



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin
BAKIŞ AÇISI

SAYI: 8

8

ISSN: 2149-9438

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin **BAKIŞ AÇISI**

Cinsiyete Dayalı Refah
Sınıflandırması Bağlamında Türkiye
Refah Modeli İncelemesi

Turkey Model Of Welfare Review
In The Context Of Gender Based
Welfare Classification

Mustafa KILIÇ

Türkiye İş Kurumu'nun
Kadın İstihdamı
Konusundaki Çalışmaları

Turkish Employment Agency
Concerning Employment Of
Women Studies

Aybars CAN

Türkiye'de Sosyal Yardımlar

Social Assistance In Turkey

Tahsin ÇAYIROĞLU

Sosyal Güvenlik Denetimi
Sonucunda Uygulanan Cezai
Yaptırımlar Ve İtiraz Usulleri

Punitive Sanctions And Objection
Methods Applied As A Result Of
Social Security Inspection

Hilal SÖYLEMEZ

Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda
Fiili Hizmet Süresi Zammı
Uygulaması Ve Sorunları

Application And Problems Of Actual
Service Time Increase In
Turkish Social Security Law

Gökhan GÖREGEN

SOSYAL GÜVENLİK DENETMENLERİ DERNEĞİ YAYINIDIR

- Vergi
- Bağımsız Denetim
- Sosyal Güvenlik
- Bankacılık ve Finans
- Büyüme Finansmanı ve Alternatif Finansman Yöntemleri
- Gümrük ve Dış Ticaret
- Ar-Ge ve Fikri Mülkiyet
- Muhasebe ve Bordrolama
- Mali Teşvikler ve Danışmanlık Faaliyetleri
- Kurumsal Finansman
- Kamu İlişkileri ve Uyum
- İş Sağlığı ve Güvenliği

London Amsterdam Moscow Casablanca Kiev



NAZALI

Tax & Legal

İstanbul Ankara İzmir Bursa Denizli

nazali.com | nazaligundem.com



Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin
BAKIŞ AÇISI

Sahibi

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Adına
Sinan UZUNPINAR

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Mustafa KILIÇ

Yayın Türü

Ulusal Süreli

Yayın Aralığı

1 Yıl (Haziran)

Dili

Türkçe ve İngilizce

Basım Yeri

Atalay Matbaası
Büyük Sanayi 1. Cadde Elif Sok 7/236-237
İskitler/Ankara
Tel: 0312 384 41 82 • Sertifika No: 15689

Basım Tarihi

Haziran 2020

ISSN: 2149-9438

İletişim Bilgileri

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği
Kavaklıdere Mahallesi, Kızılırmak Cd. No:18 / 2,
06680 Çankaya/Ankara
Tel: 0312 995 07 43
www.sgd.org.tr e-mail: yonetim@sdg.org.tr

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hayatına Denetmenlerin
Bakış Açısı Dergisi
Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Tarafından Yayımlanan
Hakemli Bir Dergidir.

Yayın Kurulu

Ahmet Aksu	Burcu Şensoy
Bünyamin Esen	Dr. Burcu Darende Şimşek
Mustafa Duman	Mustafa Kılıç
Mustafa Yaman	Ömer Faruk Batur

Hakem Kurulu

Prof. Dr. Ali Nazım Sözer	Prof. Dr. Banu Uçkan Hekimler
Prof. Dr. Cem Kılıç	Prof. Dr. Eyüp Bedir
Prof. Dr. Faruk Sapancalı	Prof. Dr. Halil İbrahim Sarioğlu
Prof. Dr. Handan Kumaş	Prof. Dr. Kadir Arıcı
Prof. Dr. Kamil Orhan	Prof. Dr. Levent Akın
Prof. Dr. Mustafa Çağlar Özdemir	Prof. Dr. Müge Ersoy Kart
Prof. Dr. Nevzat Güldiken	Prof. Dr. Oğuz Karadeniz
Prof. Dr. Ömer Ekmekçi	Prof. Dr. Şebnem Gökçeoğlu Balcı
Prof. Dr. Şenay Gökbayrak	Prof. Dr. Şerife Türcan Özşuca
Prof. Dr. Yusuf Alper	Prof. Dr. Yücel Uyanık
Doç. Dr. Çağla Ünlütürk Ulutaş	Doç. Dr. Ekrem Erdoğan
Doç. Dr. Erdem Cam	Doç. Dr. Ergün Yazıcı
Doç. Dr. Halis Başel	Doç. Dr. Mehmet Merve Özaydın
Doç. Dr. Mustafa Öztürk	Doç. Dr. Özgür Hakan Çavuş
Doç. Dr. Resul Kurt	Doç. Dr. Saim Ocak
Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Utku Erdayı	Dr. Öğr. Üyesi Ali Haydar Soysüren
Dr. Öğr. Üyesi Dr. Bülent Arpat	Dr. Öğr. Üyesi Dilek Eser
Dr. Öğr. Üyesi Murşit Işık	Dr. Öğr. Üyesi Ufuk Bingöl
Dr. Öğr. Üyesi Zeki Karataş	Arş. Gör. Dr. Denizcan Kutlu
Arş. Gör. Dr. Okan Güray Bülbül	Dr. Murat Ceyhan
Dr. Sıddık Topaloğlu	

YAYIN İLKELERİ

1. Bakış Açısı Dergisi, Türkçe ve İngilizce olarak yılda bir defa (Haziran ayında) yayınlanan hakemli bir dergidir.
2. Dergide yayınlanmak üzere gönderilen yazıların iş ve sosyal güvenlik hukuku, çalışma ekonomisi, sosyal politika ve iş sağlığı ve güvenliği alanlarında yazılmış olması gerekmektedir.
3. Dergiye gönderilen yazıların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir.
4. Dergiye gönderilen yazılar, çift körleme metodu ile iki farklı hakeme gönderilir. Hakemler tarafından incelenen yazılar, hakem değerlendirme formu doğrultusunda yayın kuruluna iletilir. Hakem değerlendirmesi; "Yayınlanabilir, gerekli düzeltmelerin ardından yayınlanabilir veya yayınlanamaz" şeklinde üç farklı şekilde belirtilebilir. Hakemler arasında görüş ayrılığı olması durumunda ise yazı nihai karar için üçüncü bir hakeme ya da yayın kuruluna sunulur.
5. Yayınlanmak üzere kabul edilen makalelerin tüm yayın hakkı Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği'ne aittir. Yayınlanan makaleler için yazarlara Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği Yönetim Kurulunca belirlenen miktarda telif ücreti ödenmektedir.

EDITORIAL POLICY

1. Bakış Açısı Journal is a bilingual peer-reviewed journal which is being published once a year (June) in Turkish and English.
2. The papers that are submitted for publication in the journal has to be written in the scholarly areas of labour and social security law, labour economics, social policy and occupational health and safety.
3. The paper that has been submitted to the journal must be previously unpublished and not sent to any peer-review and editorial process.
4. The papers that are submitted to the journal are sent to two refereed with the double blind peer-review method. The referees will evaluate the paper with and send back to the board of publication within the attachment of the evaluation form. The referee assessment will be in three different ways of "(i) Can be published, (ii) Can be published after the necessary corrections, and (iii) Cannot be published." In case of disagreement between the referees, the editorial board may send the paper to a third referee for the final decision or the final decision will be given by the editorial board.
5. All copyrights of the papers that are being accepted for publication is on behalf of the Social Security Inspectors' Association (Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği). For the published papers the writers will get a royalty fee on the amount that will be defined by the Social Security Inspectors' Association.

MAKALE YAZIM KURALLARI

1. Makale yazım sırası; özet, anahtar kelimeler (en az dört kelime), abstract, key words, giriş, metin, sonuç ve kaynaklar şeklindedir. Türkçe ve İngilizce özet kısmı en az 100, en çok 250 kelimeden oluşmalıdır. Ayrıca makaleler, 10.000 kelimeyi geçmeyecek şekilde hazırlanmalıdır.
2. Sayfa düzeninde ölçü; üst boşluk 2,5 cm., sol boşluk 3 cm., alt boşluk 2,5 cm., sağ boşluk 2 cm. şeklinde olmalıdır. Yazı formatı; Times New Roman (12 punto) olmak ve makale başlığı koyu harflerle yazılmalıdır. Yazmada, (.) (,) (;) (?) ve benzeri noktalama işaretlerinden sonra bir karakter boşluk bırakılmalıdır.
3. Makalenin ana başlığı büyük harflerle sayfa ortalanarak yazılmalıdır. Alt başlıkları ile paragraf başlan, sol kenardan 1,25 cm. boşluk bırakılacak şekilde düzenlenmelidir. Sayfa sonundaki alt başlığı en az iki satır yazı izlemeli ya da alt başlık yeni sayfada yer almalıdır. Makale metni 1,5 tam satır aralığıyla yazılmalıdır. Tablo, şekil, grafik ve kısaltmalar ile şekillerin ve tabloların açıklamaları, alıntılar, dipnotlar ve kaynaklar listesinin yazımında ise 1 satır aralığı kullanılmalıdır. Şekil ve tabloların kendine ait bir numarası olmalı ve şekiller ayrı tablolar ayrı numaralandırılmalıdır (Tablo 1., Tablo 2. veya Grafik 1., Grafik 2.).
4. Yazar adı başlığın hemen altında, ortalanmış şekilde ve 12 punto (soyadı harfleri büyük) olacak şekilde yazılmalıdır. Yazarın adının altında 10 punto olarak unvanı belirtilebilir.
5. Tablo, şekil ve grafiklere ilişkin başlıklar 12 punto şeklinde yazılıp, tablo, şekil ve/veya grafiğin üstünde yer almalıdır. Tablo, şekil ve grafiklerde harf büyüklüğü, 8 puntoya kadar düşürülebilir.
6. Makale yazımı sırasında kullanılacak atıf sistemi, metin içi kaynak gösterimidir. Uygulanılacak yöntem (Yazarın Soyadı, Yıl: Sayfa No) sırasına göre yapılmalıdır (Yılmaz, 2007: 14). İki yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, yazar soyadları araştırma «ve» kelimesi konulmalıdır (Dereli ve Yıldız, 2009: 89). İkiiden fazla yazarlı eserler kaynak gösterildiğinde, metin içinde ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamına gelen "vd." kısaltması kullanılmalıdır (Gökçe vd., 2014: 235).

7. Makalede yararlanılan kaynaklar, makalenin sonunda yer alan "Kaynaklar" kısmında aşağıda belirtilen şekilde yer almalıdır:

Kitaplar:

Sözer, Ali Nazım (2013). Türk Sosyal Sigortalar Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

Makaleler:

Taş, H. Yunus (2012). "Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ve İşsizlik Sigortası Ödemeleri: Gebze İşkur Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yayın Tarihi: 2012, Cilt: 17, Sayı: 3, 301-320.

İnternet Dergi:

Araş, Zeliha ve Altınok, Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 67, Sayı: 1, 2009, 107-112, <http://www.ankarabarosusu.org.tr/siteler/ankarabarosusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.01.2016).

PAPER SUBMISSION GUIDELINES

1. The writing order of the papers will be consecutively as the abstract in Turkish, the keywords (at least four keywords) in Turkish, the abstract in English, the keywords in English (only English for English papers), the introduction, the text, the conclusion and bibliography. The Turkish and English abstracts should be at least 100 and up to 250 words. The paper should be prepared as not to exceed 10,000 words maximum.
2. Page layout should be headspace 2.5 cm, 3 cm from the left hand side, 2.5 cm at the lower space and 2 cm from the right hand side. The text format should be, Times New Roman (12 points) and the heading of the article should be written in bold letters. There has to be a single space after the punctuation characters, i.e., (.), (,) (;) and (?).
3. The main heading of the article should be written in capital letters written at the centre of the page. The subtitles and the paragraph beginnings has to be 1.25 cm from the left margin (For papers written in Turkish). The subtitle which is at the end of the page has to be followed at least with two lines of text or the subtitle has to be included in the new page. The paper should be written with 1.5 line spacing within the full text. Tables, figures, graphs and explanations of the graphs and tables, the quotation, the footnotes and the bibliography has to be with 1 line spacing. All the tables and figures has to obtain a unique number and all the tables has to be numbered separately (i.e., Table 1, Table 2 or Graphic 1, Graphic 2).
4. The name of the author (or authors) should be below the main headline, as centred to the page and with 12 points (last name has to be capitalized). The organisation or institution which the author has affiliation might be specified below the name with 10 points.
5. The titles of the tables, figures and graphs can be written as 12 point and specified below the table, figure or graph. The tables, figures and graphics can be reduced up to 8 points in letters.
6. The authors has to use the in-text citation method. The in-text citation method will be as (first the Surname of the author, the publication year: the page number) (i.e., Yılmaz, 2017: 14). When citing a paper or book which has two authors, the term "and"

should be added between the surnames of the authors (i.e., Dereli and Yılmaz, 2009: 89). When citing a paper or book which has more than two authors, in the in-text citation the surname of the first authors should be followed with "et al" term (i.e., Gökçe et al, 2014: 235).

7. The referred papers and books should be located in the Bibliography within the following order, as given in the examples:

Books:

Çakır, Sözen (2011). Turkish Social Security, New Press Publications, Istanbul.

Papers:

Li, K.X. ve Mi Ng, Jim (2002). "International Maritime Conventions: Seafarers' Safety and Human Rights", Journal of Maritime Law & Commerce, Vol. 33, Issue: 3, July 2002.

Online journal:

Aras, Zeliha and Altınok Emre Baturay (2009). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları", Ankara Barosu Dergisi, Vol. 67, No. 1, 107-112, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2009-1/7.pdf>, (Accessed at 01/04/2016).

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Cinsiyete Dayalı Refah Sınıflandırması Bağlamında Türkiye Refah Modeli İncelemesi Turkey Model Of Welfare Review In The Context Of Gender Based Welfare Classification Mustafa KILIÇ	1-36
Türkiye İş Kurumu'nun Kadın İstihdamı Konusundaki Çalışmaları Turkish Employment Agency Concerning Employment Of Women Studies Aybars CAN.....	37-58
Türkiye'de Sosyal Yardımlar Social Assistance In Turkey Tahsin ÇAYIROĞLU	59-98
Sosyal Güvenlik Denetimi Sonucunda Uygulanan Cezai Yaptırımlar Ve İtiraz Usulleri Punitive Sanctions And Objection Methods Applied As A Result Of Social Security Inspection Hilal SÖYLEMEZ.....	99-122
Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Fiili Hizmet Süresi Zammı Uygulaması Ve Sorunları Application And Problems Of Actual Service Time Increase In Turkish Social Security Law Gökhan GÖREGEN	123-155

CİNSİYETE DAYALI REFAH SINIFLANDIRMASI BAĞLAMINDA TÜRKİYE REFAH MODELİ İNCELEMESİ *

Mustafa KILIÇ

Sosyal Güvenlik Denetmeni

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi ÇEKO Doktora Öğrencisi

ÖZET

Refah hizmeti sunan kurumlar tarihten günümüze değişmiştir. Geleneksel dönemde aile tarafından sağlanan refah hizmetleri, ekonomik ve sosyal hakların gelişmesiyle birlikte çeşitlenmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemden 1980'lere kadar refah hizmetleri, çoğunlukla devlet tarafından sağlanmıştır. Bu dönemde refah hizmetlerinin kim tarafından, ne şekilde ve ne düzeyde yerine getirildiği konusunda refah sınıflandırmaları yapılmıştır.

1958 yılında Wilensky ve Lebeaux “kalıntı” ve “kurumsal” olmak üzere ilk refah sınıflandırmasını yapmıştır. Esping Andersen'in (1990) “liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat” sınıflandırması kapsamlı bir sınıflandırma olarak kabul edilmiştir. Andersen'in, refah sağlayan kurumları, “piyasa ve devlet” şeklinde tanımlaması ve bu tanımlamaya aileyi dahil etmemesi, başta feminist kesim olmak üzere farklı görüşler tarafından, aile içerisindeki kadın emeğini görmezden geldiği düşüncesiyle “cinsiyet körlüğü” şeklinde eleştirilmiştir. Andersen 1999 yılında yaptığı çalışmasında refah kurumlarına aileyi de dahil ederek tekrar sınıflandırma yapmıştır. Cinsiyete dayalı refah sınıflandırması ilk olarak Jane Lewis (1992) tarafından yapılmıştır. Lewis “ekmeği kazanan erkek modeli” üzerinden bir sınıflandırma

* Bu makale, yazarın “Çalışma Yaşamında ve Sosyal Güvenlik Sisteminde Kadın” konulu I. Çalışma İlişkileri ve Denetimi Sempozyumu'nda sunduğu bildiriden türetilmiştir.

yapmıştır. Erkeklerin ev işlerine katılımını ölçmek için erkek profilini; güçlü, ılımlı ve zayıf erkek modeli olarak tanımlamıştır. Daha sonra söz konusu alanda yapılan çalışmalar çeşitlenerek devam etmiştir.

Türkiye’de aile içinde veya dışında kadınlara yönelik toplumsal cinsiyet uygulamalarının var olduğu belirtilmektedir. Kadınların erkeklere göre işgücüne katılımının düşük olduğu, çocuk veya yaşlı bakımının kadınlar üzerinden yerine getirildiği, sosyal sigorta ivazlarının daha çok erkekler üzerinden sağlandığı görülmektedir. Bu bakımdan, Türkiye’deki cinsiyete dayalı refah uygulamalarının daha çok Güney Avrupa refah uygulamalarına benzediği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Refah Rejimi, Toplumsal Cinsiyet, Güney Avrupa Refah Modeli, Türkiye Refah Modeli.

TURKEY MODEL OF WELFARE REVIEW

IN THE CONTEXT OF GENDER BASED WELFARE

CLASSIFICATION

ABSTRACT

Institutions providing welfare services have changed from date to today. Welfare services provided by the family in the traditional period have been diversified with the development of economic and social rights. Welfare services from the post-World War II to the 1980s were mostly provided by the state. In this period, welfare classifications were made about who, how and at what level welfare services are provided.

In 1958, Wilensky and Lebeaux made the first classification of welfare: “residual” and “institutional”. Esping Andersen's (1990) “liberal, conservative and social democrat” classification has been accepted as a comprehensive classification. Andersen defines welfare institutions in the form of “market and state” and does not include the family in this definition, it is criticized as “gender blindness” by different opinions, especially the feminist section with the idea that it ignores women's labor in the family. In his study in 1999, Andersen reclassified the welfare institutions, including the “family”. Gender based welfare classification was first made by Jane Lewis (1992). Lewis made a classification based on the "male model of bread winner". To measure men's participation in household chores, he defined the male profile as a strong, moderate and weak male model. Later, the studies in this area continued with diversification.

In Turkey, it is stated that there are gender practices against women within the family or outside. It is observed that female labor force participation is low compared to men, child or elderly care is provided through women, and social insurance incentives are mostly provided by men. In this regard, the gender-based welfare practices in Turkey can be seen to resemble mainly southern European welfare practices.

Key Words: Welfare Regime, Gender, Southern European Welfare Model, Turkey Welfare Model.

GİRİŞ

Birinci Dünya Savaşı ve 1929 Ekonomik Buhranı'nın ardından İkinci Dünya Savaşı'nın meydana gelmesi; üretim, tüketim ve yönetim sistemlerinin değişmesine neden olmuştur. Söz konusu olağanüstü durumların ortaya çıkması, insan hakları açısından birçok gelişmeyi gündeme taşımıştır. İlk zamanlar sosyal ve ekonomik nitelikte olan insan hakları da gelişmelerden payını almıştır. Sosyal nitelikli haklar genişledikçe, devletin vatandaşa karşı sorumlulukları da artmıştır. Bu süreçte toplum bir bütün olarak değerlendirilmiştir. Toplum refahının artırılabilmesi için sadece bazı gruplara yönelik ayrıcalıklar sağlamak yerine, bütün vatandaşlara eşit şekilde refah sağlamak ana ilke haline gelmiştir. 1940'lı yıllarda devletin, refahı sağlayan aktör haline gelmesiyle başlayan refah uygulamaları dönemsel olarak farklı biçimlerde gerçekleşmiştir. 1970'li yıllara gelindiğinde ise refah uygulamaları sekteye uğramıştır.

Otuz yıllık refah döneminde ve sonrasında refahı sağlayacak olan yapının ne olacağı konusunda farklı düşünceler ortaya çıkmıştır. Refah sunan yapının aile, piyasa ve/veya devlet olması açısından farklı temellendirmelere dayanan görüşler bulunmaktadır. Literatürde yer alan görüşlerden yararlanılarak betimleyici bir araştırmayla bu makalede; cinsiyetin, refah sınıflandırmaları içindeki yerinden bahsedilecektir. Cinsiyet temelli refah sınıflandırmasını anlamak adına birinci bölümde; refah rejimi modellemesi yapan görüşlerden ve modellemedeki mantıksal çerçevenin özelliklerinden kısaca bahsedilecektir.

Esping Andersen modellemesi ve öncesindeki refah modeli sınıflandırmaları içinde cinsiyete yönelik bir yaklaşımın olmayışı,

feminist taraflar başta olmak üzere farklı görüşler tarafından eleştirilmiştir (Metin ve Özaydın, 2016: 56). Çalışmanın ikinci bölümünde; öncelikle eleştirel görüşler olmak üzere bu alanda cinsiyet temelli yapılan refah sınıflandırmalarının ortaya çıkışı ve özelliklerinden bahsedilecektir. Değişen işgücü piyasası ve aile yapısı içinde kadınların rolü önemli hale gelmiştir. İş- aile uyumunun sağlanması yönünde çalışmalar artmıştır. Bakım hizmetlerinin, refah rejimlerindeki durumu incelenecek ve bu konuda devlet, piyasa ve aile üçlüsünün katkılarından bahsedilecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise cinsiyet temelinde Türkiye'nin hangi refah rejimi içinde yer aldığı tartışılacaktır. Bu değerlendirmeyi yapabilmek için cinsiyet temelinde Türkiye'de uygulanan politikalardan (doğum izni, aylıklı izin, kreş hizmetleri...) bahsedilecektir.

1. REFAH DEVLETİ MODELLERİ İÇİNDE CİNSİYETİN DURUMU

Yazın dilinde refahın, farklı biçimlerde kullanıldığı görülmektedir. Refah devleti, refah rejimi, refah dünyası, refah modeli, refah sistemi, refah toplumu, refah politikası ve refah uygulaması gibi kavramlarla kullanılmıştır. Bütün bu kavramların hepsini kapsayan “refah rejimi” kavramı genel olarak kabul edilen refah kavramıdır (Özdemir, 2005: 233). Refah rejimi, dayandığı temeller itibariyle kısa zamanda değişiklik göstermez. Rejimin değişebilmesi için uzun zaman ve çalışma gerekmektedir. Bu çalışmada refahla ilgili kullanılan kavramların refah rejimi olarak anlaşılması konunun bütünlüğü açısından önem arz etmektedir.

Refah rejimi tanımsal olarak, bireylerin refaha dayalı toplumsal ihtiyaçlarının toplumun bir veya birkaç kesimi tarafından sağlanması anlamına gelmektedir. İhtiyaçların giderilmesi konusunda refah rejiminin tarafları; devlet, piyasa, aile, gönüllü kuruluşlar ya da cemaat temelli yapılardır (Kalfa, 2010: 196).

Refah devleti sınıflandırma girişimleri tarihsel süreçte hangi zaman dilimine dayandığı tam olarak bilinmemekle birlikte; ayrıntılı refah sınıflandırması Esping Anderse'nin (1990) "*The Three Worlds of Welfare Capitalism*" eserinde yer almaktadır (Özdemir, 2005: 235). Bu alanda yapılan ilk çalışmaları Wilensky ve Lebeaux (1958) yapmıştır. Wilensky ve Lebeaux refah rejimlerini; kalıntı ve kurumsal refah rejimi şeklinde ikiye ayırmıştır. Kalıntı refah yapısı; aile ve piyasa tarafından yerine getirilmeyen refah hizmetlerinin en son çare olarak devlet tarafından yerine getirilmesidir. Burada devlet telafi edici roldedir. Aile ve piyasa görevini yerine getirmediği zaman; toplumda en alt refah seviyesine sahip olan bireylere devlet tarafından yardım yapılmaktadır. Kurumsal refah yapısı ise aile ve piyasanın refah hizmeti sunması beklenmeden devletin bizzat refah hizmeti sunumundan sorumlu olmasıdır (Özdemir, 2005: 235). Kalıntı refah yapısı, devletin telafi edici rolüne atıf yaparken; kurumsal refah yapısı, devletin önleyici rolüne atıf yapmaktadır. Toplum refahının kötüleşmesini beklememek ve belirli toplumsal süzgeçlerle kalıntıyı en aza indirmek devletin önleyici görevi niteliğindedir.

Richard Titmuss'un da (1958) farklı bir yaklaşımla refah devletlerini üçe ayırdığı görülmektedir. Birinci sınıflandırma; "kalıntı refah modelidir". Piyasanın başarısız olduğu durumlarda yalnızca yoksullara yardım için devletin devreye girdiği yaklaşımdır. İkinci model; "endüstriyel başarı/ performans modelidir". Bu model sosyal

sigorta mantığı çerçevesinde kurgulanmıştır. Çalışan kesime dayalı bir yaklaşımdır. Çalışan bireyler sosyal koruma altına alınır; toplumun bütün kesimleri kapsamda değildir. Son olarak; “kurumsal-yeniden bölüşümcü modeldir”. Bütün vatandaşlara eşit refah sağlanması için devlete görevler yüklenmektedir. Titmuss’un üçlü sınıflandırması, Andersen’in üçlü sınıflandırmasına benzediği görülmektedir. Ancak Titmuss’un sınıflandırmasının içeriği dar kalmıştır ve sınıflandırmaya piyasanın rolünü dahil etmemiştir.

Diğer sınıflandırma; sosyal koruma sağlamada finansmanın kim tarafından karşılandığı biçimine dayanmaktadır. Bu modeller; belirli kesimin, prim ödenmesi neticesinde elde ettiği faydaya dayanan “Bismarch Model”, toplumun bütün kesimi için sosyal sigortayı eşit bir şekilde sağlamak ilkesine dayanan “Beveridge Model” ve iki modelin birleşmesinden oluşabilecek “Karma Model” sınıflandırmalarından oluşmaktadır (Sözer, 1994; akt. Özdemir, 2005: 236). Refah devleti sınıflandırılması konusunda bir diğer ayrımı Furniss ve Tilton’un (1977) yaptığı üçlü sınıflandırma modelidir. Sınıflandırma; pozitif devlet (ABD), sosyal güvenlik devleti (İngiltere) ve sosyal refah devleti (İsveç) biçiminde yapılmıştır (Özdemir, 2005: 237).

Alexander Hicks ve Lane Kenworthy (2002), ikili refah devleti ayrımı yapmıştır. Wildeboer Schut ve arkadaşları tarafından yapılan çalışmada üç tür ayrıma gidilmiştir. Yakın dönemde bu alanda yapılan refah sınıflandırmalarının Esping Andersen tipolojisine yakın çalışmalar olduğu dikkat çekmektedir. Andersen sınıflandırmalarının test edilmesi biçiminde yapılan bu çalışmalar, refah devleti uygulamalarındaki bütünü ele almaktan uzak kalmıştır. Andersen’in üçlü sınıflandırması literatürde genel kabul görmüş sınıflandırmadır.

Andersen (1990), klasik sınıflandırmasını; liberal refah modeli (ABD, İngiltere), muhafazakâr veya Kıta Avrupası refah modeli (Fransa, Almanya, Belçika) ve sosyal demokrat veya İskandinav refah modeli (İsveç, Danimarka) biçiminde yapmıştır. Andersen sınıflandırmasını yaparken genel olarak devlet ve piyasanın refah sağlamadaki rolünü incelemiş ve ona göre benzer özellik gösteren devletleri sınıflandırmıştır. Andersen'in sınıflandırması, sosyal harcamaların yüksek veya düşük olmasına bağlı değildir. Andersen sınıflandırmayı yaparken; ne derece piyasadan bağımsız bir şekilde birey veya aileye yaşam standardı sağlandığı üzerinde durur. Liberallerin refah sağlayıcı kurumu; piyasa, muhafazakârların ise daha çok aile, sosyal demokrat modelde ise devlettir (Özaydın, 2013: 54). Bu sınıflandırmanın mantığı; sosyal refah sağlayıcılarının ne oranda refaha katkı yaptığı ile ilgilidir. Liberal sınıfta yer alan devletlerin, vatandaşlara “kalıntı” model biçiminde katkı sağladığı görülmektedir. Bu modelde devlet ve aile refahın kaynağı olarak görülmez. Piyasa, refahın kaynağıdır. Piyasa şartlarında herkese eşit düzeyde refah sağlanması söz konusu değildir. Devlet son çare olarak refah hizmeti vermektedir. Buradaki sosyal yardımlar, sosyal yurttaşlık temelli değildir. Vatandaşların sosyal yardımlardan yararlanabilmesi için gelir araştırmalarına tabi tutulması gerekmektedir.

Liberal refah rejimine sahip ülkelerde istihdam, özel sektör temellidir. Kamu istihdamı sosyal demokrat modele göre düşüktür. Kadınların işgücüne katılımı ve ücretlerin genel düzeyi sosyal demokrat ülkelere göre düşüktür. İşsizlik oranları görece düşüktür, bunun nedeni ise düşük ücretler ve sosyal ödemelerin daha fazla istihdam yaratmaya olanak sağlamasıdır (Özdemir, 2005: 243).

Muhafazakâr refah modeli; sosyal mirasın devamlılığını sağlamaya yöneliktir. Geçmişinde belirli gruba yönelik refah sağlama geleneği saklıdır. Bu yüzden bütün vatandaşların eşit şekilde sosyal refahtan yararlanması söz konusu değildir. Liberal refah rejimine kıyasla devletin sosyal harcamaları daha yüksektir. Refah sağlayıcı rolüyle aile ve sosyal sigorta temelli yardımlar, kıta Avrupa modelinde etkin yere sahiptir. Erkeklerin aile reisi olarak kabul edildiği, sosyal harcamaların erkeklere yönelik olduğu dikkat çekmektedir. Kadınların işgücüne katılımı diğer refah rejimlerine göre düşüktür. Sosyal politika düzenlemeleri sürecinde kilise etkilidir. Bundan dolayı ailenin ve kadının istihdamdaki ve sosyal hayattaki durumu kiliseden etkilenmektedir (Özdemir, 2005: 246).

Sosyal demokrat modelde ise sosyal hakların sağlanma biçimi evrensel niteliktedir. Bütün vatandaşların eşit düzeyde sosyal refahtan pay alması sağlanır. Sosyal harcamaların yurttaşlık temelinde yapıldığı görülmektedir. Bu modelde refah sağlayan başat kurum devlettir. Toplam istihdam düzeyi yüksektir. Devletin sağlamış olduğu istihdam, OECD ortalamasının iki katı seviyesindedir. Diğer refah modellerine göre kadınların istihdam seviyesi yüksektir ve devlet tarafından desteklenir. Ailenin güçlü konumda olması desteklenir. Güçlü ailelerin daha özgür bireyler yetiştireceği düşüncesi yaygındır. Vatandaşların piyasadan refah sağlaması diğer modellere göre en düşük seviyededir. Piyasadan bağımsızlaştırmanın en yoğun uygulandığı refah modelidir. İskandinav refah rejimi, aileye değer vermesinin yanında, ailenin üzerindeki çocuk, yaşlı, hasta veya engelli bakımı gibi yükleri en düşük seviyeye çekmeye çalışmaktadır. Bu yüzden İskandinav refah rejiminde devlet tarafından eşit biçimde sunulan bakım hizmetleri en yüksek düzeydedir. Bu rejime sahip

ülkelerde yaşlı ve çocuk yoksulluğu OECD ülkeleri içinde en düşük seviyededir (Özdemir, 2005: 249).

Andersen; refah rejimleri içinde sosyal harcamaların miktarını hesaplamıştır. Ülkelerin GSYİH (2001) içindeki toplam net sosyal harcamaları neredeyse birbirine yakındır (Danimarka: %26, Fransa: %31, ABD: %25). Ancak buradaki asıl sorun; harcamaların kim tarafından karşılandığıyla ilgilidir. Danimarka’da sosyal harcamaların finansmanı vergi mükellefleri tarafından; ABD’de ise vatandaşlar tarafından karşılanmaktadır (2009/2011: 144).

Genel olarak refah sınıflandırma biçimlerinden bahsettikten sonra toplumsal cinsiyet temelinde refah sınıflandırmalarının neler olduğu incelenecektir. Andersen ve diğer refah modellerine birçok yönden eleştiriler yapılmakla birlikte konumuz açısından değerlendirme yapacak olursak; başlıca eleştirilerden biri refah devleti sınıflandırmalarında cinsiyete yönelik herhangi bir sınıflandırmanın yapılmadığı yönündedir. Andersen, kadının iş ve aile yaşamı içindeki rolünü görmezlikten geldiği için feminist yazarlar tarafından “cinsiyet körlüğü” içinde bulunmakla eleştirilmiştir (Özaydın, 2013: 55).

2. CİNSİYETE DAYALI REFAH SINIFLANDIRMASININ ORTAYA ÇIKIŞI VE YAKLAŞIMLARI

Cinsiyet kavramının, kadın erkek ayrımı biçimindeki tanımından ziyade; sosyal politika alanında kadın ve erkeğin rollerine atfedilen değerler her geçen gün bilimin araştırma konusu olmuştur. *“Kadınlık ya da erkeklik durumunun doğuştan gelen bir takım biyolojik farklılıklar ve tanımları üzerinden yola çıkarak bu*

farklılıklara değişik sosyal anlamlar yükleme sürecine toplumsal cinsiyet rolü denilebilir” (Sarı, 2011: 496). Toplumsal cinsiyet rolleri; aile, piyasa, devlet, sivil toplum, cemaat, siyaset kurumu gibi toplumsal oluşumlar içinde şekillenmektedir. Bireyin cinsiyetine göre gelişen toplumsal düşünceler, bireyin toplumdaki yerini belirleyebileceği gibi bireye sunulacak sosyal refah hizmetleri de belirlemektedir.

Cinsiyete atfedilen toplumsal düşüncelerin temeli genellikle toplumdan ve aile içi rollerden kaynaklanmaktadır. Birey dünyaya geldikten sonra ilk olarak aile içinde cinsiyet temelinde bir tasnife tabi tutulmaktadır. En basit ifadeyle bebek dünyaya geldiğinde cinsiyetine göre elbiselerinde renk seçimi, oyuncakların cinsiyete göre seçilmesi, aile içinde başlayan toplumsal cinsiyet temelli tanımlamalardır. Cinsiyete dayalı bu ayrım toplumda iş seçiminde de görülebilmektedir. Örneğin; ebelik, hemşirelik ve anaokulu öğretmenliği gibi meslekler, kadınlar tarafından tercih edilirken; askerlik mesleği de erkekler tarafından tercih edilmektedir. Bu bağlamda toplumun, kadın ve erkeğe farklı roller kazandırdığı görülmektedir (Sarı, 2011: 498). Toplumsal düşüncelerin cinsiyet ayrımına bu biçimde yansımaları refah uygulamalarını da etkilemiştir. Bazı toplumlarda kadın, birey olarak erkekle eşit seviyede refahtan faydalanırken, bazı toplumlarda ise kadının aile içinde anne veya kız çocuk statüsünde olması nedeniyle refahtan faydalanabilmektedir.

Cinsiyete dayalı refah sınıflandırması; kadına ve erkeğe aile içinde veya aile dışında hangi sorumluluklar yüklendiğiyle ilgilidir. Kadın ve erkeğin istihdam durumu, ailenin geçiminin kim tarafından sağlandığı, aile içindeki bakım hizmetlerinin paylaşımı, devletin aileye yönelik hizmetlerinin neler olduğu, iş ve sosyal hayattaki

haklara kadın ve erkek tarafından ulaşabilme seviyesi gibi göstergeler, cinsiyet temelli refah sınıflandırmasının araçlarıdır (Özaydın, 2013: 49).

Cinsiyet temelli refah sınıflandırmasının ortaya çıkması ise Andersen'e getirilen eleştiriler neticesinde olmuştur. Eleştiriler sonucunda Andersen (1999), refah sağlayıcı kurumlar olan "piyasa ve devletin" yanına "aileyi" de eklemiş ve sınıflandırmasını tekrar gözden geçirmiştir. Aile bireylerinin üzerindeki yükü hafifletmesi açısından devletin rolünün ne derece olduğunu analiz etmiştir. Andersen (1999); "defamilisation/ aileden bağımsızlaştırma/ aileselleştirmeme" biçimde refah sınıflandırmasını yapmıştır (1990 yılında yaptığı sınıflandırmada "decommodification/ piyasadaki bağımsızlaştırma" biçiminde incelemiştir). Andersen analizi neticesinde, iki uçlu bir sonuca ulaşmıştır. İskandinav ülkelerinde aileden bağımsızlaştırmanın yüksek düzeyde olduğunu, diğer ülkelerde ise az farklılıklara rağmen aileden bağımsızlaştırmanın düşük düzeyde olduğunu tespit etmiştir (Metin ve Özaydın, 2016: 58). Andersen (1999), ayrıca aile bağlarının Güney Avrupa devletlerinde daha sıkı olduğunu, devletin bu ülkelerde aile içi hizmetlere daha az sosyal harcama yaptığını ifade etmiştir (Özdemir, 2005: 255).

Doktrinde cinsiyete dayalı refah sınıflandırması ilk olarak Jane Lewis (1992) tarafından yapılmıştır. Lewis (Gender and the development of welfare regimes); " a male breadwinner model/ ekmeği kazanan erkek modeli" üzerinden benzer yapıdaki ülkeleri sınıflandırmıştır. Erkeklerin ev işlerinde ne kadar bulunduğunu ölçmek için erkek profilini; güçlü, ılımlı ve zayıf erkek modeli olarak tanımlamıştır. Erkeğin çalıştığı, kadının çalışmadığı ve ev işlerini yaptığı modeli "güçlü erkek modeli" olarak tanımlamıştır. Hem erkek

hem kadının çalıştığı çifte kazançlı ailelerde erkeğin kısmen ev işlerini paylaştığı; ancak ev işlerinin ağırlıkta kadın tarafından yapıldığı modeli; “ılımlı (orta) erkek modeli” olarak tanımlamıştır. Kadın ve erkeğin istihdamda ve ev işlerine eşit katılımlarını ise “zayıf erkek modeli” olarak tanımlamıştır (Özaydın, 2013: 55). Lewis araştırmasında güçlü erkek modelindeki ülkeyi İngiltere; ılımlı erkek modelindeki ülkeyi Fransa; zayıf erkek modelindeki ülkeyi İsveç olarak örneklendirmiştir (Özdemir, 2007: 129). Erkeklerin kadınlara oranla ev işine katılma zamanının sınıflandırmasını yapan Andersen ise; İspanya, Danimarka, ABD’yi karşılaştırmıştır. Danimarka ve ABD’ye göre İspanya’da önemli ölçüde toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin bulunduğunu tespit etmiştir. Ev işlerini yapmada kadınların harcadığı zamanın erkeklerin zamanına oranı; Danimarka’da 1.4; ABD’de 2.0; İspanya’da ise 3.1’dir (2009/ 2011: 62).

Cinsiyete dayalı refah sınıflandırması alanında benzer katkıyı Ann Orloff (1993) yapmıştır. Refah devletleri, toplumsal cinsiyet eşitliği sağlayıp sağlamadığı yönüyle incelenmiştir. Kadınların kendi hayatlarını kendilerinin sağlayabilmesi için refah devletinin kadınlara ne derece olanak sunduğu Orloff’un incelemesinin ana temasını oluşturmaktadır. Aile bireylerinin bakım hizmetlerine eşit şekilde katılmadığı zaman devletin müdahale ederek eşitlik sağlanması istenir. Modelin eleştirileri; ev içi işleri kadınların daha fazla yapması ve aileye yapılan sosyal harcamaların erkekler üzerinden yapılmasıdır. Toplumsal cinsiyet kimliğiyle kadınlar ev işine yönlendirilirken, erkeklerin işgücü piyasasında baskın karakter olmasına neden olmuştur. Bu durumda kadınlar ev eksenli işler dolayısıyla hem işgücü piyasasına girememekte, işgücü piyasasına girdikleri zaman da haklar konusunda sınırlandırmaya tabi tutulmaktadır (Özaydın, 2013: 56).

Cinsiyet temelinde refah sınıflandırması çalışmasını yapan bir diğer yazar Sainbury'dir. Sainbury (1996); çalışan, anne veya eş olan kadın kavramları üzerinden üçlü ayrıma gitmiştir. Refah devletlerinde refah yardımları genellikle aileye verildiği için çalışanı erkek olan aile tiplerinde refahın erkek üzerinden kadına sağlandığı, bireysel olarak kadının refahtan pay almasının engellendiği ifade edilmektedir (Ulutaş, 2014: 730).

Hobson (1994), bakım hizmetlerinin sağlanması açısından devletin ne şekilde olanak sağlayacağı üzerinden üçlü ayrıma gitmiştir. Devletin toplumsal cinsiyet açısından duyarlılığını ölçen bu yaklaşım; devletin bakım hizmetlerini kurumsal açıdan kendisinin sunabileceği, ailelerin destek satın alabilmesi için ailelere nakit yardımı yapılabilmesi veya kadının evde kalması için para yardımı yapılması açısından sınıflandırma yapmaktadır (Özaydın, 2013: 56).

Fraser ve Gordon (1994); kadının aile içindeki rolünün dört farklı biçimde olduğunu ifade etmiştir. İlk olarak kadın “bakıcı” rolünde tanımlanmıştır. Bakıcı rolündeki kadın, aile içinde çocuk ve yaşlı bakımı görevi üstlenmektedir. İkincisi, kadının “çalışan” rolüdür. Bu roldeki kadınlar çalışmayı tercih etmekte ve kazanç sağlamaktadır. Üçüncü rol ise “seçim” stratejisidir. Küçük çocuğu olan kadınlar; çocuk bakmayı seçebilir veya çalışmaya devam edebilir. Son roldeki kadın ise “eşitlikçi” kadın modelidir. Kadın ve erkek, bakım hizmetlerini birlikte yerine getirmekte ve her ikisi de istihdama katılıp kazanç sağlamaktadır (Sallan Gül, 2015: 337).

Jensen (1997) de bakım hizmetleri açısından toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanıp sağlanmadığını değerlendirmektedir. Bakım hizmetlerinin kim tarafından sunulduğu, ödemenin kim

tarafından yapıldığı ve ne kadar süre bakım yardımı yapıldığı şeklindeki sorularla refah sınıflaması yapmıştır. Bakım hizmetlerinin devlet eliyle sunulduğu, kadınların istihdama eşit şartlarda katılım sağladığı modeller eşitlikçi modeller olarak tanımlanmıştır (Özaydın, 2013: 56).

Cinsiyet konusunda refah incelemelerinin dar kapsamda olduğunu ve birden fazla faktörün cinsiyet rejimini etkileyebileceğini savunan Pascall ve Lewis (2004), farklı parametreleri dahil ederek geniş bir değerlendirme yapmıştır. Cinsiyet rejimleri; kadın ve erkeğin istihdam durumuyla, yaş, medeni durumla, refah hizmetlerinin bireye veya haneye yönelik olmasıyla, hane içindeki zaman kullanımının erkek ve kadın açısından dağılımıyla ve başka unsurlarla ilişki içindedir. Bu açıdan cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik politika uygulanırken birden fazla unsurun değerlendirmeye dâhil edilmesi, uygulanacak politikanın başarısını artırabilmektedir. Bazen de uygulanan politikalardan arzu edilen sonuçlar alınmayabilir. Örneğin çocuk bakımına yönelik doğum sonrası sağlanan izinlerin uzun veya doğum yardımlarının yüksek olması kadınların istihdamdan çekilmesine neden olabilmektedir (Ulutaş, 2014: 730).

Toplumsal cinsiyete dayalı aile içi ilişkilerin kamusal alana çıkarılması neticesinde; refah politikalarının toplumsal cinsiyet üzerinde ne gibi etkilerinin olduğunu inceleyen Walby, konuya daha güncel açıklamalar getirmiştir. Bakım hizmetlerine devletin katkı sağladığı İskandinav ülkelerinde, kadının iş hayatına ve toplumsal hayata katılmada erkeklerle eşit düzeyde olduğu, bakım işinin kamusal alana taşınmasıyla aile içinde gerçekleşen toplumsal cinsiyet ayrımının ortadan kalkması sağlanmıştır (Dedeoğlu, 2012; Kağnıcıoğlu, 2013; akt. Özaydın, 2013: 57). Aile içi hizmetlerin

kamusal alana çıkarılması için çaba sarf eden güncel yazındaki görüşler, iş – yaşam dengesinin sağlanmasının toplumsal cinsiyet eşitliği sağlayacağı görüşündedir.

Yeni bir refah politikasının “aileselleştirmeme” şeklinde uygulanması, bireylerin iş ve aile yaşamına katkıda bulunabilir. Aile içindeki çocuk bakımı, temizlik ve diğer aileye özgü hizmetlerin piyasalaştırılması veya devletin sunması, aile bireylerine özgür alan kazandırmaktadır. Ancak bu hizmetlerin özelleştirmeyle veya doğrudan piyasaya gördürülmesinin yararı kaliteli, rekabete dayalı hizmet üretmek iken; zararı orta ve alt kesimin bu hizmetlerden yararlanamaması neticesinde toplumsal dışsallaştırma yaratacağı endişesidir. Diğer yandan piyasada tüketiciler, bu hizmetleri edinme açısından tam bilgiye sahip olmadığında tüketimde eşit olmayan durum meydana gelmektedir (Andersen, 2009/2011: 138- 139).

Diğer yandan aile içindeki hizmetlerin tamamen kamusal alana taşınamayacağı savunulmaktadır. Aile içi hizmetlerin pasif ve duygusal karakterli olması bu işlerin kadının yapması gerektiği algısını ortaya çıkarmaktadır. Böyle bir algının toplumsal cinsiyetçi kimliğin oluşmasına neden olduğu da bir gerçektir. Bütün olarak aile içi hizmetler aileden bağımsızlaştırılamayacağı ve metalaştırılamayacağı için ailenin ve enformel bakım hizmetlerinin refah sınıflandırması kapsamında yer alması gerektiği savunulmaktadır (Alcock vd., 2011; akt. Özaydın, 2013: 54). Diğer yandan aile işlerinin dışarıya gördürülmesi, aile hayatının kalitesini düşüreceği ve aile içi dayanışmanın parçalanacağı gibi endişelerin yersiz olduğu; aile işlerini dışarıya gördüren ailelerde nesiller arası bağın güçlü olduğu ifade edilmektedir. Hatta babaların bu durumda

çocukları ile daha fazla zaman geçirdiği ifade edilmektedir (Andersen, 2009/ 2011: 138).

Geleneksel toplumdan modern topluma geçişle birlikte kadın, işgücü piyasası içinde daha fazla yer almaya başlamıştır. Kadının hem işte hem sosyal alanda sorumluluğu artmıştır. Kadının geleneksel görevleri ve modern iş yaşamı gerekleri; kadının üzerindeki baskıları artırmıştır. Sosyal alandaki baskılar, toplumsal cinsiyet eşitsizliğine neden olurken; iş yaşamındaki baskılar ve farklı uygulamalar ise iş yaşamında kadına yönelik eşit olmayan uygulamaları ortaya çıkarmıştır (Özaydın, 2013: 49).

Diğer yandan iş hayatında kadına yönelik eşit olmayan tutumlar, her ekonomik yapıda benzer şekilde ortaya çıkmamaktadır. Toplumsal cinsiyeti etkileyen faktörlerden biri ekonomik yapının sert ya da yumuşak¹ yapıda olmasıdır. Yumuşak yapıli ekonomilerde kadınların doğum sonrası işe geri dönme oranı daha yüksektir. Sert yapıli ekonomilerde ise kadınların doğum sonrası iş güvencesi olmadığı için bu yapıdaki işler genellikle erkekler tarafından tercih edilmektedir (Andersen, 2009/ 2011: 138). Bu bakımdan ekonomik yapıların özellikleri de toplumsal cinsiyet ayrımını ortaya çıkarabilmektedir.

Doğumla meydana gelen anne çocuk arasındaki biyolojik bağ gereği bakım hizmetlerinin anneyle özdeşleştirilmesi bir anlamda kabul edilmekle birlikte, toplumsal düşünce temelinde çocuk bakım hizmetlerini annenin göreviymiş gibi yansıtmak hiç anlamlı değildir.

¹ Sert ekonomi; rekabetin yüksek, ücretlerin yüksek, çalışma saatlerinin yüksek, iş güvencesinin düşük olduğu ekonomilerdir. Yumuşak ekonomiler ise hayat boyu iş garantisi, ortalama ücret seviyesi ve normal çalışma saati sunan ekonomilerdir.

Anneyi, ev ve bakım işlerinde kutsallaştırmak, babanın bakım hizmetleri ile bağının koparılmasına neden olmaktadır (Kalfa, 2010: 196). Babaların ev işlerine katılımını ve iş yaşam uyumunu sağlamak için erkeklerin hayatının kadınsallaştırılması gerektiği savunulmaktadır. Kadın istihdamının artmasının yanında erkeklerin de ev içi işlerini paylaşma oranları arttığı sürece toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü eşitlikçi temelde olacaktır. Homogamik çiftlerde² eğitim düzeyinin yüksek olması ve tercihlerin örtüştüğü seviyede eş seçimi gerçekleştiği için erkeğin kadınlashması bu yapılarda mümkün gibi görünürken, eğitim seviyesi düşük ailelerde bu durum ortaya çıkmadığı için bu anlamda toplumsal cinsiyet eşitsizliği artmaktadır (Andersen, 2009/ 2011: 134).

Eğitim, toplumsal cinsiyet eşitliğini olumlu yönde etkilemektedir. Bireylerin eğitim seviyesinin, aile işlerini paylaşmada etkili olduğu savunulmaktadır. Eğitim seviyesi yüksek çiftlerde, erkeklerin ev işlerine katılma oranı da artmaktadır (Andersen, 2009/ 2011: 57). Eğitim düzeyi yüksek ebeveynler, çocuklarıyla daha fazla zaman geçirmektedir (Andersen, 2009/ 2011: 68).

Andersen'in refah rejimi sınıflandırması temelinde; refah devletlerinde, çocuk bakım hizmetlerinin sağlanmasında cinsiyete dayalı bir ayırım yapıldığı dikkati çekmektedir. Cinsiyet temelli yapılan ayırımıda çocuk bakımı; “çifte emekçi model”, “aile destek modeli” ve “piyasa modeli” olmak üzere üç model üzerinden tanımlanmaktadır.

Birinci model olan “çifte emekçi modelde”; kamu destekli kreş ve anaokulları yaygındır. Kadın ve erkeğin işgücüne katılımı

² Aynı sosyal grup arasında yapılan evlilikler.

yüksektir. Ev içindeki işler, kadın ve erkek tarafından eşit biçimde paylaşılmaktadır. Eşitlikçi bir yaklaşıma sahiptir. Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç ve kısmen Belçika, Fransa, Hollanda bu modele örnektir.

İkinci model olan “aile destek modelinde”; bakım hizmetlerinin aile içinde (genellikle kadınlar tarafından) yapılmasını destekleyen devlet transferleri ve yardımları bulunmaktadır. Bu modelde kadının işgücüne katılımı sınırlı kalabilmektedir. Geleneksel aile profili vardır ve toplumsal cinsiyet rolleri baskın görünümündedir. Kadın, eve/çocuklara bakar; erkek, parayı kazanır yaklaşımı mevcuttur. Almanya, Avusturya, İtalya, İspanya, İrlanda kısmen Hollanda, Belçika, Fransa bu modele örnektir.

Üçüncü model olan “piyasa modelinde” ise bakım işleri piyasaya bırakılmaktadır. İşgücü piyasasında çalışan bireyler yeterince para kazanabiliyorsa; bakım hizmetlerini ev içi hizmetçi istihdam ederek veya kreş/anaokulu gibi kuruluşlar üzerinden sağlamaktadır. Yeteri kadar kazanç sağlayamayan bireyler ise bakım hizmetlerini kendileri üstlenmektedir. Bu modelin kadına yönelik yaklaşımı ise piyasa dinamiklerine göre değişmektedir. Kadının işgücüne katılımı desteklenir ya da tamamıyla engellenebilir. ABD, Avustralya, İngiltere, İsviçre, Kanada, Japonya, Türkiye’deki uygulamalar, piyasa modeline örnektir (İlkkaracan, 2008: 15).

Bakım hizmetleri, kadınların istihdama erişmesinde ve toplumsal hayata katılmasında önemli bir etkidir. Bakım hizmetlerinin ne oranda sağlandığı, ülkelerin toplumsal cinsiyete bakışı konusunda bilgiler verebilir. Bakım hizmetlerinin yaygınlaşması, toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlayan durumlardan

biridir (Kalfa, 2010: 192). İskandinav ülkelerinde çocuk bakım hizmetleri yaygın olduğu için annelik ile istihdam uyumsuz değildir. Devletin çocuk bakımı konusunda annelere cömert davranması, doğum oranlarını arttırdığı gibi anne açısından çocuk cezası³ miktarını da düşürmektedir. Danimarka’da kadınların doğum sonrası işe geri dönmesi 9 ay iken; İspanya’da bu süre 46 aydır. Diğer bir tespit; ikinci çocuğu doğurmada İspanyol kadınların Danimarkalı kadınlara göre daha isteksiz olduğudur (Andersen, 2009/ 2011: 113- 116).

OECD ülkelerinde 2005-2011 yılları süresince 3-5 yaş arasındaki çocukların kreşe gitmesinde yaşanan artışlara bakarak, iş ve aile yaşamı uyumlaştırma çalışmalarının bu konuda az da olsa başarıya ulaştığını tahmin edebiliriz. OECD ülkelerinde 2005 yılında 3-5 yaş arasındaki çocukların kreşe gitme oranı %73,5 iken bu oran 2011 yılında 80,9’dur. Aynı yıllarda Türkiye’deki oranlar sırasıyla 13,4 ve 29,9’dur. Her ne kadar 3-5 yaş arası çocuk bakım oranları artmış olsa da; 0-3 yaş arasındaki bakım hizmetleri dünyada düşük seviyededir. Türkiye’de ise 0-3 yaş arası bakım hizmeti veren herhangi bir kurumsal mekanizma bulunmamaktadır (Dedeoğlu ve Şahankaya, 2015: 99-107). İskandinav ülkelerinde 3 yaş altı çocuk bakım hizmetleri yaygındır ve ülke genelinde uygulanmaktadır. Belçika, Hollanda ve ABD ülkelerinde oran %30, Güney Avrupa ülkelerinde % 10’un altındadır (Andersen, 2009/ 2011: 123). Annelik ve istihdam uyumlaştırmasında refah devletinin katkısı şarttır. Aksi takdirde çok az çocuk veya çok az işçi ve çok az aile geliri gibi iki olumsuz netice ortaya çıkabilir (Andersen, 2009/ 2011: 228).

³ Bir kadının anneliği seçmeseydi hayat boyu gelirinin potansiyel olarak ne olacağıdır.

Modern toplumlarda ailenin yapısı ve rolü giderek değişmiştir. Aile içindeki değişimden en fazla etkilenen kadın olmuştur. Andersen; “Tamamlanmamış Devrim: Kadınların Yeni Rollerine Uymak” eserinde; son yıllarda kadınların işgücüne katılımında yaşanan artışlar ve kadının evden kurtulup erkeklerle eşit şekilde toplumsal görevlere katılmasını devrim olarak nitelemektedir (2009/ 2011: 31). Kadın devriminin Türkiye’deki durumu; toplumsal cinsiyet temelinde Türkiye refah uygulamaları içinde incelenecektir.

3. TÜRKİYE’NİN CİNSİYET TEMELLİ REFAH REJİMİ

Türkiye refah rejimi, Güney Avrupa refah modeli içinde değerlendirilmektedir (Buğra, 2014: 18; Sallan Gül, 2015: 340). Coğrafi anlamdan ziyade kurumsal yapıların sunmuş olduğu refah politikaları belirli sınıflandırma içermektedir. Türkiye refah modelinde parçalı yapı ve farklı uygulamalar mevcuttur. Ailenin üstünden refah sağlama durumu, ekonomik gelişmelere bağlı olarak artırılan yardımlar gibi özellikler bakımından Türkiye, Güney Avrupa refah rejimi içinde değerlendirilmektedir (Sallan Gül, 2015: 340). Güney Avrupa modelinde Bismarkçı ve korporatist uygulamalar ağırlıktadır. Güney Avrupa’da gelir desteği, işteki statüye göre gruplandırılmıştır. Çalışanların; özel sektör çalışanı, kamu çalışanı ve kendi hesabına çalışan biçiminde ayrıldığı görülmektedir. Çalışanlara en azından emeklilik gibi sosyal destek sağlandığı halde; çalışmayan kesimleri veya toplumda herhangi gelire sahip olmayan kesimleri destekleyen asgari gelir desteği bulunmamaktadır (Ferrera, 1996/ 2006: 198- 199). Güney Avrupa refah rejimi özellikleri temelinde Türk refah yapısının da parçalı bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin sosyal yardımlar bakımından Türkiye’de

kurumsal bir yardım sistemi bulunmakla birlikte, tam olarak işlevsel ve kapsayıcı bir sistemden söz edilemez. Yoksullara, öğrencilere, evsizlere yönelik devlet kurumlarının yardım yapmasının yanında belediyelerin, işletmelerin, cemaatlerin, sivil toplum örgütlerinin ve kişilerin de bu kesime yardım yaptığı görülmektedir. Bakım hizmetlerinde bir kurumsallaşma mevcut değildir. Yaşlı ve çocuk bakımlarının yetersizliği bir yana bu hizmetlerin devlet, yerel yönetimler, özel kuruluşlar ve en yoğun olarak aile tarafından sunulduğu görülmektedir. Aile içinde de hizmetlerin çoğunluğu kadınlar tarafından yerine getirildiği kabul edilen bir durumdur⁴.

Türkiye’de refah hizmetlerini sunan kurumsal yapının parçalı olması, refah hizmetlerinin sunumuna da yansımaktadır. Türkiye’de refah hizmeti sunan ve sosyal alanı düzenleyen Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB)’dir. AÇSHB teşkilatı içinde yer alan Sosyal Güvenlik Kurumu, kurumsal yapı itibariyle Bismarck modeli temelinde sosyal sigorta tekniğine göre çalışan, işveren ve prim usulüne göre teşkilatlandığı görülmektedir. AÇSHB teşkilatı içinde yer alan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ise kurumsal yapı itibariyle ise tam olmasa da Beveridge modeli temelinde yoksul ve toplumsal yaşamdan geri kalmış vatandaşlara karşılıksız yardım sunduğu görülmektedir.

Diğer yandan Güney Avrupa modelinde olduğu gibi Türkiye’de de sosyal refah hizmetlerinin devlet tarafından aileye devredilmesi söz konusudur. Bingöl (2017) tarafından yapılan çalışmada; Türkiye’nin 2005-2015 dönemi hükümet programları

⁴ “2011 yılı ölçümlerine göre, hanedeki ev işleri (yemek, ütü, çamaşır, bulaşık, basit dikiş, akşam çay servisi, sofranın kurulup kaldırılması, evin temizliği ve günlük alışveriş) %88-95 arasında değişen oranlarda anne/kadınlar tarafından yapıldığı görülmektedir” (TÜİK, Mayıs 2013).

analiz edilmiş ve “*hükümet programlarında sosyal güvenlik çatısı altında sosyal yardım kavramı ile ilgili sıklıkla aile kelimesinin kullanıldığı tespit edilmiştir. 58. ve 59. Hükümet programlarında dönemin ekonomik krizlerin sonrasına rastlaması sebebiyle ilgili krizlerin dayanışma ve aile birliği olgusu ile atlatıldığı ifade edilerek, sosyal dayanışma ve aile birliğini muhafaza edecek sosyal yardım uygulamalarının hayata geçirileceği taahhüt edilmektedir.*” (sy. 241).

Türk toplumunda aile, en büyük refah kaynağı olarak kabul görmektedir⁵. Sosyal sorunlar ilk önce aile temelinde giderilmeye çalışılmakta ve aileyi aşan durumlarda devlet kurumlarına başvurulduğu görülmektedir. Bu durumda aile içinde kadının sosyal refah üretme hizmeti artmaktadır. Diğer yandan kadına yönelik toplumsal cinsiyet söylemleri de yaygındır. Kadının yeri evidir, erkek çocuk daha makbuldür, erkek çocuğun eğitime ağırlık verilmesi, yönetim kademesinin ailede ve aile dışı kurumlarda erkeğe verilmeli gibi algıların hala yaygın olduğunu görebiliriz. Bu tarz toplumsal cinsiyetçi söylemlerin kaynağı incelenirken kültürel, toplumsal, ekonomik, siyasal ve sosyal arka plan dikkate alınmalıdır.

Türk refah rejiminde bakım hizmetleri, Türk geleneğinden etkilenmiştir. Osmanlı’da olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti’nde de bakım hizmetleri aile temelinde gerçekleştirilmektedir. Aile içinde bakım hizmetleri kadının görevi olarak görülmüştür (Kalfa, 2010: 192). Türkiye İstatistik Kurumunun 2012 yılı verilerine göre; “*0-5 yaş grubunda çocukların yaşadığı hanelerde çocuk bakımını %89,6 oranında anneler üstlenirken, %1,5’ini babalar üstlenmektedir.*

⁵ Bireyleri en çok ailelerinin mutlu ettiğini ifade edenlerin oranı, 2012 yılında %69,6’dır (TÜİK, 2013).

Çocukların %2,4'ünün bakımı kreşler tarafından sağlanmaktadır” (TÜİK, Mart 2013).

Türk siyasi ve sosyal kültüründe 1980’li yıllardan sonra neo-liberal politika⁶ örneklerini görmek mümkünken, siyasi kültürümüzden kaynaklanan neo-muhafazakâr politikaları⁷ da görmek mümkündür. Acar ve Altunok (2015); neo-liberal politikalar, sosyal refah sağlama açısından devleti sınırlandırmaktadır. Neo-muhafazakâr politikalar ise kadınları “özel alana” itmektedir. Özel alan; işgücü piyasasına erişemeyen, eşine bağımlı, ailede çocuk doğurma ve çocuğa bakmakla var edilen bir kadın profili yaratılmasıdır. Neo-liberal politikalar çerçevesinde çocuk bakımı hizmetlerinin devlet tarafından sağlanmadığı, aile tarafından sağlanması gerektiği ve ailenin bu hizmet taleplerini devletten sağlayamadığı durumlarda hayır, yardım veya cemaat gibi kurumlardan sağlanması gerektiği bir yapı oluşturulmaya çalışılmaktadır (sy. 56).

Son yıllarda uygulanan neo-muhafazakar politikalarla kadınların özel alana sıkıştırılmaya çalışılması, kadınların işgücüne katılımındaki düşük oran ve kayıt dışı çalışma biçiminin kadınlar arasında yaygınlaşması; kadının sosyal güvenliğe erişiminde sorunları beraberinde getirmektedir. 2004 Hanehalkı Bütçe Anketi verilerine göre; Türkiye’de kadınların %84’ü bağımlı bir şekilde sosyal güvenceye erişebildiği halde, erkeklerde bu oran %7,4’tür. Bu yönüyle kadınların çoğu emekli aylığı ve sağlık hizmeti gibi edimleri eşlerinin üzerinden hak etmektedir (Elveren, 2015: 70-84). Türkiye’de

⁶ Sosyal güvenlik harcamalarının kısıtlanması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim gün sayısının artırılması, emekli aylık bağlama oranının düşürülmesi...

⁷ Kürtaj, eşcinsellik, doğum gibi konularda siyasi söylemin müdahalesi artmıştır.

sosyal güvenliğe erişim konusunda toplumsal cinsiyet eşitsizliği izlerinin var olduğu gözlenmektedir. Sosyal güvenliğe ve diğer haklara ulaşmada kadınların ikinci planda olmasının nedenlerinden biri kadınların işgücü piyasasına katılımının ve eğitim seviyelerinin düşük olmasıdır.

Türkiye ile dünyadaki kadın istihdamını karşılaştırma bakımından; 2007 ILO verilerine göre dünyada kadınların iş gücüne katılım oranı % 49,1 iken erkeklerde bu oran % 74,3'tür. Aynı yıl AB-25 ülkelerinde kadınların oranı; %58,6 iken erkeklerde bu oran %73'tür. Türkiye'de ise kadınların oranı %22,2 iken, erkeklerin oranı %64,3'tür (Dedeoğlu ve Şahankaya, 2015: 100). Kalkınma Bakanlığının 2012 verilerine göre; kadınların işgücüne katılım oranı %29,5, erkeklerin %50'dir. TÜİK'in 2018 Şubat verilerine göre, erkeklerde işgücüne katılma oranı %71,5, kadınlarda ise %33,3 gerçekleşmiştir. Son 10 yıl içinde kadınların işgücüne katılımı giderek artmakla birlikte yeterli seviyede değildir. Türkiye'de çocuk, yaşlı bakımı ve ev hizmetlerinin kadınlar üzerinde olması, kadınların çalışmasını engellemektedir. Bu bakımdan kadınların işgücüne katılımı düşük kalmıştır (Dedeoğlu ve Şahankaya, 2015: 93).

Türkiye'de kadınların işgücüne katılımının düşük seviyede olmasının nedenlerinden biri de kadınların erkeklere göre eğitim seviyesinin düşük olmasıdır⁸. Kadınlar erkeklere göre daha az eğitim aldıkları için işgücüne katılma ve işgücünde rekabet edebilme

⁸ "TÜİK verilerine göre Türkiye'de 2013 yılında 25 ve daha yukarı yaşta olan ve okuma yazma bilmeyen toplam nüfus oranı %5,7 iken bu oran erkeklerde %1,9, kadınlarda %9,4'tür. Lise ve dengi okul mezunu olan 25 ve daha yukarı yaştakilerin toplam nüfus içindeki oranı %18,2 iken bu oran erkeklerde %22,2, kadınlarda %14,4'tür. Yüksekokul veya fakülte mezunu olan toplam nüfus oranı %12,9 olup bu oran erkeklerde %15,1 kadınlarda ise %10,7'dir" (TÜİK, 2015) .

açısından zayıf duruma düşmektedir. Düşük ücret alma, esnek çalışma, erkeklerin dışında çevre işlerde çalışma, kriz dönemlerinde ilk olarak işten çıkarılma, kariyer ilerlemesinin erkeklere göre daha yavaş olması veya bazen durması (cam tavan etkisi) gibi durumlar kadınların karşılaştıkları sorunlardan birkaçıdır (Kalfa, 2010: 211).

Piyasa yapısı ve çalışma koşulları, kadın istihdamını etkileyen nedenlerden biridir. İş koşullarının ağırlığı, vardiya uygulamaları ve çalışma saatlerinin uzunluğu kadın istihdamı önündeki engellerdendir. Kadınlar bu koşullar karşısında çalışmayı tercih etse de diğer yandan esnek istihdam veya kayıt dışı çalışma gibi istihdam biçimleri de kadınlar arasında artmaktadır (Buğra, 2015: 19).

Ekonomik yapıdaki yüksek işsizlik ve belirsizlik, kadın için hatta annelik için engeldir. Kalıcı işlerde çalışan kadınların doğum oranı, geçici işlerde çalışan kadınların doğum oranının iki katıdır (Andersen, 2009/ 2011: 118). İşsizliğin yüksek olduğu ülkelerde kadınların işsizlik oranı erkeklerinkine göre daha yüksek seviyelerde olduğu bilinmektedir. Erkeklerden artakalan işlerde istihdam olanağı bulan ve yedek işgücü ordusu olarak görülen kadınların işsizlik ortamında iş bulamaması şaşırtıcı değildir. Oysaki kadınların işgücüne katılma fırsatı erkeklerinkine eşit olsa; birey, aile ve toplum açısından olumlu gelişmeler sağlanabilir.

Kadınların işgücüne katılması, kadınların ekonomik refahını artırıcı etki yapmasının yanında ailenin ekonomik yapısını da güçlendirmektedir. Gelişmiş toplumlarda kadınların istihdamdaki payı yüksek olduğu için ailelerin niteliksel açıdan daha yüksek seviyede olduğu tahmin edilebilir. Diğer yandan çift gelirli ailelerin artması, kadının gelirinin aile ekonomisindeki payının artmasını ve toplumsal

cinsiyet eşitliğinin oluşmasını sağlayabilir. Örneğin; Danimarka ile İspanya arasında yapılan bir karşılaştırma konuyu açıklayıcı niteliktedir. Danimarka’da 55 yaş altı çiftlerin %83’ü çift gelirli ve çift kariyerli olma normunu benimsemiştir. Danimarka’da bir kadının gelirinin aile bütçesindeki oranı %43’tür. İspanya’da çift gelirli ailelerin oranı ise %39; bir kadının aile bütçesine katkısı ise %25’dir⁹ (Andersen, 2009/ 2011: 120).

Kadının işgücüne katılımının artması, aile bütçesindeki gelir seviyesinin artması ve eğitim düzeyinin artması kadına pazarlık gücü kazandırır. Pazarlık gücü artan kadınların aile içindeki karar alma düzeyleri de artmaktadır. Örneğin; kadının ücretinin iki kat artması, cinsler arasındaki farkı %30’a düşürüyor ve eşlerin cinsiyete dayalı iş bölümünü on kat azaltıyor. Pazarlık gücünün artması toplumsal cinsiyet eşitliğine olumlu katkı sunmaktadır (Andersen, 2009/ 2011: 68).

Aldan ve Öztürk (2019), TÜİK’in hane halkı bütçe anketi (HBA) mikro veri setleri ve hane halkı işgücü anketi (HİA) verilerinden yararlanarak, 19-65 yaş aralığındaki kadınların (ortaöğretim çağındaki kadınlar araştırmaya dahil edilmemiştir) durumu incelenmiş ve 144.353 gözlem sayısına ulaşılmıştır. Bu çalışmada, Türkiye’de kadınların işgücüne katılımının arttığı ve bu artışın tarım dışında daha yüksek olduğu hesaplanmıştır. 2004 yılında toplamda kadınların işgücüne katılım oranı 31,5 iken 2016 yılında bu oran 38,6 olmuştur. Tarım dışında kadınların işgücüne katılımı, 2004 yılında 18,3 iken 2016 yılında 32,5 olmuştur (Aldan ve Öztürk, 2019: 10). 2004- 2016 arası dönemde kadın işgücüne katılımdaki artışta

⁹ 2001, Avrupa Topluluğu Hanehalkı Paneli verilerine dayanır.

toplumsal değerlerdeki değişimin ve kurumsal yapıdaki dönüşümün etkili olduğu düşünülmektedir (Aldan ve Öztürk, 2019: 13).

Türkiye’de boşanma oranı ve çekirdek veya tek ebeveynli aile yapısı oranlarındaki artış dikkat çekmektedir. Kadınların 2004 yılındaki medeni durumu bekar olanların oranı 16,9 iken, 2016 yılında 16,8 olmuştur. Evli kadınların oranı 2004 yılında 76,3 iken, 2016 yılında 75,0’dır. Dul/boşanmış kadınların 2004 yılındaki oranı 6,8 iken 2016 yılında 8,2 olmuştur. Aynı yıl aralığında çekirdek aile ve tek yetişkin aile yapısının oranı artmış, ataerkil aile yapısının oranı düşmüştür. Çekirdek aile oranı sırasıyla 66,8 ve 68,8’dir. Ataerkil aile oranı; 26,7 ve 23,7’dir. Tek ebeveynli aile oranı 5,8 ve 6,6’dır (Aldan ve Öztürk, 2019: 11).

Bir diğer husus Türkiye’deki demografik dönüşümün aile yapısı içinde kendisini göstermesidir. Ailede 18 ve altındaki çocukların bulunduğu hane oranı düşerken, yaşlı bulunan ailelerin oranı artmaktadır. 2004 – 2016 yılları dikkate alındığında; 0-5 yaş çocuk bulunan ailelerin oranı sırasıyla 32,7 ve 30,0’dur. 6-11 yaş çocukların bulunduğu ailelerin oranı sırasıyla 37,0 ve 28,5’dir. 12-18 yaş çocukların bulunduğu ailelerin oranı 39,8 ve 33,5’dir. Diğer yandan en az bir yaşlının bulunduğu ailelerin oranı 10,8’den 12,1’e yükselmiştir (Aldan ve Öztürk, 2019: 11).

Diğer yandan Türkiye’de 2004- 2016 döneminde kadınların eğitim düzeyinde yüksek artış yaşanmıştır. Herhangi bir diplomaya sahip olmayan kadınların oranı 20,9’dan 18,1’e düşmüştür. İlkokul mezunu kadınların oranı 50,7’den 32,8’e düşmüştür. Ortaokul mezunu kadınların oranı 6,3’dan 15,3’e yükselmiştir. Lise mezunu kadınların oranı 16,1’den 17,1’e yükselmiştir. İlkokul mezunu oranındaki

düşüşün, ortaokul veya lise mezunu oranındaki artışın nedeni zorunlu ortaöğretimin önce 8 yıla, daha sonra 12 yıla çıkarılmasının etkisi yüksektir. Bu dönemde üniversite mezunu kadınların oranı da artmıştır. 2014 yılında bu oran 6,0 iken 2016 yılında 16,7'dir. Eğitime devam süresi 2,7 yıldan 7,8 yıla yükselmiştir. İşsizlik oranı 9,7'dan 10,4'e yükselmiştir (Aldan ve Öztürk, 2019: 11).

Diğer yandan Türkiye'de kurumlarda ve işyerlerinde çocuk bakım hizmetlerinin sağlanması için yeterli seviyede çocuk bakım yerleri olmadığı için çalışan annelerin çocuk bakımını sağlamak için işi bıraktıkları görülmektedir. Belirli sayıda kadın çalıştıran kurum, kuruluş veya işletmelerin emzirme odaları ve çocuk bakımı sağlamak için kreş açma mecburiyeti bulunmaktadır (Kalfa, 2010: 212). Kadınlara ve çocuklara yönelik düzenleme örneklerini çoğaltabiliriz; ancak buradaki sorun bu düzenlemelerin tam olarak hayata geçirilememesidir. Kadın istihdamını artırmak için kreş açma zorunluluğunun işverene verilmesi, diğer yandan kadın istihdam etmemenin önünü açmaktadır. Bu durumda işverenler, belirli sayının (150 kadın) üstünde kadın istihdam etmeyi düşünmeyebilir (Buğra, 2015: 18; Dedeoğlu ve Şahankaya, 2015: 114). Diğer yandan 150 kadın çalışan olması durumunda kreş açma mecburiyetinin getirilmesi, daha az kadın çalışan olan işyerlerini kapsamaması yönünden ve çocuk bakım işinin sadece kadınlara hasletmesi yönünden bu düzenleme, toplumsal cinsiyet eşitsizliği sağladığı yönüyle eleştirilmektedir (Dedeoğlu ve Şahankaya, 2015: 114). Uygulamada karşılaşılan sorunlardan bir diğeri de kreş açma mecburiyeti olan işyerlerinin kreş açmamakta direnmesi ve işyerlerinin bu bakımdan yeteri kadar denetlemediğidir (Ulutaş, 2015: 737).

Türkiye’de iş ve aile uyumunu sağlamak için daha çok çocuk bakımı üzerinde durulmaktadır. İş aile yaşamı uyumunun sağlanması için dikkate alınması gereken bir diğer konu yaşlı bakımıdır. Türk refah rejimi uygulamalarında yaşlı bakımı üzerinde pek durulmadığı tahmin edilmektedir (Dedeoğlu ve Şahankaya, 2015: 105). Yaşlı veya hasta bakımı için Danimarkalı kadınların %3’ü işini bıraktığı; bu oranın Almanya’da %13, İngiltere’de %22, İspanya’da %25 olduğu tespit edilmiştir (Sarasa ve Mestres, 2005; akt. Andersen, 2009/ 2011: 73). Aldan ve Öztürk’e göre; Türkiye’de kadınların evli olması işgücüne katılımlarını negatif yönde etkilemektedir. Ataerkil ailede yaşamak, kadınların işgücüne katılımı ile pozitif ilişkilidir. Ev işleri, çocuk veya yaşlı bakımı gibi işler diğer hane bireyleri tarafından paylaşılması muhtemel olduğu için, bu durumdaki kadınlar görece olarak işgücüne daha fazla katıldığı düşünülmektedir (2019: 13).

SONUÇ

Genel olarak toplumsal sorunlarla, özel olarak ise toplumsal cinsiyet eşitsizliği uygulamaları ile bireylerin veya ailenin tek başına mücadele etmesi günümüz şartlarında mümkün görünmemektedir. Bu sorunların çözümü konusunda piyasaya da güvenilmemektedir. Günümüzde toplumsal sorunlar giderek farklılaşmakta ve artmaktadır. Bu çok boyutlu sorunlar karşısında devletlerin geleneksel yöntemlerle mücadele etmesi zaman ve kaynak israfına yol açmaktadır. Bu bakımdan devletlerin esnek, şeffaf ve verimli şekilde sorunlara çözüm üretmesi gerekmektedir. Önleyici politikaların yanında telafi etme hizmetini de kendi üzerine alma vakti gelmiştir. Sadece yasal düzenlemeler yaparak sorunların çözülmediği görülmektedir. Bu yüzden refah devletleri, özellikle Türkiye, ...miş gibi yapmaktan vazgeçmelidir. Türkiye’de refah sağlama konusunda yasal

düzenlemeler, birçok gelişmiş ülke yasal düzenlemelerinden iyi konumdayken; uygulama açısından istenen amaca ulaşamamıştır. Bu bakımdan Türkiye, Güney Avrupa refah modeli içinde değerlendirilebilir.

Türkiye’de çocuk ve yaşlı bakımı hizmetinin giderek artacağı tahmin edilmektedir. Bir yandan kadının işgücü piyasasına girmesi desteklenirken, diğer yandan çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinin aileye, özellikle kadınlar üzerine bırakılması, sosyal sorunların giderek artmasına ve derinleşmesine neden olmaktadır. Bu bakımdan çocuk ve yaşlı bakım hizmetlerinin en kısa sürede süratle artırılması ve bu hizmetlerin sunumu için yerel yönetimlerin maddi veya fiziki olarak desteklenmesi ve aynı zamanda verimli sonuç alınabilmesi için denetiminin sürdürülmesi gerekmektedir. Bu hizmetlerin sunumunda partizan tutumlardan kaçınılmalı ve eşitlik temelinde refah hizmeti sunma anlayışı geliştirilmelidir.

KAYNAKLAR

- Acar, F. ve Altunok, G. (2015). Neo- Liberalizm ve Neo- Muhafazakarlık Ekseninde Türkiye’de Özel Alan Politikası. Saniye Dedeoğlu ve Adem Yavuz Elveren (Der.). *Türkiye’de Refah Devleti ve Kadın*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Yayınevi, s. 23-61.
- Aldan, A. ve Öztürk, S. (2019). *Kadın İşgücüne Katılımında Artışın Belirleyicileri: Kuşak Etkisinin Ayrıştırılması*, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Çalışma Tebliği No: 19/05. Web: <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/79b697e0-916a-47e6-bf0b-b9e7f0600d31/wp1905.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-79b697e0-916a-47e6-bf0b-b9e7f0600d31-mA0nhYM> adresinden 08 Mart 2019’da alınmıştır.
- Andersen, G. E. (2011). *Tamamlanmamış Devrim Kadınların Yeni Rollerine Uymak*. (Çev. Selin Çağatay). İstanbul: İletişim Yayınları. (Eserin orijinali 2009’da yayımlandı). 12-18.
- Bingöl, U. (2017). *Türkiye’de 2005-2015 Dönemi Sosyal Politika Temel Konularını Esas Alan Akademik Yayınların ve Hükümet Programlarının Nitel Analizi*, (Basılmış Doktora Tezi) Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Buğra, A. (2015). Sosyal Politika ve Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları: Verimli Bir Birliktelik. Saniye Dedeoğlu ve Adem Yavuz Elveren (Der.). *Türkiye’de Refah Devleti ve Kadın*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Yayınevi, s. 13-23.
- Dedeoğlu, S. ve Şahankaya, A. (2015). Türkiye’de İş ve Aile Yaşamını Uyumlaştırma Politikaları. Saniye Dedeoğlu ve Adem Yavuz Elveren (Der.). *Türkiye’de Refah Devleti ve Kadın*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Yayınevi, s. 93- 121.
- Elveren, A. Y. (2015). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Açısından Bir Değerlendirmesi. Saniye Dedeoğlu ve Adem Yavuz Elveren (Der.). *Türkiye’de*

- Refah Devleti ve Kadın*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Yayınevi, s. 63-91.
- Ferrera, M. (1996). Sosyal Avrupa’da “Güney Avrupa Refah Modeli”. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (Der.). *Sosyal Politika Yazıları*. (Çev. Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban). (7. Baskı-2015). İstanbul: İletişim Yayınları, s. 195- 229.
- İlkkaracan, İ. (2008, 15 Mart). *Bakım Hizmetlerinin Sunumu ve İstihdam Politikalarına Yansıması*. KESK Kadın Sempozyumunda sunuldu, Ankara.
- Kalfa, A. (2010). Refah Rejimi Bağlamında Çocuk Bakımı Hizmetleri. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Sayı: 2010 /3, 191-220. Web: calismatoplum.org/sayi26/aslicankalfa.pdf adresinden 20 Kasım 2016’ da alınmıştır.
- Metin, B. ve Özaydın, M. M. (2016). *Çalışma ve Refah*. (İkinci Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özaydın, M. M. (2013). Cinsiyete Dayalı Refah Sınıflandırmaları Temelinde İş ve Aile Yaşamının Uyumlaştırılması Sorunu. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 15/3 (2013) 47-72. Web: <http://iibfdergisi.gazi.edu.tr/index.php/iibfdergisi/article/view/File/641/527> adresinden 22 Kasım 2016’da alınmıştır.
- Özdemir, S. (2005). Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 49 (2005). 231- 266. Web: <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iusskd/article/view/1023000463> adresinden 27 Kasım 2016’da alınmıştır.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, (2. Baskı). İstanbul Ticaret Odası Yayını. Web: www.ito.org.tr/itoyayin/0018458.pdf adresinden 19 Kasım 2016’da alınmıştır.

- Sallan Gül, S. (2015). Türkiye’de Eril Refah Rejimi, Kadına Yönelik Aileiçi Şiddet ve Sığınmaevleri. Saniye Dedeoğlu ve Adem Yavuz Elveren (Der.). *Türkiye’de Refah Devleti ve Kadın*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Yayınevi, s. 331- 361.
- Sarı, Ö. (2011). Toplumsal Cinsiyet ve Mesleki Rol İlişkisi: Hemşirelik Bölümünde Okuyan Erkek Öğrenciler Örneği. *Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2 (2011), 493-504. Web: <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/erzisosbil/article/view/5000045647> adresinden 3 Aralık 2016’da alınmıştır.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2013). *Haber Bülteni* (Sayı: 13662 Tarih:13 Mayıs 2013). Web: <http://www.tuik.gov.tr/HbPrint.do?id=13662> adresinden 19 Kasım 2016’da alınmıştır.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2013). *Haber Bülteni* (Sayı: 13458, Tarih: 08 Mart 2013). Web: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13458> adresinden 20 Kasım 2016’da alınmıştır.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2015). *Haber Bülteni; İstatistiklerle Kadın* (Sayı: 18619, Tarih: 05 Mart 2015). Web: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18619> adresinden 20 Kasım 2016’da alınmıştır.
- Ulutaş, Ç. Ü. (2014). İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları: Türkiye’de Yeni Politika Arayışları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 70, No: 3 (2015), 723- 750. Web: www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/70/3/7.-Cagla-Unluturk-Ulutas.pdf adresinden 20 Kasım 2016’da alınmıştır.

TÜRKİYE İŞ KURUMU’NUN KADIN İSTİHDAMI KONUSUNDAKİ ÇALIŞMALARI *

Aybars CAN
Türkiye İş Kurumu İstihdam Uzmanı

ÖZET

Ülkemizde kamu istihdam hizmetlerini 1946 yılından bu yana Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) yürütmektedir. Kurulduğu dönemde, temel olarak işçilere niteliklerine uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak görevleri bulunan İŞKUR, zaman içinde büyük dönüşüm geçirerek işgücü piyasasının önemli aktörlerinden birisi haline gelmiştir. İşgücü piyasası politikalarında belirleyici olma vizyonuna sahip bir kamu istihdam kurumunun, özel politika gerektiren gruplarda yer alan bireylerin işgücü piyasasında yaşamış olduğu sorunları görmezden gelmesi düşünülemez. Bu doğrultuda İŞKUR, işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü, ücret eşitsizliği, iş-yaşam dengesinin sağlanması ve doğum sonrası işgücü piyasasına dönüşte yaşanan zorluklar vb. sorun alanlarında kadınlara destek amaçlı birtakım uygulamaları hayata geçirmiştir. Bu çalışma kapsamında hem İŞKUR’un mevcut hizmetlerinden kadınların ne oranda faydalandığı hem de kadınlara özel sunulan çeşitli hizmetler incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: İŞKUR, Kadın İstihdamı, Aktif İşgücü Piyasası Programları

* Bu makale, yazarın “Çalışma Yaşamında ve Sosyal Güvenlik Sisteminde Kadın” konulu I. Çalışma İlişkileri ve Denetimi Sempozyumu’nda sunduğu bildiriden türetilmiştir.

TURKISH EMPLOYMENT AGENCY CONCERNING EMPLOYMENT OF WOMEN STUDIES

ABSTRACT

In Turkey, public employment services are run by Turkish Employment Agency (İŞKUR) since 1946. İŞKUR, which used to have the main objective of supporting jobseekers to find appropriate jobs according to their qualifications and skills, and supporting employers to find suitable workers for their vacant jobs has become one of the major actors of the labour market over time. An institution with a vision to be determinant in the labour market policies should not ignore the problems faced by disadvantaged persons in labour market. In this respect, İŞKUR has brought into action certain practices aimed at supporting women against problems such as low labor force participation rates, wages inequality, achieving work-life balance, and difficulties in returning to labour market after birth. Within the scope of this study, both the extent to which women benefit from the current services of İŞKUR and the various services offered to women will be examined.

Keywords: İSKUR, Women Employment, Active Labour Market Programs

GİRİŞ

Günümüzde çalışma ilişkilerinin rekabet temeline dayanması işgücü piyasasının yapısını doğrudan etkilemiş, çalışanların değerlendirilmesi sürecinde verimlilik ve performansın öneminin artmasına neden olmuştur. Bu rekabetçi sistem çalışanın iş yaşamının yanında özel yaşamını da düzenlemesini ve ikisi arasında başarılı bir denge kurmasını gerektirmektedir. Bu dengeyi kurma çabasında bireylerin konumlarındaki en büyük farklılık cinsiyet olarak karşımıza çıkmaktadır. Erkeklerin genel anlamda egemen olduğu bir işgücü piyasasında kadınların daha fazla yer alma çabası, toplumsal cinsiyet rolleri de göz önünde bulundurulduğunda birtakım zorluklarla karşılaşmalarına neden olmaktadır. Bu zorlukların arasında toplumsal cinsiyet rolleri nedeniyle işgücüne katılımı yaşanan sorunlar, ücret eşitsizliği, iş-aile yaşam dengesinde rol çatışması ve doğum sonrası işgücü piyasasına dönüşte yaşanan zorluklar (biyolojik dezavantajlar) yer almaktadır.

Kadınların işgücü piyasalarında karşılaştıkları engelleri aşmalarına yardımcı olmak için kamu politikalarının oluşturulması ve istikrarlı bir şekilde uygulanması, sağlıklı bir ekonomik büyüme için elzemdir. Bu noktada en büyük görev Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına ve akabinde çalışma hayatında oynadığı aktif rol nedeniyle Türkiye İş Kurumuna düşmektedir.

Çalışma kapsamında öncelikle ülkemizin kamu istihdam kurumu olan İŞKUR'un tarihsel sürecine kısaca değinilecektir. Sonrasında ise İŞKUR'un kadınlar tarafından ulaşılabilirliği noktasında mevcut faaliyetlerden kadınların ne derece faydalanabildiği, hizmet sunulan kadınların verileri kullanılarak

incelenecektir. Ardından özellikle kadınların hedef grup olarak belirlenerek hayata geçirilen uygulamalara yer verilecektir.

1. TÜRKİYE’DE KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNİN TARİHÇESİ

Ülkemizde kamu istihdam hizmetlerinin geçmişi 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu’na dayanmaktadır. Bu kanunun “İş ve İşçi Bulma” başlıklı dördüncü faslında 63. ve 71. maddeler arasında iş ve işçi bulma hizmetlerinin bir kamu hizmeti olarak Devlet tarafından yapılacağına, bu amaçla iş ve işçi bulma teşkilatının üç yıl içinde kurulmasına ve işe aracılık hizmetlerine ilişkin birtakım düzenlemeler yer almaktaydı (İş Kanunu, 1936). Belirlenen üç yıllık sürenin aşılması ve ardından İkinci Dünya Savaşı’nın başlaması nedeniyle İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) ancak 21 Ocak 1946 tarihinde kabul edilen 4837 sayılı “İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kurulabilmiş ve 15 Mart 1946’da faaliyete geçmiştir (İstihdamda 25. Yıl, 1971: 31). Söz konusu 4837 sayılı Kanunun 83/i maddesinde İİBK’nın görevi, "iş arayanlara niteliklerine uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun işçi bulmak" yani iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetleri olarak belirlenmiştir (Türkiye İş Kurumu, Tarihçe, 2019).

Kuruluşundan 1950’lere kadar İİBK faaliyetlerine daha çok deneme gözüyle bakılmış ve tereddütle yaklaşılmıştır. Kurum, 1961 yılından itibaren ise başta Almanya olmak üzere yurtdışından gelen işçi talepleri ve bu taleplerin karşılanması ile ilgili iş ve işlemleri yürütmüştür. Yüklenmiş olduğu bu görev sonrası yurtdışına işçi göndermeye odaklanan Kurum, yurtdışı işçi taleplerinin azaldığı 1973 yılı sonuna kadar yurtiçinde yükümlü olduğu sorumlulukları yerine getirmekte zorlanmıştır. 1973 Petrol Krizinin sanayileşen ülkeleri

etkilemesi, yaşanan durgunluk ve artan işsizlik, yurtdışından işgücü talebinin durmasına neden olmuştur. Bu gelişme, yurt dışına işçi göndermeye odaklanan İİBK ve kamu istihdam hizmetleri için gerileme sürecinin başlangıcı olmuştur. Kurum, dönüşen işgücü piyasasının yeni yapısına uyum sağlayamamış ve işgücü piyasasında kamu istihdam hizmetlerinin rolü gittikçe azalmaya başlamıştır (Türkiye İş Kurumu Tarihçe, 2019).

1980'li yıllarla birlikte dünyada neo-liberal politikalar ön plana çıkmaya başlamış, uluslararası çapta başlayan değişim ulusal ekonomilerde ve işgücü piyasalarında yeniden yapılanma ihtiyacını hissettirmiştir. Bu yıllarda Kurumun en çok dikkat çeken faaliyetleri, istihdamı zorunlu grupların (engelliler, eski hükümlüler ve terör mağdurları) istihdamında aracılık etmek ve uygulanması ile ilgili denetim faaliyetlerini gerçekleştirmek (Alper, 2003) ve 7 Mart 1962 tarih ve 6/221 sayılı Bakanlar Kurulu kararı gereği Kamu işçi alımlarına aracılık etmek olmuştur.

Bu ihtiyaç çerçevesinde Kurumu dönüştürmeye başlayan 80'li yıllar, Kurum için yeniden yapılanmanın zeminini şekillendirmiştir. Bu sebeple, dönem itibarıyla Kurumu değerlendirmek, ancak dünyada yaşanan gelişmeler ve bu gelişmelerin Türkiye'ye ve Kuruma yansması kapsamında; işgücü piyasasının liberalleşmesi, küreselleşme ve yapısal işsizlik, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarına uyum, fiziksel yetersizliklerle mücadele gibi süreçleri bir arada incelemekle mümkündür. Çünkü döneme has koşullar Kurumu yapısı, nitelikleri ve görevleri itibarıyla önemli ölçüde etkileyerek köklü değişikliklerin yaşandığı 2000'li yıllara taşımıştır.

Ekonomik ve sosyal hayatta yaşanan gelişmeler ve teknolojik yenilikler, kamu istihdam kurumlarının önemini artırmış ve işlevlerini

genişletme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Kurumun da dünyadaki ve ülkemizdeki teknolojik gelişmeleri ve işgücü piyasasında meydana gelen değişiklikleri izleyebilecek, ağdaş kamu istihdam kurumlarının üstlendiği görevleri yerine getirebilecek ve aktif işgücü programlarını uygulayabilecek bir yapıya sahip olması amacıyla, 4 Ekim 2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükümünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılmış ve yerine Türkiye İş Kurumu (İşKUR) kurulmuştur. Ancak, Anayasa Mahkemesinin 31 Ekim 2000 tarih ve E.2000/63, K.2000/36 sayılı kararı ile 617 sayılı KHK iptal edilmiş ve gereken yasal düzenlemenin yapılması için kararın Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren dokuz ay sonra yürürlüğü gireceğine karar verilmiştir. Verilen dokuz aylık süre, 8 Ağustos 2001 tarihinde sona ermiş, bu süre içerisinde gereken yasal düzenleme yapılmadığından Kurum, faaliyetlerini 2003 yılında kabul edilen 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu yürürlüğü girene kadar yasal dayanaktan yoksun olarak sürdürmek zorunda kalmıştır.

2. TÜRKİYE İş KURUMUNUN GÖREVLERİ

Tüm ülkelerin önemle üzerinde durduğu işsizlikle ve yoksullukla mücadele konusu, değişen işgücü piyasaları ile birlikte yeni yöntem ve önlemlerin uygulanmasını gerektirmiştir. Bu yüzden birçok ülke kamu istihdam kurumları aracılığıyla iş ve meslek danışmanlığı, aktif işgücü programları ve pasif işgücü programları gibi yeni yöntemlere başvurmuştur. Türkiye’de tüm bu faaliyetler, 4904 Sayılı Kanunla yeniden yapılandırılan Türkiye İş Kurumu’nun faaliyet alanına dâhil edilmiştir. Öte yandan, Kurumun nitelikli işgücüne daha kaliteli hizmet sunması ve örgüt yapısının yeniden düzenlenmesi de yeni yasanın amaçları olarak belirlenmiştir (Sayın, 2010: 420).

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Kurumun görevleri;

- a)** Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,
- b)** İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayımlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurulun çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,
- c)** İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek.
- d)** İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş

ve işçi bulma aracılığına izin verilmesine ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,

e) Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,

f) Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak,

g) Bakanlığın ilgili mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak olarak belirlenmiştir.

Çalışma kapsamında bu görevler arasından işgücü piyasasını en çok etkileyen kadınların bu faaliyetlere erişimi incelenecektir.

2.1. İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri

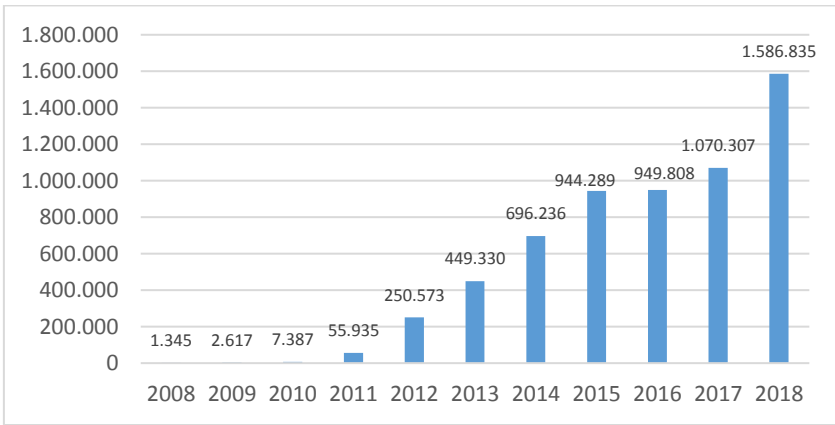
İŞKUR'un vatandaşlara sunmuş olduğu hizmetlerin başında kuruluşundan bu yana kısıtlı imkânlarla sunulan ve son dönemde ivme kazanan iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri gelmektedir.

İşgücü piyasasında iş ve meslek danışmanlığının öneminin anlaşılması ile Kurumun bu faaliyete ağırlık vermesi, İİBK'nın işgücü piyasasında daha etkin ve çağdaş bir yapıya getirilmesinin amaçlandığı ve Almanya Kamu İstihdam Kurumu (Bundesagentur Für Arbeit) iş birliğinde yürütülen "İstihdam ve Eğitim Projesi" kapsamındaki "İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Reorganizasyonu Bileşeni" çerçevesinde 1991 yılında beş Şube Müdürlüğünde "İş ve Meslek Danışmanlığı" servisi kurulması ile olmuştur (Kartal, 2012: 42). Servislerin kurulması ve yeniden yapılanma süreci ile birlikte 2011 yılında Genel Müdürlük bünyesinde İş ve Meslek Danışmanlığı

Dairesi Başkanlığı kurulmuş ve 2012 yılında 4.000 İş ve Meslek Danışmanı istihdam edilerek Kurum, iş ve meslek danışmanlığı özelinde güçlendirilmiştir (Can, 2017: 28).

İŞKUR'da görevli İş ve Meslek Danışmanları, meslek seçimi ve meslek değiştirme aşamasında bulunan kadın danışanlarla kendilerini, meslekleri ve eğitim olanaklarını daha ayrıntılı tanımaları üzerine bireysel görüşme gerçekleştirirken iş arayan kadınlarla yapılan görüşmelerde danışanlar, özgeçmiş hazırlama, mülakat teknikleri, iş arama yöntemleri gibi konularda bilgilendirilmekte ve niteliklerine uygun işlere yönlendirilmektedir. Bununla birlikte danışanlar, istediği takdirde işgücü piyasası ile ilgili diğer konularda bilgi alabilmektedir.

Şekil 1: Bireysel Görüşme Yapılan Kadın Danışan Sayısı



Kaynak: İŞKUR

Kurum kapasitesinin büyük gelişme göstermesi ile birlikte hizmet sunulan kadınların sayısında da artış olmuştur. Şekil 1’de son 10 yıl itibariyle bireysel görüşme yapılan kadın danışan sayıları yer almaktadır. 2008 yılında 1.345 kadın iş danışanla bireysel görüşme gerçekleştirilirken 2018 yılında bu sayı 1.586.835’e ulaşmıştır. Ayrıca 2018 yılı verileri incelendiğinde bireysel görüşme yapılan danışanların

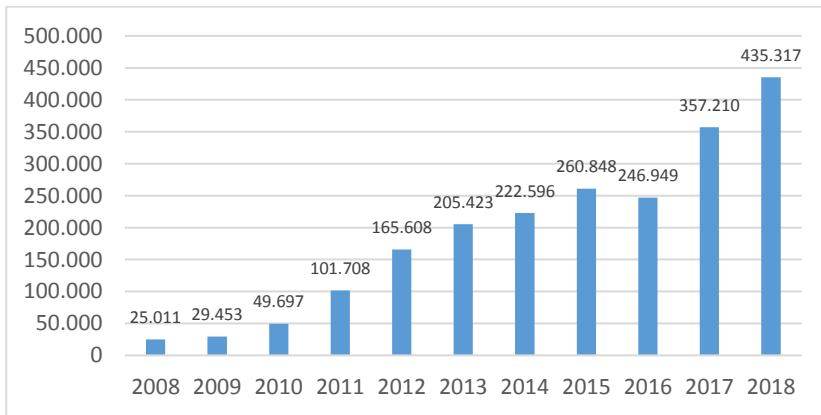
%43'ünün kadın olduğu görülmüştür. Bu durum da Türkiye'deki işgücünün cinsiyet dağılımına benzerlik göstermektedir. Kadınların iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerine erişmesinde sorun bulunmadığı değerlendirilmektedir.

2.2. İşe Yerleştirme Hizmetleri

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu istihdam kurumunun en önemli hizmetlerinden birisi de işe yerleştirme faaliyetidir. Kurum açısından işe yerleştirme kavramı, iş arayanların Kurumca ilan edilen işgücü taleplerine uygun bulunarak istihdam edilmeleri olarak tanımlanmaktadır (İŞKUR Veri Sözlüğü, 2015). İşverenlerin işçi talebi ile iş arayanların emek arzını eşleştirme işlemi, kamu istihdam kurumlarının en temel hizmetidir (Öksüz, 2017: 37).

Kurumun kadın iş arayanlara sunduğu aracılık hizmetleri de zaman içerisinde büyük artış göstermiştir. Şekil 2'de son 10 yıl itibarıyla Kurumun kadın işe yerleştirme sayıları görülebilmektedir. 2008'de yalnızca 25.011 işe yerleştirme yapılmışken 2018 yılında toplam 435.317 kadın işe yerleştirilmiştir.

Şekil 2: İŞKUR Kadın İşe Yerleştirme Sayıları



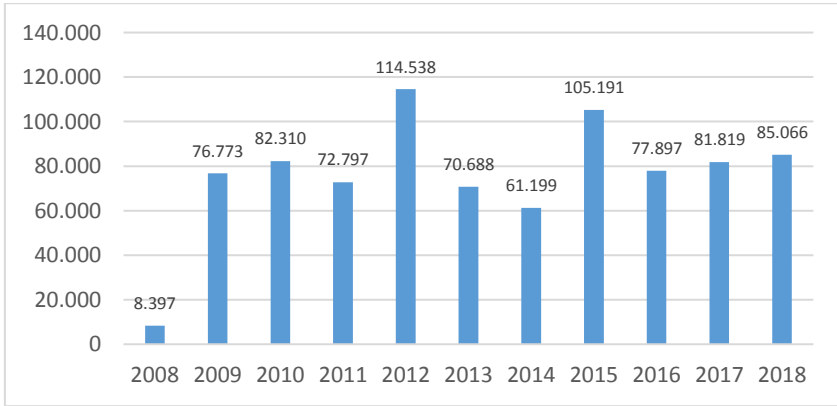
Kaynak: İŞKUR

2.3. Aktif İşgücü Programları

İŞKUR tarafından istihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına destek olması amacıyla aktif işgücü programları düzenlenmektedir. En sık düzenlenen aktif işgücü programları, mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, girişimcilik eğitim programları ve toplum yararına programlar olup bununla birlikte zaman zaman farklı hedef kitlelere yönelik kurs ve programlar da düzenlenebilmektedir.

Programların hangi mesleklerde düzenleneceğine karar verilirken İşgücü Piyasası İhtiyaç Analizleri sonuçları dikkate alınmaktadır. Böylece programlar, işgücü piyasasında en çok talep edilen mesleklerde düzenlenmekte, işverenler aradığı nitelikte işçileri istihdam ederken iş arayanların da hem daha kısa sürede iş bulma hem de istihdamda kalıcı olma şansı yükselmektedir.

Şekil 3: Mesleki Eğitim Kursları Kadın Kursiyer Sayısı



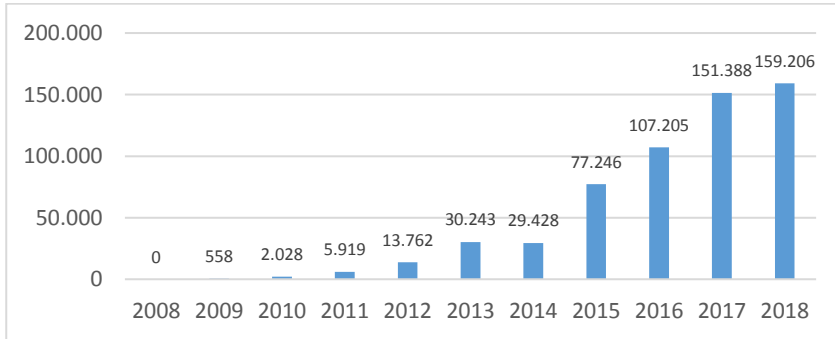
Kaynak: İŞKUR

Mesleki Eğitim Kursları, kişilerin mesleki bilgilerini geliştirerek iş bulmalarını kolaylaştırmak ve istihdamda kalıcı

olmalarını sağlamak amacıyla önceden belirlenen mesleklerde düzenlenen kurslardır. Şekil 3'te Mesleki Eğitim Kurslarına katılan kadınların sayıları görülmektedir. Kurslara katılan toplam katılımcıların %72,5'ünü kadınların oluşturması, kadınların meslek edinme amacıyla bu kurslara yoğun ilgi gösterdiğini göstermektedir. Bununla birlikte yıllar itibarıyla kurslara katılan kadın sayısında görülen dalgalanmaların nedeni, Kurumun bir diğer aktif işgücü programı olan ve işsizlerin edinmek istedikleri mesleğin işyeri uygulamasını da görmesine imkân sağlayan İşbaşı Eğitim Programlarına ilgi göstermesidir.

İŞKUR'un özel önem atfettiği aktif işgücü programlarından birisi de 2009 yılında uygulamaya geçen İşbaşı Eğitim Programıdır. İşbaşı Eğitim Programı, İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin mesleki tecrübe kazanmaları, eğitimini aldıkları mesleklerde pratik yapabilmeleri ve çalışma hayatına uyum sağlaması amacıyla düzenlenen programlardır. Programın temel amacı, işsizlere iş tecrübesi ve çalışma kültürü kazandırmak ve işverenlere nitelikli elemanlarını kendilerinin yetiştirmelerine imkân sağlamaktır (Gökyay, 2012: 62).

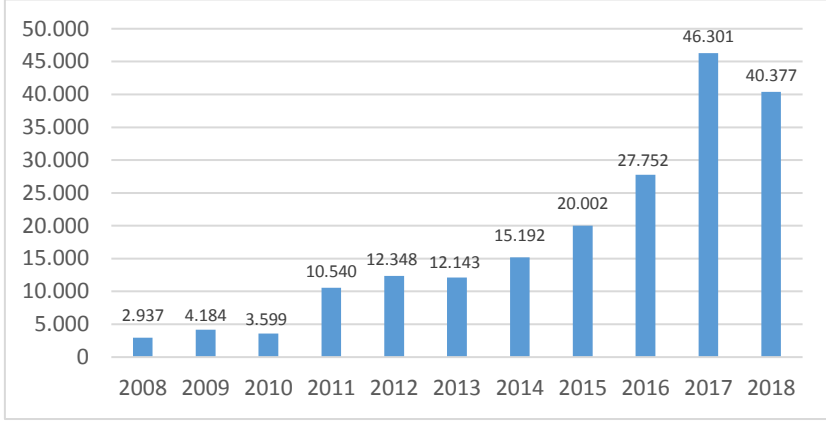
Şekil 4: İşbaşı Eğitim Programı Kadın Kursiyer Sayısı



Kaynak: İŞKUR

Şekil 4'te son 10 yıl itibariyle İşbaşı Eğitim Programlarından faydalanan kadın sayısı görülebilmektedir. 2018 yılı verileri incelendiğinde, program kapsamında, diğer aktif işgücü programlarında olduğu gibi katılımcıların yarısından fazlasını (yaklaşık %53) kadınlar oluşturmaktadır.

Şekil 5: Girişimcilik Eğitim Programı Kadın Kursiyer Sayısı



Kaynak: İŞKUR

İŞKUR'un bir diğer aktif işgücü programı ise işyeri açmak isteyen vatandaşların işlerini kurmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olmak amacıyla uygulanan Girişimcilik Eğitim Programı'dır. Program kapsamında katılımcılara temel seviye girişimcilik eğitimi verilmekte ve eğitim sonunda verilen sertifika ile katılımcılar, KOSGEB Yeni Girişimci Desteğine başvurabilmektedir.

Katılımcıların cinsiyet dağılımı incelendiğinde ise 2018 yılında katılımcıların yaklaşık yarısını kadınlar oluşturmuştur. İŞKUR, kadınların işgücü piyasasında ücretli çalışmalarının yanı sıra kendi işlerini kurmalarına da destek olmaktadır.

İŞKUR'un düzenlemiş olduğu aktif işgücü programlarından en fazla yararlanan grupların başında kadınlar gelmektedir. 2017

yılında düzenlenen kurs ve programlarda katılımcıların %55'i, 2018 yılında düzenlenen kurs ve programlarda katılımcıların %57'sini kadınlar oluşturmuştur. Aktif işgücü programlarıyla İŞKUR, kadınların işgücü piyasasına girişinde ve istihdamının sürekliliğinde yaşadığı sorunlara, mesleki niteliklerin geliştirilmesi yoluyla bir çözüm sunmaktadır. Ayrıca daha nitelikli çalışanların ücretlerinin de daha yüksek olacağı düşünüldüğünde kadınların işgücü piyasasında yaşadığı ücret eşitsizliği sorununa da olumlu katkı yaptığı düşünülmektedir.

3. KADIN İSTİHDAMINA YÖNELİK PROJE VE PROGRAMLAR

3.1. İş'te Anne Projesi

Ülkemizde çocuk bakım yükümlülüğü ve hane içi yükümlülüklerin kadınlar üzerinde bırakılması, kadınların işgücü piyasasına katılmasının önündeki en büyük engellerden birisidir. TÜİK'in Hane Halkı İşgücü Araştırması Mart 2019 verileri incelendiğinde işgücüne dâhil olmayan kadınların %54'ünün ev işleriyle meşgul olmaları nedeniyle işgücüne dâhil olmadığı görülmekte olup bu kategoriye girenlerin tamamı kadındır. Bununla birlikte TÜİK'in yayınlamış olduğu 2014-2015 Zaman Kullanım Araştırmasına göre bireylerin hane halkı ve aile bakımına ayırdığı zaman, çalışan kadınlarda günde ortalama 3 saat 31 dakika iken çalışan erkeklerde 46 dakika olmuştur.

“Kadın İstihdamının İş'te Anne Projesi ile Desteklenmesi” 2018 yılının Ağustos ayında kamuoyuna açıklanan Birinci 100 Günlük Eylem Planı Kapsamında açıklanan projelerden bir tanesidir. Projenin hedef kitlesini, doğum nedeniyle işgücü piyasasından uzak kalan kadınlar oluşturmuştur. Mesleki Eğitim Kursları ve İşbaşı Eğitim

Programı katılım şartlarına haiz olan ve 0-15 yaş arası çocuğu olan kadınlar projeden faydalanabilmiştir.

Proje 1 Eylül tarihinde başlamış, 2018 yılı sonuna kadar 78 ilde toplam 5 bin 91 kadın kurs ve programlardan faydalanmıştır. Proje kapsamında 996 kadın İstihdam Garantili Mesleki Eğitim Kurslarına katılırken 4 bin 95 kadın İşbaşı Eğitim Programlarına katılmıştır (Türker ve Yılmaz, 2019). Projeden yararlanan kadınlara programa devam ettikleri her gün için 70 TL (2019'da 80 TL'ye yükseltilmiştir) tutarında katılımcı zaruri gideri ödenmiştir. Bununla birlikte şartları tutan kadınlara ayrıca aylık 400 TL'lik çocuk bakım desteği sağlanmıştır.

3.2. Kadınlar İçin Daha Çok ve Daha İyi İşler: Türkiye'de İnsana Yakışır İş İçin Kadınların Güçlendirilmesi Projesi

Kadınlar İçin Daha Çok ve Daha İyi İşler: Türkiye'de İnsana Yakışır İş İçin Kadınların Güçlendirilmesi Projesi, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve İŞKUR iş birliği ve İsveç Uluslararası Kalkınma ve İş Birliği Ajansı (SIDA) finansmanıyla yürütülmüştür. Proje 2013 yılında başlamış ve 2018 yılında sona ermiştir. Pilot iller olarak Ankara, Bursa, Konya ve İstanbul belirlenmiştir.

Projenin 3 temel amacı olarak;

- Kadın istihdamının artırılması ve yaygınlaştırılması konusunda ülke çapında kapsayıcı ve bütünsel bir politika geliştirilmesi,
- Aktif işgücü politikaları ile kadınların insana yakışır iş imkânlarına erişmesine destek olunması,

- Toplumsal cinsiyet eşitliği alanında farkındalık oluşturulması ve ülkemizde kadın istihdamının güçlendirilmesine katkı sunulması hedeflenmiştir (Proje Bilgi Notu, 2018).

Proje kapsamında belirlenen pilot illerde girişimcilik, insan hakları, çalışan hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği konularında toplam 800 kadına eğitim verilmiştir. Bu eğitimlerden girişimcilik eğitimlerine katılan 400 kadından 50'ye yakın kadın, bir yıl içinde kendi işini kurmuştur. Farklı sektörlerden 2 binden fazla çalışana toplumsal cinsiyet eşitliği eğitimleri verilmiştir (İnsana Yakısrı, 2018: 17).

Bununla birlikte 28 girişimci kadına 2.000 USD tutarında mikro hibe desteği ve danışmanlık hizmeti verilmiştir. İşgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırmak amacıyla 830 kadına iş arama becerileri eğitimi verilmiştir.

Ayrıca projede toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadın istihdamına dair başarı hikâyelerinin konu edildiği kısa belgesel yarışması düzenlenmiş olup birinciliği, 35 yıldır otomobil lastiği işini yürütmekte olan 76 yaşında bir kadının hikâyesini anlatan kısa film kazanmıştır. Yarışmada ikinciliği erkek berberliği yapan bir kadın berberi ve üçüncülüğü ise İstanbul'da taksi şoförlüğü yapan bir kadının hikâyesini anlatan kısa filmler almıştır. Bu kısa filmlerde yer alan kadınların hikâyeleri, özellikle erkek egemen mesleklerde yapılan cinsiyet ayrımcılığına karşılık güzel bir örnek teşkil etmiştir.

3.3. Çocuk Bakım Desteği

Çocuk Bakım Desteği, 2017 yılının Aralık ayında gerçekleştirilen İstihdam Şurasında kamuoyuna açıklanan istihdam paketinde yer alan desteklerden bir tanesidir.

Destek kapsamında kursiyer zaruri giderlerinin yanında sanayi sektöründeki mesleklerde düzenlenen mesleki eğitim kurslarına ve imalat sektöründeki mesleklerde düzenlenen işbaşı eğitim programlarına katılan kadınların bakmakla yükümlü oldukları 2-5 yaş arası çocukları için aylık en fazla 400 TL bakım desteği kurs/program süresince karşılanmaktadır. Bununla birlikte evlat edinen kadınlar da bu destekten faydalanabilmektedir.

3.4. Yarım Çalışma Ödeneği

“Doğum ve Evlat Edinme Sonrası Yarım Çalışma Ödeneği” 10 Şubat 2016 tarih ve 29620 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa Ek Madde 5 ile çalışma hayatına girmiştir. Yarım çalışma, İş Kanununda yer alan doğum sonrası analık hali izni sonrasında çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla (çocuğun sağ olması kaydıyla) kadın işçiye ve üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen kadın veya erkek işçiye belirli koşullar altında 60 ila 360 gün arasında haftalık çalışma süresinin yarısı kadar verilen ücretsiz izin olarak tanımlanmaktadır (Yarım Çalışma Ödeneği). Bununla birlikte söz konusu izindeki işçilerin İşsizlik Sigortası Kanunundaki şartları sağlamaları halinde çalışmadıkları süre için verilen ödenek de Yarım Çalışma Ödeneği olarak adlandırılmaktadır.

Ödenekten faydalanabilmek için;

- İşçi adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması,
- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılması,

- Analık hali izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde en yakın İŞKUR birimine Doğum ve Evlat Edinme Sonrası Yarım Çalışma Belgesi ile başvuruda bulunulması gerekmektedir.

Doğum yapan kadınlar ile 3 yaşından küçük çocuğu evlat edinen kadın veya erkek çalışanların analık izninin bitiminden itibaren;

- Birinci doğumda 60 gün,
- İkinci doğumda 120 gün,
- Sonraki doğumlarda ise 180 gün süreyle haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilebilmektedir. Çoğul doğumlarda bu süreler 30 gün eklenmektedir. Çocuğun engelli doğması hâlinde bu süreler 360 gün olarak uygulanmaktadır.

Bununla birlikte işçinin ücretsiz iznine denk gelen zamanlar için ödenen yarım çalışma ödeneği süresi ise;

- Birinci doğumda en fazla 30 gün,
- İkinci doğumda en fazla 60 gün,
- Sonraki doğumlarda en fazla 90 gün,
- Çocuğun engelli doğması hâlinde en fazla 180 gün,
- Çoğul doğumlarda ilave edilen her 30 gün için 15 gün olarak belirlenmiştir.

Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneğinin günlük miktarı, kişinin çalıştığı işte aldığı ücret ne olursa olsun, günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır. 2019 yılı için bu ücret aylık 1.269,50 TL'dir. Ayrıca ödenek süreler için asgari ücret üzerinden malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ile genel sağlık sigortası

primi işçi ve işveren payları İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır.

3.5. Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların İstihdamı Teşviki

İŞKUR'un kadınlara yönelik önemli faaliyetlerinden birisi de istihdam teşviklerinin finansmanını sağlamasıdır. Bunlardan kadınlara yönelik teşviklerden birisi Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların İstihdamı Teşvikidir. Teşvik kapsamında son 6 aydır işsiz olan 18 yaşından büyük kadınları, istihdam edildiği tarihten önceki son 6 ayın ortalama sigortalı çalışan sayısına ilave olarak istihdam eden özel sektör işverenlerinin prime esas kazanç üst sınırına kadarki sosyal güvenlik primi işveren payları (2019 yılı için 524,47 TL ile 3.933,54 TL) İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. Teşvikin süresi kadın işsizlerin Mesleki Yeterlilik Belgesi olup olmadığına, Mesleki ve Teknik Okul veya İŞKUR Kurslarını bitirip bitirmediğine ve İŞKUR'a kayıtlı olup olmadığına göre 24 aydan 54 aya kadar değişmektedir.

Ayrıca 2018 yılında Çalışma Hayatında Milli Seferberlik kapsamında hayata geçirilen İlave İstihdam Teşviki kapsamında imalat ve bilişim sektörü ile kadın, genç ve engellilere yönelik destek tutarında ve süresinde farklılaştırma yapılmıştır. Teşvik kapsamında destek süresi 12 ay ile sınırlı iken işe alınan kişinin 18 yaşından büyük kadın, 18 yaşından büyük 25 yaşından küçük erkek veya kuruma kayıtlı engelli olması durumunda bu süre 18 aya çıkmaktadır.

SONUÇ

Bu çalışmada kadın istihdamını artırma çalışmaları kapsamında İŞKUR faaliyetlerinin üzerinde durulmuştur. Zaman içinde Kurumun kapasitesinde meydana gelen artışın, kadın

istihdamının artırılmasına ve çalışma koşullarının iyileştirilmesine olumlu katkıda bulunduğu gözlenmiştir. Kurumun kadınlara yönelik faaliyetlerinin temel anlamda bireyin mesleki becerilerini geliştirerek istihdam edilebilirliğini artırmayı ve istihdamda kalıcılığını hedeflediği söylenebilmektedir. Daha fazla beceri ve deneyim işgücü piyasasında daha fazla ücreti de beraberinde getirdiğinden ücret eşitsizliğinin giderilmesine de aynı zamanda katkıda bulunmaktadır. Bununla birlikte aktif programlar ve teşvikler, kadınların kayıtlı istihdamını destekleyerek kayıt dışı istihdamlarının düşmesinde pay sahibi olmuştur.

Son dönemde yapılan faaliyetlerde, kadınların doğum sonrası işgücü piyasasına geri dönüşü için ekstra bir çaba sarf edildiği görülmektedir. İş'te Anne Projesi, Çocuk Bakım Desteği gibi uygulamalar, çocuk bakım sorumluluğunun kadın üzerinde kalması nedeniyle işgücü piyasasından kopan kadınları hedef almaktadır.

Kadınların çalışma hayatında daha aktif rol alması kuşkusuz toplumsal hayattaki rollerini de iyileştirecektir. Bu nedenle bu faaliyetleri salt ekonomik açıdan değerlendirmek doğru olmaz. İşgücü piyasasında kadınlar lehine yapılacak her düzenleme aynı zamanda kadınların toplum içindeki konumunu da olumlu yönde etkileyecektir.

KAYNAKÇA

- 6/221 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (1962, 7 Mart). Resmi Gazete (Sayı: 11053). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11053.pdf>, Erişim Tarihi: 01.03.2019.
- Alper Y. (2003). İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan Türkiye İş Kurumu'na. *ISGUC The Journal of Industrial Relations and Human Resources*, 5 (2)
- Anayasa Mahkemesi. 31 Ekim 2000 tarih ve E.2000/63, K.2000/36 sayılı Karar
- Can A. (2017). *Türkiye'de ve Seçilmiş Ülkelerde Kariyer Danışmanlığı Araç ve Yöntemleri ile İŞKUR için Öneriler*. İŞKUR Uzmanlık Tezi
- Gökyay Ç. (2012). İŞKUR'dan Gençlere Destek: İşbaşı Eğitim Programları. *İstihdamda 3i Dergisi*, (7), 62-63
- İnsana Yakışır İş için Kadınların Güçlendirilmesi Projesi Kapanış Konferansı (2018). *İstihdamda 3i Dergisi*, (26), 16-17
- İş ve İşçi Bulma Kurumu (1971). *İstihdamda 25. Yıl* (15 Mart 1946-15 Mart 1971), İş ve İşçi Bulma Kurumunun 25. Hizmet Yılı Armağanı, Ayyıldız Matbaası, Ankara
- İş Kanunu (1936, 15 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 3330). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf>, Erişim Tarihi: 02.04.2019.
- İŞKUR (2015). *İŞKUR Veri Sözlüğü*. Erişim Adresi: <https://media.iskur.gov.tr/15708/iskur-verisozlugu-2015.pdf>, Erişim Tarihi: 13.03.2019.
- Kadınlar İçin Daha Çok ve Daha İyi İşler Kapanış Konferansı ve Proje Bilgi Notu. (2018). Erişim Adresi: <http://esitizberaberiz.org/wp-content/uploads/2014/02/B%C4%B0LG%C4%B0-NOTU-TR.pdf>, Erişim Tarihi: 23.02.2019.
- Kartal D. (2012). Düünden Bugüne İŞKUR'da İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri. *İstihdamda 3İ Dergisi*, 1(4), 42-45

- Öksüz D. (2007). *İŞKUR'un İşe Yerleştirme Hizmetleri, Özel Sektör Üzerinde Etkisi ve Etkinliğinin Artırılması*. İŞKUR Uzmanlık Tezi
- Sayın A. (2010). İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 49, 405-423
- Türker Ş. ve Yılmaz A. (2019). Kadın İstihdamında Yeni Bir Boyut: İş'te Anne Projesi. *İstihdamda 3i Dergisi*, 29, 78-83
- Türkiye İş Kurumu (b.t.). *Tarihçe*. Erişim adresi: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/tarihce/>, Erişim Tarihi: 02.03.2019.
- Türkiye İş Kurumu Kanunu. (2003, 5 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 25159)
- Yarım Çalışma Ödeneği. Erişim adresi: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/yarim-calisma-odenegi/>

TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAR

Tahsin ÇAYIROĞLU

Sosyal Güvenlik Denetmeni/ İş Güvenliği Uzmanı/
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Bilim Uzmanı

ÖZET

Bu çalışmada liberalizm ve diğer yaklaşımlar ekseninde yoksulluk, sosyal adaletsizlik ve gelir dağılımında eşitsizlik, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar ele alınmıştır. İkinci Dünya Savaşı ile yükselişe geçen refah devleti teorisinin, neo-liberal politikalar sonucu eleştiriye maruz kalması ve sosyal politika üretmede dünyadaki temel yaklaşımlar irdelenerek konuya bir bütünlük kazandırılması istenmiştir. En son Türkiye’nin sosyal politikaya bakışı ve özetle uygulanan sosyal politikalar ele alınmıştır.

Bilindiği üzere sanayi devrimiyle birlikte burjuva ve işçi sınıfı adı altında iki yeni sınıf ortaya çıkmıştır. Sanayi devriminin öncesinde ve sonrasında yaşanan göçler, emek sömürsü, çocuk ve kadın istismarı, yoksulluk gibi temel sorunlar sosyal politikaların merkezinde olmuştur. İşte bu çalışmanın amacı da dün ve bugün arasındaki sosyal politikaları var olan perspektifler içinde incelemek ve analiz etmektir.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Çalışma Koşulları, Emek Piyasası, Neoliberalizm, Sosyal Demokrasi.

SOCIAL ASSISTANCE IN TURKEY

ABSTRACT

In this study, poverty, social injustice and inequality in the distribution of income, social security and social benefits were discussed in the framework of liberalism and other approaches. The theory of the welfare state, which has risen with the Second World War, has been criticized as a result of neo-liberal policies and the basic approaches in the world in producing social politics have been examined. The most recent view of Turkey on social policy and the social policies implemented in summary are discussed.

As it is known, the industrial revolution has emerged two new classes under the name of the bourgeois and the working class. The main problems of migration, labour exploitation, child and women abuse and poverty experienced before and after the industrial revolution have been at the centre of social policies. The aim of this study is to examine and analyze the social policies between yesterday and today within the existing perspectives.

Key Words: Globalization, Working Conditions, Labour Market, Neoliberalism, Social Democracy.

GİRİŞ

İnsanlar çeşitli yöntemlerle sosyal güvenliklerini sağlayabilirler. Bu bakımdan en başta karşımıza bireysel tasarruf yöntemi çıkmaktadır. Bu yöntem sayesinde kişi yarınını garanti altına almaya çalışmakta, böylece geleceğe yönelik kaygılarını hafifletmektedir. Bir diğer unsur olarak karşımıza toplu tasarruf yöntemi çıkmaktadır. Bu yönteme göre bireysel değil kolektif olarak tasarruf edilir (Şakar, 2011: 159). Kolektif sistem içinde de kamu tarafından yürütülen sosyal güvenlik sistemleri gerçek güveni sağlamaktadır. Bu şekilde sosyal sigorta, sosyal hizmet ve sosyal yardım programlarıyla bireyler bugün ve yarınında kendini güvende hissetmektedir.

Kapitalizm insanı iş gücüne indirgeyen, onun emeğini meta olarak gören sistemdir (Buğra, 2015, 49). İşte, bu noktada bir sosyal güvenlik sistemi koruyucu ve güven verici bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sanayi İnkılabı, modern iktisat tarihçileri tarafından insanlık tarihinin ikinci önemli dönüm noktasını oluşturmaktadır. 1750 ilâ 1830 yılları arasında ilk defa İngiltere’de başlayan bu gelişme, Batı insanının yaşam tarzını ve seviyesini köklü şekilde değiştirmiştir (Gürkan, 1997: 113). Hiç kuşkusuz insanlık tarihinde Sanayi Devrimi büyük bir dönüşüm başlatmıştır.

İlerleyen tekniğe tabi olarak, kapitalizmin gelişmesi 18’inci yüzyılın sonlarında, başta İngiltere olmak üzere iktisadi yönden gelişmiş olan Batı Avrupa ülkelerinde sanayinin de gelişmesine yol açmıştır (Çelik, Caniklioğlu ve Canbolat, 2016: 3). Hakikaten geçmiş bütün asırlar içinde 19’uncu yüzyılın, bugüne kadarki insanlık tarihinde “en çok değişen yüzyılı” olduğu her türlü tartışmadan istisnadır (Tuna ve Yalçıntaş, 1994: 22).

Ticaretin ve kentlerin gelişmesi Sanayi Devrimi'ne ve bu da işçi sınıfının doğmasına neden olmuştur. Hiçbir çalışma ekonomisi sorunsal Sanayi Devrimi temelinden bağımsız açıklanamaz. Hobsbawn, “Devrim Çağı 1789-1848” kitabının ilk satırlarında çağdaş anlamları kazanmış birkaç sözcük olduğundan söz eder: “Endüstri”, “fabrika”, “işçi sınıfı”, “kapitalizm”, “grev”, “yoksulluk” bu sözcüklerden bazılarıdır (Ceylan-Ataman, 2016: 3). Buna “sosyal politika”, “sosyal sigorta”, “sosyal yardım”, “sosyal hizmet” ve “sosyal güvenlik” kavramlarını da eklemeliyiz. Sosyal politika ve sosyal güvenlik konuları refah toplumu açısından iç içe geçmiş olgulardır. Bugün sosyal güvenlik sistemi denilince akla malullük, yaşlılık, ölüm, analık ve hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı, işsizlik, aile ödeneği sigorta kolları gelmektedir.

Bu çalışmada genel olarak Türkiye’de sosyal güvenlik uygulamaları tanımlanmıştır. Sosyal sigortalar ve sosyal yardımların geçmiş ve günümüzdeki uygulamaları tanımlanırken literatür taraması yapılarak betimleyici bir araştırma modeli uygulanmıştır.

1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ve TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Tanımı ve Kapsamı

Sosyal güvenlik, belirli sosyal risklerin yol açabileceği gider artışları ve gelir kayıpları gibi iktisadi sonuçlarına karşı bireylerin güvenliklerinin temin edilmesidir. Başka ifadeyle sosyal güvenlik kaza, analık, hastalık, yaşlılık, işsizlik, sakatlık, ölüm ve çocuk bakımı gibi sosyal risklerin neden olabileceği gelir kayıpları veya gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanmasıdır (Dilik, 1992: 10). Aynı şekilde sosyal güvenlik kavramı güvenli bir gelecek sağlayan, sistem ya da kurumlar topluluğu olarak ifade edilebilir (Yılmaz, 2014: 5). Genel anlamda sosyal güvenlik, “herkesin hastalık,

analık, işsizlik, yaşlılık ve ölüm gibi insan iradesi dışında meydana gelen risklere karşı güven içerisinde olması gerektiğinin yanı sıra; beslenme ve barınma gibi her türlü ihtiyacın karşılanmasıdır” biçiminde İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ndeki yerini almıştır (Ayhan, 2012: 43).

Diğer taraftan sosyal güvenlik, çalışma hayatında çokça karşılaştığımız üzere “iş ve sosyal güvenlik hukuku” adı altında iş mevzuatıyla birlikte anılmaktadır. Süzek (2008); “her ne kadar başlangıçta sosyal güvenlik hukuku sadece işçilerin belirli risklere karşı korunması amacını izlediğinden iş hukukunun bir bölümü olarak nitelendirilmekteyse de kanımıza göre sosyal güvenliğin günümüzdeki gelişimi onun bağımsız bir hukuk dalı olarak kabul edilmesini zorunlu kılar” şeklinde ifade etmiştir (Süzek, 2008: 5).

Sosyal güvenliği zaruri kılan gereksinimlere risk denilmektedir, bu riskler (tehlikeler) iki farklı başlık altında değerlendirilebilir: Fiziki tehlikeler ve iktisadi tehlikeler. Fiziki tehlikeler hastalık, maluliyet, analık, kazalar, yaşlılık, ölüm olarak beş şekilde karşımıza çıkarken; iktisadi tehlikeler işsizlik ve aile gelirin yetersizliği şeklinde görülür (İzgi, 2008: 85).

102 numaralı ILO sözleşmesi sosyal güvenliğin dokuz temel sosyal riskini şu şekilde sıralamıştır:

- Hastalık (Gelir kaybına yol açan risklerin karşılanması),
- Hastalık (Sağlıkla alakalı bakım gideri),
- Yaşlılık,
- İşsizlik,
- İş kazası ve meslek hastalıkları,
- Malullük,
- Analık,

- Ölüm,
- Aile yardımları (ILO, 2017).

1.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

1.2.1. Genel Olarak Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi

Sosyal güvenlik kavramı literatürde 1930’lu yıllarda yer almaya başlasa da sosyal güvenliğe benzer uygulamalara İlk ve Orta çağlarda rastlamak mümkündür. İlk çağlarda sosyal risklere karşı güvence aile veya kabile içi dayanışmalar olarak karşımıza çıkmaktaydı, sonraki dönemlere baktığımızda mevcut risklere karşı korunma gereksinimi din merkezli kurum ve kuruluşlarca sağlanmıştır (Yüksel, 2016: 4). İnsanlar her zaman riskler ve belirsizlikler karşısında yardım ve desteğe ihtiyaç duymuştur. Eski dönemde bu yardım ve desteğin giderilmesi aile veya dini ya da sosyal cemaat ve cemiyetler yoluyla sağlanmıştır.

Sanayi Devrimi öncesinde devletlerin sosyal güvenlik uygulamaları çok sınırlıdır. 1601 yılında İngiltere’de “Yoksulluk Yasası” ve akabinde 1662 yılında “İskan ve Nakil Yasası” çıkarılmıştır. Bu iki yasa da yoksulluğa karşı mücadeleyi amaç edinmiştir (Şakar, 2011: 16). Ancak bu uygulamalar yetersiz kalmış ve kalıcı çözümler getirmemiştir.

Sosyal sigorta sistemi, Almanya’da 1880’li yıllarda çıkarılan yasalarla oluşmaya başlamıştır (Dilik, 1992: 48). İngiltere’de 1911 yılında milli sigorta yasası çıkarılmış, hastalık ve sakatlık sigortasıyla birlikte dünyada ilk kez işsizlik sigortası da düzenlenmiştir. 1942 yılındaki “Beveridge Raporu” ile İngiliz sosyal güvenlik sistemi gelişimini sürdürmüştür (Şakar, 2011: 23). Yoksulluk, çağdaş toplumların yüz karası olup, sorunun çözülmesi için de sistemli bir yapının kurulmasını gerektirmektedir. Yoksulluğun ortadan

kaldırılması raporun ana amacıdır (Koç, 2006: 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.

14 Ağustos 1945 tarihli ABD Sosyal Güvenlik Kanunu ise modern anlamda sosyal güvenliğin meydana çıkışı ve hukuk düzeni tarafından kabul edilmesinin ilk sembolü sayılmaktadır (Güzel ve Okur, 2004: 22). Netice itibariyle sosyal güvenlik çağımızda temel bir insan hakkı olarak görölmektedir. 1948’de BM Genel Kurulunca ilân olunan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 22’nci maddesinde ve hemen tüm devletlerin anayasalarında sosyal güvenliğe insan haklarından biri olarak yer verilmiştir (Bilgili, 2008: 7).

Sosyal güvenlik politikalarının gelişiminde Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (UÇÖ/ILO) ciddi bir rolü vardır. 1952 tarihli ILO toplantısında 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi” sosyal güvenliğin asgari normlarını tayin etmiş ve daha sonra bu normların içeriğı zenginleştirilmiştir. Bu sözleşmeye göre

sosyal güvenliğin temeli; hastalık (bakım giderleri); hastalık (gelir kaybına sebep riskin giderilmesi); yaşlılık; işsizlik; iş kazası ve meslek hastalıkları; analık; ölüm; malullük ve aile yardımları olarak dokuz unsurdan meydana gelmektedir (Ayhan, 2012: 52). Buna ek olarak, 102 numaralı “Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi”nde risklerin kaynağı 5 başlık altında toplanmakta ve bu doğrultuda mücadele yöntemleri geliştirilmiştir. Bunlar mesleki nedenlerden kaynaklı olarak doğabilen iş kazaları ve meslek hastalıklarını niteleyen mesleki riskler, insanların biyolojik yapısından kaynaklı olarak doğabilecek her türlü yaşam ve ölüm döngüsünü içinde barındıran fizyolojik riskler, değişen sosyal hayata bağlı olarak doğabilen işsizlik, değişen sosyal yaşantıları kapsayan sosyo-ekonomik risklerdir (Şakar, 2011: 158).

Sosyal güvenlik iki ana temele dayanmaktadır. Bunlardan ilkinin; yardımlar, ikincisini ise sosyal sigortalar oluşturur. Sosyal yardımlar; katkısız, yani primsiz dağıtım yöntemiyle oluşturulmaktadır. Bu anlayış temelinde kimsesiz, muhtaç, yaşlı, malul, yetim, kısacası tamamen güvencesiz kesimleri barındırmaktadır (Oğlak, 2007: 67). Sosyal sigortalara baktığımızda sosyal yardımların işleyiş tarzından çok farklı olduğunu görmekteyiz. Bu sisteme göre bireyler prim ödeyerek, yani katılımda bulunarak, gelecekte karşılaşılabilecekleri riskleri telafi etmeye çalışmaktadır (Güvercin, 2004: 23).

1.2.2. Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi

Batı Avrupa’da günümüzdeki anlamıyla sosyal güvenlik sistemi Sanayi Devrimi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nda sanayileşme ve buna bağlı olarak işçi sınıfının fazla olmaması sınırlı sayıda ve dağınık sosyal güvenlik kurumlarıyla sosyal güvence sağlanmasını gerektirmiştir (Kurt, 2004: 3-4). Cumhuriyet öncesinde, özellikle aile içi yardımlaşma, meslek

örgütleri ve dinsel hayır kurumları sosyal korumaya yönelik yapılanmalar olarak ortaya çıkmıştır. İmparatorluk döneminde lonca sistemi olarak anılan, özellikle el sanatlarıyla uğraşanların meslek örgütleri bulunmaktaydı (Bilgili, 2008: 8-9). Bunlar daha çok esnaf örgütlenmesine yönelik sosyal güvenceler sağlayıp, İmparatorluk’taki işçi sınıfına yönelik sosyal güvenlik tedbirlerini içermektedir. Sosyal güvenceler ilk defa 19’uncu yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmıştır.

İlk olarak 1865’de Dilaver Paşa Nizamnamesi ile Ereğli Kömür Havzası’nda çalışan işçileri iş kazalarına karşı koruyucu müdahaleler ve iş kazasına maruz kalan işçilere işverenlerin teminat ödemesi yükümlülüğü getirilmiştir. 1866’da Askeri Tekaüt Sandığı, 1880’de Mülkî Memurlar Sandığı, 1890’da Seyri Sefain Tekaüt Sandığı, 1909’da da Askeri Tekaüt Sandığı ile Mülkî Memurlar Sandığı’nın birleştirilmesiyle Askeri ve Mülkî Tekaüt Sandığı ve 1917’de Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Bu sandıklar daha çok memurların emeklilik durumlarını düzenlemeye yönelik gelişmelerdir (Kurt, 2004: 4). 1909’daki Nizamname ve 1910’da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine Yardım Nizamnamesi daha ziyade işçilerin çalışma koşulları ve kısmî de olsa hastalık, kaza, yaşlılık gibi risklere karşı varsaydığı yardımlarla dikkat çeker (Bilgili, 2008: 9).

Cumhuriyetin ilanından bir süre evvel 1921’de çalışma şartlarını düzenleyen ve yardım sandığı özelliğindeki kuruluşlarla ilgili Zonguldak ve Ereğli Kömür Havzası’nda çalışan işçileri kapsamına alan iki kanun çıkarılmıştır. Bu kanunlarla kurulan sandıklar daha sonra 1923’te “Amele Birliği” adı altında birleştirilmiştir (Talas, 1953: 75).

Devletçi bir ülke olduğu söylenen Türkiye’de özellikle devletçi olan tek parti döneminde, yoksullukla mücadele devletin sorumlulukları arasında sayılmamıştır (Buğra, 2015: 98).

Cumhuriyetin ilanından 1945'e gelinceye kadar Türkiye'de bir sosyal güvenlik sisteminin örgütlenmediğini; bu tarihe kadar oluşturulması düşünülen sosyal güvenlik sisteminin ilkelerini ortaya koyan çeşitli yasalar çıkarılmış, bunun yanı sıra kapsadığı risklere karşı sınırlı olan emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kurulduğu belirtilmektedir (Bilgili, 2008: 10).

Sosyal sigortalarla alâkalı yasa hükümlerini uygulamak amacıyla 09.07.1945'te 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Yasası çıkarılmıştır (Kurt, 2004: 6). Nitekim 3008 sayılı İş Kanunu'nun 100 üncü maddesi bütün işçileri kapsayan bir sigorta kurumunun kurulmasını hükme bağlamıştı. Böylece İş Kanunu'na tabi çalışanların dağınık halde bulunan sosyal güvenlik sandıkları birleştirilmiştir. Bu kapsamda kurulan İşçi Sigortaları Kurumu'nun adı da, 1964'te Sosyal Sigortalar Kurumu şeklinde değiştirilmiştir.

Kamu görevlilerinin sosyal güvenlik hakları ise 08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası ile sağlanmış, bu tarihe kadar dağınık durumda olan ve kamu görevlilerine sosyal güvence sağlayan tüm kanun ve sandıklar da birleştirilmiştir (Bilgili, 2008: 11).

Tarımsal işler dışında faaliyet gösteren bağımsız çalışanların sosyal güvenlikleri ise 02.09.1971 tarihindeki 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası (Bağ-Kur) ile sağlanmıştır (Bilgili, 2008: 11). 17.10.1983'te kabul edilen iki yasa tarım alanında faaliyet gösteren bir kesimi sosyal sigortalara kavuşturmuştur. Bu yasalar 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Yasası ile 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Yasası'dır (Kurt, 2004: 6).

Türkiye'de sosyal güvenlik hakkı ilk defa 1960 Anayasası'nın 61'inci maddesiyle anayasal bir nitelik kazanmıştır. Böylece herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu hakkın sağlanması için sosyal sigortalar ve sosyal yardım örgütünün kurulmasının devletin

ödevi olduğu vurgulanmıştır. 1982 Anayasası’nın 60’ncı maddesinde de; “herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” hükmü gereğı sosyal güvenlik hakkı anayasayla güvence altına alınmıştır (T.C. Anayasa, 1982). Sosyal demokratik refah rejimi, Kuzey Avrupa ülkelerinde yaygın olup eğitim, sağık ve çalışma gibi temel insan haklarını piyasa ilişkilerinden ayrı tutmaya çalışmaktadır. Bu ülkelerde vatandaşların hak talepleri evrensel bir sisteme tabidir. Kıta Avrupası’nda ise refah devleti muhafazakâr özellikler gösteren, korporatist bir sistemdir. Piyasadan meta-dışılaştırılamayan1 sosyal haklara rağmen, sosyal piyasa ekonomisi tarzı ile piyasanın sınırlı bir eleştirisini içermektedir. Varlık araştırması ve sigorta sistemine dayanarak evrensel bir sistemi tercih etmez. Sosyal eşitsizlikler üretmeye eğilimlidir ancak piyasanın risklerinden korunmayı da beraberinde getirir. Azda olsa piyasa risklerinden sistematik korunma sağlanması bir avantaj olarak değerlendirilebilir. Anglo Amerikan demokrasilerin liberal modeli ise, piyasadan kaynaklanabilecek olumsuz sonuçlara bariyer olmayı hedefler, örgütlü refah oluşumlarının özel bir anlayışıdır ve basit tanımlamasıyla klasik yoksulluk yasalarının uzantısıdır (Özdemir, 2004).

Tarihsel gelişim sistemine bağılı olarak dünyada birbirinden farklı iki sosyal güvenlik modelinin ortaya çıktığı ve uygulandığı görölmektedir. Bunlardan birincisi, ulusal veya universal sosyal güvenlik sistemi; ikincisiyse mesleki faaliyet ölçüsüne dayalı sosyal sigorta modelidir (Güzel, 2005: 61). Üçüncü model olarak da karma sosyal güvenlik sistemlerini gösterebiliriz.

Dünyada Esping Andersen refah rejimine dayanan üçlü bir sınıflandırmanın olduğu görölmektedir. Bunlar; Liberal veya Piyasa Merkezli Refah Rejimine, Muhafazakâr veya Kıta Avrupası Refah

Rejimine (Korporatist), Sosyal Demokrat veya İskandinav Refah Rejimi'ne tabidir (Yıldırım ve Şahin, 2019: 2529).

Günümüzde tüm dünyada, özellikle AB'ye üye ülkelerin büyük bir kısmında ağırlıklı olarak uygulanan Bismark (Avrupa) Modeli, kural olarak mesleki faaliyet ölçüsüne tabi olmaktadır. Bireyler bağımlı ya da bağımsız çalışma şekillerine göre kapsama alınmakta, sistemin finansmanı esas olarak kazanca göre alınan sigorta primine dayanmaktadır (Güzel, 2005: 61). Neticede 1999 yılından sonra Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde başlayan reformlarla birlikte Güney Avrupa Refah modeli kapsamında değerlendirmektedir (Taşçı, 2016, 13).

Kamuoyunda “Sosyal Güvenlik Reformu Yasaları” olarak bilinen ve hem kamusal yapıyı, hem de uygulanan yasalarını yeni baştan tanzim eden geniş bir değişiklik yapılmıştır. 16.05.2006 tarihinde 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası çıkarılmış, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Yasası yayımlanmıştır (Bilgili, 2008: 14). Ancak 5510 sayılı Kanun'un bazı maddelerinin iptali nedeniyle anılan kanun 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece bütüncül bir yapı benimsenerek, bütün vatandaşları kapsayan ve tek çatı altında örgütlenen bir sosyal güvenlik sistemine doğru adım atılmıştır.

2. SOSYAL DEVLET ve SOSYAL YARDIMLAR

2.1. Sosyal Yardım Kavramı ve Tanımı

Geçmişte sosyal yardımlar, Mısır ve Roma'da dini zorunluklarla yapılıyorken, Yunan toplumlarında esnaf birliklerince yerine getirilmekteydi (Karadoğan, 2015: 124). Daha sonraları 1601 yılında İngiltere'de kabul edilen “Yoksulluk Yasası” ile sosyal devlet uygulamaları hukuki düzenlemelerde yer almaya başlamıştır (Türkoğlu, 2013: 275).

Sosyal yardımlar, sosyal devlet politikası anlayışıyla iç içe geçmiş uygulamalardır. Dolayısıyla sosyal yardımlar, sosyal devlet olmanın bir zaruryeti olarak da değerlendirilebilir. Sosyal politikalar, sosyal sınıf ve çıkarlar arasında uzlaşma kurma gereksinimi ve arayışı ile alâkalı olmakla beraber, diğer taraftan devletin çok geniş çapta sosyal eşitlik ve adalet kurma sorumluluklarından çıkmaktadır (Metin, 2011: 181). Modern devlet yoksul kesimleri koruma yönündeki mesuliyetinin bir gereksinimi olarak meydana çıkan kamu yönlü sosyal yardımlar yoksulların kollanmasında mühim bir vasıttır. Sosyal yardımların esas gayesi, muhtaçlara, muhtaçlık şartları ortadan kalkarak, yardıma ihtiyaç duymadan yaşamlarını devam ettirebilecek hale gelinceye kadar gelir güvencesinin sağlanmasıdır (Öğülmüş, 2011: 84). Sosyal devlet anlayışının temelinde sosyal yardımlar yatmaktadır. Sosyal yardımlar, yardıma muhtaç durumda olanların kamu adına asgari bir seviyede yaşamayı garanti edilmesidir.

Sosyal devlet anlayışı yoksullukla mücadele, yurttaşların belirli bir yaşam standardının altına düşmeden yaşamaları ve negatif özgürlüklerinden ya da siyasî haklarından adaletli olarak faydalanabilmeleri için sosyal ve iktisadi haklarla desteklenmesi anlayışı üstüne bina edilmiştir. Yoksullukla mücadele bir hayırseverlik değil de devletin yükümlülüğü olarak görülmüştür (Gül ve Gül, 2007: 7).

ILO, sosyal yardımların güvence altına alınmasını anayasal zorunluluk olarak tanımlamıştır. Sosyal yardımlar vergiyle karşılanan, asgari ihtiyaç standardına uygun, makul oranda olup, kanunen az geliri olan kimselere fayda sağlayan hizmet ve programlardır.

Sosyal yardımlar amaç itibarıyla, kişiler açısından, sosyal ve ekonomik risklerin neden olduğu gelir azalması ve/ veya gelir kayıpları yaşadığı zamanlarda, sosyal devlet temellerinde vatandaşlık hakkı kapsamında ve öz saygı seviyelerine zarar vermeden, insan

şerefine yakışır şekilde, sosyal olarak sunulan hizmetler bütünlüğü olarak değerlendirilmektedir (Karadoğan, 2015: 125). Bir diğer tanıma göre sosyal yardımlar, sosyal güvenlik mekanizmasının açıklarını kapamaya yönelik tamamlayıcı bir olgudur (Metin, 2011: 185). Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere sosyal yardımlar, sosyal devlet politikasının bir gereği olarak sosyal güvenlik sisteminin içinde, ancak sosyal sigortalardan farklı olarak, yardıma muhtaç kesimlerin asgari ve temel gereksinimlerini karşılamaya dönük sosyal politika uygulamalarıdır.

Aynî veya nakdî yardımlar olarak ikiye ayrılan sosyal yardımlar sosyal koruma amacını taşımaktadır. Sosyal yardımların finansman kaynağı genel olarak vergiler olup, giderleri de hazineden karşılanmaktadır. Bu haliyle de sosyal sigortalardan ayrılmaktadır. Sosyal yardım alanların sosyal yardım sistemine bir katkısı bulunmamaktadır. Sosyal yardımlar, en kısa sürede muhtaç kişiye karşılıksız, aynî ya da nakdî gelir sağlayıcı bir kamusal işleme dayanmaktadır. Buradaki en önemli kıstas, kişinin muhtaç durumda olmasıdır. Bu da muhtaçlık testi ya da başka araştırmalarla yapılmaktadır.

Yapılan sosyal yardımlar, nitelik itibarıyla yoksulluğun azaltılmasında bir katkı sağlamamakta yalnızca yardım alan kişilerin geçici olarak geçimlerini sağlayabilecekleri birer araçtır. Bu açıdan değerlendirmek gerekirse, sosyal yardımlar ülkede var olan yoksulluğun giderilmesi ve tekrar ortaya çıkmasını önlemeye yönelik bir politika olmamakla birlikte bir ölçüde de olsa, ülkede var olan gelir eşitsizliğindeki uçurumları azaltma amacını taşımaktadır. Toplumsal uyumun tesis edilmesi ve kişilerin toplumdan dışlanmaması açısından sosyal yardımlar, hem etik hem de iktisadî manada önemlidir (Karadoğan, 2015: 125).

Talas, sosyal yardımların, sosyal sigortalar gibi, yoksul ve az gelirli insanların ve sınıfların refahları doğrultusunda kamu sorumluluğu ilkesinden doğduğunu ifade etmektedir. Sosyal yardımları sosyal sigortalardan ayıran en temel ve önemli özellik de tek taraflı olmasıdır (Talas, Toplumsal Politika, 2001). Bu nedenle sosyal yardımlar primsiz sosyal güvenlik rejimleri olarak da kabul edilmektedir.

2.2. Türkiye’de Sosyal Yardım Politikasının Gelişimi

Osmanlı’da yardımlaşma ve dayanışma kültürü önemli bir yere sahipti ve üçayak üzerine kurulmuştu. İlk ayağında aile içi yardımlaşmalar yer almaktadır. Aile içi yardımlaşmalar geleneksel toplumlarda önemli bir yere sahiptir. Tarımsal iktisadi ilişkilerin egemen olduğu, kırsal bölgelerde yaygın olarak görülen bir sosyal yardımlaşma sistemidir. İkinci ayağına baktığımızda vakıflar tarafından yapılan yardımları görebiliriz. Osmanlı’da vakıflar iki şekilde oluşmaktaydı. Birincisi, bizzat yardım alınan vakıflardır ve bu türlü vakıflara da hayır vakıfları denilirdi. Bunlar medreseler, aşevleri, hastaneler, camiler gibi kurumlardı. İkincisi, her hangi bir arazinin ya da yapının gelirlerinin hayır kurumlarına bağışlanması gibi hayır kurumlarını destekleyen vakıflardır. İmparatorlukta üçüncü yardımlaşma yöntemi dini kaideler çerçevesinde yapılan yardımlar olup, fitre ve zekat bu kapsamda mühim yardımlardır. Toplumda zengin olanlar, yoksul halde olanlara fitre, sadakat, bağış, zekât, adak, kurban, kefareti adı altında sosyal yardımlarda bulunurlardı. (Zengin, Şahin ve Özcan, 2012: 135-136). Ancak 19. yüzyılla birlikte Türkiye’de sosyal yardımların kurumsallaşmaya başladığı da görülmektedir. Nitekim İmparatorluk’tan Cumhuriyet’e hâlâ önemini koruyan sosyal yardım kurum ve kuruluşları intikal etmiştir.

19’uncu yüzyılın ikinci yarısını geçtiğimizde, 1877’deki Dersaadet Belediye Yasası ile belediyelere sosyal yardım konusunda

görevler verilmişti. Aynı dönemde Himaye-i Eftal yani, Çocuk Esirgeme ve Hilal-i Ahmer yani, Kızılay da sosyal yardım konusunda pek mühim bir yere sahiptir. Sokaklarda yaşayan insanlara yönelik kurulan Darülaceze, şehit çocuklarına yönelik kurulan Darüleytamlar ve sosyoekonomik açıdan muhtaç halde olan çocukların yetiştirilmesi maksadıyla sosyal yardım faaliyeti uygulayan Darüşşafaka da imparatorluğun son döneminde hizmet sağlamış sosyal yardım kuruluşlarıdır (Zengin, Şahin ve Özcan, 2012: 135-136).

Balkan Harbi, Harb-i Umumi ve İstiklal Savaşı'na giren halkın yorgun düşmesi, yerli girişimcinin yok deneyecek kadar az, sermaye ve teknolojininse yetersiz olmasından dolayı serbest piyasa kurallarıyla işletilmeye çalışılan ekonomide başarı sağlanamamıştır (Karabulut, 2010: 979). Belirtildiği üzere Türkiye'deki yoksulluğun kapitalist dinamiklerle giderilemeyeceği, aksine ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve iktisadi durumla alâkalı olduğu aşîkârdır.

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde modern anlamda sosyal yardım sistemi henüz kurulamamıştır. 1976 yılına kadar sosyal yardımlar hâlâ gönüllük esasına dayanmaktaydı. Cumhuriyet dönemi boyunca Darülaceze, Kızılay, Çocuk Esirgeme ve Yardım Sevenler Derneği sınırında sosyal yardım anlayışı devam etmiştir. Bugün bile bu izleri taşımakta ve devlet ile gönüllü kuruluşlar sosyal yardım alanında içe geçmiş vaziyette (İpek, 2015: 89), olmasına karşın sosyal, kültürel ve ekonomik haklar hem 1961 Anayasası, hem de 1982 Anayasası ile güvence altına alınmıştır. Böylece devlete, sosyal hakların yüklediği görevleri yerine getirme sorumluluğu verilmiştir (Gül ve Gül, 2007: 17).

Siyasi enerjinin, kitlesel yoksulluğun köyün çözülmesini önleyerek kontrol altında tutmaya odaklandığı bir ortamda, şehir yoksulluğuyla mücadele konusunda devletin sorumluları epeyce geri planda kalmaktadır. Devletçi dönemin yoksulluk meselesine,

paradoksal bir şekilde, kuvvetli bir gönüllülük vurgusuyla yaklaşması, bu halin bir neticesidir. Ama bu vurgu, aynı anda, tarihsel arka planın, bilhassa Osmanlı vakıflarının özelliğiyle de uyumludur (Buğra, 2015: 152). Değerlendirme yapılırken İmparatorluk döneminin sosyal yardım yaklaşımının yanında on yıllardır süren bir savaş yoksulluğu, sanayileşememiş olması ve İkinci Dünya Savaşı’nın etkilerinin de göz önüne alınması gerekmektedir. Buna rağmen 1924 yılında hafta tatilinin düzenlenmesi, 1925 yılında Aşar’ın kaldırılması, 1926 yılında Borçlar Kanunu’nun çıkarılması, 1930 yılında Umumi Hıfzısıhha Kanunu’nun çıkarılması ve 1940 yılında Köy Enstitüsü’nün kurulması gibi düzenlemeler sosyal politika, dolayısıyla da sosyal devlet yolunda atılmış önemli adımlardır.

1946 yılı sosyal politika ya da başka ifadeyle sosyal güvenlik açısından Türkiye’de bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Konuyla ilgili olarak Çelik (2013); “1946 yılı Çalışma Bakanlığı’nın kurulması ve iş kazalarıyla analık sigortası (İşçi Sigortaları Kurumu) sisteminin yürürlüğe girmesi açısından önemli olduğunu: aynı yıl İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun kurulduğunu; 1949 yılında yaşlılık sigortası sisteminin kabul edildiğini; 1951 yılındaysa iş mahkemelerinin kurulduğunu, böylece sosyal politikaya ilişkin kurumsal önlemler alınmaya başlandığını; bu önlemlerin Batı Avrupa’da sosyal devletin güçlendiği bir döneme denk geldiğini” belirtmektedir. Bu da Türkiye’nin diğer konularda olduğu gibi sosyal politika veya sosyal güvenlik konularında Avrupa’daki gelişmelerden etkilendiğine delalet etmektedir.

Demokrat Parti (DP) döneminde, savaş sonrası dönemde CHP Hükümeti’nin başlattığı köylüyü topraklandırma projesi çok geniş bir kitleyi kucaklayacak biçimde devam etti. Aynı zamanda DP döneminde köyle şehir arasındaki duvarları kaldırarak göçün önünü açan siyaseti, bazı araştırmaların belirttiği gibi küçük köylülüğün

çözülmesini engellemekte gayet etkili oldu (Buğra, 2015: 166). 1961 Anayasası Türkiye’de sosyal politikanın gelişiminde köklü bir yönelim değişikliği anlamına gelmektedir. 1961 Anayasası sosyal dinamiklerin gelişmesine imkân sağlayan güçlü bir sosyal içeriğe ve özgürlükçü bir yaklaşıma sahiptir. Anayasayla devlet “demokratik, sosyal bir hukuk devleti” olarak tarif edilmiştir. (Çelik, 2013: 13). Gerçekten de 61 Anayasası ile Türkiye tarihinde ilk defa “sosyal bir hukuk devleti” ilkesini benimsenmiş olup, sosyal güvenlik bir devlet politikası haline gelebilmiştir. Tarihsel kültür çerçevesinde hayırseverlerin işi olarak görülen yoksulluk ve yoksunlukla mücadele artık devletin temel bir görevine dönüşmüştür.

Planlı kalkınma döneminde tarım kesiminin halini iyileştiren pek çok önlem alındı. 1980’e kadar ticaret hadleri tarım lehine bir seyir izledi. Aynı devirde şehir yoksulluğuyla mücadele yöntemlerinde de radikal bir değişiklik olmadı. Ancak sanayi sektörü hızla büyüdü ve sektörde iş olanakları arttı (Buğra, 2015: 180). 1980’ler Türkiye için yapısal dönüşüm devri oldu. 24 Ocak 1980’de uygulamaya konulan yeni iktisat politikasıyla iktisadi, sosyal yapıda esaslı bir dönüşüm yaşanırken, 1990’larda peş peşe ortaya çıkan krizler neticesinde ekonomi küçüldü ve işsizlik de arttı. Küreselleşme dönemi, neoliberal politikalar ve iktisadi buhranların bileşik etkileri ülkedeki gelir dağılımının bozulmasına, sosyal kesimler arasında uçurumun derinleşmesi ve yoksulluğun artmasına neden oldu (Gürses, 2007: 60).

1982 Anayasası’nın 2’inci maddesinde devletin sosyal bir devlet olduğu vurgulanmaktadır. 5’inci maddesinde: “Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” 60’ncı maddesinde; “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.” 61’inci maddesinde; “Devlet, harp ve vazife şehitlerin dul ve

yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirler alır. Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur” hükmüne yer verilerek, devletin sosyal politika ya da daha açık bir ifadeyle sosyal güvenlik yönü çizilmiştir.

Sosyal yardım programlarının ilki, 1976 tarihinde yürürlüğe giren 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Yasa ile olmuştur. Bu Kanun 65 yaşını dolduran, muhtaç, güçsüz, kimsesiz ve sakat olanlara maaş bağlanması ve devlet hastanelerinden bedelsiz yararlanma hakkı tanınmış; 1986’da çıkarılan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Yasası ile de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) kurulmuştur. 1992 yılından sonra da yeşil kart uygulamasına geçilmiştir (Gül ve Gül, 2007: 19). Devam eden süreçte sosyal yardım politikasında köklü bir değişiklik olmamıştır. Ancak sosyal yardım konularına asıl yoğunlaşmanın 2001 Ekonomik Krizi’nden sonra başladığını görülmektedir.

2004 yılında 5263 sayılı Yasa ile Sosyal Yardım ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 2008 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu’na devredilen 2022 sayılı Kanun’a tabi olanlar ve sosyal hizmet ve yardım veren tüm kurumlar 2011’de 633 sayılı KHK ile Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na (eski adıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı) bağlanmıştır. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM), sosyal yardım faaliyetlerinin tamamını Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarını kullanarak, yurt genelinde tüm il ve ilçelerde faaliyette olan sosyal yardımlaşma

ve dayanışma vakıfları vasıtasıyla yürütmektedir (Türkoğlu, 2013: 287). Sosyal güvenlik sisteminin bir yanını oluşturan sosyal yardımların SGK'dan alınarak, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bağlanması hizmetin dağıtım ve etkinliği açısından bir zafiyet oluşturacaktır. Bu durum sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi projesiyle de çelişmektedir.

Ak Parti döneminde sosyal yardım kuruluşlarının işlevselliği, sosyal yardım türlerinin sayısı ve yardım kuruluşlarına aktarılan meblağlar artırılmıştır. Özellikle çocuk, yaşlı, kadın ve özürlü gibi toplumun zayıf kesimlerinin sosyal dışlanmaya karşı korunmasına dönük önemli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmış, mevcut altyapı güçlendirilmiştir. Çalışanların sosyal hakları iyileştirilmiş, sendikal haklarında ise ilerlemeler görülmüştür. Ancak buna rağmen AKP'nin bu konudaki çabaların OECD ve AB ülkelerine nazaran yetersiz olduğu sonucuna da varılmıştır (Bakan ve Özdemir, 2012: 46-47).

Tablo 1. Bazı OECD Ülkelerinde Sosyal Yardım Harcamaları.

Ülkeler	Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYH Oranı	Sosyal Güvenlik Harcamalarının Toplam Kamu Harcamalarına Oranı
Almanya	25,0	55,6
Fransa	31,7	55,2
İspanya	25,4	58,2
Portekiz	24,1	51,1
İtalya	28,9	56,0
Macaristan	20,7	44,6

Japonya	23,1	54,4
Türkiye	13,5	44,3
OECD Ortalaması	21,0	45,2

Kaynak: OECD. (2018). <https://stats.oecd.org/#> (Erişim:20.08.2019).

Sosyal güvenlik sisteminin işleyebilmesinde kamu harcamalarının önemli bir payı vardır. Fakat Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının toplam kamu harcamalarındaki payı düşüktür. Avrupa’da toplam kamu harcamalarının yarısından fazlasının sosyal güvenlik harcamalarına ayrılırken, Türkiye’de bu oran ancak yüzde 44’tür. Almanya’da yüzde 55, İspanya’da yüzde 58, İtalya’da yüzde 56, OECD ülke ortalaması yüzde 45,2’dir. Türkiye’de GSYH içinde sosyal güvenliğe ayrılan paya bakılacaksa sosyal güvenlik harcamalarının, OECD ülkelerinin oldukça gerisinde olduğu görülmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH oranı yüzde 13,5 iken OECD üye ülke ortalaması yüzde 21 seviyesindedir.

Kamusal sosyal harcamalar konusunda Türkiye, OECD ülkeleri içinde Meksika’dan sonra en kötü konumda olan ikinci ülkedir (Çalışkan, 2010: s.128). Nitekim konuyla ilgili olarak TBMM’de 2013/ 7/ 17648 esas sayılı soru önergesinde verilen cevapta: “Türkiye’de kamu harcamalarının GSYH’ye oranı OECD ortalamasına göre düşük görünmesine rağmen, Türkiye’nin genel devlet harcama seviyesinin yeterli, sağlıklı ve sürdürülebilir olmasının yanında son dönemde yükselen bir trend gösterdiği görülmektedir. Kamu harcamalarının düzeyinde ülkelerin nüfus yapısı, kamu gelir harcamalarının yapısı ve bunun GSYH içindeki payı gibi etkenler belirleyici olmaktadır. Türkiye’nin genç bir nüfus yapısına sahip olması sebebiyle başta sosyal güvenlik harcamaları olmak üzere sağlık vb harcamaları OECD ülkelerine göre düşüktür. Bu kapsamda kamu

harcamalarının seviyesinden ziyade kamu harcamalarının etkin kullanılıp, kullanılmadığı daha fazla önem arz etmekte olup, ülkemizde bu konuya gerekli hassasiyet gösterilmektedir” denilmektedir (TBMM, 2013). Bununla birlikte Türkiye’de kamunun sosyal harcamalarında bir artış olduğu gözlenmektedir. Ancak bu artışın 2011’e dek düşen kısmı Van Depremi ile ilgili yapılan harcamalardır. 2012 yılında yapılan harcamalarsa esas olarak Suriyeli mültecilere yönelik insanî yardım harcamalarından kaynaklanmaktadır (Yentürk, 2012: 5). Dolayısıyla Türkiye’de kamu sosyal yardım harcamaların 2001 krizinden sonra artırıldığı ve tüm vatandaşları kapsayacak şekilde genişletildiği görülmektedir. Sosyal harcamaların artmasında 2001 ve 2008 yılındaki krizlerin de etkili olduğu, ancak asıl artışın 2011 yılından sonra sayıları beş milyonu bulan sığınmacılarla ilgili olduğu da unutmamak gerekmektedir. Diğer taraftan sosyal harcamaların artmasında neo-liberal politikaların da doğrudan etkili olduğu bilinmektedir. Yapılan özelleştirmeler ve uluslararası sermayenin karşısındaki engellerin kaldırılması neticesinde, işsizlik artmış, istihdam azalmış, tarım ve hayvancılık da gücünü yitirmiştir.

Tablo 2. Türkiye sosyal koruma kapsamında aylık alan kişi sayısı

	(Bin kişi)					
	2016 ^(r)			2017		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam maaş alan kişi sayısı ^(*)	12 898	7 439	5 459	13 260	7 623	5 637
Engelli/malûl maaşı alan kişi sayısı	840	505	334	847	502	345
Emekli/yaşlı maaşı alan kişi sayısı	8 811	6 717	2 093	9 094	6 907	2 187
Dul/yetim maaşı alan kişi sayısı	3 569	262	3 307	3 660	263	3 397
Toplam yardım sayısı	13 444	7 494	5 950	13 847	7 682	6 165

(*) İlgili değerlerin toplamı vermeme nedeni, mükerrer maaş alanların temizlenmiş olmasıdır.

(r) 2016 yılı verileri idari kayıtların güncellenmesi nedeniyle revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK. (2018). <https://www.turkiye.gov.tr/turkiye-istatistik-kurumu> (Erişim:20.08.2019).

Sosyal koruma gelirlerinin % 40.7’sini devlet katkıları, % 27,7’sini işveren sosyal katkıları ve % 26.5’ini koruma kapsamındaki

bireyler tarafından yapılan sosyal katkılar oluşturmaktadır. Sosyal koruma kapsamında aylık alan kişi 2015 yılında 12 milyon 536 bin iken, % 2.3 artarak 2016 yılı itibarıyla 12 milyon 829 bin kişiye yükselmiştir.

3. TÜRKİYE’DE SOSYAL YARDIMLAR

Türkiye’de sosyal sigorta, geleneksel olarak, kayıtlı çalışanlar adına kendileri ve işverenleri tarafından prim ödeme sistemine tabi, ücretsiz (prim ve katlı payına dayalı) sağlık hizmetinden yararlanma ve emeklilik hakkına dayanmaktadır. Sosyal yardımlarsa 1970’lerin ortasına kadar genel olarak kamusal alanın dışındaydı. 1976 yılında engelli ve 65 yaşını dolduran kişilere yönelik aylık bağlanmasını öngören 2022 sayılı Kanun’un çıkarılmasıyla, devlet doğrudan sosyal yardımları yürüten bir siyasi güç halinde gelmiştir.

2004’te bir taraftan Dünya Bankası’yla yürütülmekte olan muhtaçlık ve sosyal yardım konularındaki çalışmalarda muhatap alınabilecek, diğer taraftan da yalnızca SYDTF’de toplanan yardımların paylaşımını organize etmek haricinde Türkiye’deki yoksullukla alakalı incelemeler yapacak ve siyaset üretecek bir teşkilata duyulan gereksinimle Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardım ve Dayanışma Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Bu genel müdürlük 2011’de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) oluşturulmasıyla Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adıyla yeni oluşturulan bakanlığa geçmiştir. Buradaki önemli nokta daha evvel SGK Primsiz Ödemeler Müdürlüğü’nün emrinde olan 2022 maaşları ve yeşil kart ödemelerinin SYGM’ye devredilerek, çalışma karşılığında kazanılan bir hak olan sosyal güvenlik ile sosyal yardım olarak isimlendirilen desteklerin birbirinden idari olarak ayrıştırılmasıdır (Dodurga, 2014: 3).

Önem arz eden bir diğer konu da Sosyal Yardım Bilgi Sistemi'dir. Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), sosyal yardım başvurusunda bulunan kişilerin muhtaçlıklarını ve şahsi verilerini merkezi veri tabanlarından temin veya tespit etme yahut mükerrer yardımların önüne geçilmesine dönük olarak kurumlararası (online) veri paylaşımının sağlanması amacıyla SYGM'ce uygulamaya konulmuş bir e-Devlet sistemidir. Sosyal Yardım Bilgi Sistemi kanalıyla sosyal yardım başvurusunda bulunan şahısların online şekilde TC Kimlik No üzerinden hâli-hazırda aktif olan sistem üzerinden 13 adet başlık altında 28 tane ayrı sorgulama yapılabilmektedir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2017). Böylece diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmak yapmak ve zaman kaybetmek yerine, sistem üzerinden bilgi temin edilmektedir.

Tablo 3. Türkiye'deki Ana Sosyal Yardım Programları

Aile Yardımları	Eğitim Yardımları	Sağlık Yardımları	Özel Amaçlı Yardımlar	Yaşlı ve Engelli Yardımları	Proje Destekli ve İstihdam Yardımları
Gıda Yardımları	Eğitim Materyali Yardımlar	Koşullu Sağlık Yardımları	Aş evleri	Yaşlılık Yardımı-2022 s. Kanun	Gelir Getirici Proje Destekleri
Barınma Yardımları	Koşullu Eğitim Yardımları	Engelli İhtiyaç Yardımları	Afet Yardımları	Engelli Yardımı- 2022 s. Kanun	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
Sosyal Konut Projesi	Öğle Yemeği Yardımı	GSS Prim Desteği	Terör Zararı Yardımları	Engelli Yakını Yardımı- 2022 s. Kanun	İstihdam Eğitimi Projesi
Eşi Ölmüş Kadınlara Yardım	Ücretsiz Ders Kitabı Yardımı		Sosyal Uyum Yardımı	Silikozis Yardımı- 2022 s. Kanun	Sosyal Hizmet Projesi
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	Öğrenci Taşınma Barınma ve İşe			Evde Bakım Yardımı	İşe Yönlendirme yardımı
Doğum Yardım	Engelli Öğrencilerin Taşınması				İşe Başlama Yardımı
Öksüz/Yetim Yardımı	Yurt Yapımı				
Muhtaç Asker Çocuğu Yardım					

Kaynak: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016 yılı Faaliyet Raporu’ndan hazırlanmıştır.

Türkiye’de sosyal yardımların altı ana başlık altında toplandığı ve diğer yardım türlerinin de ana başlık altında sıralandığı görülmektedir.

Tablo 4. 2016 Yılı Verilerine Göre Türkiye’de Sosyal Yardım Bilgileri

Toplam Sosyal Yardım Harcama Tutarı	32.000.000 (bin TL)
Sosyal Yardımların GSYİH’deki Payı	% 1.45
Sosyal Yardımlardan Yararlanan Aile Sayısı	3.154.069
Düzenli Yardımlardan Yararlanan Aile Sayısı	2.342.946
Geçici Yardımlardan Yararlanan Aile Sayısı	2.046.888
SYDTF Kaynaklarıyla Yapılan Yardımlara Aktarılan Tutar	5.018.086.885
2022 s. Kanun Kapsamında Yaşlılık ve Engelli Aylığı Hak Sahibi Sayısı	1.292.355
2022 s. Kanun Kapsamında Yaşlılık ve Engelli Aylığı Toplam Aktarılan Kaynak	4.763.796.699
GSS Primi Devlet Tarafından Ödenen Kişi Sayısı	6.683.106
GSS Primi Desteği	7.002.820.942
Kişi Başına Günlük Harcama, Cari Satınalma Gücü Paritesine Göre \$ 2,15 Altında Kalan Birey Oranı (2015)	% 0,06
Kişi Başına Günlük Harcama, Cari Satınalma Gücü Paritesine Göre \$ 4,30 Altında Kalan Birey Oranı (2015)	% 1.58
Sosyal Yardım ve Dayanışma Vakfı Sayısı	1.000
SYDV Personel Sayısı	9.058
SYDV Sosyal Yardım ve İncelemeci Görevli Sayısı	3.839

Kaynak: Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 yılı Faaliyet Raporu.

Tablo 2’de de görüleceği üzere, toplam harcama tutarının GYYİH içindeki payı % 1,45’tir. Diğer taraftan 2022 sayılı Kanun kapsamında aylık alanların sayısının da bir milyon üç yüz bin kişiyi

bulduğu görülmektedir. Bu da sosyal sigortalar açısından da önem arz etmektedir.

3.1. Türkiye’de Sosyal Yardım Kuruluşlarının Örgütlenmesi

3.1.1. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na bağlı olarak, 2011 yılında kurulan SYGM, yoksulluk ve sosyal yardım hususunda araştırmalar yapan icraî kurumdur. Yönetim olarak altı daire başkanlığından müteşekkildir. SYDTF’deki kaynakların dağıtılması, kitlenin belirlenmesi için sosyal yardım faaliyetlerine dair incelemelerde bulunmak ve Fon Kurulu kararları içinde bunları tatbik etmekle mesuldür. Sosyal yardım faaliyetlerinin mahalde yürütülmesi ve paylaşımı her il ve ilçede kurulan SYDV'ler vasıtasıyla yapılmaktadır. (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017). 2006 yılındaki 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası ile oluşturulan Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, 2022 sayılı Kanun kapsamındakilere ve yeşil kartlılara bakmaktaydı. Ancak 2011 yılındaki 665 sayılı KHK ile değişiklikle bu genel müdürlük kaldırılmış ve görevleri de SYGM’ye devredilmiştir. Türkiye’de sosyal yardım politikası 2011 yılından beri Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı eliyle yürütülmektedir.

3.1.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

1986 yılında çıkartılan 3294 sayılı Sosyal Yardım ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF) Yasası’nın amacı, muhtaç halde olan yurttaşlarla Türkiye’ye yabancı ülkelerden gelmiş olan kişilere yardım etmek, gelir dağılımının adil olarak sağlanmasıdır. Muhtaçlık, 5510 sayılı SSGSS Yasası’na göre hanedeki kişi başına düşen gelir, 16 yaşından büyükler için asgari ücretin aylık net tutarının 1/3’ünden

az olma kriterine göre belirlenmektedir. Ayrıca afetlerden zarar görenler, acil durum ve gazilerle şehit yakınları Fon Kurulu ile SYDV tarafından belirlenen kriter ve süreler kapsamında verilen haklara sahiptir (Yüksel, 2016: 266-267).

Fonun geliri bütçeye konulan ödeneklerden, yasa ve kararnamelerle kurulmuş veya oluşturulacak fonlardan Bakanlar Kurulu'nun kararıyla %10'a kadar aktarılabacak miktarlardan;

- ✓ Kurumlar ve gelir vergisi tahsilât toplamlarının %2,8'inden,
- ✓ Trafik idari para cezası hâsılatlarının yarısından,
- ✓ RTÜK reklam gelirleri hâsılatından aktarılabacak %15'lik paydan,
- ✓ Her çeşit bağış ve yardımlarla diğer gelirlerinden oluşmaktadır (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2017).

SYDTF' de toplanan fonların nasıl, kime, hangi şartlarda harcanacağı ve dağıtılacağı, SYDTF Yasası kapsamında Fon Kurulu'na aittir. Bu manada, SYDTF'nin karar organı Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanı başkanlığında toplanan Cumhurbaşkanlığı, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı temsilcileriyle Sosyal Yardımlar, Vakıflar Genel Müdürlerinden oluşmaktadır. Kurulda alınan kararların yürütülmesi SYGM'ye aittir (Dodurga, 2014: 5).

3.1.3. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

SYDV, 3294 sayılı Yasa'nın amacına uygun çalışmalar yürütmek ve ihtiyaç sahibi yurttaşlara aynî veya nakdî yardımlarda bulunmak üzere ülkenin her il ve ilçesinde örgütlenmiştir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2017). Vakıfların her birinin idari işlerinin direkt bağlı olduğu heyet (mütevelli heyeti) illerde

valinin, ilçelerde kaymakamın başkanlığında toplanmaktadır. Başkan dışındaki üyeler belediye başkanı, milli eğitim müdürü ve emniyet müdürü gibi kamu görevlileridir. Bir de her faaliyet dönemi için de köy ve mahalle muhtarlarının kendi içlerinden seçecekleri birer üye, il veya ilçede faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşu yöneticilerinin içlerinden seçecekleri bir üye (illerde iki, ilçelerde bir) ve hayırseverler içinden İl Genel Meclisi'nin seçeceği iki (ilçelerde bir) üye vakıfların idari kurulunda vazife almaktadır. Fonun mali denetimi Sayıştay, idari denetimi ise SYGM tarafından yapılmaktadır (Metin, 2011: 190; Yüksel, 2016: 269).

3.2. Aile Yardımları

3.2.1. Gıda Yardımları: İhtiyaç sahibi ailelerin giyim ve gıda gibi esas gereksinimlerinin giderilmesi amacıyla Ramazan ayı ve Kurban Bayramı öncesinde senede iki defa SYDV'ye kaynak aktarılmaktadır. Vakıfların düzenli paylarından sene içinde yapılan gıda yardımları dikkate alındığında 2016'da toplam 656.509 hane için 287,23 milyon TL kaynak aktarılmıştır (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

3.2.2. Yakacak Yardımları: 2003'ten itibaren Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumundan temin edilen kömür SYDV aracılığıyla ihtiyaç sahiplerinin yakacak gereksiniminin karşılanması amacıyla aile başına asgari 500 kg olmak üzere, dağıtılmaktadır. Ayrıca muhtaç hanelere yakacak yardım programıyla ülkedeki atıl haldeki yer altı kaynakları da ekonomik hayata kazandırılmakta; ulaşım kesimine ve istihdama önemli bir fayda sağlanmaktadır. Kömürün taşınması Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca yapılmaktadır. Kömürün ihtiyaç sahiplerine dağıtımını valiliklerin sorumluluğunda vakıflarca gerçekleştirilmektedir. Kömürün yoksul halde olan ailelere dağıtım sürecinde meydana çıkan nakliye, hamaliye

vb. giderler için 2016’da SYDV’ye fondan 12.485.417 TL kaynak aktarılmıştır (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu). Belediyeler de 5234 sayılı Belediye Kanunu’nun 9’uncu maddesine dayanarak ihtiyaç sahiplerine kömür veya odun yardımları yapmaktadır. Diğer taraftan STK’lar süreklilik arz etmese de ihtiyaç sahiplerine yakacak yardımı yapmaktadır. Ancak burada önemle üzerinde durulması gereken nokta, basına da sık sık rastlamasından dolayı, dağıtımın tamamen siyasi malzeme aracı olmaktan çıkarılması ve tamamen nesnel koşullarla yapılması sağlanmalıdır. Aksi halde sosyal adalet ve hakkaniyet adına sosyal yardımlar amacından sapacaktır.

3.2.3. Barınma Yardımları: İçinde yaşanamayacak halde bakımsız, eski ve sağlık koşulları bakımından yetersiz evlerde oturan ihtiyaç sahiplerine evlerinin bakım ve tamiri veya ev eşyası temini için nakdî veya aynî yardımlar sağlanmaktadır. SYDV’ler barınma yardımları dahilinde kira yardımı ve ev eşyası yardımı gibi yardımlar da yapmaktadır. Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sisteminden temin edilen verilere göre 2016’da barınma yardımları kapsamında 21.897 hane için 72,76 milyon TL harcama yapılmıştır (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

3.2.4. Eşi Vefat Ölmüş Kadınlara Yardımlar: Periyodik nakdî sosyal yardım programı kapsamında muhtaç haldeki eşi ölmüş kadınlara koşulları devamı süresince aylık 250 TL olmak üzere 2 ayda bir toplamda 500 TL düzenli para verilmektedir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu). Söz konusu yardım programı 2012 yılından itibaren faaliyete geçmiş olup, ödemeler PTT aracılığıyla yapılmaktadır.

3.2.5. Doğum Yardımı: 15 Mayıs 2015 tarihi itibarıyla uygulanmaya başlamıştır. Canlı doğan ilk çocuğa 300 TL, ikinci çocuğa 400 TL, üçüncü ve sonraki çocuklara 600 TL miktarında

doğum yardımı yapılmaktadır (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu). İkiz doğumlardaysa 700 TL yardım yapılmakta olup, ödemeler PTT aracılığıyla annenin hesabına yatırılmaktadır.

Bunların dışında aile yardımları içinde muhtaç asker ailelerine iki ayda bir 500 TL, 18 yaşından küçük muhtaç asker çocuğuna aylık 100 TL, 18 yaşından küçük öksüz ve yetim çocuklara aylık 100 TL sosyal yardım yapılmaktadır. Ayrıca sosyal güvencesi olmayan yoksul ve muhtaçlara TOKİ işbirliğiyle geri ödemeli sosyal konut yardımı da yapılmaktadır.

3.3. Eğitim Yardımları: Eğitim yardımları, SYDTF yardım programları içerisinde büyük bir yer işgal etmektedir. SYDTF dahilinde yardım faaliyetlerine aktarılan kaynaklara bakıldığında 2002’de eğitim yardımlarının payı %23 iken, 2016’da yaklaşık %29’a yükselmiştir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu). Yoksul ya da yardıma muhtaç kesimlerin eğitim olanaklarına erişmesinin kısıtlı olması eğitimde fırsat eşitliğini de engellemektedir. Bu kapsamda bir nebze de olsa sosyal adaletin sağlanması için beşeri sermaye yatırımı kapsamında eğitim yardımları büyük önem arz etmektedir.

3.3.1. Eğitim Materyali Yardımı: Muhtaç ailelerin kitap haricindeki okul forması, kırtasiye, ayakkabı gibi esas gereksinimlerinin giderilmesine dönük yapılan yardımlardır. Vakıfların düzenli paylarından sene içinde yaptıkları eğitim materyali yardımlarına bakıldığında 2016’da toplam 55.631 ailede yaşayan 86.633 öğrenci için 16,67 milyon TL pay ayrılmıştır (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

3.3.2. Koşullu Eğitim Yardımları: Dünyada, ülkemizle birlikte yirmiden fazla devlette uygulanan Koşullu Nakit Transferi Programları yoksulluk riski taşıyan ailelerin çocuklarını düzenli olarak

okula yollamalarını amaçlayan nakdî sosyal yardım faaliyetidir. Yardım faaliyetiyle alâkalı miktarlar şu şekildedir:

- İlköğretimdeki (1 ilâ 8’inci sınıflar) erkek öğrenciler için aylık 35 TL, kız öğrenciler içinse aylık 40 TL
- Ortaöğretimdeki (8 ilâ 12’inci sınıflar) erkek öğrenciler için aylık 50 TL, kız öğrenciler içinse aylık 60 TL (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

3.3.3. Öğle Yemeği Yardımı: 1997’de uygulamaya başlatılan sekiz yıllık temel eğitimde okulların bulunduğu merkezlere servislerle taşınan yoksul öğrencilere öğle yemeği dağıtılmasını kapsayan bir programdır. 2003–2004 eğitim ve öğretim döneminden beri kaynağı fondan karşılanmak kaydıyla il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerince yürütülmektedir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

Bunların dışında eğitim yardımları içinde bedelsiz ders kitabı yardımı; öğrenci taşınma, barınma ve iâşe yardımı; özürü öğrencilerin bedelsiz taşınması ve yurt/ pansiyon yapımı programları yer almaktadır.

3.3.4. Sosyal Ekonomik Destek Hizmeti (SED): Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmeti (SED), temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ailelere, çocukların ailelerden ayrılmadan yanlarında bakımına imkan sağlanması amacıyla yapılan ekonomik destek ile bu ailelere verilen psiko-sosyal desteğe denir. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın ailelere sağladığı bu destek, 2016 yılı Haziran ayından itibaren geçici koruma kapsamında kimliği olan göçmenlere de sunulmaya başlanmıştır.

Çocukların eğitim, sağlık, barınma ve ekonomik şartları incelenerek, ihtiyaç duyulan alanda tedbir uygulanmaktadır. SED yardımından faydalanan aileler sosyal çalışmacı tarafından incelenip

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı komisyonuna sunulur. Komisyonun uygun karar vermesi sonucu aileye SED yardımı bağlanır (Kızılay, 2019)

3.4. Sağlık Yardımları

3.4.1. Koşullu Sağlık Yardımları: Nüfusun çok yoksul kısmında yer alan ailelere 0 ilâ 6 yaş arası çocuklarını periyodik olarak sağlık muayenelerine götürmeleri şartıyla yardım verilmektedir. Çocuk başına aylık 30 TL olmak üzere PTT kanalıyla direkt anne adına açılan hesaba yatırılmaktadır. Bu kapsamda yine, hamile kadınların doğumlarını hastanede yapmaları ve periyodik şekilde hekim muayenesine gitmeleri koşuluyla hamilelik yardımları yapılmaktadır. Bu kapsamında doğumun hastanede olması durumunda bir defalık 75 TL, kontrollerin düzenli yapılması durumunda doğumdan evvel aylık 35 TL ve doğumdan sonra da iki defa 35 TL para verilmektedir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

3.4.2. GSS Prim Desteği: Gelir Tespiti, 01.01.2012'den beri SYDV'lerce Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi üstünden sağlanmaktadır. Vakfa başvurusu bulunan şahısların sistem üstünden merkezi veri tabanında kayıtlı taşınır veya taşınmaz mal kaydı bilgileri ve gelir halleri görülmektedir. Yine aileler, mahallinde kontrol edilerek sosyoekonomik hal değerlendirmesine tabi tutulmaktadır. Söz konusu bilgiler dahilinde SYDV müteveli kurulları hanenin ortalama aylık gelirini belirlemektedir.

Zorunlu GSS uygulamasına geçilen Ocak 2012'den Aralık 2016'ya kadar toplam 24.820.523 kişinin gelir testi sonuçları SGK'ye bildirilmiştir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

3.5. Yaşlı ve Engelli Yardımları

3.5.1. 2022 sayılı Kanun Kapsamındaki Aylıklar: Yaşlı kişilerle alâkalı olarak yapılan muhtaçlık değerlendirmesinde hane yaklaşımı terk edilmiş olup, bundan sonra yalnızca yaşlının kendisi ve eşinin gelirine bakılmaya başlanmıştır. Böylelikle yaşlılar kimin yanında kalırsa kalsın aylıkları kesilmeyecek, yalnızca kendisinin ve eşinin geliri üzerinden muhtaçlık değerlendirilmesi yapılacaktır.

2022 sayılı Yasa dahilinde ödenen maaşlar yılın Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere üç ayda bir yapılmaktadır (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

3.5.2. Evde Bakım Yardımı: 2017 Ocak ile Haziran dönemi için evde bakım yardımının aylık miktarı 960,58 TL'dir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

Evde bakım yardımı almak için toplam gelir hanede yaşayan kişi sayısına bölünerek hesaplanır. Kişi başına düşen gelir asgari ücretin net tutarının 2/3'ünden az olursa yardım yapılmaktadır. Ayrıca asgari geçim indirimi hesaptan düşülmektedir.

Bunun dışında özel amaçlı yardımlar altında işsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak arttığı yerlerde yaşlı, engelli ve kimsesiz kişiler için aşevleri hizmet vermektedir. Genel yaşamı etkileyen deprem, sel ve yangın gibi afet durumlarında mağdurlara gıda, giyim ve barınma gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için yardım yapılmaktadır. Terör olaylarından etkilenen vatandaşlara da gıda, giyim, yol, eğitim ve barınma gibi yardımlar yapılmaktadır.

Özel amaçlı yardımlardan biri de yabancılara yönelik sosyal uyum yardım programlarıdır. Sosyal Uyum Yardımı, AB tarafından finanse edilen ve BM Dünya Gıda Programı, Kızılay, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı arasında oluşturulan bir yardım

programıdır. Geçici barınma merkezleri dışında ikamet eden ve muhtaçlık, hanede sosyal güvence olmaması ve demografik kriterlerden en az birine uyması, şartları sağlayan 99 ile başlayan kimlik numarasına sahip Suriyeliler ve diğer tüm yabancılar bu yardımlardan faydalanmaktadır (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2016 Faaliyet Raporu).

Son olarak ana yardım programları içinde yer alan proje destekli ve istihdam yardım programları da kişilerin üretken duruma getirilmesine yönelik projelerden oluşmaktadır. Ayrıca sosyal yardımdan yararlanan kişileri istihdama yöneltmek için de İŞ-KUR tarafından mesleki eğitime veya aktif işgücü piyasasına yönlendirilmesine yönelik projeler ve faaliyetler de yürütülmektedir. Bu konu ayrı bir araştırma konusunu oluşturduğu için bu çalışmada ayrıntılı bahsedilmemiştir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemi bir ülkenin sosyal politikasını göstermektedir. Görüldüğü üzere Türkiye’de sosyal politikanın siyaset ve iktisat kürsülerinde ders olarak okutulması Batı ile aynı zamana denk gelse de, uygulanması açısından aynı şeyi söylemek mümkün görünmemektedir. Darüşşafaka (Çocuk Yurdu), Darülaceze (Düşkünler Yurdu), Hilali Ahmer (Kızılay), Himaye-i Etfal (Çocuk Esirgeme) ve kamu çalışanlarına yönelik emekli sandıkları gibi kurum ve kuruluşlar İmparatorluk’tan Cumhuriyet’e devrolan sosyal güvenlik uygulamalarıdır. Ancak İmparatorluk’ta olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de sosyal politika alanında kamusal zorunluluk ilkesi yerine, hayırseverlik ilkesinin benimsendiği görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı’ndan günümüze kadar sosyal politika uygulamalarına baktığımızda Türkiye’nin hâlâ yeterli düzeye ulaştığını söyleyemeyiz.

Sosyal yardımların temel amacı muhtaç kişilere yaşamlarını idame ettirebilecek gelir güvencesinin sağlanmasıdır. Bu açıdan insan olmanın ana gayesi, gezegenimizde yaşadığımız çevreden başlayarak tüm insanlığa asgari bir yaşam seviyesini kazandırma çabası içinde olmaktır. Sosyal adalet ve hakkaniyet adına sosyal yardımlar hiçbir zaman bir sömürü aracı olarak ya da siyasi oy kaygısıyla yapılmamalıdır. Bu maksatla yapılan yardımlar amacından sapmakta ve sosyal yardım olmaktan ziyade başka anlamlar taşımaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin bir yarısı olan sosyal yardımların da sosyal sigortalarla aynı çatı altında olması popülist politika ve uygulamaların önüne geçilmesi açısından elzemdir. Tek elden yürütülecek sosyal güvenlik politikasıyla nesnel ve genel bir sosyal güvenlik hizmeti de sunulabilecektir. Özerk bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı hakkaniyetli bir dağıtım ve adil bir sosyal güvence için vazgeçilmezdir.

Refah devletinin üç boyutundan söz edilmektedir. 1) Bireyin servetlerinden ve emeklerine piyasanın biçtiği değerden bağımsız asgarî bir gelire sahip olması. 2) Devletin hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi kişiyi ve ailesini krize sürükleyen hallerin üstesinden gelmesi için devreye girmesi. 3) Sınıflarına ve statülerine bakılmaksızın bütün vatandaşların toplumsal hizmetlerden eşit şekilde yararlanabilmesi (Kozanoğlu, Gür ve Özden, 2008: 233). Yukarıda belirtildiği üzere refah devletinin ikinci boyutunu oluşturan sosyal güvenliğin bir tamamlayıcısı olan sosyal yardımlar bir lütuf olmayıp, vazgeçilmez temel bir insan hakkıdır. Muhtaç ve yoksul durumda olan ailelerin ve bireylerin kaderlerine terk edilmesi kabul edilebilir bir yaklaşım olmayıp, salt hayırseverlik olgusuyla da aşılacak bir mesele de değildir. Esas çözümün evrensel manada objektif, yerel manada subjektif kriterlere dayanan ve hak esaslı yaklaşım olduğu açıktır.

Türkiye’de sosyal politikayla ya da sosyal güvenlikle ilgili İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar ciddi bir mesafe alınmadığı bilinmektedir. Sosyal sigortalarla ilgili 1945 yılında ciddi bir adım atılmışken, sosyal yardımlarla ilgili 1970’lerin ortalarını beklemek gerekmiştir. 1976 yılında çıkartılan 2022 sayılı Kanun ile sosyal yardımlar artık devletin esas meselesi olarak görülmeye başlamıştır. Bununla birlikte sosyal yardımlar konusunda ciddi harcamalar için de 2001 krizinin sonrasını beklemek gerekmiştir. Bu konu birçok açıdan ele alınabilir, ancak temel yaklaşımlardan birisinin de uygulanan neo-liberal politikaların sonucunda aramak lazımdır. 2002’de sosyal yardım harcamaları GYMH’nin 0,5’i iken, 2016’da 1,45’e kadar yükselmiştir (bkz Tablo 2). Özelleştirme ve küresel sermaye baskısı sonucunda işsizlik artmış, tarımsal üretim ve hayvancılık da düşmüştür. Neo-liberal politikalar ülkemizde ve dünyada genel olarak yoksulluğun genişlemesine ve derinleşmesine yol açmış, toplumsal huzur ve barışı da tehdit eder hâle gelmiştir.

KAYNAKÇA

- Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı.
<http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/> (erişim tarihi 27.04.2018).
- Ayhan, A. (2012). “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik Sistemi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi* (cilt: 2, sayı: 1), Ankara.
- Bakan, S. ve Özdemir, H. (2012). “Sosyal Politika Açısından CHP ve AKP’nin Karşılaştırılması”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi* (cilt: 2, sayı: 1), İnönü Üniversitesi.
- Bilgili, Ö. (2008). *Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması*, ASMMMO Yayınları, Ankara.
- Buğra, A. (2015). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Ceylan Ataman, B. (2016). *Çalışma Ekonomisi*, İmaj Yayınevi (2. baskı), Ankara.
- Çalışkan, Ş. (2010). “Türkiye’de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk”, *Sosyal Siyaset Konferansları* (sayı: 59), Uşak.
- Çelik, N., Caniklioğlu, N. ve Canbolat, T. (2016). *İş Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları (29. baskı), İstanbul.
- Çelik, A. (2013). Türkiye’de Sosyal Politika Paternalizmden Yeni Liberalizme,
<https://azizcelik2013.files.wordpress.com/2014/01/tc3bcrkiye-de-sosyal-politika-celik.pdf> (erişim tarihi: 04.08.2018).
- Dilik, S. (1992). *Sosyal Güvenlik*, Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Dodurga, B. Z. (2014). “Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Yardımlar”, *Boğaziçi Üniversitesi Çalışma Raporu*, İstanbul.
- Gürkan, T. (1997). *İktisat Tarihi*, Acar Basım, İstanbul.
- Güvercin H. C. (2004). “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası* (57/2).
- Gül H. ve Gül Sallan S. (2007). “Sosyal Devletten Çalışma Rafahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, *Amme İdaresi Dergisi* (40:3, 1-30).
- Gürses, D. (2007). “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele Politikaları”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (cilt: 17, sayı: 1).

- Güzel, A. (2005). “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mücadelesi”, *Çalışma ve Toplum*, (2005/4), İstanbul.
- İzgi Balcı, B. (2008). “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Son Gelişmeler”, *Çalışma ve Toplum*, (2008/1), İstanbul.
- Karadoğan, E. (2015). “Sosyal Yardımların Psikososyal Mitleri”, *Çalışma ve Toplum*, (2015/3), İstanbul.
- Kızılay, (2019). <https://kizilay.org.tr/Bagis/BagisKategorisel/2/sosyal-yardim-bagislari> (erişim tarihi: 01.09.2019).
- Kozanoğlu, H., Gür, N. ve Özden, B. A. (2008). *Neoliberalizmin Gerçek 100'ü* (2. baskı), İstanbul.
- Kurt, R. (2004). *İş Hukuku ve Sosyal Sigorta Mevzuatında Usul ve Esaslar*, İSMMMO Yayınları, İstanbul.
- Metin O. (2011). “Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar”, *Çalışma ve Toplum*, (2011/19), İstanbul.
- Oğlak, S. (2007). *Evde Bakım Hizmetleri ve Bakım Sigortası*, İskenderun Belediyesi Kültür Yayınları-6.
- Öğülmüş, S. (2011). “Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü”, *Aile ve Toplum*, (cilt:12, sayı: 7), Ankara.
- Şakar, M. (2011). *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayınları (10. baskı), İstanbul.
- Talas, C. (1953). *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları*, Ankara.
- Tuna, O. ve Yalçıntaş, N. (1991), *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Türkoğlu İ. (2013). “Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik”, *Akademik İncelemeler Dergisi* (8/3).
- Yertük, N. (2012). “Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamaları: 2006-2013 Harcama İzleme Güncelleme Notu”, *İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi*.
- Yıldırım, B ve Şahin, F (2019). Esping-Andersen’in Refah Devleti Sınıflandırması ve Makro Sosyal Hizmet Uygulamaları Temelinde Türkiye’nin Konumu, *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 11 (18).

- Yılmaz Elif, B. (2014). *Sosyal Güvenlik Ekonomisi*, Derin Yayınları, İstanbul.
- Yüksel, H. (2016). *Sosyal Güvenlik Hukuku Primli ve Primsiz Rejim*, Ekim Yayınevi, Bursa.
- Zengin, E., Şahin, A. ve Özcan S. (2012). “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, *Yönetim ve Ekonomi* (9:2).
- Taşçı, F (2013). Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye’nin Pozisyonu: “Yaşlı Algısı” Üzerinden Değerlendirmeler, *İnsan & Toplum*, 3 (5), 5-35.
- T.C. Yasalar (09.11.1982). *Anayasa*, Ankara: Resmi Gazete (17863 sayılı).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-17648sgc.pdf> (erişim tarihi: 05.04.2018).
- <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2009/bildiriler/aziz.yildirim.bildiri.pdf> (erişim tarihi: 10.05.2018).
- <http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey> (erişim tarihi: 20.07.2018).

SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ SONUCUNDA UYGULANAN CEZAI YAPTIRIMLAR VE İTİRAZ USULLERİ*

Hilal SÖYLEMEZ

Sosyal Güvenlik Denetmeni, ÇEKO Bilim Uzmanı

ÖZET

Sosyal güvenlik denetimi, sosyal güvenlik hak ve yükümlülüğünden yoksun bırakılanların sisteme katılımının sağlanması ve sosyal güvenlik hukukundan doğan hak ve yardımlarının kötüye kullanımının önlenmesi gibi iki önemli işleve sahiptir. Sosyal güvenlik denetiminin bu işlevselliğini etkin bir şekilde kullanabilmesinde denetim sonucunda uygulanan yaptırımların rolü büyüktür. Sosyal güvenlik denetim birimleri tarafından yürütülen kaydi ve yerel denetimler sonucunda Kanuna aykırı eylem ve fiilleri tespit edilenlerle ilgili 5510 sayılı Kanunun 102. maddesi gereği idari para cezaları uygulanmakta, Kanunda hüküm bulunmayan haller ile ilgili ise 5326 sayılı Kabahatler Kanuna göre cezai yaptırımlar uygulanmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından uygulanan idari para cezaları çalışanların Kuruma hiç bildirilmemesi ya da gün veya kazanç yönünden eksik bildirilmesi, işyerlerinin Kuruma bildirilmemesi, işverenler tarafından kayıt ve belgelerin ibrazından kaçınılması veya kayıt geçersizlikleri ile birlikte denetime engel olunması gibi fiilleri kapsamaktadır. Cezai yaptırıma maruz kalan işverenler açısından da Kuruma yazılı itirazda bulunmak ve itirazın reddi halinde de İdare Mahkemesinde dava açmak mümkündür. Bu çalışmada Sosyal Güvenlik Hukukunda yer alan idari para cezalarından yalnız denetim ve teftiş sürecinde uygulanmakta olan idari para cezaları ele alınmış olup, idari para

* Bu makale yazarın “Sosyal Güvenlik Hukukunda Denetim Usulleri ve Uygulama Sorunları” adlı kitabından mevzuattaki son değişiklikler çerçevesinde güncellenerek hazırlanmıştır.

cezalarına ilişkin itiraz yollarına etraflıca değinilmiştir. Çalışmanın bütününde mevzuat araştırma tekniği kullanılarak, betimleme çalışma yöntemi belirlenmiştir.

Anahtar sözcükler: Sosyal güvenlik, idari para cezası, denetim

PUNITIVE SANCTIONS AND OBJECTION METHODS APPLIED AS A RESULT OF SOCIAL SECURITY INSPECTION

ABSTRACT

Social security control has two important functions, such as ensuring the participation of those deprived of their social security rights and obligations and preventing the abuse of their rights and benefits arising from social security law. The sanctions applied as a result of the audit have a great role in the effective use of this functionality of the social security audit. As a result of the registration and local inspections carried out by the social security inspection units, criminal sanctions are applied to those whose actions and acts against the law are determined and administrative fines are applied in accordance with Article 102 of the Law No. 5510 while if there is no provision in the Law, criminal sanctions are applied according to Law of Misdemeanor with the law no 5326. Administrative fines imposed by the officers of the Social Security Institution with supervision and control involve the acts such as not reporting the employees to the institution or underreporting in terms of day or earnings, not notifying the workplaces to the Authority, avoiding the presentation of registration and documents by employers or preventing auditing along with registration invalidities. It is also possible for the employers who are subject to criminal sanctions to make a written appeal to the Authority and to file a lawsuit in the Administrative Court in case the objection is rejected. This study focused on administrative fines imposed only during the inspection and inspection process from administrative fines in the Social Security Law and detailed the ways

of appeal on administrative monetary routes. The whole method of the study was determined by using the legislative research technique.

Keywords: Social security, administrative penalty, audit

GİRİŞ

Sosyal güvenlik denetimi sadece kurum menfaatini sağlamaya yönelik değil, sosyal devlet ilkesi gereği bütün toplumun sosyal alanının düzenlenmesine yönelik önemli bir işlev üstlenmektedir. Etkin bir sosyal güvenlik denetimi ekonomik ve sosyal kalkınmanın önemli parçalarından biri olup, denetimin etkinliğini sağlayan en önemli faktörlerden biri kuşkusuz denetim sonucunda uygulanan yaptırımlardır.

Sosyal güvenlik sisteminden kaçınmanın önlenmesi ve sosyal sigortalar kapsamında yararlanılan hizmet ve yardımlardan yersiz yararlanmanın önüne geçilmesi, sosyal güvenlik denetimi ile sağlanmaktadır. Sosyal güvenlik denetimi sonucunda, bir yandan sosyal güvencesiz (sigortasız) çalıştırılarak sağlık, emeklilik gibi hakları gasp edilen kişilerin haklarının iadesi veya sosyal güvenliğin sağladığı haklardan yersiz yararlananların önüne geçilerek Kurum kaybının önlenmesi sağlanırken, diğer yandan kanuna aykırı eylem ve işlemleri nedeni ile bu gibi sonuçlara neden olan kişiler hakkında ise Kurum tarafından cezai yaptırım uygulanması kaçınılmazdır.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından 5510 sayılı Kanunun 102. madde hükümleri doğrultusunda Kanuna aykırı işlem ve eylemde bulunan kişilere yönelik idari para cezaları uygulanmakta olup, Kanunda hüküm bulunmayan haller için ise 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu¹ hükümleri uygulanmaktadır.

Sosyal güvenliğin yaygınlaşması, suiistimallere yönelik caydırıcılığın artırılması ve sosyal güvenlik sisteminin düzenli bir şekilde işlerliğinin sağlanması amacıyla uygulanan idari para cezaları,

¹ Söz konusu Kanun 31.03.2005 tarih ve 25772 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

işlenen kabahatler sonucunda tahakkuk ettirilmektedir (Bulut, 2010: 107) Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından uygulanan idari para cezaları, özellikle kayıt dışılığın azaltılması ve kayıtlı istihdamın yaygınlaştırılması amacıyla, görece yüksek bir tutarda belirlenmiştir.

Kayıtlı sigortalılığın sağlanmasında Kuruma bildirim esas olduğundan, Sosyal Güvenlik Kurumunda uygulanan idari para cezaları daha çok şekli ve verilme süresi Kanun ve ikincil mevzuatla belirlenmiş belgelerin Kuruma verilmemesi, geç verilmesi ya da istenilen şekle uygun olarak Kurumda verilmemesi sonucunda uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra denetimin engellenmesi gibi Kanuna aykırı yürütülen işlem ve eylemler nedeniyle de idari para cezaları uygulanmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından uygulanan idari para cezaları farklı işlem, eylem ve farklı muhataplara yönelik olup, bu çalışmada yalnızca sosyal güvenlik denetimi sonucunda Sosyal Güvenlik Denetmenleri veya Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve denetim yetkisini haiz diğer kişiler (iş müfettişleri, serbest muhasebeci mali müşavirler, yeminli mali müşavirler ve diğer kamu idarelerinin denetim birimleri) tarafından düzenlenen raporlar sonucunda uygulanması öngörülen idari para cezalarına yer verilmiştir.

1. SOSYAL GÜVENLİK DENETİMİ SONUCUNDA UYGULANAN İDARİ PARA CEZALARI

A. Sigortalıların İşe Girişlerinin Bildirilmemesi

Bir işverene tabi olarak hizmet akdiyle çalışan kişilerde sigortalılık hak ve yükümlülükleri çalışmaya başladıkları tarih itibarıyla başlar. İşveren bu kişileri çalışmaya başlamadan önce işe giriş bildirgesiyle Kuruma bildirmekle yükümlüdür (5510 SK.

md.8/1). İşe giriş bildirgesinin Kanunla belirlenen süre içerisinde Kuruma verilmemesi halinde kayıt dışı sigortalılık durumu ortaya çıkmaktadır.

Hizmet akdiyle bir işverene bağlı çalışanlar için Kanunda işe başlamadan önce bildirim yükümlülüğünde bazı meslek kolları ile ilgili istisnai hükümler mevcuttur. Bu istisnalardan biri inşaat, tarım ve balıkçılık işyerleri için getirilmiştir. Buna göre bu tür işyerlerinde çalışan sigortalıların işe giriş bildirgelerinin işverenleri tarafından en geç sigortalıların çalışmaya başladığı gün Kuruma verilmesi halinde de bu bildirim yasal süresinde yapılmış sayılacaktır (5510 SK. Md.8/1/a).

Diğer bir istisna, yabancı ülkelerde sefer yapan ulaştırma araçlarına sefer esnasında işe alınan çalışanlar ile ilgilidir. Bu kişilerin çalışmaya başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde Kuruma bildirilmeleri halinde işe girişleri yasal süresi içinde yapılmış sayılacaktır (5510 SK. Md.8/1/b). Buradaki istisna yalnız sefer esnasında işe alınanlarla ilgili olup, diğer çalışanların işe başlamadan önce işe giriş bildirgelerinin verilmesi gerekmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2019:188)

Bir aylık bildirim istisnası ayrıca Kurumca ilk defa tescil edilen işyerlerinde de uygulanmaktadır. Buna göre; ilk defa sigortalı çalıştırmaya başlayan işyerlerinde, sigortalıların çalışmaya başladıkları tarihten itibaren bir aylık süre içerisinde verilen işe giriş bildirgeleri yasal süresi içinde verilmiş sayılacaktır (5510 SK. Md.8/1/b).

Bununla birlikte Kamu idarelerince istihdam edilen 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu”na göre işsizlik sigortasına tabi

olmayan sözleşmeli personel ile kamu idarelerince yurt dışı görevde çalışmak üzere işe alınan kişilerin de çalışmaya başladıkları tarihten itibaren bir ay içinde Kuruma bildirilmeleri halinde, bu kişiler adına verilen işe giriş giriş bildirelerinin yasal süre içinde Kuruma verildiği kabul edilmektedir (Göktaş, 2010: 207).

İşyerleri hakkında yürütülen fiili veya kaydi denetimler sonucunda, Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları tarafından kayıt dışı çalıştığı tespit edilen ve bu çalışmaları tutanakla kayıt altına alınan kişiler ile ilgili düzenlenen raporlarda bu kişilerin sigortalıkları tesis edilirken, işveren hakkında da bu kişilerle ilgili işe giriş bildirelerinin yasal süresi içinde verilmemesi nedeniyle her bir sigortalı adına asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezasına hükmedilir (5510 SK, md.102/a/2).

Aynı işyerinde denetim tarihinden itibaren bir yıllık süre içerisinde yapılan ikinci bir denetimde, yeniden kayıt dışı sigortalılık tespit edilmesi halinde, yasal süre içinde verilmeyen her bir işe giriş bildirgesi için bu defa asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır (5510 SK, md.102/a/3). Kanunda yer alan idari para cezaları brüt asgari ücret dikkate alınarak uygulanmaktadır.

B- Sigortalıların İşten Çıkışlarının Bildirilmemesi

Hizmet akdiyle bir işverene tabi olarak çalışırken işten ayrılan sigortalılar için, işverenleri tarafından hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren on gün içerisinde “işten ayrılış bildirgesi” düzenlenerek Kuruma verilmesi gerekmektedir (5510 SK, md.9).

Sigortalıların işten çıkışlarının bildirilmesi, daha önceleri Bakanlık Bölge Müdürlüklerine ve İş-Kur’a işveren tarafından işten ayrılış bildirgesi verilmesi suretiyle yerine getirilmekteyken, 3

Ağustos 2009 tarihin itibariyle tek bildirge sistemine geçilmesiyle birlikte işten ayrılış bildirgesi Sosyal güvenlik Kurumuna internet yoluyla verilmeye başlanmıştır (Şakar, 2011: 131).

İşten ayrılış bildirgesinin yasal süresi içinde Kuruma verilmediğinin Kurumun denetim elemanları tarafından tespit edilmesi halinde her bir sigortalı için asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezasına hükmedilir. Buradaki idari para cezasının üst sınırı Kanunda; *”tutmakla yükümlü bulunulan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak”* olarak belirlenmiştir (5510 SK, md.102/j).

C. Tescilsiz İşyerleri

Sosyal sigortalar mevzuatının uygulanması için, Kurumun işyerlerinin varlığından haberdar olması gerekmektedir. Bu nedenle işverenlere işyerlerini bildirme zorunluluğu getirilmiştir (Sözer, 2017: 124). Kanuna göre işverenler en geç sigortalı çalıştırmaya başladıkları tarih itibariyle işyeri bildirgesini Kuruma vermek zorundadırlar (5510 SK, md.11). İşyeri bildirgesi verildikten sonra ünite tarafından işyerine bir sicil numarası verilerek işyeri dosyası açılır ve böylelikle işyerinin Kurumdaki tescili sağlanmış olur.

Kurumun denetim ve kontrole memurları tarafından yürütülen denetimlerde işyerinin tescilsiz olduğunun tespiti halinde idari para cezası uygulanır. Burada uygulanan idari para cezası işyerinin mahiyeti ve tabii olduğu defter türüne göre değişmektedir (Demir, 2014: 126) İşyeri bildirgesinin yasal süresi içinde verilmemesine yönelik uygulanan idari para cezaları Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1), (2) ve (3) numaralı alt bentlerinde düzenlenmiş olup, buna göre;

“1) Kamu idareleri ile bilânço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin üç katı tutarında,

2) Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar için asgari ücretin iki katı tutarında,

3) Defter tutmakla yükümlü olmayanlar için bir aylık asgari ücret tutarında,...” idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

D. Sigortalıların Gün ve Kazançlarının Kuruma bildirilmemesi ya da Eksik Bildirilmesi

1. Aylık Prim ve Hizmet Belgelerinden Kaynaklanan

Cezalar

Hizmet akdine tabi sigortalıların ay içinde çalıştığı gün sayısı ve kazanç tutarlarının Kuruma bildirilmesini sağlayan aylık prim ve hizmet belgelerinin, özel nitelikteki işyeri işverenleri tarafından Kuruma belgenin ilişkin olduğu ayı izleyen ayın 23’üne kadar verilmesi zorunludur.

Yapılan fiili veya kaydi denetimler sonucunda işveren tarafından gün veya kazanç yönünden Kuruma eksik bildirildiği yahut bildirilmediği tespit edilen sigortalılar için, her takvim ayı için eksik bildirilen gün ve kazançlara ilişkin geriye dönük aylık prim ve hizmet belgesi düzenlenmesi işverenden istenilir, düzenlenmemesi halinde Kurumca re’sen düzenlenerek, muhteviyatı primler tahsil edilir.

Kurumun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurlarınca yapılan denetimler sonucunda hizmet veya kazançları Kuruma bildirilmeyen veya eksik bildirildiği tespit edilen sigortalılar

adına ek veya asıl nitelikte olup olmamasına bakılmaksızın, yasal süresi içinde verilmeyen her bir aya ilişkin prim belgesi için, işveren hakkına iki asgari ücret tutarında idari para cezasına hükmedilir (5510 SK, Md.102/c/4).

2. Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesinden

Kaynaklanan Cezalar

Aylık prim hizmet belgesi ve muhtasar beyanname ile yapılan bildirimlerin tek belgede birleşmesiyle ortaya çıkan ancak yürürlük tarihi, pilot iller ve hali hazırda uygulamasına geçilen iller dışında, yurt genelinde 01.07.2020 tarihine ertelenen² muhtasar ve prim hizmet beyannamesinin, yapılan denetimler sonucunda verilmediğinin ya da eksik verildiğinin tespit edilmesi durumunda uygulanacak idari para cezaları, işyerinin mahiyeti ve defter türüne göre farklılaştırılmıştır.

Kurumun denetim görevlileri tarafından yürütülen denetimlerde hizmet ve kazançları Kuruma bildirilmeyen yahut eksik bildirilen sigortalılara ilişkin yapılan tespitlerde, beyannamenin asıl veya ek nitelikte olup olmadığına bakılmaksızın, aylık beyannamedeki her bir işyeri için idari para cezası uygulanması, Kanunun 102. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinin 4 numaralı alt bendinde düzenlenmiş olup, işyerinin kapsam ve niteliğine göre uygulanacak idari para cezaları (a) (b) (c) ve (ç) alt bentlerinde belirtilmiştir. Buna göre;

“a) Kamu idareleri ile 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar hakkında

² Söz konusu erteleme 04.04.2020. tarih ve 31089 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesi Genel Tebliği (Sıra No: 1) nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (Sıra No: 8) ile yapılmıştır.

asgari ücretin üç katını geçmemek üzere sigortalı başına aylık asgari ücret tutarında,

b) Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar hakkında asgari ücretin iki katını geçmemek üzere sigortalı başına yarım asgari ücret tutarında,

c) Defter tutmakla yükümlü olmayanlar hakkında aylık asgari ücreti geçmemek üzere sigortalı başına asgari ücretin üçte biri tutarında,

ç) Beyannamedeki her bir işyerinden bildirilen sigortalıların sadece prime esas kazançlarının eksik bildirildiğinin anlaşılması hâlinde ise beyannamenin asıl veya ek nitelikte olup olmadığı, işverence düzenlenip düzenlenmediği dikkate alınmaksızın, aylık asgari ücretin onda birinden az, iki katından fazla olmamak üzere tespit edilen prime esas kazanç tutarında,” idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (Şimşek, 2019: 319).

Ayrıca muhtasar ve prim hizmet beyannamesinde kayıtlı sigortalıların meslek kodlarının, yaptıkları işe uygun olarak bildirilmediğinin tespiti halinde, her bir işyeri için, gerçeğe aykırı bildirilen sigortalı başına asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Uygulanacak idari para cezasının üst tutarı ise aylık asgari ücret olarak belirlenmiştir (5510 SK, md.102/n).

Kanuna 2016 yılında eklenen bu idari para cezası ile sigortalılara ödenen ücret ve ücret eki ödemelerinin yüksek olmasına karşın işverenler tarafından Kuruma daha düşük prime esas kazanç

bildirmelerinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Kurum bazı meslek kuruluşları ile asgari ücret protokolleri imzalamayı ve meslek kodlarına göre denetim yapmayı planlanmıştır (Güzel vd., 2016: 264). Ancak konuyla ilgili henüz mevcut somut bir çalışma olmadığı bilinmektedir.

Muhtasar ve prim hizmet beyannamelerine ilişkin düzenlenen idari para cezalarında aylık prim hizmet belgelerine göre iki önemli değişiklik göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki ceza tutarının işletmenin büyüklüğüne göre farklılaştırılması, diğeri ise sadece prime esas kazancın eksik bildirilmesine ilişkin farklı ve görece daha az bir ceza öngörülmesidir. Kanımızca her iki değişiklik de olumlu yöndedir. Nitekim esnaf tabir edilen küçük işletmeler ile büyük şirketlerin aynı cezaya tabi olması adalet duygusu ile bağdaşmayan bir durum yaratmaktaydı. Aynı şekilde yalnızca prime esas kazancı Kuruma eksik bildirilen sigortalılar ile ilgili, belgenin hiç verilmemesiyle eşdeğer olan idari para cezası büyük oranda düşürülmüş, üst sınır asgari ücretin iki katı olarak belirlenmek üzere, ceza tutarı tespit edilen prime esas kazanç miktarıyla sınırlandırılmıştır. İşverenlerin sigorta yükünü hafifletmek için sigortalıların prime esas kazançlarını eksik bildirmesi ülkemizde sık rastlanan bir durumdur. Buna karşın yeni düzenlemede bu cezanın düşük belirlenmesinin caydırıcılığı ortadan kaldırılacağı düşünülse de, meslek kodlarının gerçeğe aykırı bildirilmesine yönelik idari para cezası uygulamasıyla birlikte mesleklere ilişkin kazanç tutarının belirlenip, bu yönde bildirim yapılmasının sağlanması, yaşanabilecek bu olumsuzluğu büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır.

E. Kayıt İbraz Edilmemesi ve Kayıt Geçersizlikleri

Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurları gerekli gördükleri hallerde işyeri defter ve belgelerini inceleme yoluna gidebilirler. Özel mahiyetteki işyeri işverenlerinin, kanunen 10 yıl saklama zorunluluğu bulunan defterleri, kamu işyerlerinin ise 30 yıl saklama zorunluluğu bulunan defter ve belgeleri, Kurumun denetim birimleri tarafından istenilmesi halinde 15 gün içinde istenilen ibraz etmek zorundadırlar (5510 SK, md. 86/II).

İstenilen defter ve belgeleri mücbir sebep olmadan ibraz etmeyen işverenler hakkında idari para cezası uygulanmaktadır. Kanunun 102. Maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi hükümlerine göre göre uygulanacak para cezası işyerinin mahiyeti ve tutulan defter türüne göre değişkenlik göstermekte olup, maddenin (1), (2) ve (3) no'lu alt bentlerine göre ;

“ 1) Bilânço esasına göre defter tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin oniki katı tutarında,

2) Diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar için, aylık asgari ücretin altı katı tutarında,

3) Defter tutmakla yükümlü değil iseler, asgari ücretin üç katı tutarında,..” idari para cezası uygulanması hüküm altına alınmıştır.

Yasal süresi geçirildikten sonra ibraz edilen defter ve belgeler üzerinde inceleme yapılması, idari para cezası uygulanmasına engel değildir. Bu durumda ibraz edilen ve tümü veya bir kısmı için geçersizlik durumu tespit edilen defter ve belgeler için ayrıca geçersizlik cezası uygulanmaz, yalnız defter türüne göre kayıt ibraz etmeme cezası uygulanır.

Yapılan kayıt incelemesinde ibraz edilen defterlerle ilgili olarak; *“kanunî tasdik süresi geçtikten sonra tasdik ettirilmiş olan defterlerin tasdik tarihinden önceki kısmı, işçilikle ilgili giderlerin işlenmemiş olduğu tespit edilen defterler, sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkân vermeyecek şekilde usulsüz veya noksan tutulmuş defterler, herhangi bir ay için sigorta primleri hesabına esas tutulması gereken kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin (sigorta primine esas kazancın ödemeye bağlı olduğu durumlar dahil) o ayın dahil bulunduğu hesap dönemine ait defterlere işlenmemiş olması”* hallerinde incelenen aylara ilişkin defter kayıtları geçerli sayılmaz ve her bir geçersizlik halinin gerçekleştiği takvim ayı için asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır. Burada uygulanacak idari para cezasının üst sınırı, *“Tutmakla yükümlü bulunulan defter ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle verilmesi gereken ceza tutarını aşmamak”* olarak belirlenmiştir (Özdamar ve Çakar, 2010: 319).

Kullanılmaya başlanmadan önce tasdik ettirilmemiş defterlerle ilgili olarak bilanço esasına göre defter tutanlar aylık asgari ücretin oniki katı, diğer defterleri tutmakla yükümlü olanlar hakkında aylık asgari ücretin altı katı tutarınca idari para cezası uygulanır. Bilanço esasına göre tutulması gerekirken işletme hesabı esasına göre tutulan defterler için ise aylık asgari ücretin oniki katı tutarınca idari para cezası uygulanır (5510 SK, md. 102/e/4).

Kayıt incelemesi sırasında incelenen ücret tediye bordrolarında *“işyerinin sicil numarası, bordronun ilişkin olduğu ay, sigortalının adı, soyadı, sigortalının sosyal güvenlik sicil numarası, ücret ödenen gün sayısı, sigortalının ücreti, ödenen ücret tutarı ve*

ücretin alındığına dair sigortalının imzasının bulunması” zorunluluğu Kanunla hüküm altına alınmıştır. Yalnız ücret ödemesinin banka kanalı ya da makbuz karşılığı yapılması halinde imza şartı aranmamaktadır. Belirtilen özellikleri ihtiva etmeyen ücret bordroları geçersiz sayılır ve her bir geçersizlik hali için aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanır (5510 SK, md. 102/e/5).

F. Eksik İşçilik Bildirimi

Bir işyerinde işin kapsam ve kapasitesine göre gerekli olan sigortalı sayısı, çalışma gün sayısı ve prime esas kazanç tutarının altında bildirim yapıldığının tespiti halinde, o işyeri için hesaplanacak en az işçilik tutarının, kurumun denetim ve kontrole görevli memurları tarafından tespit edilmesi Kanun’un 85. maddesi ile düzenlenmiştir. Asgari işçilik tespit etme yetkisi ilişiksizlik belgesi verilmesiyle ilgili olarak sınırlı da olsa serbest muhasebeci mali müşavirler ve yeminli mali müşavirlere tanınmıştır.

Asgari işçilik tespitine ilişkin gerek Kurumun denetim görevlileri tarafından yapılan denetim sonucunda gerekse de meslek mensuplarınca konu ile ilgili düzenlenen raporlarda eksik işçilik bildirildiğinin tespit edilmesi halinde, eksik işçiliğin mal edildiği her takvim ayı için, asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır (Gülmez, 2012: 54).

Asgari işçilik incelemesi sonucunda tespit edilen ancak sigortalılara mal edilmeyen fark sigorta primine esas kazanç matrahı üzerinden gecikme cezası ve gecikme zammı ile birlikte hesaplanacak sigorta primi ve buna bağlı uygulanacak idari para cezalarında, konuya ilişkin raporun Kurum ünitelerine gönderilmesinden önce işverenle uzlaşma yapılabilmektedir (Çavuş, 2016: 85). Kurumun

denetim ve kontrolle görevli birimleri tarafından uygulanacak idari para cezalarının uzlaşmaya konu olabilmesi yalnızca asgari işçilik incelemelerinde mümkün olup, Kurum tarafından uzlaşma yetkisi yalnızca Kurum müfettişlerine tanınmıştır.

G. Denetime Engel olunması

Sosyal güvenlik denetimi sırasında işverenler, sigortalılar ve diğer ilgili kişiler denetim görevlilerine her türlü kolaylığı göstermek, istenilen her türlü belge ve bilgiyi vermekle yükümlü olup, kamu görevlileri de denetim sırasında her türlü yardımı göstermekle yükümlü tutulmuşlardır (Sözer, 2017: 168)

Sosyal güvenlik denetimi sırasında işverenler, sigortalılar ve işle ilgili diğer kişiler Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarının görevlerini ifa etmelerine engel olamazlar, denetime engel olanlar hakkında asgari ücretin beş katı tutarında idari para cezası uygulanır (5510 SK, md.102/I)

Ayrıca Kurumun denetim görevlilerinin; “görevlerini yapmasını engellemek amacıyla cebir ve tehdit kullanan işverenler, sigortalılar, işyeri sahipleri ve bu işle ilgili diğer kişiler fiil daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanununun 265 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre cezalandırılır. Bu suçu işleyenler hakkında ayrıca asgari ücretin on katı tutarında” idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Denetimin işveren, sigortalı ve diğer kişiler tarafından sekteye uğratılmaması ve denetimin sağlıklı bir ortamda yürütülmesi için bu tür cezalar gerekli olmakla birlikte, denetim güvenliğinin sağlanması açısından yeterli gelmemektedir.

2. İDARİ PARA CEZASINA KARŞI İTİRAZ

USULLERİ

Yapılan denetim ya da yürütülen teftiş/inceleme/soruşturma neticesinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri ya da Sosyal Güvenlik Müfettişleri tarafından düzenlenen raporlarda, kanuna aykırılık durumuna ilişkin idari para cezası uygulanması yönünde görüş belirtilmişse, ünite tarafından uygulanacak idari para cezasına ilişkin tebligat ilgiliye gönderilir.

İdari para cezası, tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde, Kuruma itiraz yapılmadan ya da yargı yoluna başvurmadan ödenirse, tahakkuk eden ceza dörtte bir oranında terkin edilir. Cezanın peşin ödenmesi yargı yoluna başvurma hakkını etkilemez. Bu süre içinde ödenmeyen idari para cezalarına gecikme cezası ve gecikme zammı uygulanarak tahsil edilir.

Ancak tebliğ edilen idari para cezasına 15 gün içerisinde itiraz edilmesi takibi durur. Yapılan itiraz “idari para cezaları itiraz komisyonu” tarafından değerlendirilir ve en geç 30 gün içerisinde sonuçlandırılır. İdari para cezaları itiraz komisyonu, ünite amiri veya yardımcısı, şef, dosya memuru ve avukattan oluşur (SSİY,113/4). İtirazın reddi halinde, kararın tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde idare mahkemesine başvurulabilir. Belirtilen süre içerisinde mahkemeye başvuru yapılmaması halinde idari para cezası kesinleşir (Yüksek, 2019: 169)

İdari para cezalarına karşı Kuruma itiraz başvurusu yapmadan doğrudan mahkemeye müracaat etmek doğru değildir. Nitekim 2577

sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanunu”nun³ “Doğrudan Doğruya Tam Yargı Davası Açılması” başlıklı 13 üncü maddesine göre; “İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idari dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka suretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava” açılabileceği hüküm altına alınmıştır. Yapılan itiraza Kurum tarafından 60 gün içinde cevap verilmez ya da verilen cevap kesinlik içermezse (zımnî red), doğrudan mahkemeye gidilebileceği gibi, kesin cevabın verilmesi de beklenilebilir. Ancak bu süre başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçmez (SGK, 2013: 8).

İdari para cezalarında zamanaşımı süresi 10 yıl olup, bu süre fiilin işlendiği tarihten itibaren başlar. İdari para cezasının iptali için mahkemeye başvurulması, cezasının takip ve tahsilini durdurmaz.

SONUÇ

Çalışma hayatı üzerinde kamu otoritesini temsil eden bir denetim mekanizmasının varlığı, sosyal barış ve hukuk düzeninin korunması açısından büyük önem taşımaktadır. Denetimin etkinliği sağlayan en önemli unsurlardan biri cezai yaptırımlar, çalışma hayatı içerisinde Kanuna uygun hareket etmeyen kişiler için caydırıcı olmanın yanı sıra Kanuna uygun ve nizami davranan kişiler için de

³ Söz konusu Kanun 20.01.1982 tarih ve 17580 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

davranışlarının sürekliliğini sağlamak açısından teşvik edicidir. Sosyal güvenlik hukuku çerçevesinde hareket etmeyen bireyler bu davranışlarının olası maliyetlerini göz önünde bulundurmamak durumundadırlar. Denetimler sonucunda herhangi bir yaptırım uygulanmaması, işverenlerin emredici kanun hükümlerine rağmen işçilerin haklarını gözetmeden yalnızca kâr amacıyla hareket etmelerine neden olabileceği gibi, kanunlara uygun nizami davranan işverenler açısından da daha yüksek işgücü maliyetine katlanmak yerine kayıt dışılığa yönelmelerine ve çalışma barışının bozulmasına neden olabilmektedir.

6728 sayılı Kanunla⁴ kabul edilen ancak pilot iller ve hali hazırda uygulamasına geçilen iller dışında yurt genelinde yürürlük tarihi 01.07.2020 olarak belirlenen muhtasar ve prim hizmet beyannamesiyle birlikte 5510 sayılı Kanunun idari için para cezalarını düzenleyen 102. maddesine de (m) ve (n) bentleri eklenmiş ve böylelikle idari para cezalarının uygulanmasına yönelik birtakım değişiklikler yapılmıştır. Halen uygulamada sigortalıların aylık hizmet ve kazançlarının Kuruma bildirilmesini saplayan aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içinde verilmemesi halinde bütün işyerleri için aynı ceza oranı uygulanmaktayken, uygulamaya yeni geçilecek olan muhtasar prim ve hizmet beyannamelerinde belgenin verilmemesi ile ilgili uygulanan cezai yaptırımlarda, işletmenin büyüklüğüne göre cezai artış öngörülmüştür. Bu düzenleme küçük işveren ve büyük işverenlerin cezai yaptırım bakımından aynı kategoride değerlendirilmesi gibi sosyal adalet duygusu ile bağdaşmayan durumun ortadan kaldırılarak, denetim birimlerinin

⁴ Söz konusu Kanun 09.09.2016 tarih ve 29796 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

vicdani yükümlülüğünü azaltan olumlu bir gelişme olarak görülmektedir.

Muhtasar prim hizmet beyannamesinin yürürlüğe girmesiyle birlikte uygulanacak bir diğer idari para cezası da meslek kodlarının da gerçeğe uygun olmaması halinde uygulanacak idari para cezasıdır. Ancak bu cezanın anlamlı hale gelmesi, öngörülen meslek grupları için kamu kurumlarınca ödenen ücretler, meslek kuruluşları, sosyal taraflar ve kazanç istatistiklerinden yararlanılarak “sigorta primine esas karine ücret” tespit edilmesi ile mümkün olabilecektir. Nitekim kurum asgari işçilik uygulaması içerisinde “emsal işletme” kavramıyla benzer bir uygulamayı hali hazırda uygulamaktadır. Aksi durumda böyle bir cezai yaptırımın, sigorta primine esas kazancın Kuruma eksik bildirilmesi yoluyla ortaya çıkan kayıt dışılığın önüne geçilmesi yönünde beklenen faydayı sağlamayacağı düşünülmektedir.

Sosyal güvenlik hukukunda cezalar görece yüksek belirlenmesine karşılık işyerinin aynı il sınırları içerisinde gerçekleştirdiği adres değişikliğini yahut işyerinin gayri faal olması durumunu Kuruma bildirmemesi ile ilgili Kanun koyucu tarafından herhangi bir cezai müeyyide öngörülmemiştir. Denetim birimleri açısından özellikle yerinde yapılan denetimlerde işyerinin mevcut adresinde bulunmaması denetim maliyetini arttıran unsurlardan biridir. İşyerlerinin sigortalı çalıştırmaya son verdiği tarihi onbeş gün içerisinde ve aynı il içerisindeki başka ünitenin görev alanına giren yere nakil durumlarını on gün içerisinde Kuruma bildirilmesi Kanunla zorunlu tutulduğu halde, bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi ile ilgili Kanunda herhangi bir cezai yaptırım bulunmamaktadır. İşyerinin, aynı il sınırları içerisinde başka bir ünitenin görev alanına giren bir adrese nakledilmesi durumunda işyeri bildirgesi verme

zorunluluğu kaldırıldığından, işyeri bildirgesinin verilmemesine yönelik uygulanan idari para cezası da il içerisindeki nakil durumlarında uygulanmamaktadır. Özellikle faaliyeti sona eren işyerlerinin e-bildirge şifreleri üzerinden zaman zaman sahte sigortalılık bildirimi yapılmaya devam edildiği de bilinen bir gerçektir. Gayri-faal işyerleri üzerinden sahte sigortalılık bildirimi yapılmasına mahal vermemek ve Kurumun denetim birimleri tarafından yapılan yerel denetimlerde işyerinin Kurumda kayıtlı adresinde bulunmamasının denetim maliyeti üzerindeki olumsuz etkisini ortadan kaldırmak amacıyla, işyeri terk ve nakil durumlarında Kanunla yasal süresi belirlenen bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde cezai yaptırım uygulanması gerektiği tarafımızca düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Bulut, Mehmet (2010). *Sosyal Paraşiskal Yüğümlölükler Yöniyle Sosyal Güvenlik Usul Hukuku*, Bilge Yayınevi, İstanbul.

Demir, Müslim (2014). “ Sosyal Güvenlik Mevzuatına Aykırılıktan Doğan Suçlar ve Kabahatler ile Cezalarına İlişkin Genel Değerlendirmeler/Öneriler” *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Yayın Tarihi: Temmuz 2014, Cilt:4, Sayı:2 Sayfa:120-144.

Göktaş, Murat (2010). “Sosyal Güvenlik Hukukunda Müeyyidesi Ağır Bir İşveren Yüğümlölüğü: İşe Giriş ve İşten Ayrılış Bildirgesi” *Mali Çözüm Dergisi*, Yayın Tarihi: 2010, Sayı: 98, Sayfa: 205-2016.

Gölmez, Ülkü (2012). “Türk Hukukunda Kayıt Dışı İstihdam ve Asgari İşçilik Uygulamaları” Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Güzel Ali; Okur, Ali Rıza; Caniklioğlu Nurşen (2016). *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, 16. Baskı, İstanbul.

Özdamar, Murat ve Çakar, Erden (2010) “5510 Sayılı Kanuna Göre, İşyeri Kayıtlarının İbraz Edilmemesi Veya İbraz Edilen Kayıtların Geçersiz Sayılması Hallerinde Uygulanacak İdari Para Cezaları” *Mali Çözüm Dergisi*, Yayın Tarihi: 2010, Sayı:98, Sayfa. 311-323.

Çavuş, Özgür Hakan (2016). “Sosyal Güvenlik Mevzuatına Göre Devamlı ve Geçici İşyerlerinde Asgari İşçiliğın Saptanmasına Yönelik Denetim” *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Yayın Tarihi: Ekim 2016, Cilt 6, Sayı 2, Sayfa 68-92.

SGK, “Prim ve İdari Para Cezalarındaki Uyuşmazlıkların İdari Aşamada Çözümlemesi Rehberi”, Yayın No:75, Ankara, Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi: 2013/8.

Sözer, Ali Nazım (2017). *Türk Sosyal Sigortalar Hukuku*, Cilt 3. Bası. Beta Yayınları, İstanbul.

Şakar, Müjdat (2011). *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, 10. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul.

Şimşek, Akın (2019). “Muhtasar ve Prim Hizmet Beyannamesine Geçiş ve Yaptırımlar”, *e-Yaklaşım Dergisi*, Yayın Tarihi: Temmuz 2019, Sayı:319. <https://uye.yaklasim.com/MagazineContent.aspx?ID=33232&arananKey=Muh%20tasar%20ve%20Prim%20Hizmet%20Beyannamesine%20Ge%20C%20A%207%20i%20C%205%209F%20ve%20Yapt%20C%20B%201%20r%20C%204%20B%201%20mlar> (Erişim Tarihi 08.04.2019)

Tuncay, A. Can ve Ekmekçi, Ömer (2019). *Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları*, Legal Yayınevi, İstanbul.

Yüksek, Fahrettin (2015). “İdari Para Cezalarına İtiraz Yolları”, *Yaklaşım Dergisi*, Yayımlanma Tarihi. Mayıs 2015, Sayı: 269, Sayfa.166-168.

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK HUKUKUNDA FİİLİ HİZMET SÜRESİ ZAMMI UYGULAMASI VE SORUNLARI

Gökhan GÖREGEN

Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı
Kocaeli Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Yüksek
Lisans Öğrencisi

ÖZET

Türk sosyal güvenlik sisteminde daha önce itibari hizmet süresi ve fiili hizmet müddeti zammı adıyla uygulanmış olan fiili hizmet süresi düzenlemeleri 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda fiili hizmet süresi zammı adıyla yeniden düzenlenmiştir. Gerek günümüzde gerekse geçmişte uygulanan bu düzenlemeler ile ağır, yıpratıcı ve riskli işlerde çalışanlara daha erken yaşlarda emekli olabilme imkânı sağlamıştır.

5510 Sayılı Kanun ile yapılan bu yeni düzenlemeyle birlikte farklı fiili hizmet süresi düzenlemelerine son verilerek uygulamada standart birliği oluşturulmaya çalışılırken aynı zamanda fiili hizmet süresi zammı gerektiren işyerleri ve işlerin kapsamı da genişletilmiştir. Ancak tüm bu olumlu gelişmelere rağmen mevzuatta yer alan bazı düzenlemelerin sosyal ve hukuk devleti ilkeleri ile çelişmesi bazı çalışanların fiili hizmet süresi zammından faydalanamamalarına ve hak kaybı yaşamalarına sebep olmuştur.

Bu çalışmada, fiili hizmet süresi zammının hem sigortalılara sağladığı avantajlar hem de uygulamasında karşılaşılan sorunların ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede öncelikle kanun ve alt

mevzuat ayrıntılı olarak incelenmiş ve fiili hizmet süresi zammının sigortalılara sağladığı avantajlar örneklerle açıklanmıştır. Daha sonra ise fiili hizmet süresi zammı uygulaması ile ilgili gerek Sosyal Güvenlik Kurumu'nda görevli memurlarca tanzim olunan raporlar gerekse İş Mahkemesi ve Yargıtay ilamları ile farklı yasalarda yer alan hükümler çerçevesinde fiili hizmet süresi zammı uygulaması kapsamındaki sigortalıların hak kaybına uğramamaları için ilgili sorunlar ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Ağır, Yıpratıcı ve Riskli İş, Fiili Hizmet Süresi Zammı, Emeklilik, Yaşlılık Aylığı.

APPLICATION AND PROBLEMS OF ACTUAL SERVICE TIME INCREASE IN TURKISH SOCIAL SECURITY LAW

ABSTRACT

Actual service period regulations, which were applied by name nominal service period and actual service time previously in Turkish Social Security Service, have been regulated again by name actual service period increase in Social Insurance and General Health Insurance Law No. 5510 which came into force in 2008. With these regulations that both were applied in the past and today, the people who work in corrosive and risky jobs are allowed to retire at earlier ages.

With this new regulation made by law No. 5510, different nominal service period regulations ended and while trying to establish standard unity in practice, the extent of businesses and work places that need nominal service period increase expanded. However, despite all these positive developments, the fact that some regulations that are in legislation contradicted the principles of social and law nation have caused that some workers can't use the actual service period increase and lose their rights.

In this study, actual period increase's both advantages to the insured and revealing the problems encountered in the application are aimed. In the frame, primarily law and sub-legislation are explained with examples. After this, the reports which are related to actual service period increase application both issued in Social Security Institution by the officer in charge and the problems which are related to the fact that insured within actual service period increase within the framework of the provisions of different laws and the provisions of Supreme Courts and Labor Courts are revealed.

Key Words: Heavy And Abrasive Work, Actual Service Time Increase, Retirement, Old Age Pension.

GİRİŞ

Çalışma hayatı içerisinde yer alan bazı sigortalıların, çeşitli tehlikelere ve risklere daha açık işlerde çalıştıkları bilinen bir gerçektir. Bu tür ağır, yıpratıcı ve riskli işlerde çalışan sigortalıların, fiziksel ve ruhsal sağlıkları olumsuz yönde etkilenmektedir. Bu da sigortalıların çalışma gücünü ve hayat kalitesini olumsuz yönde etkilerken aynı zamanda yaşam süresini de kısaltmaktadır. Sosyal güvenlik sistemimizde, ağır ve yıpratıcı işlerde çalışan sigortalıları korumak amacıyla fiili hizmet süresi zammı ve itibari hizmet süresi gibi uygulamalara yer verilmiştir. Bu uygulamalarla ağır ve yıpratıcı işlerde çalışan sigortalılara daha kolay ve/veya daha erken yaşta emekli olma imkânı tanınmıştır. Böylelikle ağır ve yıpratıcı işlerde çalışanlara çalışma hayatında bir nevi pozitif ayrımcılık yapılarak bu kişilerin çalışırken maruz kaldıkları olumsuz etkilerin sonuçları hafifletmek istenmiş ve bu şekilde ağır ve tehlikeli işlerde çalışma da teşvik edilmeye çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemimizde, ilk olarak 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile yer bulan fiili hizmet süresi zammı, zaman içerisinde 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun da yer almıştır. Böylelikle ilk olarak devlet memurları için öngörülen bu uygulama zaman içerisinde 506 Sayılı Kanun’a tabi işçileri de kapsamıştır. 5434 Sayılı Kanunu’nda fiili hizmet müddeti, 506 Sayılı Kanunu’nda ise itibari hizmet süresi adıyla yer verilen bu uygulamalar, 5510 Sayılı Kanunu’nun ‘Fiili Hizmet Süresi Zammı’ başlıklı 40. maddesi ile yeniden düzenlenmiştir. Böylelikle, ağır, yıpratıcı ve riskli işlerde çalışanları korumak ve maruz kaldıkları olumsuz etkileri azaltmak amacıyla bazı avantajlar sağlayan fiili hizmet müddeti ve itibari hizmet süresi uygulamalarında, 5510 Sayılı Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle uygulamada standart birliği oluşturulmaya çalışılmıştır.

5510 Sayılı Kanunu'nun yürürlüğe girmesi neticesinde Kanunun ilgili hükümlerinin uygulamasını kolaylaştırmak ve standart belirlemek amacıyla alt mevzuat oluşturulmuştur. Bu kapsamda fiili hizmet süresi zammı uygulamasının standartlarını belirlemek için de Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yönetmelik ve genelgeler yayınlanmış ve fiili uygulama bu esaslara göre yürütülmüştür. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayınlanan fiili hizmet süresi zammı ile ilgili yönetmeliğe ve genelgelere bakıldığında fiili hizmet süresi zammı uygulaması kapsamındaki işyerleri ve işler ile bu uygulamadan faydalanan sigortalılar ile ilgili hususlar objektif ölçütlere bağlanmadığı görülmektedir. Bu durum fiili hizmet süresi zammı uygulaması kapsamındaki işyerleri/işler ve sigortalıların tespiti hususunda standart oluşturmayı engellemekte ve fiili hizmet süresi zammından yararlanırmada sorunlara yol açmakla birlikte bazı sigortalıların ağır, yıpratıcı ve riskli işlerde çalışmalarına rağmen bu uygulamadan faydalanamamasına sebep olmaktadır.

Bu çalışmada, ağır, yıpratıcı ve riskli işlerde çalışan sigortalılar için önemli bir kazanım olan fiili hizmet süresi zammının, hem emeklilik noktasında sigortalılara sağladığı avantajlar hem de uygulamada karşılaşılan sorunları ele alınmıştır. Bu bağlamda, öncelikle fiili hizmet süresi zammı kapsamındaki işyerleri ve işler, yararlanma şartları ve fiili hizmet süresi zammının sigortalılara sağladığı avantajlar örneklerle açıklanarak; ağır, yıpratıcı ve riskli işlerde çalışan sigortalıların daha kolay ve erken yaşta emekli olma durumları ortaya konulmak istenmiştir. Akabinde ise fiili hizmet süresi zammı uygulaması ile ilgili karşılaşılan sorunlar yargı kararları ve resmi veriler çerçevesinde irdelenerek ortaya konulmuştur.

1. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE FİİLİ HİZMET SÜRESİ UYGULAMALARI

5510 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce Türk sosyal güvenlik sisteminde uygulanmakta olan fiili hizmet süresi düzenlemelerinin sigortalılara sağladığı avantajlar Tablo.1'de gösterilmiş olup, tabloda yer alan bilgiler aşağıda ayrıntılı şekilde verilmiştir.

Tablo 1: 5510 Sayılı Kanun Yürürlüğe Girmesinden Önce Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Uygulanmakta Olan Fiili Hizmet Süresi Düzenlemeleri

Kanun Adı	Kanunda Yer Alan Düzenlemenin Adı	Prim Gün Sayısına İlave Eklenebilecek Gün Sayısı	Yaş Haddinden İndirilebilecek Süreler
506 Sayılı Kanun	İtibari Hizmet Süresi	Çalışılan Gün Sayısının $\frac{1}{4}$ 'ü kadar	En Fazla 5 Yıl
5434 Sayılı Kanun	Fiili Hizmet Müddeti	2-3 ve 6 Ay	-

1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2925 Sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'nda bu konuda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ülkemizde fiili hizmet süresi zammı uygulamasına ilk olarak 5434 Sayılı Kanunu'nun 31-32-33 ve 34. maddelerini kapsayan 'Fiili Hizmet Müddeti' başlıklı onuncu kısmında yer verilmiştir. Söz konusu kanunun 32. maddesinde düzenlenen tabloda belirtilen meslek

dallarında çalışanlar, bir yıl fiili çalışmaları karşılığında 2-3 veya 6 aylık sürelerle fiili hizmet müddeti zammından yararlandırılmıştır.

506 Sayılı Kanun'da ise itibari hizmet süresi olarak yer alan uygulamaya, ilgili kanunun 60. maddesi ile Ek 5. maddelerinde yer verilmiştir. Söz konusu kanunun 60. maddesinin 1. fıkrasının E bendinde; maden işlerinde en az 1800 gün çalışanların prim ödeme gün sayılarının toplamına $\frac{1}{4}$ ek prim gün sayısı eklenerek itibari hizmet süresinden yararlandırılırken, Ek 5. maddede düzenlenen tabloda belirtilen meslek dallarında çalışanlar, (çalışılan gün sayısı X 0,25) formülü ile itibari hizmet süresinden yararlandırılmıştır. Ayrıca 506 Sayılı Kanuna 25.08.1999 tarihli 4447 Sayılı Kanun'un 16. maddesi ile eklenen Ek 39. maddesinde; Ek-5. maddesi gereğince sigortalılık süresine ilave edilen gün sayılarının beş yıldan çok olmamak üzere yaş haddinden indirileceği hükmü eklenmiştir.

5510 Sayılı Kanunu'nun 2008 Ekim ayı başı itibariyle yürürlüğe girmesiyle gerek 506 Sayılı Kanun'da yer verilen itibari hizmet süresi uygulamasına gerekse 5434 Sayılı Kanun'unda yer verilen fiili hizmet müddeti zammı uygulamasına son verilmiştir. Uygulamasına son verilen itibari hizmet süresi ve fiili hizmet müddeti zammı uygulamaları 5510 Sayılı Kanunun 40. maddesinde 'Fiili Hizmet Süresi Zammı' başlığı yeniden düzenlenmiş ve fiili hizmet süresi zammından 506 Sayılı Kanunu ve 5434 Sayılı Kanun'unda olduğu gibi 5510 Sayılı Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendine tabi çalışan işçiler ile (c) bendine tabi çalışan memurlar yararlandırılmıştır.

Yukarıda açıklanan kapsamın dışında kalan; 1479 Sayılı Kanun'a tabi kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanlar, 2929 Sayılı Kanun'a tabi tarım işçileri ile 2926 Sayılı Kanun'a tabii tarımda

bağımsız çalışanlar için fiili hizmet süresi müddeti ve itibari hizmet süresi ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmiştir. Yine bu düzenlemelere paralel olarak 5510 Sayılı Kanun'un 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendine tabi kendi nam ve hesabına çalışanlar ile bu bent kapsamında olan diğer gruplar da fiili hizmet süresi zammı kapsamında değerlendirilmemiştir (Altındal ve Şentürk, 2013: 6).

2. FİİLİ HİZMET SÜRESİ ZAMMI KAPSAMINDAKİ İŞYRLERİ VE İŞLER

Fiili hizmet süresi zammı uygulaması 5510 Sayılı Kanunu'nun 40. maddesinde düzenlenmiş olup, uygulamanın usul esasları Fiili Hizmet Süresi Zammı Yönetmeliği'nde belirtilmiştir. Ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayınlanan 2009/79 Sayılı Fiili Hizmet Süresi Zammı Uygulaması Genelgesi ve 2013/11 Sayılı Sigortalılık İşlemleri Genelgesi ile de fiili hizmet süresi ile ilgili işlemler detaylandırılmıştır. 5510 Sayılı Kanunu'nun 40. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan tablo şu şekildedir:

Tablo 2: Fiili Hizmet Süresi Zammı Süresi Kapsamındaki İşler/İşyerleri ve Yararlanma Süreleri

Sıra No	Kapsamdaki İşler/İşyerleri	Kapsamdaki Sigortalılar	Eklenecek Gün Sayısı
1.	Kurşun ve Arsenik İşleri	1) Kurşun üretilen galenit, sertüzit, anglezit gibi cevherlerin çıkarılmasına ilişkin maden ocağı işlerinde çalışanlar. 2) Kurşunlu madenlerden yahut içinde kurşun bulunan kül, maden köpüğü, kurşun fırın kurumu, üstübeç artığı ve benzeri maddelerden kurşun üretimi için yapılan izabe işlerinde çalışanlar. 3) Antimuan, kalay, bronz ve benzeri maddelerle yapılan kurşun alaşımı işlerinde çalışanlar.	60
2.	Cam Fabrika ve Atölyeleri	1) Cam yapımında kullanılan ilkel maddeleri toz haline getirme, eleme, karıştırma ve kurutma işlerinde (bu işleri yapmak üzere tam kapalı odalar içinde otomatik makineli tesisat veya çalışma ortamındaki tozları sağlık için tehlike oluşturmayacak düzeye indiren havalandırma tesisatı bulunmadığı takdirde) çalışanlar. 2) Eritme işlerinde (otomatik besleme fırınlarıyla çalışılmadığı takdirde) çalışanlar. 3) Ateşçilik işlerinde çalışanlar. 4) Üfleme işlerinde (tamamen otomatik makinelerle yapılmadığı takdirde) çalışanlar. 5) Basınçla yapılan cam işlerinde (cam tazyiki işleri) çalışanlar.	60

		6) Ayna camı sanatında potalı cam dökümü işlerinde (potalar kalıp masasına mekanik araçlarla taşınmadığı takdirde) çalışanlar. 7) Camı fırın başından alma işlerinde çalışanlar. 8) Yayma fırınlarında düzeltme işlerinde çalışanlar. 9) Traş işlerinde çalışanlar. 10) Asitle hak ve cilalama işlerinde çalışanlar. 11) Basıncılı havayla kum püskürten cihazlarla yapılan işlerde (çalışma ortamındaki tozları sağlık için tehlike oluşturmayacak düzeye indiren havalandırma tesisatı bulunmadığı takdirde) çalışanlar. 12) Pota ve taş odalarında görülen işlerde çalışanlar	
3.	Cıva Üretimi İşleri Sanayii	1) Cıva izabe fırınlarında görülen işlerde çalışanlar. 2) Elementer cıva bulunan ocaklarda görülen işlerde çalışanlar.	90
4.	Çimento Fabrikaları	1) İlkel maddeleri kırma, ufalama, ezme, eleme ve karıştırma işlerinde çalışanlar. 2) Otomatik fırınlarda pişirme işlerinde çalışanlar. 3) Klinkeri öğütme, eleme, torba ve fiçılara koyma işlerinde (otomatik olarak tozun etrafa yayılmasını önleyici bir düzenleme yapılmadığı takdirde) çalışanlar.	60
5.	Kok Fabrikalarıyla Termik Santraller	1) Ateşçilik, ocak temizliği, jeneratör, doldurma, boşaltma ve temizleme işlerinde çalışanlar. 2) Kimyasal arıtma işlerinde çalışanlar. 3) Gazın geçtiği cihaz ve boruların onarılması ve temizlenmesi işlerinde çalışanlar. 4) Kok fabrikalarında kömür ve ocak işlerinde çalışanlar. 5) Elektrik enerji üretim santrallerinin kazan dairesindeki ateşçilik, kül ve kömürlerin taşınması işlerinde çalışanlar. 6) Termik santrallerle her çeşit buhar kazanlarının kazan dairesindeki ateşçilik, kül ve kömürlerin taşınması işlerinde çalışanlar.	60
6.	Alüminyum Fabrikaları	1) Alüminyum oksit üretimi işlerinde çalışanlar. 2) Alüminyum bronz hazırlama işlerinde çalışanlar. 3) Alüminyum madeni üretimi işlerinde çalışanlar.	60
7.	Demir ve Çelik Fabrikaları	1) Demir izabe fabrikalarında cevherin demire çevrilmesi işleriyle boru fabrikalarının fırın ve döküm dairelerinde yapılan işlerinde çalışanlar. 2) Çelikhanelerin çelik yapılan fırınlarıyla bunların teferruat ve eklentilerinden olan ikinci derecedeki fırınlarda ve konvertörlerde yapılan işlerinde çalışanlar. 3) Sıvı haldeki demir ve çeliğin tesisat ve teçhizatla veya mekanik olarak taşınmasına ilişkin işlerde çalışanlar. 4) Sıcak veya sıvı haldeki cürufun taşınması ve işlenmesi işlerinde çalışanlar. 5) Haddehanelerde (soğuk demirle çalışılan haddehaneler hariç), fırınlarda, hadde serilerinde, haddehaneyi kızgın veya sıvı çelik yahut demirle besleyen tesisat ve araçlarla görülen işlerle kızgın halde olan yarı mamul parçaların kesilmesi ve hazırlanması işlerinde çalışanlar.	90
8.	Döküm Fabrikaları	1) Döküm kalıp ve maçalarının yapılması ve döküme hazır duruma getirilmesi işlerinde çalışanlar. 2) Döküm şarjının hazırlanması ve her çeşit maden eritme (izabe) fırınlarının döküme hazır duruma getirilmesi işlerinde çalışanlar. 3) Maden eritme ve dökme işlerinde çalışanlar.	60
9.	Asit Üretimi Yapan Fabrika ve Atölyeler	1) Asit için hammaddelerin hazırlanması işlerinde çalışanlar. 2) Asidin yapılma safhalarındaki işlerinde çalışanlar. 3) Baca gazlarından asit elde edilmesi işlerinde çalışanlar.	90
10.	Yeraltı İşleri	Maden ocakları (elementer cıva bulunduğu saptanan cıva maden ocakları hariç), kanalizasyon ve tünel yapımı gibi yer altında yapılan işlerde çalışanlar.	180
11.	Radyoaktif ve Radyoionizan Maddelerle Yapılan İşler	Doğal ve yapay radyoaktif, radyoionizan maddeler veya bütün diğer korpusküler emanasyon kaynakları ile yapılan işlerde çalışanlar.	90

12.	Su Altında veya Su Altında Basınçlı Hava İçinde Çalışmayı Gerektiren İşler	1) Su altında basınçlı hava içinde çalışmayı gerektiren işlerden 20-35 metreye kadar derinlik veya 2-3,5 kg/cm2 basınçta yapılan işlerde çalışanlar.	60
		2) Su altında basınçlı hava içinde çalışmayı gerektiren işlerden 35-40 (40 hariç) m. derinlik veya 3,5-4 (3,5 hariç) kg/cm2 basınçta yapılan işlerde çalışanlar.	90
		3) Dalgıçlık işinde çalışanlar	
13.	Türk Silahlı Kuvvetlerinde, Jandarma Genel Komutanlığında Ve Sahil Güvenlik Komutanlığında	Subay, yedek subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaşlar ve sözleşmeli erbaş ve erler	90
14.	Emniyet Ve Polis Mesleğinde, Milli İstihbarat Teşkilatında	Asaleti onaylanmış olmak şartıyla adaylıkta geçirilen süreler dâhil polis, komiser yardımcısı, komiser, baş komiser, emniyet amiri, emniyet müdürleri ile bu ve daha yukarı maaş ve derecelerdeki emniyet mensupları, Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları.	90
15.	İtfaiye Veya Yangın Söndürme İşleri	Yangın söndürme işlerinde çalışanlar	60
16.	(Ek: 10/1/2013-6385/ 15 md.) Basın ve Gazetecilik Mesleğinde	Basın Kartı Yönetmeliğine göre basın kartı sahibi olmak suretiyle fiilen çalışanlar.	90
17.	(Ek: 10/1/2013-6385/ 15 md.) Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu basın Kartı Sahibi Olmak Suretiyle	Basın Kartı Yönetmeliğine göre Türkiye Radyo-Televizyon Kurumunda haber hizmetinde fiilen çalışanlar.	90
18.	(Ek: 10/1/2013-6385/15 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi İle Cumhurbaşkanlığı	Yasama Organı Üyeleri İle Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar.	90
19.	(Ek: 15/8/2017-KHK-694/153 Md.; Aynen Kabul: 12/8/2018-7078/148 md.) Ceza İnfaz Kurumlarında	Cefa İnfaz Kurumu müdürü, idare memuru, infaz ve koruma başmemuru, infaz ve koruma memuru unvanlı kadrolarda bulunanlar ile Adalet Bakanlığı taşra teşkilatına tahsisli kadro veya pozisyonlarda bulunup ceza infaz kurumlarında görev yapan ve cefa infaz kurumlarında hükümlü ve tutuklularla bilfiil irtibat içinde olan diğer görevliler.	90
20.	(Ek: 26/7/2018-7146/11 md.) İnsan Sağlığına İlişkin İşler	11/4/1928 tarihli ve 1219 Sayılı Kanun, 25/2/1954 tarihli ve 6283 sayılı Hemşirelik Kanunu ve 18/12/1953 tarihli ve 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun kapsamında sağlık meslek mensubu sayılan ve insan sağlığı için koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetlerde çalışanlar	60

5510 Sayılı Kanun’una göre sigortalıların fıli hizmet süresi zammından yararlanabilmesi kanunda yer verilen koşulları yerine getirmesi şarttır. Kanunda yer verilen bu koşulları ise şöyle açıklayabiliriz:

- 5510 Sayılı Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) ve (c) bendine tabi sigortalı olması gerekmektedir.
- Sigortalının 5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve yukarıda yer alan Tablo 2'de bulunan işyerleri ve işlerde fiilen çalışması gerekmektedir.
- Tablonun (13) ve (14) numaraları sıralarında belirtilenler hariç, sigortalının tabloda belirtilen işlerin risklerine maruz kalması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen şartları yerine getiremeyen yahut yerine getirmekle birlikte aşağıda yer verilen bazı özel sebepler dolayısıyla fiili hizmet süresi zammı kapsamında değerlendirilemeyen durumlar söz konusu olabilmektedir. Bu durumlar ise şu şekilde izah edilebilir (Çavuş, 2015: 132):

- Yukarıda yer verilen tabloda belirtilen işyerlerinde ve işlerde çalışmasına rağmen 5510 Sayılı Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendi kapsamında olup kendi nam ve hesabına çalışan sigortalılar fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmamaktadır.
- Sadece kısa vadeli sigorta kollarına tabi çalışanlar ile emekli olduktan sonra çalışmaya devam edenlerden sosyal güvenlik destek primine tabi olanlar da fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmamaktadır (FHSZ Yön. 5/3).

Yukarıda yer alan tabloda sayılan işyerlerinde çalıştıkları halde, söz konusu işleri/görevleri yapmayan veya sayılan işleri/görevleri yaptıkları halde, söz konusu işyerlerinde çalışmayan sigortalılar işyeri ve iş şartı bir arada yerine gelmediğinden fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmamaktadır (2013/11 S. Genelge).

- Kontrol, denetim ve idareciliğin gerektirdiği gözlem ve benzeri amaçlarla kısa süreli çalışmalar, bu işlerin fiilen yapılmayıp işin

yönetim görevinin yapılması işlerinde çalışanlar fiili hizmet süresi zammından yararlandırılmamaktadır (FHSZ Yön. 5/3).

- Yukarıda yer alan tablodaki işleri yapmakla birlikte işin otomasyonla yapılması, ileri teknolojilerin kullanılması gibi sebeplerle riskin ve zararlı faktörlerin etkilerinin ortadan kalktığı durumlarda sigortalılar fiili hizmet süresi zammı uygulamasından yararlandırılmamaktadır (2013/11 S. Genelge).
- Yukarıda yer alan tablonun (1) ila (9) numaralı sıralarında belirtilen işyerlerinin fiili hizmet süresi zammı kapsamında değerlendirilebilmesinde; bu işyerlerinde seri ve sürekli üretim yapılması ve bir grup işçinin çalışması şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekir. Bu şartların birlikte sağlanmadığı durumlarda gerçekleştirilen çalışmalar fiili hizmet süresi zammı uygulamasından yararlandırılmamaktadır (FHSZ Yön. 6/3).
- Yukarıda yer alan tablonun (18) numaralı sırasında yer alanlar hariç, fiili hizmet süresi zammı kapsamında olan işyerlerinde çalışan sigortalıların çalışılan ayın bazı günlerinde kapsam dışı işlerde geçen süreleri ile kapsamda olan işlerde fiilen çalışmayarak risklerine maruz kalmadıkları tatil günleri ile yıllık izin, ücretsiz izin, ücretli izin, sıhhi izin ve eğitim kurs süreleri fiili hizmet süresi kapsamında değerlendirilmemektedir. Ancak tablonun (10) numaralı sırasında yer alan yeraltı işlerinin maden ocakları (elementer cıva bulunduğu saptanan cıva maden ocakları hariç), kanalizasyon ve tünel yapımı gibi yer altında yapılan işlerde çalışanlar için yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte söz konusu bu işlerde çalışanlar için 11/9/2014 tarihinden itibaren yıllık ücretli izin, sıhhi izin, hafta tatili, ulusal bayram ve genel tatil günleri ile eğitim, kurs, iş öncesi ve sonrası hazırlık sürelerinde fiilen çalışma ve söz konusu işlerin risklerine maruz kalma şartı aranmamaktadır. Yine tablonun (13) ve (14) numaralı

sıralarında yer alan Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı, Emniyet ve Milli İstihbarat Teşkilatında fiili hizmet süresi zammı kapsamında çalışan sigortalıların ücretsiz izin süresi dışındaki diğer süreleri 5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesi kapsamında değerlendirilecektir (2013/11 S. Genelge).

3. FİLLİ HİZMET SÜRESİ ZAMMININ HESAPLANMASI

Fiili hizmet süresi zammı kapsamında, 5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen işyeri ve/veya işlerde geçen çalışma sürelerinin her 360 günü için karşılarında gösterilen gün sayıları (60-90-180 gün) eklenecektir. Sigortalıların 360 günden eksik sürelerine ait fiili hizmet süresi zammı, 360 gün için eklenen fiili hizmet süresi zammı ile orantılı olarak belirlenecektir.

Örnek- Alüminyum fabrikası işyerinde Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında 330 gün çalışması bulunan sigortalının;

- Alüminyum fabrikası FHZ Süresi = $330 \times 60 / 360$; Toplam FHZ Süresi = 55 gün

Fiili hizmet süresi zammı kapsamında geçen çalışmalar hesaplanırken bazı özel durumlar ortaya çıkabilmektedir. Ortaya çıkabilecek olan bu durumlara aşağıda belirtilmiş olup ayrıca bu durumların daha rahat anlaşılabilmesi için örneklere yerilmiştir.

- a) Sigortalıların hizmetlerinin değerlendirilmesi sırasında fiili hizmet süresi zammının küsuratlı çıkması halinde bir defaya mahsus olmak üzere küsuratlı günler tam güne tamamlanmaktadır (2013/11 S. Genelge).

Örnek- Cam fabrikası işlerinde 3695 gün çalışması bulunan sigortalının;

Toplam FHZ Süresi = $3695 \times 60/360 = (615,84)$ 616 gün

- b) Sigortalının değişik tarihlerde farklı fiili hizmet süresi zammına tabi işyerlerinde çalışması halinde, prim ödeme gün sayısına ilave edilecek süre her çalışma için ayrı ayrı belirlenecektir (2013/11 S. Genelge).

Örnek- Cam fabrikası işyerinde 1500 gün, demir çelik fabrikasında 1400 gün, maden ocağında 1300 gün çalışması bulunan sigortalının;

- Cam fabrikasında FHZ Süresi = $1500 \times 60 / 360 = 250$ gün

- Demir çelik fabrikası FHZ Süresi = $1400 \times 90 / 360 = 350$ gün

- Maden ocaklarında FHZ Süresi = $1300 \times 180 / 360 = 650$ gün

Toplam FHZ Süresi: $250 + 350 + 650 = 1250$ gün

- c) Aynı anda birden fazla işyerinde çalışan sigortalıya en yükseğine göre fiili hizmet süresi zammı verilecektir. Birden fazla işyerinde kısmi süreli ya da tam süreli olarak çalışanlara en yükseğinden başlamak üzere bir ayda fiili hizmet süresi zammı verilecek, bu süre 30 günü geçmeyecek şekilde belirlenecektir (2013/11 S. Genelge).

Örnek- 2012 Haziran ayında asit üretimi fabrikasından 8 gün normal, 22 gün fiili hizmet süresi zammı, kok fabrikası işyerinden ise 15 gün normal 15 gün ise fiili hizmet süresi zammı kapsamında çalışma bildirilen sigortalının, 2012 yılı haziran ayına ait fiili hizmet süresi zammı aşağıdaki şekilde hesaplanacaktır.

Bu sigortalının fiili hizmet süresi zammı hesabında asit üretimi fabrikasından bildirilen 22 günlük çalışmanın tamamı, kok fabrikası işyerinden bildirilen 15 günlük çalışmanın da 30 günü tamamlayacak şekilde 8 günlük kısmı dikkate alınacaktır.

- Asit üretimi fabrikası FHZ süresi = $22 \times 90 / 360 = 5,5$

- Kok fabrikası FHZ süresi = $8 \times 60 / 360 = 1,4$

2012 yılı haziran ayına ait fiili hizmet süresi zammı toplamı ($5,5 + 1,4 = 6,9$) 7 gün olarak dikkate alınacaktır.

- d) Günlük çalışma süresinin bir bölümünde fiili hizmet süresi zammı kapsamındaki işlerde çalışan sigortalılar çalıştıkları sürelerle orantılı olarak fiili hizmet süresi zammından yararlandırılacaklardır. Burada fiili hizmet süresi zammı, ay içinde bu nitelikteki işlerde geçen süreleri, aylık çalışma saati toplamının günlük çalışma saatine bölünmesi suretiyle hesaplanacaktır (2013/11 S. Genelge).

Örnek- Çimento fabrikasında otomatik fırınlarda pişirme işinde çalışan sigortalı, 2018 Ocak ayında otomatik fırınlarda pişirme işinde fiilen 134 saat çalışmıştır. O halde;

Bu işyerindeki çalışma saati, günlük çalışma saatine bölünmesi suretiyle bulunan gün sayısı ($134 / 7,5 = 17,86$) tama iblağ edilerek bu sigortalının faydalanacağı fiili hizmet süresi zammı 18 gün olacaktır.

4. FİLLİ HİZMET SÜRESİ ZAMMININ SAĞLADIĞI AVANTAJLAR

Bilindiği üzere bir sigortalının emekli olması yani yaşlılık aylığına hak kazanabilmesi bazı ön şartlara bağlanmıştır. Bu ön şartlardan biri yaş haddi iken; diğeri prim ödeme gün sayısıdır. Yukarıda belirttiğimiz üzere fiili hizmet süresi zammı kapsamında yapılan çalışmalar yaşlılık aylığının bağlanması için gerekli ön şartları olumlu yönde etkilemektedir. Bu sebeple fiili hizmet süresi zammı kapsamında yapılan çalışmaların sigortalılara sağladığı avantajlara aşağıda üç ayrı alt başlık halinde yer verilmiştir. Bu faydalardan prim ödeme gün sayısına ilave gün eklenmesi ve yaş haddinden belirli

sürelerin indirilmesi uygulamalarına doğrudan 5510 Sayılı Kanun'da yer verilirken; bağlanacak yaşlılık aylığı miktarını arttırıcı etkisi doğrudan kanunda yer almamaktadır. Şöyle ki, kanunda doğrudan yer almayan bu uygulama, yaşlılık aylığının hesaplanmasında esas alınan aylık bağlama oranına etki ettiğinden dolayı yaşlılık aylığını arttırıcı bir etkiye sebep olabilmektedir. Bu sebeple fiili hizmet süresi zammının emekli aylığını arttırıcı etkisinin dolaylı bir etki olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu durumun her zaman yaşlılık aylığını artırıcı bir etkiye sebep olduğunu söylememiz de doğru olmayacaktır (Başbuğ, 2017: 96).

a) Prim Ödeme Gün Sayısına İlavesi

Hesaplanan fiilî hizmet süresi zammı, yukarıdaki tablonun (13) ve (14) numaralı sırasında yer alan sigortalılar için 8, diğer sigortalılar için 5 yılı geçmemek üzere uzun vadeli sigorta kolları uygulamasında prim ödeme gün sayısına eklenir. Ancak tablonun (10) numaralı sırasında yer alan yer altı işlerinde çalışanlar bu süre sınırından hariç tutulmuşlardır. Yani yer altı işlerinde çalışanlar için, çalıştıkları süre boyunca herhangi bir süre kısıtlamasına tabi olmaksızın fiili hizmet süresi zammı hesaplanacaktır.

Örnek- Alüminyum fabrikası işyerinde Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında 1775 gün, demir çelik fabrikasında ise 835 gün olmak üzere toplam 2610 gün çalışması bulunan sigortalının;

- Alüminyum fabrikası FHZ Süresi = $1775 \times 60 / 360 = 295,84$ gün

- Demir çelik fabrikası FHZ Süresi = $835 \times 90 / 360 = 208,75$ gün

Toplam FHZ Süresi = $295,84 + 208,75 = 505$ gün

Örnekte yer alan sigortalının toplam prim ödeme gün sayısı;

Alüminyum Fabrikasındaki Prim Gün Sayısı: 1775

Demir Çelik Fabrikasındaki Prim Gün Sayısı: 2610

Fiili Hizmet Süresi Zammı Kapsamında Eklenecek Prim Gün Sayısı: 505

Toplam Prim Ödeme Gün Sayısı: $1775 + 2610 + 505 = 4890$ Gün

Örnek– Cıva üretimi yapan fabrika işyerinde 9720 gün fiili hizmet süresi zammı kapsamında çalışan sigortalının prim ödeme gün sayısına eklenecek hizmeti aşağıdaki şekilde hesaplanır.

Fiili hizmet süresi zammı: $9720 \times 90 / 360 = 2430$ gün

Bu sigortalının prim ödeme gün sayısına 5 yıl (1800 gün) ilave edilecek, 630 günlük fazla kısmı hizmetlerine ilave edilmeyecektir.

b) Yaş Hadlerinden İndirim Yapılması

Sigortalıların prim ödeme gün sayılarına ilave edilen fiili hizmet süresi zamlarının; milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlar için tamamı, diğer sigortalılar için ise yarısı emeklilik yaş haddinden indirilirken 5510 Sayılı Kanun’unda emeklilik yaş haddinden indirilecek süre 3 yıl ile sınırlandırılmıştır.

Emeklilik yaş haddi indiriminden faydalanabilmek için yer altı işlerinde çalışan sigortalıların en az 1800 gün, diğer sigortalıların ise en az 3600 gün yukarıda yer verilen tabloda belirtilen iş ve işyerlerinde çalışmaları şarttır. Ancak emeklilik yaş haddi indiriminden yararlanmak için gerekli olan belirli bir süre çalışma şartından milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlar ile ölüm ve maluliyet halleri hariç tutulmuştur.

Örnek – Yaşlılık aylığına hak kazanma yaşı 62 olan sigortalı A, 01.10.2008 sonrası bir döküm fabrikasında maden eritme ve dökme işinde 3960 gün fiilen çalışmıştır. 5510 Sayılı Kanun’un (8) numaralı

sırasında bulunan döküm fabrikalarında çalışanlar için 60 gün fiili hizmet süresi zammı verilmektedir.

Fiili Hizmet Süresi Zammı: $4320 * 60 / 360 = 720$ gün

Yaş Haddinden İndirim: $720 / 2 = 360$ gün (1 yıl)

Söz konusu örnekte fiili hizmet süresi zammının yarısı 3 yılı geçmediği için, sigortalı A için öngörülen emeklilik yaşından 1 yıl indirilecektir. Söz konusu A sigortalısı diğer koşulları da sağlaması kaydıyla 61 yaşında yaşlılık aylığına hak kazanacaktır.

Örnek – Yaşlılık aylığına hak kazanma yaşı 60 olan sigortalı B, 01.10.2008 sonrası bir asit üretimi yapan fabrika işyerinde 10800 gün fiilen çalışmıştır. 5510 Sayılı Kanun'un (9) numaralı sırasında bulunan asit üretimi yapan fabrika ve atölyelerde çalışanlar için 90 gün fiili hizmet süresi zammı verilmektedir.

Fiili Hizmet Süresi Zammı: $10800 * 90 / 360 = 2700$ gün

Yaş Haddinden İndirim: $2700 / 2 = 1350$ gün (3 yıl, 270 gün)

Fiili hizmet süresi zammının yarısı 3 yılı geçtiği için, sigortalı B için öngörülen emeklilik yaş haddinden en fazla 3 yıl indirilecektir. Söz konusu B sigortalısı diğer koşulları da sağlaması kaydıyla 57 yaşında yaşlılık aylığına hak kazanacaktır.

c) Yaşlılık Aylığı Miktarını Arttırıcı Etkisi

5510 Sayılı Kanunu'nun 29. maddesinde yaşlılık aylığı; ortalama aylık kazanç ile aylık bağlama oranının çarpımı sonucunda hesaplanan tutar olarak belirtilmiştir. Yine aynı maddede aylık bağlama oranı sigortalının malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tâbi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için %2 olarak uygulanacağı ve aylık bağlama oranının %90'ı geçemeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıda fiili hizmet süresi zammı kapsamında yapılan çalışmaların, prim ödeme gün sayısına ilave edileceğini belirtmiştik. Bu şekilde prim ödeme gün sayısı arttığı için aylık bağlama oranını da yükseltmektedir. Bu da sigortalıya bağlanacak yaşlılık aylığını arttırıcı bir etkiye yol açmaktadır. Ancak fiili hizmet süresinin her zaman yaşlılık aylığı miktarını arttırıcı bir etkisinin olduğunu söylemek de doğru olmayacaktır. Fiili hizmet süresi zammının yaşlılık aylığı miktarını arttırıcı etkisi, prim ödeme gün sayısı ile fiili hizmet zammı süresi kapsamında ilave edilecek gün sayısı toplamının 7200 günün üzerinde olması halinde söz konusu olacaktır (Göktaş ve Özdamar, 2014: 177).

Fiili hizmet süresinin yaşlılık aylığı miktarını arttırıcı etkisinin daha iyi anlaşılması için bu durumu bir örnekle açıklamanın yerinde olacağı değerlendirilmiştir.

Örnek: Bir lokantada kesintisiz ve sürekli 7200 gün garson olarak çalışan sigortalı A'nın güncelleme katsayısı da göz önüne alınarak hesaplanan ortalama aylık kazancı 3.000 TL'dir. Yine güncelleme katsayısı da göz önüne alınarak hesaplanan ortalama aylık kazancı 3.000 TL olan sigortalı B ise 7200 günlük fiili çalışmasının 2160 gününü 5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinde yer alan tablonun (4) numaralı bendinde yer alan çimento fabrikasında çalışmıştır.

Sigortalı A'nın gerek çalıştığı işyeri gerekse fiilen yaptığı iş 5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinde belirtilen işler kapsamında olmadığı için fiili hizmet süresi zammı söz konusu değildir. Bu sebeple;

Aylık Bağlama Oranı: $(\text{Prim Ödeme Gün Sayısı} / 360) * \%2$

Aylık Bağlama Oranı = $(7200/360) * \%2 = \%40$

Yaşlılık Aylığı = $(\text{Ortalama Aylık Kazanç} * \text{Aylık Bağlama Oranı})$

$$= 3.000 * \%40 = 1.200 \text{ TL}$$

Sigortalı A'nın Emekli Aylığı =1.200 TL'dir.

Sigortalı B'nin 7200 prim ödeme gün sayısının 2160 gününü 5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesi kapsamında sayılan işlerde çalıştığı için öncelikli olarak fiili hizmet süresi zammı hesaplanması gerekmektedir. Akabinde hesaplanan fiili hizmet süresi zammı prim ödeme gün sayısına ilave edilerek aylık bağlama oranı hesaplanmalıdır. Hesaplanan aylık bağlama oranı ise ortalama aylık kazanç ile çarpılarak sigortalıya bağlanacak emekli aylığı bulunacaktır.

Fiili Hizmet Süresi Zammı: $(2160) * (60/360) = 360 \text{ Gün}$

Prim Ödeme Gün Sayısı: $7200 + 360 = 7560 \text{ Gün}$

Aylık Bağlama Oranı: $(\text{Prim Ödeme Gün Sayısı} / 360) * \%2$

Aylık Bağlama Oranı = $(7560/360) * \%2 = \%42$

Yaşlılık Aylığı = $(\text{Ortalama Aylık Kazanç} * \text{Aylık Bağlama Oranı})$

$$= 3.000 * \%42 = 1.260 \text{ TL}$$

Sigortalı B'nin Emekli Aylığı =1.260 TL'dir.

Örnekte de görüldüğü gibi yaşlılık aylığına esas aylık ortalama kazançları ve prim ödeme gün sayıları aynı olan iki sigortalıdan birinin hizmetlerinin bir kısmı fiili hizmet süresi zammı kapsamında olduğundan aylık bağlama oranı artmış, bu da sigortalıya bağlanacak yaşlılık aylığı miktarını arttırmıştır.

5. FİİLİ HİZMET SÜRESİ ZAMMI KAPSAMINDAKİ İŞYERLERİ VE İŞLERİN TESPİTİ

Fiili hizmet süresi zammının düzenlendiği 5510 Sayılı Kanununun 40. maddesinde, fiili hizmet süresi zammı kapsamında yer alan işyerleri ve işlerin hangi usul ve esaslar gözetilerek tespit

edileceği ile ilgili bir bilgi yer almamakla birlikte kanunda bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Kurumun önerisi üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda fiili hizmet süresi zammı kapsamındaki işyerleri ve işlerin tespiti ile ilgili hususlara Fiili Hizmet Süresi Zammı Yönetmeliği ile Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayınlanan genelgelerde yer verilmiştir.

Fiili Hizmet Süresi Zammı Yönetmeliği ile Sosyal Güvenlik Kurumuna işyerlerinin fiili hizmet süresi zammı kapsamında olup olmadığının tespiti amacıyla işverenlerden uygun görülen bilgi ve belgeleri isteme yetkisi verilmiştir. Yine aynı yönetmeliğe 2016 yılında eklenen bir madde ile sigortalıların 5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinde sayılan işler/işyerlerinde fiili hizmet süresi zammı uygulamasından yararlandırılıp yararlandırılmayacağı hususları ile ilgili Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrolle görevli memurları (Sosyal Güvenlik Denetmenleri/ Müfettişleri) aracılığıyla inceleme yapılabileceği hükmü getirilmiştir.

İşyerleri ile işyerlerinde yürütülen faaliyetlerin fiili hizmet süresi zammı kapsamında olup olmadıkları hususunda ortaya çıkan uyuşmazlıklar, Sosyal Güvenlik Kurumunun görüşü alınarak, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nda görevli İş Müfettişleri veya İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünce görevlendirilen kişilerce ilgili işyerinde yapılan inceleme sonucunda düzenlenen rapor esas alınarak çözümlenir hükmü de göz önüne alındığında bu alanda tespit yapmaya Sosyal Güvenlik Denetmenleri/ Müfettişleri ile İş Müfettişleri veya İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünce görevlendirilen kişiler yetkilidir (FHSZ Yön. 6/2).

6. FİİLİ HİZMET SÜRESİ ZAMMI UYGULAMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Gerek 5510 Sayılı Kanun’da gerekse alt mevzuatta fiili hizmet süresi zammı kapsamındaki işyerleri/işler veya sigortalılarla ilgili ifadeler yeterince açık değildir. İfadelerin açık ve net olmaması da mevzuatımızda objektif ölçütlerin oluşmamasına ve tespit için yetkilendirilmiş personellerin yapacakları işlemlerde birbirlerinden farklı kararlar vermelerine yahut hatalı/eksik tespitler yapmalarına sebep olmaktadır. Bu durumu tespit için yetkilendirilmiş personellerin raporlarında, iş mahkemesi ilamlarında yahut Yargıtay’ın ilgili hukuk dairelerinin temyiz incelmesi neticesindeki ilamlarında görmek mümkündür. Bu hususun bir örnekle açıklanması konunun daha rahat anlaşılmasını sağlayacaktır.

Örnek: Kocaeli ilinde radyofarmasötik alanında ilaç üretimi yapan bir işyeri, 5510 Sayılı Kanun’un 40. maddesi ve ilgili yasal mevzuat uyarınca fiili hizmet süresi zammı kapsamında olup olmadığının tespiti için Sosyal Güvenlik Kurumu’na başvurmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu’nda görevli Sosyal Güvenlik Denetmeni tarafından yapılan inceleme/araştırma neticesinde tanzim olunan raporda; işyerinde tanı amaçlı radyoaktif ürünlerin imalatının yapıldığının tespit edildiği ancak söz konusu işyerinde çalışanların 5510 Sayılı Kanun’un 40. maddesinden faydalanıp faydalanamaması hususunda karar verilemediği görülmüştür. Bunun üzerine işyeri mahkemeye başvurmuş ve gerekli incelemeler/araştırmalar neticesinde; Gebze 3. İş Mahkemesi söz konusu işyerindeki çalışmaların 5510 Sayılı Kanun’un 40. maddesinin 11. bendinde belirtilen işler kapsamında olduğuna karar vermiştir (Gebze 3. İş Mahkemesi 09.05.2017, Esas No.2015/292 Karar No. 2017/157).

Yukarıda yer alan örnekten de anlaşılacağı gibi mevzuatımızda fiili hizmet süresi zammı ile ilgili ifadeleri açık ve net olmaması bu kapsamdaki işyerleri/işlerin ve yararlanacak sigortalıların sağlıklı bir şekilde tespit edilmesinin önüne geçmektedir. Bu durum bazı sigortalıların hak kaybı yaşamasına sebep olurken aynı zamanda gerek idarenin gerekse mahkemelerin de iş yükünü arttırmaktadır.

5510 Sayılı Kanun'da 2013 yılında yapılan değişiklikle milletvekilleri, bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcıları fiili hizmet süresi zammı kapsamına dahil edilmiştir. Bilindiği üzere; milletvekilleri yasama yılı (1 Ekim- 30 Eylül) içerisinde üç ay tatil yapmakta yine yasama yılı içerisinde çalışmalarına on beş gün ara verme haklarının olması ve bu haklarını sık sık kullanmakta, milletvekillerinin yanında bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının da sağlık harcamalarının devlet bütçesinden karşılanmakta, mali haklarının iyi olmalarının yanında her türlü teknolojik imkanlardan da yararlanmaktadır. Bu bağlamda gerek yaptıkları iş gerekse özlük hakları, çalışma şartları/ortamları ve yararlandıkları imkanlar göz önüne alındığında milletvekilleri, bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarının fiili hizmet süresi zammından yararlanmaları kanunun özüne aykırılık oluşturmaktadır. Kaldı ki; milletvekilleri, bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılarının fiili hizmet süresi zammından yararlanırken ağır, tehlikeli ve riskli işyeri olduğu gerek toplum tarafından genel kabul görmüş gerekse çok tehlikeli işyeri olduğu mevzuatla hüküm altına alınmış bazı işyerleri ve işlerin fiili hizmet süresi zammı kapsamında olmaması da sosyal ve hukuk devleti anlayışına aykırıdır.

510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinde yer alan tabloda belirtilen birçok işyeri ve işe göre daha ağır, tehlikeli ve riskli olan ve toplum tarafından da böyle olduğu genel kabul gören ve Çalışma Bakanlığı tarafından yayınlanan İşyeri Tehlike Sınıfları Listesi Tebliğinde de çok tehlikeli sınıfta yer alan bazı işyerleri ve işlerin fiili hizmet süresi zammı kapsamında olmaması toplumsal adaletsizliğe sebep olmaktadır. Bu işyerleri ve işlere kimyasal ürünlerin imal edildiği işyerleri ile kauçuk ve plastik ürünlerin imal edildiği işyerleri örnek verilebilir. Bu işlerin fiili hizmet süresi zammı kapsamına dahil edilmesinin bir diğer ve daha açık göstergesi de Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayınlanan iş kazası ve meslek hastalıklarına ilişkin verilerdir. Aşağıda yer alan tablolarda örnek olarak verilen işyerlerinde 2015 ila 2018 yılları arasında iş kazası geçirenlere ilişkin çeşitli verilere yer verilerek konunun daha iyi anlaşılması amaçlanmıştır.

Tablo 3: 2015-2018 Yılları Arasında Türkiye Geneline İş Kazası Geçiren ve Kayıt Altına Alınan Toplam Sigortalısı Sayısı (4/a Kapsamında)

	2015 Yılı	2016 Yılı	2017 Yılı	2018 Yılı
İş Kazası Geçiren Toplam Sigortalısı Sayısı	241.547	286.068	359.653	430.985

Kaynak: SGK İstatistik Yıllıkları.

Tablo. 4: 2015-2018 Yılları Arasında İşyerlerindeki Toplam Sigortalı Sayısı İle İş Kazası Geçirenlerin Sayısı

İşyerleri	2015 Yılı		2016 Yılı		2017 Yılı		2018 Yılı	
	Sigortalı Sayısı	İş Kazası Sayısı	Sigortalı Sayısı	İş Kazası Sayısı	Sigortalı Sayısı	İş Kazası Sayısı	Sigortalı Sayısı	İş Kazası Sayısı
Kimyasal ve Kimyasal Ürünlerin İmal Edildiği İşyerleri	74.175	1.984	74.779	2.190	79.394	2.877	80.857	3.388
Plastik ve Kauçuk Ürünlerin İmal Edildiği İşyerleri	198.187	8.176	197.808	9.258	208.467	11.106	204.669	13.278

Kaynak: SGK İstatistik Yıllıkları.

Tablo. 5: 2015-2018 Yılları Arasında İşyerlerinde Çalışan Sigortalıların İş Kazası Geçirme Oranları

İşyerleri	2015 Yılı	2016 Yılı	2017 Yılı	2018 Yılı
	İşyerlerinde Çalışanların İş Kazası Geçirme Oranı	İşyerlerinde Çalışanların İş Kazası Geçirme Oranı	İşyerlerinde Çalışanların İş Kazası Geçirme Oranı	İşyerlerinde Çalışanların İş Kazası Geçirme Oranı
Kimyasal ve Kimyasal Ürünlerin İmal Edildiği İşyerleri	% 2,6	% 2,9	% 3,6	% 4,1
Plastik ve Kauçuk Ürünlerin İmal Edildiği İşyerleri	% 4,1	% 4,6	% 5,3	% 6,4

Tablo. 6: 2015-2018 Yılları Arasında İşyerlerinde İş Kazası Geçiren Sigortalıların Toplam İş Kazası Geçiren Sigortalılara Oranı İle İşyerlerinin İş Kazası Sayılarına Göre Sıralaması

Yıllar	İş Kazası Oranı		Sıralama	
	Kimyasal ve Kimyasal Ürünlerin İmal Edildiği İşyerleri	Plastik ve Kauçuk Ürünlerin İmal Edildiği İşyerleri	Kimyasal ve Kimyasal Ürünlerin İmal Edildiği İşyerleri	Plastik ve Kauçuk Ürünlerin İmal Edildiği İşyerleri
2015	% 0,8	% 3,3	29	12
2016	% 0,7	% 3,2	28	14
2017	% 0,8	% 3	32	12
2018	% 0,7	% 3	32	12

Yukarıda yer alan Tablo 3’de 2015 ila 2018 yılları arasında Türkiye genelinde iş kazası geçiren ve kayıt altına alınan toplam sigortalısı sayısına yer verilmiştir. Tablo 4’de ise örnek olarak verilen kimyasal ve kimyasal ürünlerin imal edildiği işyerleri ile plastik ve kauçuk ürünlerin imal edildiği işyerlerinde yıllar itibariyle çalışan toplam sigortalısı sayısı ile bu işyerlerinde iş kazası geçiren sigortalısı sayılarına yer verilmiştir. Tablo 5’de örnek olarak verilen işyerlerinde çalışan sigortalıların iş kazası geçirme oranlarına yer verilmiştir. Bu tabloda da görüldüğü gibi kimyasal ve kimyasal ürünlerin imal edildiği işyerlerinde çalışan her 100 kişiden ortalama 3’ü; plastik ve kauçuk ürünlerin imal edildiği işyerlerinde çalışan her 100 kişiden ise ortalama 5’i iş kazası geçirmiştir. Tablo 6’da da yıllar itibariyle örnek olarak verilen işyerlerinde iş kazası geçirenlerin Türkiye genelinde iş kazası geçirenlere oranı ile iş kazası sayılarına göre yer aldıkları sıralar gösterilmiştir. Tablo 6’da yer alan veriler incelendiğinde;

Türkiye genelinde iş kazası geçiren her 1000 kişiden ortalama 7 ila 8'i kimyasal ve kimyasal ürünlerin imal edildiği işyerlerinde, yine ortalama 30'u ise plastik ve kauçuk ürünlerin imal edildiği işyerlerinde çalıştığı anlaşılabacaktır. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayınlanan istatistik yıllıklarında iş kazası sayıları 99 farklı sektörde analiz edilmiş olup, örnek olarak verilen işyerlerinin iş kazası sayılarına göre yıllar itibariyle sıralamadaki yerleri Tablo 6'da gösterilmiştir.

510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinde yer alan tabloda belirtilen birçok işyeri ve işe göre iş kazalarının yoğun olarak görüldüğü ve en çok iş kazasının yaşandığı sektörler arasında yer alan plastik ve kauçuk ürünlerin imal edildiği işyerleri ile kimyasal ve kimyasal ürünlerin imal edildiği işyerlerinin fiili hizmet süresi zammı kapsamına dahil edilmesi yerinde olacaktır. Fiili hizmet süresi zammı kapsamına dahil edilecek işyerleri/işler sayısı çoğaltılabilir ancak bu çalışmada konunun daha rahat anlaşılması için bu iki örnek işyeri üzerinden gidilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan alt mevzuatla; 5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinde yer alan tablodaki işyerlerinde ve işlerde çalışan sigortalılar sadece işin risklerine maruz kaldıkları sürelerle orantılı olarak fiili hizmet süresi zammından yararlandırılacağı belirtilmiştir. Oysa sigortalıların çalıştıkları kısa süreler içinde bile maruz kaldıkları riskler kalan tüm ömürlerini etkileyebilecek mahiyette olabilecek iken sadece işin riskine maruz kaldıkları sürelerin fiili hizmet süresi zammına esas alınması hakkaniyetli bir uygulama değildir. Örneğin; belediyelerde görev yapmakta olan itfaiye personellerinin yangına müdahale ederken maruz kaldığı sağlığa zararlı gazlar tüm hayatlarını etkileyebilecek

mahiyette olabilirken sadece yangın söndürme işinde çalıştıkları sürelerin baz alınması yılda sadece birkaç günle sınırlı olarak fiili hizmet süresi zammından faydalanabilecekleri anlamına gelmektedir. Bu uygulama sosyal ve hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşmadığı gibi kanun koyucu tarafından verilen bir hakkın idarenin düzenleyici işlemleri ile daraltılması anlamı da taşımaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkartılan yönetmelik ve genelgelerde, fiili hizmet süresi zammı kapsamında olan işyerlerinde ve işlerde çalışan sigortalıların fiilen çalışmayarak işin risklerine maruz kalmadıkları tatil günleri ile yıllık izin, ücretsiz izin, ücretli izin, sıhhi izin ve eğitim kurs sürelerinin fiili hizmet süresi zammı kapsamında değerlendirilemeyeceği hükmü kanunun özüne aykırılık oluştururken Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı ile Emniyet ve Milli İstihbarat Teşkilatı'nda fiili hizmet süresi zammı kapsamında çalışan sigortalıların ücretsiz izin dışında; milletvekilleri, bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcıları ile yeraltı işlerinde çalışanların ise bu hükümden tamamen muaf tutulmaları da eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Kaldı ki; 4857 Sayılı İş Kanunu'nun ilgili maddelerinde hastalık, dinlenme, mazeret ve yıllık izinler ile tatil günleri işçilerin çalışmadığı halde çalışmış gibi kabul edildiği sürelerdir. Bu konuyla ilgili, Yargıtay 10. Hukuk Dairesi önüne gelen bir davada izinli ve istirahatli günlerin itibari hizmet süresi kapsamında hesaba dahil edilmesine karar vermiştir (Yargıtay 10. H.D. 27.04.2001, Esas No.2609 Karar No. 3298). Yargıtay'ın bu kararıyla birlikte söz konusu düzenlemenin ne kadar hatalı olduğu daha iyi anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemimize ilk olarak fiili hizmet müddeti adıyla 5434 Sayılı Kanun ile giren fiili hizmet süresi zammı, zaman içerisinde 506 Sayılı Kanun'da da itibari hizmet süresi adıyla kendine yer bulmuştur. 5510 Sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılan 5434 Sayılı Kanun ile 506 Sayılı Kanun'da yer alan bu uygulamalar 5510 Sayılı Kanun'la fiili hizmet süresi zammı adıyla yeniden düzenlenmiştir. Her ne kadar 5510 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle beraber mülga 5434 Sayılı Kanun ile 506 Sayılı Kanun'da yer alan bazı işyerleri ve işler fiili hizmet süresi zammı kapsamından çıkartılmış olsa da 5510 Sayılı Kanun'da fiili hizmet süresi zammı gerektiren işyerleri ve işlerin kapsamı genişletilmiştir.

İçinde bulunduğumuz bilgi ve teknoloji çağının gereği olarak toplum yapısı sürekli değişim ve gelişim içerisinde olduğundan değişen toplumsal talep ve ihtiyaçlar doğrultusunda her yasal düzenleme ve uygulamada olduğu gibi fiili hizmet süresi zammı kapsamındaki işyerleri ve işler de giderek artacağı ve her geçen gün yeni meslek gruplarının da bu kapsama dahil edileceği bilinen bir gerçek halini almıştır. Bu gerçeğin bir yansıması olarak; 5510 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 01.10.2008 tarihinde fiili hizmet süresi zammından 15 meslek grubu faydalanırken 2013 yılından itibaren yapılan yasal değişikliklerle 5 farklı meslek grubu daha fiili hizmet süresi zammı kapsamına dahil edilmiştir. Böylelikle daha çok sigortalı fiili hizmet süresi zammının avantajlarından faydalanarak daha erken yaşlarda emekli olma imkanına kavuşmuştur.

5510 Sayılı Kanun ile birlikte fiili hizmet süresi zammı gerektiren işyeri ve iş sayısı artmış olsa da bazı ağır, tehlikeli ve riskli işyerleri ve işlerin de bu kapsama dahil edilmesi yerinde olacaktır. Özellikle

Çalışma Bakanlığı tarafından yayınlanan tebliğde çok tehlikeli işyeri sınıfında yer alan, toplum tarafından ağır, tehlikeli ve riskli iş olarak genel kabul görmüş ve iş kazalarının da yoğun olarak yaşandığı bazı işyerleri ve işlerin de fiili hizmet süresi zammı kapsamına dahil edilmesinin gereklilik arz eden bir durum olduğu açıktır.

5510 Sayılı Kanun'un 40. maddesinde düzenlenen fiili hizmet süresi zammı ile ilgili ifadelerin çok açık olmaması uygulamada birtakım sorunlara yol açmaktadır. Özellikle hangi işyerlerinin ve işlerin fiili hizmet süresi zammı kapsamında olup olmadığının tespit edilmesinde alt mevzuatın yeteri derecede açık olmaması objektif ölçütlerin oluşmasını engellemektedir. Objektif ölçütlerin olmaması da bazı sigortalıların hak kaybı yaşamasına sebep olmaktadır. Yine 5510 Sayılı Kanunda öngörülmemesine rağmen fiili hizmet süresi zammının uygulanmasına yönelik usul ve esasların belirtildiği yönetmelik ve genelgelerle getirilen sınırlamalar, fiili hizmet süresi zammı uygulanmasından yararlanılmasını zorlaştıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Fiili hizmet süresi zammı ile ilgili eşitlik ilkesine aykırılık teşkil eden ve hakkaniyete uygun olmayan düzenlemelerin sebep olduğu haksızlıkların önüne geçilmesi için uygulamada birlik ve uyum sağlanmalı, kanunla verilen hakların genelgelerle daraltılması uygulamalarına da son verilemelidir. Gerek fiili hizmet süresi zammı ile ilgili ortaya çıkan ihtilafların çözüme kavuşturulamamasına gerekse uygulamada farklı kararların ortaya çıkmasına neden olan kapalı ve net olmayan mevzuat hükümleri daha net ve anlaşılır şekilde yeniden düzenlenerek objektif kriterlerin oluşturulması sağlanmalıdır. Böylelikle fiili hizmet süresi zammı ile ilgili sorunlar ortadan kalkacağı gibi bazı sigortalıların yaşamış olduğu hak kayıplarının da önüne geçilmiş olunacaktır.

KAYNAKLAR

- Altındal, Ayça ve Şentürk, Ferhat (2013). Fiili Hizmet Süresi Zammı Uygulamasının Türk Sosyal Güvenlik Sistemine Etkisi, *Sosyal Güvence Dergisi*, Yayın Tarihi: Ocak 2013 Cilt: 0 Sayı: 4
- Başbuğ, Aydın (2017). *Sosyal Güvenlik Sistemimizde Fiili Hizmet Süresi Zammı Ve Uygulama Sorunları*, Petrol-İş Yayınları
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (26.12.2012). İşyeri Tehlike Sınıfları Tebliği, Ankara: Resmî Gazete (28509 Sayılı)
- Çavuş, Hakan (2015). Sosyal Güvenlik Sisteminde Fiili Hizmet Süresi Zammı Düzenlemeleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu Uygulamaları, *Çalışma Ve Toplum Dergisi*, Yayın Tarihi:2015 Sayı: 2015/1-44, <http://www.calismatoplum.org>
- Göktaş, Murat ve Özdamar, Murat (2014) İtibari Hizmet Süresi Ve Fiili Hizmet Zammının Emeklilik Yaşına Etkisi, *Yaklaşım Dergisi*, Yayın Tarihi: Mart 2014
- Özdamar, Murat ve Çakar, Erden (2014) Yaşlılık Aylığı Koşullarını Etkileyen Önemli Bir Kavram: Fiili Hizmet Süresi Zammı Ve İtibari Hizmet Süresi Zammı, *Mali Çözüm Dergisi*, Yayın Tarihi: Ocak-Şubat 2014
- SGK Başkanlığı (27.09.2008). Fiili Hizmet Süresi Zammı Uygulanmasının Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Ankara: Resmî Gazete (27010 Sayılı)
- SGK Başkanlığı (05.06.2009). 2009/79 Sayılı Fiili Hizmet Süresi Zammı Uygulaması Genelgesi
- SGK Başkanlığı (22.02.2013). 2013/11 Sayılı Sigortalılık İşlemleri Genelgesi
- SGK Başkanlığı (2015, 2016, 2017 ve 2018). İstatistik Yıllıkları
- T.C. Yasalar (22.05.1949) 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu. Ankara: Resmî Gazete (7235 Sayılı)
- T.C. Yasalar (29.07.1964) Mülga 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu. Ankara: Resmî Gazete (11766 Sayılı)
- T.C. Yasalar (22.05.2003) 4857 Sayılı T.C. İş Kanunu. Ankara: Resmî Gazete (25134 Sayılı)

T.C. Yasalar (16.06.2006). 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ankara: Resmî Gazete (26200 Sayılı)

Yelmen, Yunus (2011) 5510 Sayılı Kanun’a Göre Fiili Hizmet Süresi Zammının Emeklilik İşlemlerinde Değerlendirilmesi, *Mali Çözüm Dergisi*, Yayın Tarihi: Ocak-Şubat 2011

Yargıtay 10. Hukuk Dairesi. 27.04.2001, Esas No.2609 Karar No. 3298 [http: //www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com)