

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANA BİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE SOSYAL
GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE
TÜRKİYE

Hazırlayan:
ABDULHALİM ÇELİK
13218

104720

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. BENGÜ DERELİ

T104720

İSTANBUL-2001

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

TEZ ONAYI

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ Anabilim Dalında **13218** numaralı **ABDÜLHALİM ÇELİK**'in hazırladığı **“KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE TÜRKİYE”** konulu **YÜKSEK LİSANS / DOKTORA TEZİ** ile ilgili **TEZ SAVUNMA SINAVI**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 28.Maddesi uyarınca **03.12.2001 PAZARTESİ** günü saat: **11.00'de** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **Kabulü**.....'ne* **ÖYBİRLİĞİ /OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.BENGÜ DERELİ	Kabul	B. Dereli
PROF.DR.BERRAK KURTULUŞ	Kabul	Berrak Kurtuluş
PROF.DR.MUSTAFA AYKAÇ	Kabul	MUSTAFA AYKAÇ
DOÇ.DR.SEDAT MURAT	Kabul	SEDAT MURAT
DOÇ.DR.RECEP SEYMEN	Düzeltilme	RECEP SEYMEN

ÖZ

Endüstrileşme/ kentleşme sürecinde yaşanan dönüşüm, sosyal güvenliğin devlet için bir görev, vatandaşlar için de bir hak olarak ulusal ve uluslar arası belgelerde yer almasını sağlayarak refah devletinin temellerini oluşturmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1970'lere kadar gerçekleştirilen olağanüstü ekonomik büyüme ile sosyal güvenlik hizmetinin genişletilmesinin imkanları artmış ve refah devletinin en önemli gelişme anahtarlarından birisi sayılan sosyal güvenliğin **altın çağı** yaşanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemleri, günümüzde finansman sorunları yaşamakta ve toplumun yaşadığı dönüşüme cevap vermek için yeni bir arayış içerisinde bulunmaktadır. Endüstri sonrası toplum veya bilgi toplumunun sorunlarını ekonomik sınırlarla ölçmek gerçeklerle bağdaşmayabilir. Yaşlıların artması, aile yapısındaki olumsuz gelişmeler, bireysel kutuplaşma veya yabancılaşma, büyüyen sorunlar olarak toplumun geleceği için tehlike arz etmektedir. Toplumun yaşadığı dönüşümü bırakıp devleti kullanarak gelişmelere yön vermek küreselleşme sürecini olumsuz etkileyebilir. Uluslar arası rekabetin artması, liberalleşme eğilimlerini güçlendirmekle birlikte sosyal korumada olumsuz gelişmelere yol açabilmektedir. İşsizliğin artması ve işsizlik yardımlarının azalması, çalışma hayatı dışında kalanlar için sosyal dışlama tehlikesini doğurmuştur. Bütün bu gelişmeler, küreselleşme sürecinin çalışanlar ve dışlananlar açısından kayıp bir dönem olabileceğini göstermektedir. Finansal küreselleşmenin ve sermayenin güçlenmesinin yol açacağı riskler için tedbirlerin alınması kaçınılmaz hale gelmiştir. Sosyal adaleti dikkate almayan ekonomik büyüme seçeneklerine başka alternatifler aranmalıdır. Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkeleri örnek alan bir kapsamı seçmeleri, onlar için her zaman uygun olmayabilir. Sosyal güvenlik sistemlerinde gelecek için şu yaklaşımlar benimsenmelidir: Çalışma şartları iyileştirilmeli ve serbest zamanların sayısı arttırılmalıdır. Devletin sosyal ödeme ve yardımları, aileyi güçlendirme ve meslek kazandırmayı esas alacak şekilde sosyal yardımlara doğru yönelmelidir.

ABSTRACT

In the urbanized and industrialized transformations, social protection seen as the mission of government and the right of citizen in the nation and international document where secured confort make basic of country. After the 2nd World War and up to 1970; all the extraordinary economic growth provision and the increased of expended social protection services and confort, make social protection, which is one of the key of country development to be named as **golden age**.

To answer the current financing problems and experience of community transformation, made a new searching in the social protection systems. After industry, its wrong to measure the community problems in the economic borders. What community's future facing problems are increased in ageds, negative effects on family structure and individualization or alieanation. Leaving communtiy's transformation and directing of development by using government will effect globalization negatively. Increased international competition, as will as fortify liberalization scheme, it also will effect social protection by negative developments. Increase of unemployment and decrease of services. Cause danger of social externalized to whomstay outside working life. All of these developing refer to globalization peroid as lossing to both workers and employers: Preparation gainst risks finanancial globalization and capital strength must be taken. Any economic growth way that don't take social justice must find another alternatives. Taken developed countries as model for developing countries may not be appropriate every time. This features must be taken by social protection systems for future : To improve of working conditions and increase in free times number, government must direct social services toward social payment and support family strength and jop earning basicly.

ÖNSÖZ

Soğuk Savaş'ın sona ermesi, değişime ivme kazandırmıştır. Bilgi çağı devrimi değişime direnen toplumları etkilemiş ve 1980'lerin sonlarından itibaren bu dönüşüme dahil etmiştir. Küreselleşme adı verilen bu sürecin ekonomik ağırlığı öne çıkmakla beraber değişimin kültürel ve siyasî yönleri de gözlenmektedir. Bu süreçten sonra değişimin yönü ne olacak? Ne değişecek? Nasıl değişecek? Bunlar yıllardır tartışılmakla birlikte hızlı bir dinamizmin yaşandığı küçülen dünyamızda 1950'li yıllardaki olağanüstü büyüme gibi sonuçlara yol açması sürpriz olmayacaktır. Değişimin sadece ekonomik yönünün tartışılması, bunun anlaşılmasını güçleştirmektedir.

Küreselleşme sürecinin dinamik zemininde her alanda bir arayış ve yenilenme gözden kaçmamaktadır. Bilgi çağı herkesi bu değişime zorlamıştır. İnsanları ve kurumların, bir insanın hastalığıyla beraber yaşamaya mahkum olması gibi krizlerle ve sorunlarla yaşamayı bilmesi ve benimsemesini kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu dönemde sorumlulukların paylaşımı ve rekabeti, gelişmenin anahtarları olarak önümüze sermiştir.

Küreselleşme sürecinin kültürel ve siyasî yanlarını tartışmayı bir tarafa bırakacak olursak, onun ekonomik ağırlığını ve sosyal güvenlikle etkileşimi neden bu kadar sorgulanmaktadır? Sosyal harcamaları yönlendiren devlete yöneltilen eleştirilerin gerekçeleri nelerdir? Nasıl bir yeni yapılanma istenmektedir? Halkın talepleri ve eğilimler nelerdir? Sosyal güvenlik yenilenme sürecinde nasıl tanımlanmakta, birey ve devlete hangi roller biçilmektedir? Türkiye bu değişimi nasıl karşılamıştır ve beklentiler ne yönde gelişmektedir?

Bu araştırmada yukarıdaki soruların ışığında sosyal güvenlik sistemlerindeki değişim ve talepler değerlendirilerek geleceğe yönelik yaklaşımlar irdelenecektir. Bu çerçevede, gelecekte sosyal güvenlikten beklentiler ve muhtemel gelişmeler konusunda dile getirilecek fikirlerle değişimin yönü konusunda bir tez oluşturulmaya çalışılacaktır.

Yapılan çalışmada özellikle 1970'lerden itibaren tartışılan sosyal güvenlik sisteminin uzun vadeli risklerine ağırlık verilmiştir. Son otuz yılda başını yaşlılık sigortasının çektiği sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşüm ile ilgili tartışmalara enerji harcanmıştır. Çalışmada sağlık bakımı, sosyal harcamaların artışı ve söz konusu riskler açısından önemi yönleriyle ele alınmıştır.

Bu çalışmamda fikirleriyle bana katkıda bulunan Sayın Prof. Dr. Nusret Ekin, Sayın Prof. Dr.Yusuf Alper, Sayın Prof. Dr. Berrak Kurtuluş ve Tez danışmanım Sayın Prof. Dr.Bengü Dereli ve ilgi gösteren arkadaşlarıma teşekkür ediyor, çalışmamın bu alanda ülkemize hayırlı olması diliyorum.



İÇİNDEKİLER

ÖZ (ABSTRACT).....	iii
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar.....	xiii
KISALTMALAR.....	xvi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK, KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN ROLÜ

I. SOSYAL GÜVENLİK VE KÜRESELLEŞME

A- GÜNÜMÜZ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

1. Sosyal Güvenliğin Tanımı ve Tarihi Gelişimi.....	8
a. Sosyal Güvenlik Kavramı.....	8
b. Sosyal Güvenliğin Tarihi Gelişimi.....	9
2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yapısı.....	10
a. Kurumsal Yapısı.....	11
b. Finansman Yapısı.....	13
3. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Genişletilmesi.....	17
a. Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması.....	17
b. Refah Düzeyi.....	22

B- KÜRESELLEŞME VE ETKİLERİ

1. Küreselleşmenin Tanımı.....	25
2. Küreselleşmenin Siyasi Etkileri.....	25
3. Küreselleşme ve Uluslar Arası Güçler.....	27
4. Küreselleşme ve Ekonomi.....	30
5. Küreselleşmenin Sosyal Etkileri.....	31
a. Küreselleşme ve Sosyal Koruma.....	32
b. Küresel Rekabetin Sosyal Güvenlik Sistemine Etkileri.....	33

6. Teknolojideki Gelişmeler ve Sosyal Güvenlik.....	35
---	----

II. DEVLET VE SOSYAL GÜVENLİK

A- DEVLETİN SOSYAL GÜVENLİK SORUMLULUĞU

1. Devletin Sosyal Güvenliğe Müdahalesi.....	36
2. Sosyal Devlet Anlayışının Kaynağı ve Yerleşmesi.....	37
3. Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik.....	39

B- REFAH DEVLETİ VE SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARI

1. Refah Devletinin Tanımı.....	40
2. Sosyal Devlet-Refah Devleti İlişkisi.....	41
3. Refah Devletinin Gelişimi.....	42
4. Bir Refah Devleti Politikası Olarak Sosyal Güvenlik.....	42
5. Küreselleşme ve Refah Devleti.....	43
6. Liberalleşme ve Refah Devleti.....	45

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE DÖNÜŞÜM

I. DÖNÜŞÜME YOL AÇAN NEDENLER

A- GELİŞMİŞ ÜLKELERDE DÖNÜŞÜMÜN NEDENLERİ

1. Refah Devletinde Kriz.....	47
2. Sosyal Güvenlik Krizinin Nedenleri.....	51
a. Toplumsal Dönüşüm.....	51
b. Ekonomik Yapıda Dönüşüm.....	59
c. Diğer Nedenler.....	63

B- GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK YETERSİZLİĞİ VE NEDENLERİ

1. Sosyal Güvenlik Yetersizliğinin Anlamı.....66
2. Sosyal Güvenlik Yetersizliğinin Nedenleri.....66
 - a. Ekonomik Büyümedeki Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Programları.....66
 - b. Devletin Etkinlik Alanının Daralması.....67
 - c. Kaynakların Yetersiz Olması.....68
 - d. Kayıt Dışı Çalışmanın Artması.....70
 - e. İşsizlik ve Fakir Nüfusun Artması.....71
 - f. İstikrarsızlık ve Siyasi Sorunlar.....71

C- GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE DÖNÜŞÜM

1. Geçiş Ekonomilerinin Sorunları.....72
2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları.....73
3. Sosyal Güvenlik Krizinin Nedenleri.....74
 - a. Yapısal Sorunlar ve Uyum 74
 - b. Finansman Güçlükleri.....76
 - c. Yolsuzluklar ve Kötü Yönetim.....77

II. DÖNÜŞÜMÜN YÖNLERİ

A- SOSYAL POLİTİKADA YENİ EĞİLİMLER

1. Mevcut Sistemlerin Yetersizlikleri ve Değişim İhtiyacı.....78
 - a. Sosyal Güvenlik İhtiyacının Artması.....80
 - b. Toplumun Rolü.....83
 - c. Devletin Etkinlik Alanının Küçülmesi.....86
2. Sosyal Güvenliğin Rolünün Yeniden Tanımlanması.....88
 - a. Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeni Eğilimler.....88
 - b. Sosyal Güvenlik Güvencesinin Temel İlkelerinin Tanımlanması 89
 - c. Yeni Eğilimlere Sosyal Güvenliğin Uyumu.....91

B- DÖNÜŞÜM ALANLARI

1. Kurumsal Yapı.....	92
a. Sosyal Sigorta Modelleri ve Yeni Eğilimler.....	92
b. Sosyal Güvenlikte Yönetim.....	93
2. Finansman Yapısı.....	97
3. Sosyal Yapıda Dönüşüm.....	99
a. Demografik Gelişmeler ve Yaşlılık.....	101
b. Aile Yapısındaki Dönüşüm.....	104
c. Toplumda Yabancılaşma ve Sosyal Dışlama.....	107
4. Devletin Rolünün Yeniden Tanımlanması.....	108
a. Etkin Devlet Anlayışı.....	108
b. Sosyal Alanda Devletin Sorumluluğu.....	111
5. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Programların Yeri.....	112
a. Risk Sorumluluğu ve Kamu Ahlâkı.....	112
b. Özel Programlar.....	113
6. Sosyal Güvenlik ve Özelleştirme.....	116
a. Gelişmiş Ülkeler.....	124
b. Gelişmekte Olan Ülkeler.....	124
c. Geçiş Ekonomisine Sahip Ülkeler.....	125
d. Latin Amerika ve Şili Tecrübesi.....	125
e. Alternatif Yaklaşım: Dünya Bankasının Önerdiği Sistem.....	128
7. Sosyal Güvenliğin Geleceği Üzerine Düşünceler.....	132

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

I. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SORUNLARI

A- TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

1. Sosyal Güvenlik Alanında İlk Çalışmalar.....	133
2. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Genişletilmesi.....	134
3. Kapsanan Nüfus ve Refah Düzeyi.....	135

B- TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI

1. Kurumsal Yapı.....	136
2. Finansman Yapısı.....	137

C- TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI

1. Kaynakların Yetersiz Olması.....	139
2. Finansal Sorunlar.....	139
3. İdari Sorunlar.....	142
4. Gelir Dağılımı.....	144
5. Kapsam Sorunları.....	145
a. Kapsam Yetersizliği.....	145
b. Kayıt Dışı İstihdam.....	146
6. Dikey Gelişme Eksikliği.....	149
7. İstikrar ve Halk Desteği.....	150

II. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM VE YÖNLERİ

A- TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YETERSİZLİĞİNİN NEDENLERİ

1. Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulamaları.....	150
2. Ekonomik ve Sosyal Yapıda Değişim.....	154
a. İşgücü.....	154
b. Aile.....	155
c. Sosyal Dışlama.....	157

B- TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

1. Kurumsal Yapı.....	157
2. Sosyal Güvenlik Sisteminde Yönetim.....	159
3. Finansman Yapısı.....	159
4. Yeniden Yapılanma ve Reform Çalışmaları.....	160
a. Devlet Rolünün Yeniden Tanımlanması.....	160
b. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Programların Yeri.....	161
c. Yapılan Çalışmalar.....	162

SONUÇ.....	174
BİBLİYOGRAFYA.....	180
EKLER.....	193
ÖZGEÇMİŞ.....	213



TABLO VE ŞEKİLLER

Tablo 1:Seçilmiş Ülkelerde Ulusal Sosyal Güvenlik Sistemlerindeki Emeklilik Programlarının Mevcut Katkı Oranları.....	16
Tablo 2: Bazı Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde 1960'lı Yıllardaki Sosyal Güvenlik Gelirleri ve Harcamalarının GSYİH İçindeki Payları.....	18
Tablo 3 : Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki % Payı.....	20
Tablo 4: Zorunlu Yaşlılık Sigortası Programlarının Artışı.....	21
Tablo 5 : Avrupa Birliği'nde Hükümet Harcamalarının Eğilimleri.....	49
Tablo 6 : Krizdeki Refah Devletleri 1950-1990 Arası.....	51
Tablo 7: Bazı Ülkelerde İstihdamın Büyüme Eğilimi.....	56
Tablo 8:GSYİH Büyüme Oranları(%).....	73
Tablo 9 : Kamu Sosyal Harcamaları (GSYİH Oranı, %).....	75
Tablo 10: Emeklilik Aylığı Harcamaları (GSYİH Oranı, %).....	76
Tablo 11 :Emeklilik Katkı Oranları.....	99
Tablo 12: Avrupa Birliği-Üniversal Emeklilik Kaynakları 2020 Hedefleri.....	115
Tablo 13:Özelleştirmenin Arkasındaki Düşünceler.....	117
Tablo 14: Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman İhtiyacı.....	140
Tablo 15:Türkiye'de İşgücü ve İstihdam.....	154
Tablo 16: Seçilmiş Ülkelerde Özel Emeklilik Fonları(1996).....	172

EKLER-I

Tablo 1:OECD Üyesi Ülkelerde Devletin Sosyal Güvenliğe Katkısı.....	193
Tablo 2: Bazı Ülkelerde Doğuşta Hayatta Kalma Beklentisi (1996).....	193
Tablo 3: Bazı OECD Ülkelerinde Yaşlı Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Payı ve Gelecek Tahminleri (65+Yaş grubu).....	194
Tablo 4: Bazı OECD Ülkelerinde Aktif/ Pasif Oranları.....	194
Tablo 5: Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları.....	195

Tablo 6: Sağlığa Yönelik Kamu Harcamaları, 1970-1997, GSYİH, %.....	196
Tablo 7 :Aktif İş Piyasası Politikalarına Yönelik Harcamalar, 1980-1997 GSYİH%.....	196
Tablo 8: Part-time İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Oranı, 1990-1999, %.....	197
Tablo 9: 60 Yaş Üzerindeki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı	197
Tablo 10 :Erkek ve Kadın İçin Standart Emekli Olabilme Yaşları Bakımından Farklılıklar,1999.....	198
Tablo 11 : İsteğe Bağlı Temel Riskler.....	198
Tablo 12: Seçilmiş Latin Amerika Ülkeleri ve ABD’de Nüfus İstatistikleri,1997..	199
Tablo 13 :Özelleştirilen Latin Amerika Sisteminin Özellikleri.....	200
Tablo 14: Sosyal Harcamalar, Kamu Emeklilik Programları ve Ekonomik Büyüme.....	201
Tablo 15: Şili Emekli Fonundaki Gelişim.....	202
Tablo 16 . Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus, 1999.....	203
Tablo 17: Emeklilik Prim Oranları.....	204
Tablo 18:Aktif/Pasif Oranı (1996).....	204
Tablo 19: SSK’da Aktif / Pasif Sigortalı Dengesi.....	204
Tablo 20: Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferler.....	204
Tablo 21: Pay-As-You-Go Emeklilik Açıkları.....	205
Tablo 22: Sosyal Güvenlik Kurumlarında Finansman Açığı.....	207
Tablo 23:Türkiye’de Emeklilik Yaşı.....	207
Tablo 24: Türkiye’de Emeklilik Düzenlemeleri.....	207
Tablo 25 : Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman Yapısı.....	208
Tablo 26: Türk Ekonomisine Ait Temel Büyüklükler ve Makro Ekonomik Hedefler.....	209
Tablo 27: Bağ-Kur ve SSK’ya Yapılan Hazine Yardımlarının GSMH’ya Oranı(%).....	209
Tablo 28: Türkiye: Eylül 1999 Reformuna göre Sosyal Güvenlik Sisteminin Değişen Özellikleri.....	210
Tablo 29:Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi, 1993-97 Yılları Bütçe Dengesi.....	211

Tablo 30: Türkiye’ye Ait Önemli Emeklilik Göstergeleri, 1992-1999.....	212
--	-----

EKLER-II

Şekil 1 : Devam Eden Emeklilik Reformu.....	199
Şekil 2:Emeklilik Fonundaki Gelişim.....	202
Şekil 3 :Emeklilik Fonunun Değeri.....	202
Şekil 4: Türkiye’de PAYG Emeklilik Açıkları.....	206



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	Dış Ticaret Müsteşarlığı
EFRP	European Federation for Retirement Provision
EU	Europe Union
FBMG	Fert Başına Milli Gelir
GSMH	Gayri Safı Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safı Yurt İçi Hasıla
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
ISSA	International Social Security Administration
MPM	Milli Prodüktivite Merkezi
OECD	Organization for Economic Corporation and Development
RG	Resmi Gazete
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TUSİAD	Türkiye Sanayici İş Adamaları Derneği
UN	United Nations
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development

GİRİŞ

Değişim sürekli olmaktadır. Önemli olan insanlığın bundan yararlanmasıdır. Değişen şartlar, hayatın akışını ve insanın hayata bakışını değiştirebilmektedir. Endüstri devriminden sonra çalışma hayatı, sosyal ödevler ve geleneksel organizasyonların önemini azaltmıştır. Bu dönemde endüstri devriminden olumsuz etkilenen ve emeği istismar edilenler ile korumasız kalan gruplar için sosyal koruma işlevli sosyal bir sistemin oluşturulması ve bunun için mücadele kaçınılmaz olmuştur. Savaşlar ve diğer tesadüfi şoklar, bu arayışı hızlandırmıştır.

20.yüzyılda sosyal koruma sistemleri, dünyada evrensel ölçüler kazanarak yaygınlaşmış ve geniş kitlelerin desteğiyle güçlü bir yapıya kavuşmuştur. Ekonomik büyüme ve sağlanan yüksek refah düzeyi, bu sistemler sayesinde mümkün olmuştur. Çalışma hayatında ve diğer alanlardaki değişiklikler, sosyal koruma sistemlerine yeni işlevler yüklemiştir. Risklerin sayısı çoğalmış, maliyetler yükselmesine rağmen talepler yine artmıştır. Koruma dışı kalan grupların sorunları, bu gelişmelerle önemini yitirmiştir.

Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde görülen parlak gelişme dönemi, ancak 1950-1974 arasında yirmi yılı aşkın bir süre içerisinde gerçekleşmiştir. Bu ülkelerde sosyal güvenlik uygulamaları, refah devletinin en önemli göstergesi olmakla beraber, aynı zamanda ekonomik büyümeyi destekleyen bir kamu politikası aracı olmuştur. İnsanlar, bir bakıma büyümeye motive edilmiş, toplumsal çatışmalara da bir sınır konulmuştur.

1980'lerden sonra dünyada yaşanan değişim süreci, küresel niteliğiyle insanın ve üretim araçlarının önündeki sınırları kaldırırken rekabeti arttırmıştır. Ulusal ekonomiler yerine ekonominin uluslararası niteliği ve uluslararası kurumlar güç kazanmıştır. Sermayenin sınır tanımayan yatırımları, ulusal ekonominin sosyal güvenlik harcamalarının azaltılmasını gündeme getirmiştir. Küresel rekabetin sınırlandırılması ve ekonomik büyümenin sosyal adalete zarar veremeyecek şekilde ayarlanmasının 21. yüzyılın hedefleri arasında yer alması, bu süreçteki belirsizliklerin olumlu bir gelişmeye dönüşmesini sağlayacaktır.

Sosyal güvenliğin toplumsal dengeyi sağlaması, sosyal barış ve sosyal devlete katkıları kabul edilmekle beraber, olumsuz gelişmelere de yol açtığı, ona yöneltile eleştirilerden anlaşılmaktadır. Atalete yol açması, çalışma şevkini kırması ve birey eksenli politikalarla sosyal dayanışmayı zayıflattığı yönündeki yaklaşımlar, son yıllarda, yeni bir sosyal güvenlik modelinin geliştirilmesi çalışmalarına yön vermiştir.

Sosyal güvenlik krizinin tanımlanması, ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Gelişmiş ülkelerde küresel rekabetin etkisi ve sosyal yapıdaki değişim, sosyal harcamaların kısıtlanmasını gündeme getirmiştir. Artık, sosyal güvenlik programlarının yürütülmesinde finansman güçlüklerinin payı, tartışmaların odağını oluşturmaktadır. Küreselleşme sürecinin şartlarında risklerin artması ve çok sayıda insanın kapsam dışında kalması beklenmektedir. Devletin, bu alandaki sorumluluğunun bireye devredilmesi çalışmaları, sosyal güvenlik programlarının ciddi bir krizin içinde olduğunu ve yeniden yapılanma arayışlarının sürdüğünü göstermiştir.

Sosyal güvenliğin sağladığı garantiler ve sistemin başarısı, günümüzde tartışılmaktadır. Geçmişte, her şeyden önce sosyal devletin hizmet aracı olan sosyal güvenlik sistemi, günümüzde ekonomik krizler nedeniyle modern yaşamın getirdiği halkın ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmiş ve yenilenme arayışı içerisine girmiştir. Nüfus yapısının değişmesi, yaşlıların artması, tek ebeveynli ailelerin artışı ve ailenin dağılması gibi sosyal olaylar, yeni sorunları beraberinde getirmiş, buna karşılık gelirlerin azalması gibi bir ikileme karşı karşıya gelinmiştir. Bir başka ifade ile, yeni risk alanları ortaya çıkmakta ve doğal olarak ihtiyaçlar artarken vergi ve prim gelirlerinde düşüşler görülmektedir. Yardım ödemeleri, gelirlerden fazla artmıştır. Enflasyon giderek ağır bir yük oluşturmaktadır. Bunun sonucunda ödemelerin azaltılması veya gelirlerin artırılması gibi tedbirlere, hatta bu ikisinin karması olan üçüncü bir şıkka başvurulması düşünülmektedir.

Sosyal sigortalar ve diğer sosyal refah hizmetleri ile sosyal sorunların çözümlendiğini söylemek mümkün değildir. Endüstri devriminden sonra çalışma hayatı ile birlikte sosyal hayatın değişmesi, sosyal çevrenin küçülmesi, aile hayatını ve çalışma hayatı dışındaki sosyal hayatı olumsuz etkilemiştir. Sosyal çevrenin

daralması ve sosyal ilişkilerin zayıflamasıyla gönüllü ve diğer sosyal girişimler azalmıştır. Toplumsal yabancılaşma, sosyal dışlama ve yalnızlık, yeni hayat biçiminin sosyal sorunları olmuştur. Refah düzeyi yükselmesine rağmen sosyal hayat, kalabalık kültürü ile birbirine yabancılaşmış ve iç dünyalarında yalnız kalan kişilerle bir çıkış aramaktadır. Sosyal ilişkilerin canlanması ve gönüllü girişimlerin desteklenmesi, ailenin korunması, ahlâki değerlere önem verilmesi, son yıllarda dikkat çeken arayışların bir göstergesidir.

Ekonomik faaliyetlerde rekabetin artması, düşük verimlilik, emek göçü, yavaş veya negatif büyüme, gelir dağılımının daha fazla bozulması gibi gerçekler, gelişmekte olan ülkelerde refahın artmasını ve sosyal güvenlik hizmetinin yaygınlaştırılmasını güçleştirmiştir. Sorunlar yapısal karakterlere bürünmüştür ve geçici tedbirlerle bunları çözmek mümkün olmamaktadır.

Sosyal güvenliğin politika anlayışı, yapısal gelişimi, hedef alınan kitlelerin seçimi ve hedeflerin tayini bakımından ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Gelişmişlik farkı ve toplum yapısı, sosyal güvenliğin anlayışına ve gelişimine yön veren temel nitelikler olmaktadır. Refah toplumunun sosyal güvenlik anlayışı ile bunu hedefleyen toplumun yapıları ve amaçları eş değildir. Sorunlar arasında bazı benzerlikler bulunsa da çözümlerin aynı özelliği taşıması mümkün olmayabilir. Ekonomik büyüme, sosyal harcamaların oranı ve sosyal güvenlik hizmetinin kapsamı bakımından aralarında önemli farklılıklar göze çarpmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülkelerdeki tecrübeleri dikkate alarak daha az bedelli bir ekonomik büyüme ile kendilerine özgü ve insana yaraşır bir yaşam biçimini seçmelerinin daha rasyonel olacağı söylenmektedir.

Küreselleşme olgusu, sosyal güvenliğin statik karakterine dinamizm kazandırmıştır. Ekonomik büyümenin yavaşlaması, teknolojinin önlenemeyen yükselişi ve iletişim imkanlarının çoğalması ile artan küresel rekabet, devletin müdahaleci karakterini etkilemiştir. Bu anlamda, devletin sosyal sistemdeki rolü ciddi bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması, sürdürülebilir ekonomik büyüme ve sosyal kalkınma açısından zorunlu görülmektedir. Yukarıda anılan modeller, ihtiyaçlara göre yeniden

tasarlanmaktadır. Yeni çalışma modelleri ve sosyal maliyetlerin azaltılması sık sık gündeme gelmekte ve devletin piyasadaki rolünün yeniden tanımlanması talep edilmektedir. Bununla beraber gelişmeler, her yerde aynı eğilimi göstermemiştir. Devletin yaptığı sosyal güvenlik harcamaları, özellikle Avrupa’da ciddi bir değişime uğramamış, düşmesi beklenmesine rağmen artmıştır. Başta sağlık hizmetlerinin kalitesinin yükselmesi ve talebindeki artışlar, söz konusu harcamaların artmasına neden olmuştur. Tehlikelerin sayısı ve çeşidi, buna paralel olarak artış göstermiştir.

Özelleştirme çalışmaları güncelliğini ve önemini korumakla beraber etkinlik kazanıp yaygınlaşmamıştır. Şili ve Peru tarzı özelleştirme, farklı ve uç bir örnek olarak kriz halindeki sistemlere bir çözüm yolu olarak sunulmaktadır. Dünyanın birçok ülkesinde zorunlu sistemlere sürekli alternatif çözümler aranmakta ve kamunun yükünü azaltma eğilimleri gözlenmektedir. Sosyal harcamaların azaltılması politikası ağırlıklı olan bu öneriler, özel sigortaların ve fonların yer alacağı çok seçenekli ve biri diğerine destek olacak ayakların yer aldığı çok ayaklı bir sistemi öngörmektedir. Devletin, sorumluluğu bu şekilde devrederek üzerindeki kamu baskısının azalmasıyla daha etkin, ancak daha az sorumlu bir işlevle sisteme katkısının daha rasyonel olacağı fikri günümüzde yoğun olarak tartışılmaktadır.

Türkiye’nin yaşadığı krizi, diğer gelişmekte olan ülkeler, farklı boyutlarda da olsa paylaşmaktadır. Sorunların veya krizlerin ortak özelliğinin malî ve yapısal olduğu söylenebilir. Olumsuz ekonomik gelişmeler, geri kalmışlık, hukukî ve yapısal altyapı eksikliği, keyfî düzenlemeler, yaşanan sorunların esas nedenleri olarak sıralanabilir.

Türkiye’de sosyal güvenlik alanındaki atılımlar, İkinci Dünya Savaşı’ndan önce başlamış, asıl ilerleme savaş sonrası dönemde mümkün olabilmiştir. Planlı dönemde sosyal güvenlik sisteminin hukukî altyapısı oluşturulmuştur. Bu dönemde daha çok yatay gelişme alanında ilerleme sağlanmıştır. 1980 ‘den sonra ise dikey gelişmeye önem verilmiştir.

Küreselleşme sürecinde Türk sosyal güvenlik sistemi, kurumsallaşırken değişim ve gelişme esnekliğinden yoksun olduğu, ülke düzeyinde geniş kapsam planlaması yapılmadığı için gelişme sürecinde yapısal sorunlara maruz kaldığı

söylenmektedir. Kapsamın genişletilmesi ve sağlanan haklarda ilerlemelerin gerçekleştirilmesine çabalara rağmen, mevzuatta popülist düzenlemelerin yapılması ve yönetime keyfi müdahalelerin artması gibi sorunlara ekonomideki olumsuz gelişmeler eklenince, Türk sosyal güvenlik sistemi, malî ve yapısal bir krizle karşı karşıya kalmıştır.

Sosyal koruma harcamaları, genellikle artma eğilimli bir gelişme göstermiştir. Endüstrileşme / kentleşme sürecinde riskler ve buna paralel koruma talepleri artmıştır. Sosyal sisteme geniş halk desteği oluşmuştur. Sosyal güvenlik ödemelerinin temininini sağlayan modelleri ve sosyal sigorta / kamu yardımı programlarını, sosyal güvenliğin gelişmesi ve geleceği bakımından iyi analiz etmek gerekmektedir.

Bu çalışmada, sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümü ve küreselleşme arasındaki ilişkileri incelerken, devletin yeniden yapılandırılması ve yeni rolü konusundaki tartışmalar değerlendirilecektir. Ağırlık kazanan tez, sosyal güvenlik hizmetinin sosyal adalet hedefini ihmal etmeden, devlet tarafından bütün ülkelerde özel programlar da hesaba katılarak yeniden tasarlanmasıdır. Sosyal yapıda meydana gelen dönüşümün dikkate alınmadığı bir sistem, yapısal açıdan sorun oluşturacaktır. Malî ve ekonomik endişelerden kaynaklanan tepkilerle karşılaşılabilir. Ama, sosyal sorunları çözmek salt ekonomik tedbirlerle mümkün değildir. Sosyal güvenliğin mevcut sorunları, sosyal yapıda meydana gelen değişimlerin yüksek maliyetli sosyal politikaları gerektirmesidir. Bu süreçte, artık önceliklere yer vermek suretiyle kimi kamu programlarını gönüllü ve özel kurumlara bırakmak, emeklilik güvencesi gibi ağır bir sorumluluğun karşılanması için özel sektöre daha fazla yer vermek, güçlenen eğilimler olarak dikkat çekmektedir.

Sosyal harcamalarda ciddi bir düşme olmamasına rağmen rekabetin artması, devletin yetkilerini uluslar arası ve yerel otoritelerle paylaşması, kamu hizmetlerinin yavaş yavaş özel kesime terk edilmesi sürecini başlatmıştır. Özelleştirme, sosyal güvenlikten başlamadı, ama onunla devam edilmesi düşünülmektedir. Bundan sonra, bilgi toplumu sürecinde bağımlı çalışanların ve çalışma saatlerinin de azalacağı dikkate alınrsa, sosyal güvenlik sisteminin mevcut şekilde devam etmeyeceği

söylenebilir. Sistemin ıslahı da düşünülmemelidir. Yeniden tasarlanması hedeflenmelidir. Kamu programlarına alternatifler üretmek, çözümü kolaylaştıracaktır. Kamu programlarının karşılaştığı riskleri, toplumsal kurumlara devretmek ve gelecek tercihi konusundaki sorumluluğu bireye bırakmak, günümüzde çıkar yollardan biri sayılmaktadır. Çalışma döneminde kişilerin çalışma şartları ve sosyal hayatlarında bir iyileştirmeye gitmek de sağlıklı bir çözüm olarak düşünülebilir. Yaşlılık riskini, bütün toplumun paylaşacağı bir risk olarak algılamak gerekir. Yaşlı nüfusun büyümesi dikkate alınırsa kamusal tedbirlerle buna çözüm üretilmesinin yeterli olmayacağı söylenebilir. Toplumdan soyutlanmadan ve sağlıklı bir şekilde yaşamaları için aile içinde bakılmaları önerilmektedir. Aile içinde yaşam, yalnızlığı engellediği için bu hastalığı geciktirmesi muhtemeldir. Özetle, ileri sürülen görüş, sosyal harcamalarda artışın devam etmesine rağmen kamu programlarının bu ihtiyacı karşılamaya yeterli gelmeyeceği şeklindedir.

Toplumdaki dönüşüm, merkezi otoriteye dayanan güçlü devletin yerine sorumlu bireylerden oluşan etkin devletin daha yararlı olacağını ortaya koymaktadır. Devletin aşırı müdahalesinin bireysel sorumluluğun gelişmesini önlediği ve toplumsal kurumları zayıflatığı sık sık ileri sürülmektedir. Güçlü bir toplum ve toplumsal dengenin kendiliğinden oluşması için devletin özgürlükleri geniş tutması ve korumanın toplumsal ahlâka bırakılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Yukarıda çerçevesi çizilen teze göre bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde tezin bütünü için kavramlar ve bunların gelişimi incelenmiştir. Bu bölüm, diğer bölümler için bir alt yapı özelliklerini taşımaktadır. Bu bölümde sosyal güvenliğin tanımı yapılmış, kurumları, finansman yapısı anlatılmış, sosyal güvenlik hizmetinin gelişimi ve gerçekleştirilen refah düzeyi istatistiklerle ayrıntılı olarak verilmiştir. 1950'den sonra gerçekleşen yüksek oranlı büyüme döneminin 1970'lerin başında meydana gelen olumsuz gelişmelere rağmen sürdürülmesi güçleşmiştir. 1980'lerden itibaren ekonomideki kamu ağırlığı azaltılmaya başlanmış ve özelleştirme çalışmalarına ağırlık verilmiştir. İşsizlik, küresel bir sorun olarak dikkat çekmiştir. Teknoloji, yeni ekonomik anlayışın ve yeni dünya düzenini belirleyen faktörlerin başında gelmektedir. Küreselleşme ve yeni küresel (dünya) kavramları,

günümüzün şartlarını tanımlayan temel kavramlar olarak ön plana çıkmıştır. Küreselleşme kavramı ve yeni küresel düzendeki etkileri, bu bölümde ele alınmakta ve meydana gelen değişimler, etkili faktörler açıklanmaktadır. Son olarak devletin sosyal sorumluluğu, müdahalesi ve gelişim sürecine yer verilirken, küreselleşme ile etkileşimi de ele alınmaktadır.

İkinci bölümde, tezin esas konusunu oluşturan dönüşümün nedenleri, gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş ekonomilerine sahip ülkeler açısından incelenmektedir. İkinci kısımda yeni eğilimler ve dönüşüm alanları ayrıntılı olarak ve çeşitli görüşler bakımından değerlendirilmekte, ileri sürülen görüşler ve çizilen ufuklarla gelecek için nasıl bir sosyal güvenlik koruması öngörüldüğü ülke sınıflandırmaları ve örnekleri ile açıklanmaktadır.

Son bölümde Türkiye'nin sosyal güvenlik sorunları ve halkın geleceğe ilişkin beklentileri, yapılan çalışmalar, reform önerileri ele alınmış, küreselleşme sürecindeki şartlar açısından tutarlılıkları ve geleceğe ilişkin planlar konusundaki görüşler değerlendirilmiştir. Sonuçta, ileri sürülen tezin ufku ışığında Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminden beklentiler ve gerçekler dikkate alınarak yeniden yapılanma ve sistemin yeniden tasarımı için öneriler yapılmıştır.

Metin içinde daha iyi anlatım için istatistiklere yer verilmiştir. Bunun dışında kalan istatistikler, teknik nedenler ve amacı aşan bir uygulama olacağı endişeleriyle ekler kısmında gösterilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK, KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN ROLÜ

I. SOSYAL GÜVENLİK VE KÜRESELLEŞME

A-GÜNÜMÜZ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

1. Sosyal Güvenliğin Tanımı ve Tarihi Gelişimi

a. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, bireylerin kendi iradeleri dışında tehlikeye uğramaları durumunda koruma garantisi veren bir sistem, örgütlenme, ihtiyaç, dayanışma ve devletin hizmet aracı olarak kabul edilebilir. Bazı ülkelerde diğer ülkelere göre daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Günümüzde kabul edilen normlar açısından sosyal güvenlik, ILO'ya göre kamu programları aracılığı ile hastalık, analık, çalışma gücü kaybı, işsizlik, maluliyet, yaşlılık ve ölüm nedenleri ile kazancın önemli ölçüde azalması veya kesilmesi ile ortaya çıkan ekonomik ve sosyal tehlikelere karşı bireylerin koruma altına alınmasını, sağlık korumasını ve çocuklarla birlikte aile yaşamının desteklenmesini kapsamaktadır.¹

Alper'e göre, sosyal dayanışmanın ve karşılıklı yardımlaşmanın en somut uygulama alanı olan sosyal güvenliği, "bir toplumu oluşturan bütün fertlerin, içlerinden kim muhtaç düşerse onu bu muhtaçlıktan kurtarmak için birlikte hareket etmeyi kabul ettiği ortak bir davranışı ve somut uygulamalar" şeklinde de tanımlamak mümkündür.² Bu tanımların kapsadığı unsurlar, sosyal dayanışma, muhtaçlık, kamu

¹ ILO, *Introduction To Social Security*, 3.B., Geneva, 1984, s.2-3.

² Yusuf Alper, "Cumhuriyetin 75.Yılında Sosyal Güvenlik: Amele Eirliğinden Sosyal Sigortalara," *Yeni Türkiye*, Sayı.23-24, Eylül-Aralık 1998, s.1943.

programları, zorunluluk ve buna katılma şeklinde sıralanabilir. Buna göre sosyal güvenliği, toplumu oluşturan bireylerin karşılaştıkları belirlenen tehlikelere karşı kamu programları aracılığı ile zorunluluk esasına dayalı bir katılım ve dayanışmayı öngören bir şekilde örgütlenmesi olarak da tanımlayabiliriz. Bazı ülkelerde yukarıda sayılan riskleri aşan korumalar sağlanmıştır. Almanya'da 1992 yılında yürürlüğe giren bakım sigortasını buna örnek olarak göstermek mümkündür.

20. yüzyılda sosyal güvenlik, ulusal ve uluslararası belgelerde yer almıştır. Sanayi Devrimi'nin getirdiği hayat şartları ve I. Dünya Savaşı'nın neden olduğu sefalet ve acılardan sonra sosyal güvenlik daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. 1930 Dünya Ekonomik Bunalımı söz konusu şartları daha da ağırlaştırmıştır. 1935 yılında ABD **Social Security Act** yasası ile sosyal güvenlik kavramını ilk kullanan ülke olmuştur. Yaşlılık, ölüm, maluliyet ve işsizlik programlarına yer verilmiştir. ABD'yi Yeni Zelanda ve İngiltere takip etmiştir. Savaş yıllarında 1941 tarihli Atlantik Şartı'nda, 1942 yılında İngiltere'de Beveridge Raporu'nda hukuk belgeleri ve anayasalardaki anlamına kavuşmuştur.³ 1948 yılındaki İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'yle insan hakkı olarak kabul edilmiştir.⁴ Bugün bilinen programlarıyla 1952 yılında 102 sayılı ILO tarafından kabul edilen **Sosyal Güvenliğin Asgari Normları** adlı sözleşme ile dokuz risk, sosyal güvenlik kapsamı içerisinde sayılmıştır. Bu sözleşme ülke anayasalarına ve uluslar arası belgelere kaynak oluşturmuştur.

b. Sosyal Güvenliğin Tarihi Gelişimi

Sosyal güvenlik kavramı, sanayi devriminden sonra kullanılmakla birlikte sosyal güvenlik ihtiyacı insanlık tarihinde çeşitli araçlar ve tedbirlerle karşılanmıştır. Sanayi Devrimi, yeni üretim tarzı, şehirleşme ve işçi sınıfının doğuşu ile sosyal güvenliğin günümüzde bilinen yapısının gelişme şartlarını hazırlamıştır. Sosyal güvenliğin ilk tedbirleri, Sanayi Devrimi'nin zorunluluklarıyla uygulanmaya

³ TOBB, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2.B., Ankara, 1994, s.11.

⁴ ILO, **Introduction To**, s.3.

başlanmıştır. Bundan önceki döneme bu anlamda sosyal güvenliğin geleneksel tarihi demek mümkündür. Bu dönemden sonra geleneksel tedbirler ihtiyaçlara cevap verememiş ve devletin müdahalesiyle kurulan sosyal sigortalarla zorunlu bir sistem oluşturulmaya başlanmıştır.

Çalışanların yoğun bir kitle oluşturması, yeni çalışma şartlarının doğurduğu fizyolojik ve mesleki riskler ile endüstrileşme/kentleşme sürecinin sosyal hayat şartları, sosyal güvenlik politikalarının alt yapılarını oluşturmuştur. Sosyal güvenlik tedbirleri başlangıçta endüstrileşmiş ve zengin ülkelerde hayata geçirilmiştir. Küçük bir kitle veya coğrafyayı ilgilendiren iş kazası, meslek hastalıkları ve hastalık sigortalarını düzenleyen tedbirlerden sonra ilk ciddi adımlar, en zengin ülke olan Almanya'da atılmıştır. 1880'lerde sosyal sigorta kurumları kurulmuştur.

II. Dünya Savaşı, sosyal güvenlik tarihi açısından bir dönüm noktasını oluşturmuştur. Savaşı izleyen yıllar, **Altın Sosyal Güvenlik Çağı** denilen dönemin başlangıcı olmuştur. 1952 yılında ILO tarafından 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları adlı sözleşme ile sosyal güvenliğin kapsamı ve normları tespit edilmiştir.

Günümüzde gelişmiş ülkelerin tümünde 102 sayılı sözleşmede yer alan dokuz sigorta kolu uygulanmaktadır. Bunlar; iş kazası, meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik, aile ödenekleri, yaşlılık, ölüm ve maluliyet sigortalarıdır. Gelişmekte olan ülkelerde ise işsizlik ve aile ödenekleri sigortaları henüz yaygınlık kazanmazken diğer sigorta dalları kurulmuştur.

2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yapısı

Sosyal güvenlik sisteminin dünya ülkelerinde evrensel kabul gören ilkelerle çerçevesi çizilmiştir. Bir kamu hizmeti olarak çeşitli modellerle uygulanmaktadır. Gelişme bakımından ülkeler arasında farklılıklar, modeller ve sağlanan haklarla kendini göstermektedir. Her iki ülke grubunda da yönetim ve finansman açısından kendi içinde farklılıklar bulunmaktadır. Bütün ülkeler açısından bakıldığında benzerlikler bulunsa da her ülkenin kendine özgü bir sistemi ve uygulamaları vardır.

a. Kurumsal Yapısı

(1) Sosyal Sigortalar

Sanayi Devrimi'nin sosyal bir dönüşüme yol açtığı yukarıda belirtilmişti. Bu dönemde geleneksel değerler ve rollerin önemi daha fazla azalmıştır. Yeni üretim tarzı ve şehirleşme, insanın yerini, mesleğini ve toplumdaki rolünü de değiştirmiştir. Ayrıca yeni yapılanmayla birlikte yeni tehlikeler ve ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Sanatkâr olan bir insanın yeni dönemde vasıfsız işçi olup işini kaybettiğinde uğrayacağı tehlikeye karşı onun korunma ihtiyacı gibi. İlk olarak bu tehlikelere karşı bölgesel tedbirler alınmıştır. Almanya'da federal hükümetlerin tedbirleri, bunlara örnek gösterilebilir. Türkiye'de Osmanlı Devleti'nin Maadin, Dilaver Paşa Nizamnameleri ve TBMM'nin 1921 tarihli Ereğli Kanunu mahalli tedbirlere diğer örnekler olarak sıralanabilir.

Sosyal Sigorta Kurumlarının bugün bilinen yapılarıyla temelleri 1880'li yıllarda atılmıştır. Devlet ilk zorunlu sigortayı sosyal güvenlik tehlikeleri alanında Almanya'da 1883'te kurmuştur. 15.6.1883'te çıkarılan hastalık sigortası, 6.7.1884'te iş kazaları sigortası, 22.6.1889'da malullük ve ihtiyarlık sigortaları kanunları çıkarılmıştır. Diğer ülkelerde de sigortacılığın doğup gelişmesi aynı yıllarda olmuştur. Avusturya'da 1887 yılında iş kazaları, 1888'de hastalık sigortası kanunları çıkarılmış, Macaristan'da 1891, Norveç ve Fransa'da 1894, Finlandiya'da 1895, İtalya'da 1898, İspanya'da 1900, Japonya'da ve İngiltere'de 1903, Latin Amerika, ABD ve Kanada'da 1930 yıllarında sosyal sigorta ile ilgili yasalar bunu izlemiştir.⁵ Bu gelişmeler, sosyal güvenlik sisteminin kurulmasını ve örgütlenmesini sağlayan ilk adımlar olmuştur.

Gelirin dayanışma ve yardımlaşma ilkeleri çerçevesinde yeniden paylaşımı öngörülmüştür. Kişiler, yarınlarını düşünecek kadar güçlü olmayabilirler. Devletin, bu zayıf insanları koruması gerekli olmuştur. Kamu hizmeti olarak yapılan sosyal sigortaları tanımlayan unsurları şöyle sıralama mümkündür :

⁵ Nur Serter, *Sosyal Devlet*, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, t.y., s.8

1. Sosyal sigorta işveren ve işçiler arasında katkılarla finanse edilmekte, ayrıca devlet katkısı veya devlet bütçesinden gelen genel gelirlerden desteklenmektedir.
2. Katılım (bazı istisnalara rağmen) zorunludur.
3. Katkılar ödenen yardımlar dışında özel fonlarda toplanır.
4. Biriken fonlardaki ihtiyaç duyulmayan yardımlar daha fazla gelir elde etmek için kullanılır.
5. Kişinin yardım güvencesi, onun katkısı ile yoklama veya başka bir araç olmadan sağlanmaktadır.
6. Katkı ve yardım oranları çoğunlukla kişinin ne kazandığına bağlıdır.
7. İş kazası sigortası programı genellikle tamamı işverenler tarafından, devletin imkânları dahilinde genel gelirlerden elde edilen yardımlarla finanse edilmektedir.⁶

(2) Sosyal Yardımlar

Bazı ülkeler, temelde İskandinavya'da kendi sosyal güvenlik sistemlerini bugün sosyal yardım kabul edilen programlarla başlatmışlardır. Sosyal yardım, esas olarak vergilerle finanse edilmektedir. Kişinin ihtiyacı önem kazanmakta ve bunun belirlenmesi için bir yoklama yapılmaktadır. Sosyal sigortaların yetersiz kalması ve bunların kapsamı dışında kalan kesimlere sosyal koruma sağlamak amacıyla bu yardımlar zamanla artırılmış ve kapsamı genişlemiştir. Tanımı içinde yer alan unsurlar ana hatlarıyla şöyledir:

1. Programın tüm maliyeti devlet ve hükümetin bölgesel birimleri tarafından karşılanmıştır.
2. Belirlenen ihtiyaç kategorileri ile ödenen yardımların yasal çerçevesi tespit edilmiştir.
3. Muhtaçlık ve derecesi önem kazanmakta ve bunun için araştırma yapılmakta veya genel ölçüler belirlenmektedir.⁷

⁶ IL O, Introduction Tc, s.5.

⁷ A.e., s.5.

4. Sosyal yardımların günümüzde sayısı ve miktarı artmaktadır. Bu yardımlar, sosyal sigortaların yetersiz kaldığı veya ulaşamadığı durumlarda boşlukları doldurma işlevini yerine getirmektedir.

b. Finansman Yapısı

Sosyal güvenlik sistemlerinde yapılacak ödemelerin/yardımların finansmanı vergilerden ve sigortalılardan toplanan primlerden/katkılardan oluşmaktadır. Sosyal sigorta kurumları, genellikle prim/katkı esasına göre işlemekte ve bu işi devlet adına özerk veya merkezi örgüte bağlı kuruluşlar yürütmektedir. Sosyal sigorta sisteminin boşluklarını kapatmaya yönelik ve vergilerden karşılanan sosyal yardımlar da merkezi veya yerel örgütler aracılığıyla hak sahiplerine ulaştırılmaktadır.

(1) Finansman Sistemleri

Sosyal güvenlik sistemleri zaman içinde çeşitlenmesine karşın finansman itibariyle bakıldığında iki temel gruptan söz edilebilir: Bunlar, her aktif neslin kendinden önceki nesli ve toplumun muhtaç bireylerini finanse ettiği **dağıtım sistemi** (pay-as-you-go) ve her neslin kendi sosyal güvenlik harcamalarının aynı dönem içinde elde edilen gelirlerle karşılanması esaslarına dayanan **fon sistemi** vardır. Kamu programları dışında özel emeklilik fonları, meslek esasına göre kurulan veya Şili örneğinde olduğu gibi bireysel tasarruflara dayalı sistemler de vardır.

i. Dağıtım Sistemi (Pay-as-you-go): Uygulamada her çalışan neslin kendisinden önceki nesille toplumun muhtaç kesimlerini finanse etmesi esasına dayanan dağıtım sistemi, primli ve primsiz olmak üzere kendi içinde iki şekilde karşımıza çıkmaktadır.

Bu sistem, **nesiller arası sözleşme** denilen ve nesiller arası dayanışmayı sağlayan bir finansman şeklidir. Farklı nesiller veya aynı nesil içindeki farklı yaş

grupları arasında söz konusu olabilmektedir.⁸ Belirli yılın gelirleri, o yıla ait sigorta harcamalarında kullanılır. Aktif çalışan nesil, emekli nesile yapılan harcamaları finanse eder. Bu teknikle toplanan primlerin enflasyondan dolayı değer kaybına uğramasının önlenmesi amaçlanmaktadır. İş kazası, meslek hastalığı, analık, hastalık gibi kısa vadeli riskler için avantajlı bir teknik olduğu vurgulanmaktadır. Bunun işleyebilmesi, belirli dönemlerdeki gelirler ve gider arasında bir denge bulunması önem taşımaktadır.⁹

Nüfus yapısındaki değişiklikler, konjonktürel gelişmeler, bu sisteme dayalı emeklilik sistemlerini oldukça etkilemektedir. Çünkü aylıkları finanse eden primler bakımından nesil farkı bulunmakta ve ödenen primler ile alınan aylıklar arasında bir bağlantı aranmamaktadır. Dağıtım sisteminin işleyebilmesi için yaşlı neslin aylıklarını finanse etmeye yeterli derecede sigortalı bulunmalıdır.¹⁰ Yaşlı nüfusun artması ve istihdamın azalması eğilimleri ile bu sistemin işleyişinde sıkıntılar ortaya çıkmaktadır.

ii. Kapitalizasyon(Fon) Sistemi: Her nesile yapılacak ödemelerin yine o dönemden karşılandığı bir sistemdir. **Fon biriktirme** adı da verilen bu sistemde, risklerle ilgili olarak önceden ödenen primlerin bir fonda toplanması ve nema elde edilmesi esaslarına dayanmaktadır. Temelini matematiğe dayalı aktüerya hesapları oluşturmaktadır. Bu tekniğin yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun vadeli riskleri karşılamakta avantajları vardır.¹¹ Bu sistemde, aynı neslin tehlikesiz geçen dönemlerinden tehlikeyle karşılaştığı döneme bir gelir transferi söz konusu olur.¹² Ancak uygulamada başarı sağlanması için ekonomik istikrarın ve sisteme müdahalenin olmaması gerekmektedir.

⁸ Ayşe Peker, *Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri*, Ankara, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, 1997, s.3.

⁹ TOBB, *Sosyal Güvenlik ÖİK*, 2.B., Ankara, 1994, s.80-81.

¹⁰ Ali Nazım Sözer, "Sosyal Sigortalarda Nesiller Arası Sözleşme-Erken Emeklilik İle İlgili Bir Değerlendirme," *Kamu-İş*, t.y., s.429-430.

¹¹ TOBB, s.81.

¹² Yusuf Alper, "Sosyal Sigortalarda Finansmanında Değişiklik," *Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma*, Ankara, ÇMİS, 2000, s.130.

iii. Meslek Esasına Dayanan Sistem: Kamu programları dışında özel sektör tarafından işletilen ve devletin denetiminde olan mesleki fonlar da vardır. Kısmi fonlama ve tanımlanmış fayda esasına göre işleyen bu sistemler, giderek tanımlanmış katkı esasına göre işlemeye başlamışlardır.¹³ Bunlar asıl ve zorunlu olan kamu programlarını destekleyici özelliktedir.

iv. Bireysel Tasarruf Hesapları: Çalışanların yaşlılık döneminde yararlanmak için biriktirdiği tasarruflarla finanse edilmektedir. Tanımlanmış katkı ve tam fonlama esasına göre işlemektedir. Ödemeler önceden belirlenmediği için, fonlardan elde edilecek gelirin yatırım riski genellikle çalışanlar ve emekliler tarafından üstlenilmektedir. Sistem devlet tarafından zorunlu hale getirilen tasarruf hesaplarına veya özel firmalar tarafından yönetilen fonlara dayanabilir.¹⁴ Bunlar da ek programlar şeklinde yer almakta veya Şili örneğinde olduğu gibi zorunlu olarak çalışanların sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaktadır.

(2) Devletin Katkısı

Dünyada genel olarak devlet, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunmaktadır. Bunlar prime, ödenen sosyal gelire katkıda bulunmak, sosyal sigortaların kısmen ya da bütünü ile ilgili yönetim giderlerini karşılamak ya da kurumların açıklarını kapatmak şeklinde olmaktadır. Bunun dışında vergi indirimi ve benzeri kolaylıkları sağlayarak desteklemek şeklinde de gerçekleşebilir.¹⁵ Sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de vergilerle finanse etmektedir. Sistemin açıklarını kapatan veya tamamlayan bu hizmetler, koruma dışında kalan nüfus gruplarının kapsanması ve sosyal sigortanın sağladığı ödemelerin yetersiz olması durumlarında önemli işlev görmektedir.

¹³ Peker, s.3-4.

¹⁴ A.e., s.4.

¹⁵ Serier, s.90-91.

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma şekli ülkelere ve tercih edilen modellere göre değişebilmektedir. Kaynakları yeterli olan ülkeler veya sistemi olgunlaşan ülkelerde ücretten kesinti oranları düşüktür ve devlet sigorta fonlarının finansmanına işçi ve işverenle birlikte katılmaktadır. Gelişmiş ülkelerin tümünde devlet, hizmetin yerine getirilmesinde aktif olarak katılmakta ve mali destek vermektedir. Bunu da genellikle genel bütçeden ödenek ayırmak suretiyle gerçekleştirilmektedir. Devletin katkısı finansman için önemli bir orandadır. (Tablo 1 ve Ekler : Tablo 1) Aşağıdaki tabloda gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkelerde emeklilik programlarına devletin ve sosyal tarafların katkı payları verilmiştir. Emeklilik programlarının gelişmesinde devlet katkısının payı büyüktür.

Tablo 1:Seçilmiş Ülkelerde Ulusal Sosyal Güvenlik Sistemindeki Emeklilik Programlarının Mevcut Katkı Oranları				
Ülke	Toplam Katkı Oranı(Toplam Sigortalanabilir Kazançların %si Olarak)	İşveren Payı	İşçi Payı	Devlet Katkısı
Belçika	16.36	8.86	7.5	Yıllık sübvansiyonlar
Fransa	14.75	8.2	6.55	Değişken sübvansiyonlar
Almanya	19.5	9.75	9.75	Sigorta dışındaki maliyetler
İtalya	32.7	23.81	8.89	Sosyal yardım ödemelerinin maliyetleri ve açıklar
Kore Cum.	9	4.5	4.5	Yönetim maliyetlerinin bir kısmı
Lüksemburg	24	8	8	Sigortalanabilir kazançların %8'i
Pakistan	5	5	yok	Gerek duyulan sübvansiyonlar
Polonya	32.52(artış geçerli değil)	16.26	16.26	Garanti edilen asgari emeklilik aylığı fonları
ABD	12.4	6.2	6.2	Özel yardımların maliyetleri ve gelir testi tahsisatları

Kaynak: ILO, Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International

Conference 89th Session :2001, 1.B., Geneva, International Labour Office, 2001,

(Çevrimiçi)<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>, 12.9.2001 s.56.

Gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomilerinde (komünizm sonrası) devlet, çeşitli şekillerde de olsa sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmaktadır. Tunus, Çin, Endonezya, Türkiye ve Malezya'da devletin sosyal sigorta programlarına katkısı yok iken, Hindistan, Güney Kore ve Pakistan gibi ülkelerde çok sınırlı da olsa

katkıda bulunmaktadır.¹⁶ Bu da, gelişmekte olan ÷lkelerde sosyal g÷venliğe ayrılan kaynakların yetersiz olduğunu g÷stermektedir.

Devletin katkısı ve oranını gelişmiş ÷lkeler ile karşılaştırmak hatalı bir yaklaşımdır. Gelişmekte olan ÷lkelerde kayıt dışı istihdam yaygındır. Devletin sosyal g÷venliğe katkı yapması yerine aktif istihdam politikalarına kaynak ayırması daha öncelikli olmalıdır. Bu politikaların sosyal güvenlik sisteminin g÷çlenmesine etkisi daha çok olumlu olacaktır.

3. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Genişletilmesi

a. Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması

Sosyal güvenlik, 19 ve 20. y÷zyılların şartlarından doğan ihtiyaçları karşılamanın aracı olmuştur. Sosyal yapının değişmesi ve savaşların getirdiği acıların yol açtığı sefalet ve mağduriyet, bu sistemle hafifletilmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra olağanüstü büyüme ile artan refah seviyesi geleceğin d÷nyasının kurulmasında önemli rol oynamıştır. Gelişmekte olan ÷lkeler, sistemi yeterli hale getirmeye çalışırken, gelişmiş ÷lkeler, vatandaşlarına cömert bir şekilde büyümenin getirdiği imkanları sunmuştur. Bu çerçevede sosyal güvenlik, bütün d÷nyada devletin sunduğu refah hizmetlerinin anahtarı olmuştur. Sanayi toplumunda sosyal güvenlik, sosyal adaleti gerçekleştirmenin ve sosyal barışa yönelmenin yollarından biri olmuştur.¹⁷ Ayrıca sosyal dayanışma ve yeniden dağıtım özellikleriyle sosyal bütünleşmenin yolunu açarken sosyal çatışmaların önünü kesen sosyal koruma görevini yerine getirmiştir.

Bu sistemle insanlar uzun süre çalışarak emeklilik hakkını elde etmiş ve yaşlı ebeveynlerine bakmak yüküml÷lüğünü devletle paylaşmışlardır. Sosyal devlet yüküml÷lüğüyle yaşlılara, ölenlerin eşlerine ve çocuklarına, sakat kalanlara yardım

¹⁶ SSA, "Social Security Through The World : 1999", (Çevrimiçi) <http://www.ssa.gov>, 10 Ağustos 2001.

¹⁷ Yusuf Aiper, "Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik-1," Çimento İşveren, C.13, Sayı.2, Mart 1999, s.12.

garantisi sağlanmıştır.¹⁸ Bu haklar daha sonra genişletilmiş ve geçmişte yaşanan acıları unutturacak bir seviyeye yükseltilmiştir.

Endüstrileşmiş ülkelerde ücretlilerden sonra bağımsız çalışanlar da sosyal sigorta kapsamına dahil edilmiştir. Bu çalışmalarla başta Birleşik Amerika olmak üzere Doğu ve Batı Avrupa'daki endüstrileşmiş ülkeler, sosyal güvenlik anlayışı çerçevesinde vatandaşlarına sağlık sigortası, emeklilik ve aile yardımı hizmetlerini sunmuşlardır.¹⁹ Daha sonra kapsam dışında kalanlar için bu çalışmalar devam etmiştir.

Tablo 2: Bazı Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde 1960'lı Yıllardaki Sosyal Güvenlik Gelirleri ve Harcamalarının GSYİH İçindeki Payları			
Ülke	Yıl	Gelirlerin Payı	Harcamaların Payı
A.B.D.	1959-1960	4.5	3.9
Japonya	1960-1961	4.0	2.8
Almanya	1960	13.7	12.8
İngiltere	1960-1961	8.8	8.7
İsveç	1960	10.9	10.7
Fransa	1960	11.8	11.7
Hollanda	1960	12.1	10.2
Belçika	1960	13.1	12.9
Meksika	1963	2.1	1.6
Arjantin	1962-1963	3.7	3.5
Nikaragua	1962-1963	0.8	0.7
Cezayir	1964	2.0	1.6
Hindistan	1959-1960	1.2	0.8
Filipinler	1963	1.7	0.6
Güney Afrika	1959-1960	2.7	1.8
TÜRKİYE	1963	2.3	1.3

Kaynak : İlyas Çelikoğlu, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması*, Uzmanlık Tezi, Ankara, DPT, 1994, s.34.

¹⁸ Jack E. Gaumnitz ve Erwin A. Gaumnitz, *The Social Security Book*, New York, 1984, s.23.

¹⁹ DPT, *Dünya Çalışma Raporu*, C.1, Ankara, DPT, 1990, s.229.

Sosyal güvenlik, başlangıçta, birkaç istisna ülke dışında sadece ücretlileri kapsayan programlara sahip iken bugün bütün nüfusa hizmet götürmeye çalışan programları içine almıştır. Aynı zamanda ülkelerin anayasalarında bir hak olarak tanımlanmıştır.²⁰ Günümüzde dünyada tıbbi bakım, emeklilik, aile yardımları kollarında gelire bağlı görüşleri dikkate almadan nüfusu kapsama gayreti, sistemin temel hedeflerinden biri gelmiştir.

Sosyal harcamalar önemli ölçüde artarak hükümet bütçeleri içinde önemli bir orana ulaşmıştır. 1960'ta sosyal güvenlik transferleri hükümetin mevcut gelirlerinin % 25'ine ve OECD bünyesinde toplam GSYİH'nin %7'si seviyesinde idi. Sosyal güvenlik harcamaları 1960'lardan bu yana ekonomik büyümenin imkanlarıyla önemli bir artış göstermiştir. Gelişmiş ülkelerde (OECD) günümüzde GSYİH'nin %35 seviyesine ulaşmıştır. Avrupa'daki refah programlarının ağırlığı Tablo 2'de açık bir şekilde gösterilmiştir.

ABD ve diğer ülkelerin 1960'lı yıllarda sosyal güvenlik harcamaları AB ülkelerinin gerisinde kalmıştır. Söz konusu dönemde sosyal güvenlik gelirlerinin harcamaları karşılaması için şartların uygun olduğu verilerden anlaşılmaktadır. İstihdamın yeterli oluşu, uygun sosyal ve demografik yapı finansmanı kolaylaştırmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme imkanlarının sınırlı olması, yeterli bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasını güçleştirmiştir. Sosyal harcamalar da gelişmiş ülkelerin çok gerisinde kalmıştır. Tablo 3'te ise sosyal harcamaların günümüzdeki seviyesi verilmektedir. Gelişmiş ülkelerde yüksek oranlara ulaşmıştır. (Danimarka, 33.7, Hollanda, 32.3)

Gelişmekte olan ülkelere Batıdaki refah harcamalarına göre daha düşük oranlar yer almaktadır. Yunanistan ve bazı eski Doğu Blok'u ülkelerinde (Macaristan, Bulgaristan, Polonya) gibi ülkelere daha yüksek oranlar görülmektedir(%18-20).²¹ Kayıt dışı çalışmanın büyüklüğü, işsizliğin yapısal bir

²⁰ İlyas Çelikoğlu, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması*, Uzmanlık Tezi, Ankara, DPT, 1994. s.26.

²¹ A. Can Tuncay, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: İhtiyacı," *Kamu-İş*, C.4, Sayı.2, Haziran 1997, s.353.

nitelikte olması, nüfusun büyük bir kesiminin tarım kesiminde yaşaması/ istihdamı ve batı modelindeki gibi sistemi besleyecek bir istihdamın bulunmaması, yetersiz sosyal güvenlik sisteminin sebepleri arasında sayılmaktadır. Bu ülkelerde sosyal güvenlik hizmeti, gelişmiş ülkelerin aksine nüfusun bütününe yaygınlaştırılamamıştır.

Tablo 3 : Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki % Payı			
OECD Ülkeleri	1994	Alt Orta Gelir Grubundaki Ülkeler	1990-1991
Belçika	27.0	Arjantin	3.7
Danimarka	33.7	Brezilya	7.5
Almanya	30.7	Bolivya	2.1
Yunanistan	16.0	Kamerun	1.3
İspanya	23.6	Şili	6.5
Fransa	30.5	Kolombiya	2.1
İrlanda	21.1	Ekvator	0.3
İtalya	25.3	Guatamala	0.6
Lüksemburg	24.9	Malezya	1.5
Hollanda	32.3	Filipinler	0.5
Avusturya	30.2	TÜRKİYE	5.1
Portekiz	19.5		
Finlandiya	34.8		
İngiltere	28.1		

Kaynak: Peker, s.5.

Piyasa ekonomisine geçiş halindeki Doğu Avrupa ve Asya ülkeleri de gelişmekte olan ülkelerin sorunlarını yaşamaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları Çekoslovakya'da 1991 yılına göre GSYİH'nin % 21.7; 1986 yılına göre Macaristan'da 16.2, Polonya'da 17.1 ve Rusya'da 15.5 olarak gerçekleşmiştir.²² Bu ülkelerde, diğer gelişmekte olan ülkelere göre daha uygun bir istihdam yapısı vardır.

Sosyal güvenlik harcamaları artarken kamu programlarının sayısı da artmıştır. Günümüzde hemen hemen bütün ülkelerde refah programları kurulmuştur. Sosyal

²² Gosta Esping Andersen, 'After the Golden Age: the Future of the Welfare State in the New Global Order,' World Summit for Social Development, Geneva, UNRISD, 1994, s.27

güvenlik programlarını kuran ülkelerin sayısı 166'ya ulaşmıştır. İş kazası ve meslek hastalıkları sigortası 159, yaşlılık ve malullük sigortası 158, hastalık ve analık sigortası 105, aile ödenekleri sigortası 81, işsizlik sigortası programları ise 63 ülkede kurulmuş durumdadır.²³ Doğu Avrupa'daki rejim değişikliğinden sonra ülke sayısının artması ile işsizlik sigortasını kuran ülkelerin sayısı artmıştır. Aile ödenekleri ve işsizlik sigortalarına daha çok gelişmiş ülkelerde rastlanmaktadır. Bu sigorta kolları, kaynak yetersizliği yaşayan, kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu ve nüfusun tümüne hizmet götüremeyen gelişmekte olan ülkelerde yaygın değildir.

Sosyal güvenlik harcamaları içinde yaşlılık sigortası önemli bir yer tutmaktadır. Günümüzde hemen hemen her ülkede yaşlılık programları kurulmuştur. Bu sigorta kolu, sosyal güvenlik harcamalarının en önemli kısmını oluşturmaktadır. En yaygın sigorta kolu olduğu için bu programların artışındaki eğilime aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 4: Zorunlu Yaşlılık Sigortası Programlarının Artışı	
Yıl	Ülke Sayısı
1940	33
1949	44
1958	58
1967	92
1977	114
1989	135
1993	155
1995	166

Kaynak: John Turner, "Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments," **Komisyon Raporu**, [Geneva], ILO, t.y., s.6.

Yaşlılık programlarının yer aldığı ülke sayısı, 1995 yılı itibariyle 166'ya ulaşmıştır. Bunlar, genellikle bir kamu hizmeti olarak yürütülmektedir. Aile yapısının zayıfladığı ve yaşlıların arttığı toplumda, bu tür programlara olan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Yaşlılara gelir güvencesi sağlarken, aile ortamından geldikleri

²³ Yusuf Alper, "4447 Sayılı Kanunla Gelen Sürpriz: İşsizlik Sigortası," **İşveren**, Ekim 1999, s.7.

unutulmamalıdır. Toplumun bu tür korumayı sağlaması için eğitilmesi, devletin görevleri arasındadır.

Bu tür programların kurulması, işgücünün yapısı ve istihdamla yakından ilgilidir. Tarımın ağırlıklı olduğu ve nüfusun çoğunlukla bu sektörde yaşadığı ülkelerde bu programları kurmak güçtür. Kayıtlı bir sektör ve düzenli gelire sahip çalışanların olması, sistemin kurulmasını kolaylaştıracaktır. Sanayide çalışan kesimin artışı ve şehirleşme bu tür programlara olan ihtiyacı artırmıştır.

Endüstrileşmiş ülkeler, bu tür programların kurulmasına öncülük etmiştir ve kapsamı tüm nüfusa yaygınlaştırmıştır. Bu gelişmeye karşılık gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler yetersiz kalmıştır. Bu ülkelerde riskler ve nüfus grupları itibariyle kapsam sınırlı kalmıştır. Devletin katkısı yeterli değildir; tamamlayıcı olarak düşünülen kamu sosyal güvenlik harcamaları da bu yetersizliği telafi edememektedir.

Öte yandan piyasa ekonomisine geçiş halindeki merkezi planlamaya dayalı ülkelerde bu sorunlar daha şiddetli yaşanmaktadır. Ekonomileri yeniden yapılanan geçiş ekonomileri için kamu harcamalarındaki yükü bakımından sosyal güvenlik sistemi büyük önem taşımaktadır. Özetle gelişen ve geçiş halindeki ülkelerde sosyal güvenlik alanında yatay ve dikey gelişmeye oldukça ihtiyaç bulunmaktadır.

b. Refah Düzeyi

1950-1970 döneminde OECD ülkelerinde nüfusun artmasına karşılık sosyal harcamalardaki yüksek artışlar ile toplumun daha büyük bölümünün sosyal programlar kapsamına alınması sağlanmıştır.²⁴ Birçok ülkede nüfusun çoğunluğu veya tamamı kapsama alınmıştır. Sosyal güvenlik kapsamına alınan risklerin sayısı zamanla çoğalmış, sağlanan hakların genişlemesiyle yapılan ödemeler ve yardımlarda

²⁴ Çelikoğlu, s.26-27.

önemli artışlar olmuştur.²⁵ ILO'nun 1952 yılında kabul ettiği 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi'nde sayılan riskler, dünyadaki ülkelerin büyük kısmı tarafından temel kriter olarak alınmış ve uygulanmıştır.²⁶ Bazı ülkelerde, özellikle endüstrileşmiş ülkelerde hemen hemen tüm risklere karşı tedbirlere yer verilmiştir. Bu bağlamda yardımların çeşitlendirilmesi, öngörülen sürelerin uzatılması, hak kazanma şartlarının kolaylaştırılması gibi yöntemlerle koruma düzeyinde ilerlemeler sağlanmıştır²⁷. Koruma dışında kalan gruplar, muhtaçlar ve özürülere yönelik karşılıksız yardım ve sosyal hizmetler ile sosyal refah hizmetlerinde devletin etkinliği artırılmıştır.

Kapsanan riskler artarken ödemeler de yükseltilmiştir. Ayrıca sağlık hizmetleri ücretsiz veya düşük bedelle sunulmuştur. Sosyal güvenlik ödemelerindeki artış, FBMG'in iki katına yaklaşırken, harcamalara ayrılan kaynaklar gelişmiş ülkelerde GSYİH'in % 20-35'i arasında değişen oranlarda gerçekleşmiştir . Ayrıca sunulan sağlık hizmetlerinde kalite ve standart yükselirken hak kazanma şartları da kolaylaştırılmıştır. Vatandaş olma veya ikamet etme gibi şartlar yeterli sayılmıştır. Kapsam dışında kalan korunmaya muhtaç kesimler de sigorta modeli dışında karşılıksız olarak yardımlardan yararlanmışlardır.²⁸ Daha önce belirtildiği gibi koruma düzeyinin ve kalitenin yüksek olması ve korumanın kapsamı konusunda ilerleme, ancak gelişmiş ülkelerde sağlanabilmiştir. Diğer ülkelerde kapsanan gruplar ve yardımların yeterliliği açısından sosyal güvenlik sisteminin ihtiyaçları karşıladığını söylemek mümkün değildir.

Sosyal güvenlik harcamaları, günümüze kadar özellikle refah devleti politikalarının yerleştiği gelişmiş ülkelerde artan bir eğilim göstermiştir. Bu harcamalar, devlet bütçesinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Devlet müdahalesinin azaltılması tartışmalarına rağmen sosyal güvenlik harcamalarında

²⁵ A. Can Tuncay, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı," Prof.Dr.Kemal Oğuzman'a Armağan, No.26, Ankara, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi Yayınları, 1997, s.350.

²⁶ Çelikoğlu, s.26.

²⁷ DPT, Dünya Çalışma Raporu-1, s.233.

²⁸ Aiper, Yeni Bir Yüzyıla Girerken -1, s.13.

gerileme gözlenmemektedir. Kamu girişimlerinin ve hizmetlerinin özelleştirilmesi ile çalışma hayatında rastlanılan esnekleşme uygulamalarının sosyal harcamaları azaltması mümkün olmayabilir. Geçişle beraber yeni sorunların ve geçiş maliyetlerinin de ortaya çıkabileceği gözden kaçırılmamalıdır.

Sağlık harcamaları, teknolojik ilerlemenin sıklaştığı ve yayıldığı günümüzde önemli bir hizmet ve külfet olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun artması ve tüketim kültürünün yaygınlaşması, sağlık hizmetlerine talebi artırmaktadır. Sosyal güvenliğin **Altın Çağı**'nda sağlık hizmetleri devletin sunduğu en önemli hizmetlerin başında gelmiştir. Bu alanda teknolojinin yenilikleri vatandaşa kalite ile birlikte sunulmuştur.

B- KÜRESELLEŞME VE ETKİLERİ

Bilgi teknolojisi alanındaki hızlı gelişmeler, genetik şifrenin bulunması ve refahı artıran diğer gelişmeler yanında yaşanan krizler ve olumsuz olaylar, küreselleşmenin basit bir olgu olmadığını ve dönüşümün çok yönlü geliştiğini göstermiştir. Küreselleşmeye karşı gösterilen tepkiler ve Türkiye'de yaşanan şok kriz, bu sürecin ani çalkantılara yol açabileceğini ortaya koymuştur.²⁹ Küreselleşme süreci ve olgusu hakkındaki bu tür değerlendirmelere hak vermekle birlikte abartılı yaklaşımlar da bulunmaktadır. Değişimin herkesi etkilmesini kabul etmekle birlikte herkese eşit imkanlar verdiğini veya herkes tarafından istendiğini söylemek mümkün değildir. Küreselleşme sürecinin şartlarından yararlanmak isteyenler, bazı gelişmeleri olduğundan farklı olarak göstermeye çalışmaktadır (manipülasyon). Küreselleşme, bu çalışmada küreselleşme sürecinin ideolojik tartışmalarına girilmeden daha çok bir süreç olarak ele alınmış ve konu yönünden önemi açısından şartları değerlendirilmiştir.

²⁹ Osman Ulagay, **Küreselleşme Korkusu**, İstanbul, Timaş, 2001, s.8.

1. Küreselleşmenin Tanımı

Kavramın geçmişi bir yana bırakılacak olursa özellikle teknoloji ve bilgi sektörlerinde meydana gelen gelişmelerin değişime kapalı alan bırakmaması, rekabetin önemi, kaynakların etkin kullanımı ve ulus-devleti aşan örgütlenmeler, küreselleşmeyi tanımlayan unsurlar olarak ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme sadece ekonomi alanını değil, bireysel ve toplumsal alanın bütün yönlerini derinden etkilemektedir. DPT tarafından yapılan VIII. planda Küreselleşme, “yaşadığımız dünyada uluslar, toplumlar ve yerel gruplar arası karşılıklı ilişkilerin ve etkileşimlerin genişlemesi, derinleşmesi ve hızlanması ile ilgili tüm eğilimleri ve olguları kapsayıcı bir biçimde temsil ettiği” ve toplumsal ilişkilerin zaman ve mekanla oluşumunda genişleme, derinleşme, küçülme ve hızlanma oluşturduğuna dikkat çekilmektedir. Nihayet, küreselleşme ile değişim ve dönüşümü, değişime olumlu ya da olumsuz tepkileri, dolayısıyla hem aktörler hem kurumlar hem de zihniyet düzeylerinde yenilikleri gerekli kıldığına vurgu yapılmaktadır.³⁰ İnsanlar arasındaki etkileşimin yoğunluk kazanması, kültürler arasındaki iletişimin güçlenmesi ve sorunların çözümü konusunda ortak yaklaşımların geliştirilmesi ve işbirliği imkânlarının artması mümkün olabilecektir.

2. Küreselleşmenin Siyasî Etkileri

Küreselleşmenin sadece dünyanın gelişmiş kesimleri arasında olduğu ve dünyanın önemli bir bölümünün dışlandığı ileri sürülmektedir. Koçdemir, küreselleşmiş bir dünyanın üyesi olmak için gerekli zarurî alt yapının çok sayıda ülke için gelecekte bile beklenmediğini dile getirmektedir.³¹ Bu süreçte yeni imkânlar ortaya çıkmasına rağmen yararlanmak hususunda insanların aynı konumda bulunmadığını ve gelişmekte olan ülkelerin ve yoksul bir nüfusa sahip ülkelerin

³⁰ DPT, “VIII. BYKP: Küreselleşme ÖİK Raporu”, (Çevrimiçi)

<http://ekutup.dpi.gov.tr/dunya/oik560.pdf>, 30 Nisan 2001, s.1.

³¹ Kadir Koçdemir, “Küreselleşme ve Türkiye,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı.418, Mart 1998, s.68.

küreselleşmenin olumsuz şartlarına daha çok duyarlı olduğunu, yaşam standartları ve yapısal sorunlarından anlamak mümkündür.

Ekonominin alanı genişledikçe siyasetin alanı daralmaktadır. Küreselleşme sürecinde coğrafi sınırların önemi azalmış ve uluslar arasında bağımlılık zamanla artmakta ve hayatla ilgili kararlar da çoğu defa buna bağlı hale gelmekte ve küresel etkileşiminin ağırlığı dünyanın her bölgesinde gittikçe daha fazla hissedilmektedir.³² Bölge ve ülke farkı olmaksızın dünyada gelişen olaylar, diğer yerlerdeki insanları etkilemektedir. Bu da sorunları girift hale getirmekte ve çözümleri güçleştirmektedir.

Gelişmişlik farkına rağmen devlet önemini korumakta ise de, rolü değişmekte, yeni düzenlemelere gitmek zorunlu hale gelmektedir. Küresel rekabet çağında firmaların ve halkların haklarını korumak için eşgüdüm işlevini sağlamaya çalışmakta ve bütün bunları geleneksel egemenlik sınırları içinde kalarak gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Yeni dünya düzeni, uluslararası normlar ve ahlâkîlik standartlarının ortak tanınmasına dayandığı için silahların kontrolü, saldırganlığın ortak çabalarla önlenmesi ve barışçı yolların tercih edilmesi, insan haklarının yaygınlaştırılması geçerli esaslar olarak dikkat çekmektedir.³³ AB ve diğer bölgesel güçlerin IMF; Dünya Bankası gibi kuruluşların yeni dönemde işlevlerini kaybetmemeleri için yeniden yapılanmaya ihtiyaçları vardır. AB'nin genişleme süreci bu anlamda olumlu bir adımdır. Bunların dışında kalan dünyanın rekabet ve küresel politikalara katkı açısından etkisiz kalması, küreselleşmeden beklenen yararları azaltırken, yoksul dünyanın sorunlarını büyütecektir. Küreselleşmenin nasıl yeni bir dönemi oluşturacağı belli değildir. Gelecek açısından belirsizlikler çoktur. Bu süreçten kazanacaklar yine eskiler olursa yeni bir krizin gelmesi muhtemeldir.

New York'taki Milenyum Zirvesi'nde bir araya gelen Avrupa'nın önde gelen sosyal demokratlarına göre sosyal adalete dayalı bir küresel zeminin kurulması için yeterli uzlaşma vardır. Bu zeminde ilerlemek için yeni dünya ekonomisinden kazançlı çıkanları genişletmek gerekmektedir. Sosyal ve ekonomik yönden önemi

³² DPT, Küreselleşme, s.55.

³³ A.e., s.57-58.

vurgulanan bu politikaların hedefleri arasında ilk olarak, aktif hükümet politikaları ve eğitimin öncelikli alan olmalarıdır. Refah devletinin modernleştirilmesi eğitimle birlikte ele alınmalıdır. Ayrıca refah politikaları sosyal güvenliğin ötesine gitmelidir. İkinci olarak sivil toplum güçlendirilmelidir. Haklar kadar sorumluluğa dayalı açık ve kapsayıcı bir toplum hedef olmalıdır. Üçüncü olarak uluslararası bütünlük söz konusudur. Karşılıklı bağımlılığın arttığı dünyada refahın yayılması ve sivil toplumun güçlenmesi amaçlarına yalnızca ulus-devletlerin sınırları içinde harcanacak çabalarla ulaşılamayacağı bilinmektedir. Bunun nedeni, yalnızca sorunların ulusal sınırları aşması değildir. Dünyanın bir köşesinin yalnızca kendi çıkarlarını düşünmesi, başka bir köşesine felaket getirebilecektir.³⁴ Örneğin, işsizlik günümüzde küresel bir sorun olarak milyonlarca insanı etkilemekte, dünyanın birçok ülkesinde iç ve dış göçün nedenleri arasında sayılmaktadır. İşsizlik gibi birçok sorunu çözmek, uluslar arası işbirliğine olan ihtiyacı artırmıştır. Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Yatırım Bankası gibi kurumların amaçlarını küresel bir politika haline getirmek, çıkar yollardan birisi olabilir.

ABD küresel varlıklara sahip tek güç olmasına rağmen tek başına her şeyi gerçekleştiremez. Ekonomik güç üç kutuplu olarak ABD; Avrupa ve Japonya şeklinde sayılabilir. Ayrıca Çin'i de bundan sonra hesaba dördüncü güç olarak katmak mümkündür. Bunlar, dünyada üretimin üçte ikisinden fazla bir üretimi gerçekleştirmektedir.³⁵ Yeni dünya düzeninde kazananların artması için diğer ülkelerin de dünyada güç paylaşımında etkili olması gerekmektedir. Ulusal sınırların ve ulus devletin sona erdiği iddialarına temkinli yaklaşılması, belirsizliklerin çok olduğu bu dönemde kazanımların korunması için önemlidir.

3. Küreselleşme ve Uluslar arası Güçler

Küreselleşme süreci sermayenin uluslar arası dolaşımındaki hızlanma ve serbestleşmeyi ve bu anlamda ÇUŞ'ların gücünü ön plana çıkarmıştır. 1970 yılında

³⁴ Milliyet, s. ve t.y.,[2000].

³⁵ DPT, Küreselleşme, s.53-54.

7000 olan ÇUŞ sayısı 1990'ların sonunda 39000'e ulaşırken, hemen hemen tümünün yönetim merkezleri ve 270000 ortağı zengin OECD ülkelerinde bulunmaktadır. Dünyanın en büyük 100 ekonomisine bakıldığında 50'sinin ulusal, diğerlerinin ise ÇUŞ olduğu görülecektir. Bu şirketlerin toplam üretimi dünya üretiminin üçte birini oluşturmaktadır. Küresel değer üretiminin 3.4 trilyon dolarlık bölümünü, en büyük 100 ÇUŞ kontrol etmektedir. Aslında yabancı yatırımları teşvik ve yabancı sermayeyi çekmekten söz edildiğinde bunlar kastedilmektedir. Bu şirketler, kendi ülkeleri dışında 2.7 trilyon dolar tutarında bir yatırım yapmıştır. Bu yatırımların dörtte üçü, gelişmiş ülkelerin şirketleri tarafından diğer gelişmiş ülkelerde yapılmıştır. Yıllık satışlar 5.5 trilyondan fazla gerçekleşmiş, 1980'li yılların başından bu yana iki katından fazla artmıştır. Bu şirketlerde çalışan ücretlilerin toplamı 75 milyon kişidir.³⁶ ÇUŞ'ların dünya ekonomisindeki önemi artmakla birlikte sosyal açıdan olumsuz etkileri olmuştur. Ücretlerin düşmesi ve işsizliğin artmasına neden olmak gibi.

Sosyal politika, küreselleşmenin siyasi yönetiminde uluslar üstü ve uluslararası kuruluşların artan bir biçimde yer almasına bağlı olarak ulusal alandan kısmen uzaklaşmıştır. Bununla birlikte, yerel faktörlerin küreselleşmenin siyasi yönetiminin şekillenmesinde araç olabileceklerini göz önünde bulundurmak gerekir. Yerel faktörler politikayı ön plana çıkarmakta ve sosyal politika reformlarına ağırlık vermektedir. Nihayet, sosyal politikanın şekillenmesinde bu sınıf, etnik, ırk, cinsiyet politikası gibi geleneksel faktörlerin yeniden değerlendirilmesine imkan vermektedir. Uluslar arası güçler, küreselleşme sürecinde sosyal politikanın gelişimini etkileyen faktörlerden birisidir. Bir başka sonuç olarak, sosyal politika gelişimini evrensel anlamda tanımak gereklidir. Ancak küresel ekonomik güçler yerel, iç faktörler ve devletlerin hareket alanını oldukça etkilemektedir. Bu yerel ve iç faktörleri tarih, anayasal düzenlemeler, kültürel ve dinî değerler, gelenekler ve sosyal güçler siyasi

³⁶ Susan George, "Küreselleşme, Güç ve Sendikaların Rolü," *Küreselleşmeye Karşı Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Sendikaların Toplumsal Görevi*, Harb-İş Konferansları-2, (Ankara, 28 Mart 1997), Ankara, Türk Harb-İş, 1997, s.21-22.

güç dengesini oluşturmaktadır.³⁷ Siyasî dengenin toplumsal duyarlılığını kaybetmemesi bu değerlere dikkat edilmesine bağlıdır. Küresel güçlerin bu tür değerlere olumsuz etkilerini önlemek için toplumun eğitilmesi önerilmektedir. Bireyler, küreselleşme sürecinde eğitimden yoksun kalırlarsa toplum kaybedecektir. Bilgi toplumunun önemli bir özelliği olan şeffaf yönetim anlayışının ve etkin devletin gerçekleşmesi için toplumun eğitim seviyesinin yükseltilmesi gerekmektedir.

Uluslararası ekonomik güçlerin, tarihî olarak refah devleti temeline dayanmış olan iç ekonomik ve politik temelleri ve şartları erozyona uğratmış olduğu söylenmektedir. Şirketlerin yüksek maliyetli ülkelere düşük maliyetli ülkelere hareket etmesinin yatırım için istekli olan ülkelerdeki istihdam yapısına olumlu etki yaptığı söylenmektedir. Bu tür yatırımların, işsizlik ve malî açık gibi sorunların çözümüne yardımcı olması buna örnek gösterilmektedir. Bununla beraber uluslararası ekonomik faaliyetlerin bir ülkeden diğerine yönelmesi, bu faaliyetleri ve bu faaliyetlerin vergilendirilmesini çok daha güç hale getirmektedir. Uluslararası ekonominin faaliyetlerini ve yapısını, içinde ulusal sosyal politikayı şekillendirebilecek birçok faktörün belirlediği iddia edilmektedir.³⁸

Uluslar arası güçlerin hareketliliği, ülke ekonomisine sermaye desteği sağlarken yerli sermayeye ve istihdama olumsuz etkileri olabileceği unutulmamalıdır. Bu tür yatırımlar, ülke ekonomisini dışarıya daha bağımlı hale getirmektedir. Ulusal ekonomiye ve devletin desteklediği istihdama olumsuz etkileri olabilecek uluslararası güçlerin varlığı, devletin sosyal politikalarını zayıflatabilecektir. Bunun için yabancı sermaye yatırımlarının sosyal politikaları ve özellikle istihdamı olumsuz etkilememesi için teşvik edilecek veya izin verilecek yatırımlarda seçiciliğe dikkate edilmeli veya bu yatırımların alanı tespit edilmelidir.

Küreselleşme sürecinde sosyal politika tedbirlerinin alınmadığı bölgeler veya ülkelerin 20 yılda yatırımlardan daha fazla pay aldığı görülmüştür.³⁹ Gerçekleşen

³⁷ Nicola Yeates, "Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections," *Social Policy & Administration*, Vol. 33, No.4, December 1999, 388-389.

³⁸ A.e., s.388-389.

³⁹ Gülten Kutai, "Çok Uluslu Şirketlerin Ulusal Devletler ve Uluslar arası Kuruluşlar Tarafından Denetimi Sorunu," *Prof.Dr. Nusret Ekin'e Armağan*, Ankara, TUHİS, 2000, s.72-73.

küreselleşme sermayenin akıcılığına olumlu etki yaparken emeğin küreselleşmesine olumsuz etki yapmıştır. Talebi yüksek vasıflı işgücüne doğru yöneltirken bunun dışında kalan kesimleri işsizlik tehlikesi ile karşı karşıya bırakmış ve emek talebini daraltmıştır. ÇUŞ'lar, emeğin çalışma şartlarında iyileşme ve gelirden daha fazla pay almasını ve emeğin küreselleşmesini engellemesinin yanı sıra ücretlerin düşmesine de yol açmıştır.⁴⁰

Yeldan, 1970 sonrasındaki küreselleşmenin ekonomik boyutunun, sermayenin kârlılığını tek başına başarı göstergesi olarak gördüğünü ve ekonomik kârın realizasyonu önündeki her türlü sosyal, idarî veya kültürel kısıtlamayı **akıl dışı** veya **çağdışı** olarak kabul ettiğini ifade etmektedir. Sermayenin kârlılığı, etkin kaynak dağılımının sağlanması ve refahın artırılmasının yegane şartıdır. Bunların gerçekleştirilmesi ise, kuralsızlaştırılan **serbest** piyasa ekonomisinden geçmektedir. Yeldan'a göre küreselleşme ideolojisinin ardında yatan mantık budur.⁴¹

4. Küreselleşme ve Ekonomi

21. yüzyıla dünya elli yıl öncesinden daha zengin girmektedir. 1950-1994 yılları arası dünya GSMH'sı 4 trilyon dolardan 23 triyon dolar düzeyine yükselirken kişi başına düşen gelir de üç katına çıkmıştır. Nüfus artış hızı yedi kat daha hızlı olan Güney ülkeleri, zenginlik dağılımında eskiye oranla Kuzey ülkelerine daha da yaklaşmışlardır.⁴² Yalnız dış borç ödemeleri, Güney ülkelerini olumsuz etkilemekte ve Kuzey ülkelerine sermaye transferine neden olmaktadır.

Küreselleşme sürecinin önemli bir özelliği, ulusal sınırların önemini yitirmesi, ve ulus-devletin ekonomi üzerindeki denetiminin yavaş yavaş ortadan kalkmış olmasıdır. 17. yüzyıldan sonra egemenlik sınırları içinde, içeride hükümlanlık hakkının bağımsız kullanılması ve toplumsal çıkarların dışarıya karşı temsilinde tekel

⁴⁰ G.Kutal, s.88-89.

⁴¹ Erdiñ Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, 3.B., İstanbul, İletişim, 2001, s.24.

⁴² Jean -Marie Poursin, "Demografik Baskıların Paradoksu," *Üçüncü Dünyanın Sonu* Der. Serge Cordellier, İstanbul, İletişim Yayınları, 1998, s.87.

temelinde yapılan devletler, bu konumlarını yitirmiştir. İstihdam ve gelir eskiden olduğu imalat sektöründe değil, hizmetler sektöründe oluşmaktadır.⁴³

Artı değerın paylaşılmasında emeğin payı düşmekte, örgütlü bir güç oluşturma ihtimali azalmaktadır. Küreselleşme sadece teknolojik bir imkân olarak ortaya çıkmamakta, dünyada yeni bir denetim biçimini de geliştirmektedir. Ekonomide ulus-devletin belirleyiciliği ve denetimi ortadan kalkmakta, uluslar arası şirketler ve çıkar grupları belirleyici olmaktadır. Küresel düzenle bütünleşmenin olmaması halinde ekonomilerin yalnızlığa sürükleneyeceği iddia edilmektedir.⁴⁴

Dünya ekonomisinin engelsiz ve hızlı olarak büyümeye devam etmesi için verimlilik artışının hızlanarak devam etmesi gerekmektedir. Aksi takdirde ücretlerin yükselmesi sonuçta birim iş maliyetlerini yükseltecektir. Bu maliyetlerin yükselmesiyle kâr payları ve fiyatlar bu durumdan etkilenecektir. Ancak son iki çeyrekte ABD verimlilik artışının %6 civarında olması sonuçta düşüş yaşanacağını göstermiştir. Verimlilik artışının daha da hızlanması çok güçtür.⁴⁵ Yatırımlarda risklerin azaltılması, gelecek konusundaki belirsizliklerin giderilmesi ve teknolojinin artan kullanımı verimliliği yükseltecektir.

5. Küreselleşmenin Sosyal Etkileri

Küreselleşmenin etkisini hesaba katmadan günümüzün sosyal politikasının anlaşılması güçtür. İyi bilinen bir çok sorun küreselleşmenin nesli olarak kabul edilir. Küçük istisnalar dışında ülkeler arası ve içindeki gelir eşitsizliği giderek artmaktadır. Bir başka ifade ile yoksulluğu azaltma politikası güçleşmiş, finansal krizler istikrarsızlığı artırmıştır. Dış şoklarla karşı karşıya kalma (ekonominin bütünleşmesi veya küreselleşmesi ile) bir ülkenin ekonomik krizi ile diğer ülkeleri etkilemektedir.⁴⁶ İç korumacılığı terk ederek sermaye çeken ülkeler ve diğer ülkelere

⁴³ Koçdemir, s.67.

⁴⁴ A.e., s.67.

⁴⁵ DTM, "Yeni Ekonomi," *Dünya Ekonomileri Bülteni*, Sayı.12, Ocak 1998, s.18-19.

⁴⁶ UNRISD, "Social Policy in a Development Context," *Report of the UNRISD International Conference* (İsveç :Tammsvik, 23-24 September 2000), (Çevrimiçi) [http:// www.unrisd.org](http://www.unrisd.org), 15 Mayıs 2001, s.12.

şok durumlarında uluslar arası müdahalelerle yardım edilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Dünya ekonomisi içinde bütünleşmek yeterli sosyal sigorta mekanizmasının oluşumunu gerektirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde destek sağlayan ulusal kurallar ve sosyal normların düşürülmesi, yabancıların direkt yatırımlarını cazip hale getirmiştir. Bu eğilim devletin vergi gelirleri, sosyal sigorta ve diğer sosyal harcamaları azaltması ve çalışma standartlarını ve çevre normlarını yıpratacaktır. Asgari küresel standartları belirlemek için uluslar arası uzlaşmaya ihtiyaç vardır.⁴⁷

Küreselleşmenin ulusal politika üzerindeki etkisi değişmektedir. Hindistan ve Kore Cumhuriyeti bu konuda karşıt birer örnek olarak gösterilebilir. Hindistan'da sosyal politikada oluşan erozyon geçen on yılın bir gerçeğidir. Bunu küresel etkilere bağlamak doğru mudur? Yeterli beslenemeyen ve iyi eğitilmemiş işgücü ile Hindistan'ın küresel piyasada rekabet etmesi güç gözükmemektedir. Diğer taraftan Kore Cumhuriyeti, finansal krizden sonraki tecrübesi ve formal sosyal politika ihtiyacı küreselleşme ile uyumlanmamaktadır. Küreselleşme kaynaklı ekonomik istikrarsızlıktaki artışa rağmen sosyal politikaya daha fazla ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır.⁴⁸ Ulusal politika ile uluslar arası politikaları karşıt değil, birbirlerini tamamlayan politikalar görmek daha uzlaşmacı ve uyumlu bir yaklaşımdır.

a. Küreselleşme ve Sosyal Koruma

Tanzi'ye göre 1960 yılına kadar birçok endüstrileşmiş ülkede kamu harcamasının Gayri Safi Milli Hasılanın % 30'undan daha az olduğunu göstermiştir. 1960'tan sonra sosyal refahı artırmak için birçok ülkede kamu harcamalarında büyük bir artış olmuştur. Bununla beraber, bu harcamalardaki büyük artışın gerçekten benzer bir biçimde sosyal refahtaki bir artışa katkı sağladığını ispatlamak kolay

⁴⁷ UNRISD, Social Policy, s.12.

⁴⁸ A.e., s.12.

değildir.⁴⁹ Bu dönemde harcamalardaki artışlarla birlikte refahın değiştiğini yıllar sonra sorunların değişmesinden anlayabilmek mümkündür.

Hükümetlerin kaynakları tüm nüfusu kapsayan sosyal sigorta programlarına ayırmak yerine sosyal yardım programları için kullanması daha doğru olur muydu? Vergilerin yüksek olması her zaman tartışılan bir konu olmuştur. Refah devletinin fakirliği azaltamaması ve günümüzde kaynakların etkin kullanımından söz edilmesi, geçmişte kaynakların çok cömert bir şekilde harcandığını ortaya koymuştur.

Gelirlerdeki düşmeler, hükümetler yaşlanma sorunun veya küreselleşmenin sonucu olarak belli alanlara daha fazla harcama ihtiyacını yaşadıkları zamanla kesişebilir. Mevcut politikalar altında demografik değişiklikler, daha fazla sağlık ve emekli aylığı harcaması yapmak için hükümetler üzerinde güçlü baskılar oluşturacaktır. Sistemin yeniden tasarımı söz konusu olduğunda veya yeni politikalar oluşturulurken toplumun ilgili kesimleriyle geleceğe ilişkin sorumluluğun paylaşılması ve sürdürülebilir bir yapının sağlanması için çok seçenekli çözümler üzerinde uzlaşmak söz konusu baskıları asgariye indirecektir.

Verimliliği artırmak ve uluslararası anlaşmalara uyum sağlamak için küreselleşmenin eğitime, araştırma ve geliştirme, çevre ve altyapıya daha fazla harcama yapma ve anayasal değişikliklerin gerçekleştirilmesi konularında baskı unsuru oluşturduğu düşünülebilir. Bu harcamalar, devletin asli ve geleneksel rolünü yerine getirirken yeniden dağıtım işlevini görmektedir. Bu nedenle söz konusu harcamalar, asgari gelir ve diğer geleneksel harcamalardan sonra düşünülecektir. Bu şartlar altında devletin ekonomideki rolünün yeniden belirlenmesi gerekir.

b. Küresel Rekabetin Sosyal Güvenlik Sistemine Etkileri

Küreselleşme sürecinde ülkelerin hızlı büyümeleri açısından önemli fırsatlar meydana gelmiştir. Ancak ülkeler arasında ve aynı ülkede farklı sosyal gruplar ve bölgeler arasında gelir farklılaşmaları oluşmuştur. Günümüzde sosyal güvenlik

⁴⁹ Vito Tanzi, "Globalization and the Future of Social Protection", IMF Working Paper, No.12, Ocak 2000, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org>, 10 Eylül 2001, s.19.

sorunlarının artmasında yaygınlaşan küresel işsizlik de önemli bir faktördür.⁵⁰ Emegın hareketliliğı bu süreçte fazla değildir. Düşük ve yarı vasıflıların dolaşımı ulusal sınırlar içinde gerçekleşmektedir.⁵¹

Dünya piyasalarının olgunlaşmasıyla birlikte yerel rekabet şiddetlenecektir, sonuçları şimdiye kadar özellikle işletme yönetimi için incelenmiştir. Bu süreçte oluşan pilot sanayi bölgelerinin küçülme süreci ve hizmetlere yönelik faaliyetlerde nitelik değişikliğı eski sanayi ülkelerini ve de pek çok çalışanın işgücü durumunu değiştirecektir.⁵² Sosyal güvenliğin bu değişikliklerden etkilenmesi beklenmektedir. Çünkü geleneksel sosyal sigortalar yeni duruma uyum sağlayamamışlardır. Bismarck'ın geçen yüzyılda yaptığı gibi, bu dönüşüm (küreselleşme) sürecinde sosyal güvenlik, krizden kurtulmak ve talebi karşılayabilmek için yeni arayışlar ve yeniden yapılanma düşüncesi ile önemini koruyacaktır.

Küreselleşme olgusu, bir taraftan bütün ülkeleri benzer sorunlarla karşı karşıya getirirken diğer taraftan da yaşam biçimleri arasında da bir yeknesaklık oluşturmuştur. Ekonomik faaliyetler, küreselleşme sürecinde artan uluslararası rekabet ve daha az işçiyle üretimi daha uygun hale getiren teknolojiadaki hızlı ilerleme aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Genel olarak bakıldığında her iki olay da yararlı gözükmele birlikte bir yandan yaşam standartlarında kapsamlı bir gelişme taraftarı iken, aynı zamanda belirsizliğe ve yoksunluğa yol açmaktadır. Her durumda kazananlar olduğu gibi (özellikle bir bütün olarak tüketiciler) aynı zamanda rekabetin gerisinde bırakılmış kaybedenler de vardır; Örneğin, işyeri kapatmaları, girişim faaliyetlerinin yeniden yapılanması ve oluşturulması yüzünden işsiz duruma düşenler, vasıfsız ve vasıflarının çok küçük bir bölümünü kullanabilen işçiler, rekabet gücü zayıf çiftlik sahipleri, iş güvencesi olmayan işçileri (part-time çalışanlar veya geçici işçileri) saymak mümkündür. Sosyal güvenlik bundan sonra kazananları kaybedenlere (işsizlik ödemeleri ve sosyal yardım tedbirleriyle) yardım etmeye zorlayan zorunlu bir mekanizma olabilir. Sosyal güvenlik, işsizlikle etkili bir şekilde

⁵⁰ DPT, Küreselleşme, s.82.

⁵¹ A.e., s.5.

⁵² Hans Jürgen Rösner, 'Wohin Geht Sozial Staat?', y.y., t.y., s.173.

mücadele etme veya serbest ticaret alanında daha az insanla uluslararası rekabet edebilir düzeye ulaşıncaya kadar küreselleşme ve uluslararası rekabet yüzünden zarar görenler açısından önemli bir rol oynamak durumunda kalacaktır.⁵³

Bütün bu gelişmeler, sosyal güvenliğin sanayi devriminde olduğu kadar olmasa da bir dönüşüm yaşayabileceğini göstermektedir. Sanayi devriminin başlangıç ve İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemlerinde de dönüşümün günümüz boyutlarında gerçekleşeceğini kimse tahmin edemiyordu. Bugün küreselleşme süreci bir geçiş süreci olarak tanımlanırsa arayışların güç kazandığı bu dönemde mevcut sistemin kriz içinde olduğundan öte bir iddia ile bir çözülme sürecini yaşadığı ileri sürülebilir.

6. Teknolojideki Gelişmeler ve Sosyal Güvenlik

Günümüzde yaşanmakta olan küresel değişim sürecine çeşitli açılardan etki eden birçok faktörün varlığı bulunmaktadır. Bunların içerisinde, küresel eğilimlerini de içerir şekilde dünya ekonomisindeki yapısal değişimler ve ileri teknolojilerin (mega-teknoloji) baş döndürücü bir hızla gelişmesi en önemli etkenler olarak kabul edilmektedir. Bu iki etken hem eş zamanda gelişmekte hem de karşılıklı birbirlerinin etkilerini artırmakta olan süreçlerdir. Ancak, bu sefer gözlenmekte olan değişim daha önceki değişim süreçlerinden farklı olarak sadece söz konusu ülkelerle sınırlı kalmayıp dünya ölçeğinde etkili olmaktadır.⁵⁴ Teknik gelişme ve küreselleşmeye bağlı ekonomik değişimin sosyal güvenlik ihtiyacında bir artışa yol açması beklenmektedir.⁵⁵

Teknolojinin hızlı geliştiği çağda, insanın ihtiyaçları artmaktadır. Kaynak yetersizliği bunların yasal düzenlemelere rağmen karşılanmasına engel olmaktadır. Bu nedenle değişen toplumun sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak için dinamik

⁵³ Chantal Euzeby, "Social Security for the Twenty-First Century," *International Social Security Review*, Vol.51, 2/98, s.9.

⁵⁴ Nusret Ekin-Yusuf Alper-Tekin Akgeyik, *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, İstanbul, İTO, 1999. s 12.

⁵⁵ Euzeby, s.9.

sosyal güvenlik uygulamalarına ihtiyaç bulunmaktadır.⁵⁶ Teknik gelişmeden yararlanmak sosyal güvenlik hizmetinin sunulmasını kolaylaştıracaktır. Bilgi işlem ağları idarî yoğunluğu azaltacaktır. Ayrıca mal ve hizmette rekabet ve farklılaşma hizmetin kalitesini yükseltip sosyal maliyetlerin azalmasına yardımcı olacaktır.⁵⁷

Gelişmiş ülkelerdeki teknolojik patlama, gelişmekte olan ülkelerdeki nüfus artışının ihtiyaçlarını karşılamak yerine, teknoloji ile gelen otomasyonun yol açtığı işsizlik gibi zararları da vardır.⁵⁸ İleri teknoloji tehdidi, gelişmekte olan ülke ekonomilerinin sarsılmasına yol açmaktadır. Bu ülkelerin teknoloji seçimlerinde çok dikkatli olmaları gerekmektedir. Kaynaklar yetersiz olduğu için gelişmiş ülkelerle aynı teknolojiyi kullanmaları onları ekonomik bakımından güçlüklerle karşı karşıya bırakabilecektir. Ayrıca teknolojinin bağımlılık boyutu unutulmamalıdır.⁵⁹

II- DEVLET VE SOSYAL GÜVENLİK

A- DEVLETİN SOSYAL GÜVENLİK SORUMLULUĞU

1. Devletin Sosyal Güvenliğe Müdahalesi

Tehlikelerin varlığı ve onlarla yapılan mücadele insanlık tarihi kadar eskidir. Sanayi devriminden önce de sosyal güvenlik kavramı içinde tanımlanan tedbirlerde devletin de sorumluluk aldığı ifade edilmektedir. Geleneksel toplumda dinî ve başka amaçlar ile yardımlaşma ve dayanışma kurumları oluşturulmuştur. Ayrıca bazı tehlikelere karşı mücadele etmek üzere gönüllü organizasyonlar da sosyal yardım ve yardımlaşma hizmetlerine katılmıştır. Sanayileşme sürecinde bu tip organizasyonlar ve kurumlar etkinliklerini kaybetmişlerdir.

⁵⁶ Mehmet Kocaoğlu, "Çağdaş Sosyal Güvenlikte Bedel Ödeme Zorunlu Hale Gelmiştir," TÜHİS, C.14, Sayı.1, Şubat 1997, s.8.

⁵⁷ Nicolas Starck Aguilera, "The Impact of Social Security Reform on the Choice of Technological Tools," ISSA : 8th International Conference on Data Processing in Social Security (Berlin, 22-24 October 1996), Innovations in Information Technology a Decisive Factor in the Further Development of Social Security Systems, Geneva, 1997, s.89.

⁵⁸ Paul Kennedy, *Yirmi Birinci Yüzyıla Hazırlanırken*, Çev. Fikret Üçcan, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1999., s.15-16.

⁵⁹ A.e., s.16.

Şehirleşmenin olumsuz etkileri, yabancılaşma, sınıf bilincinin yerleşmesi, emek göçü ve hareketliliği, emeğin nitelik kaybı(sanatkâr ve diğer grupların mesleğini kaybederek vasıfsız işçi grubuna katılması) gibi gönüllü ve ahlâka dayalı bağları azaltan sosyal dönüşümün gerçekleşmesi (geleneksel toplumdan sanayi toplumuna geçiş) ve ücrete dayalı kitlenin büyümesi ve sorunları yerel, meslekî olmaktan merkezî ve sınıfa dayanan özellikler kazanması, zorunlu ve sosyal fayda üretecek bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasının şartlarını hazırlamıştır.

Sanayi Devrimi'nin yol açtığı toplumsal dönüşüm ve yeni çalışma düzeni, devletin müdahale amaçları, araçları ve alanları bakımından yeni şartlar ortaya çıkarmıştır. Yukarıda değinildiği gibi geniş işçi kitlelerinin ortaya çıkması ve sınıf bilincinin çalışma hayatına yerleşmesi, ekonominin büyümesi, emek ve sermayenin sanayi alanında toplanması ile endüstri ilişkilerinin gelişmesi, devletin de bu dönüşüm sürecinde ekonomik ve sosyal amaçlarla sorumluluk almasını zorunlu kılmıştır. Devlet, bu şartlarda gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal adalet amaçlarıyla sosyal sigorta ve sosyal yardım başta olmak üzere bir dizi kamu programlarıyla sosyal güvenlik sistemini yürütme sorumluluğunu yüklenmiştir.

2. Sosyal Devlet Anlayışının Kaynağı ve Yerleşmesi

Devletin çalışma ilişkilerine sosyal amaçlarla müdahalesi ve aktif sosyal politikalarla sorumluluk alanını genişletmesi, 19.yüzyılın kötü çalışma şartları ve sosyal gerginlik ortamında başlamıştır. Ekonomik büyüme ve zenginlik, sermaye kesimi dışındaki insanlara refah ve huzur getirmemiştir. Kapitalizmin 19.yüzyıldaki tarihinde insanlar daha kötü hayat şartları ile karşı karşıya kalmışlardır. İnsanların giderek sefalet şartlarına sürüklenmesi, sosyal barışın tehdit altında kalması ve sosyal adaletin bozulması, devletin sosyal politika tedbirleriyle müdahalesine yol açmıştır. Sosyal dengeyi sağlama amacıyla devlet daha etkin bir rol almaya başlamış ve sorumluluk alanı genişlemiş ve yüklendiği görevler artmıştır.⁶⁰

⁶⁰ Serter, s.22.

Sosyal devlet, toplumdaki eşitsizliklerin asgari bir seviyeye indirilmesi, bireysel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, herkese asgari bir gelirin sağlanması için devletin ekonomik ve sosyal yaşama şekil verme işlevini gördüğü, sosyal çelişkilerin giderilmesi ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesi açısından da önceliklere dayanan sınırların belirlendiği etkin ve sorumlu bir devlet tipidir.⁶¹ Sınıf mücadelelerinin yoğunlaştığı, sosyal gerginliğin arttığı bir dönemde devlet gibi gücünü hukuktan alan ve sosyal hakların güvencesini sağlayabilecek bir örgütün bu gelişmelere seyirci kalmaması yönündeki toplumsal uzlaşmanın gerçekleşmesi ve Sanayi Devrimi'nden sonra gelişen endüstriyel ilişkiler sisteminde artık ihtiyaç haline geldiğine dair fikirlerin ağırlık kazanması, sosyal devlete güç vermiş ve bu amaca yönelik müdahaleler, halk tarafından desteklenmiştir. Özetle toplumu meydana getiren sınıflar arasındaki gerginlikleri gidermek ve dengeyi sağlamak için sosyal reformlar yapmak ihtiyacı hasıl olmuştur. Çalışma hayatına aktif müdahale edebilecek sosyal devletin doğuşu bu neden ve ihtiyaçlardan kaynaklanmıştır.⁶²

Sosyal devlet kavramı, yukarıda sayılan şartlarda bir tepki sonucu olarak ortaya atılmış ve geliştirilmiştir. Kapitalizm güdümlü sanayileşmenin doğurduğu aşırı eşitsizliklere karşı gelişen tepkilerin bir ürünü olmuştur.⁶³ Özlem'e göre sosyal devletin unsurlarını sanayi toplumunun bir ürünü olduğu için güçlü bir sermayenin, makineli üretimin ve standartlaşmış kitlesel ihtiyaçların bulunduğu bir ekonomik ortam ve kendi sınıflarının bilinci ile hareket eden kişilerin oluşturduğu bir toplum oluşturmaktadır.⁶⁴ Devletin sosyal alana girmesi ve karışması, ekonomik ve sosyal bakımdan güçsüz kimselerin korunması amacına yöneliktir. Sosyal müdahaleciliğin esasına yönelik bu yaklaşıma sosyal politika da denebilir. Bunları yapan ve yürüten devletin sosyal ya da koruyucu sıfatıdır. İngiliz ve Amerikan siyasi sözlüğünde refah devleti terimi daha çok kullanılan bir deyimdir.⁶⁵

⁶¹ Serter, s.31-33.,Doğan Özlem, "Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek," *Doğu Batı*, Yıl.4, Sayı.13, Kasım –Aralık-Ocak 2000-01, s.23.

⁶² A.e., s.34-35.

⁶³ Özlem, s.19-20.

⁶⁴ A.e., s.19-20.

⁶⁵ Bülent Tanör, *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, İstanbul, 1978, s.87.

İdealist yaklaşıma göre sosyal devlet(refah devleti ya da sosyal refah devleti) ahlâk, adalet ya da insanlık düşüncesinin ürünüdür. Batı burjuvazisi işçi sınıfının bilinçlenmesi karşısında ödümler vermek zorunda kalmıştır. Ama bunları vererek siyasî iktidarı muhafaza etmektir. Böylece sosyal nitelikte anayasalar ve sosyal devlet kavramı ortaya çıkmıştır.⁶⁶

Tanör'e göre sosyal devlet, liberal devletin hem ekonomik temellerini hem de siyasî yapısını bazı düzeltmelerle tamamlamaktan başka bir anlam ifade etmemektedir.⁶⁷ Başbuğ da Tanör'ün görüşünü paylaşmakta ve sosyal devletin liberal devletin dönüşmüş bir şekli olduğunu ileri sürmektedir. Başbuğ, "sosyal devletin ya kapitalizmin insanileşmiş bir biçimi ya da sistem karşıtı hareketleri, sistem içine çekmek için, yine sistem karşıtı hareketlerden ödünç alınmış düşüncelerden oluşan bir yapılanma" olarak algılandığını ve liberalizm veya liberal doktrine yöneltilen eleştirilerin sosyal devlete mal edildiğini belirtmektedir.⁶⁸

Sosyal devletin görevleri ise onun varlığının gerekçelerini ortaya koymaktadır. Yukarıda ifade edilenleri özetle, sosyal tabaka ve gruplar arasındaki çelişkileri gidermek suretiyle sosyal bütünleşmeyi sağlamak, yaşama güvenliğini, tam istihdamı ve çalışma hayatının korunması, sosyal devletin gelişim sürecinde ona anlam veren görevler olarak tanımlanmaktadır. Sosyal devlet, geleneksel devlet veya diğer devlet türlerinden ayrı olarak sosyal sorumluluk yüklenmiştir. Sosyal devletin güçlü olması, hukuk devletinin yerleşmesini kolaylaştıracaktır.⁶⁹

3. Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik

Geleneksel toplumdan sonra sanayi devrimi ile birlikte bir işçi sınıfının doğuşu, sosyal bakımdan garanti altına alınmış hakların tesisine yol açmış ve sanayi kitlelerine yeni bir statü kazandırmıştır. Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan sosyal

⁶⁶ Tanör, s.106.

⁶⁷ A.e., s.107

⁶⁸ Aydın Başbuğ, "Liberal Siyaset ve Sosyal Devlet," Yeni Türkiye, Sayı.25, Ocak-Şubat 1999, s.264.

⁶⁹ Özlem, s.20-21.

değişim, ulusal bir çapta korunma politikası gereğini doğurmuş ve sosyal güvenlik sosyal hakların bir devamı olarak ortaya çıkmıştır.⁷⁰

Devletin sosyal güvenlik alanındaki giderek artan müdahaleleri, 19.yüzyıldan bu yana gelişerek sosyal güvenlik sistemlerini oluşturmuş ve söz konusu sistemi sosyal devlet mantığıyla bir **insan hakkı** olarak kabul ettirerek görevini yerine getirmiştir. Sosyal güvenliğin bir insan hakkı ve devlet görevi olarak kabul edilmesi, Atlantik Şartı ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile evrensel bir boyut kazanmış ve hemen bütün ulusal anayasalar da bunu onaylayarak ilan etmişlerdir.⁷¹

Sosyal devlet yaklaşımı içinde çalışanları sosyal risklere karşı koruyan, temelde üç modelin varlığından söz edilmektedir. Bismarck (Almanya), Beveridge(İngiltere) ve Karma model (Hollanda) bunlara örnek gösterilebilir.⁷²

B- REFAH DEVLETİ VE SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARI

1. Refah Devletin Tanımı

Refah devleti, sosyal refahın en elverişli bir şekilde vatandaşlara sunulması amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışıdır. Refah devletinin temel amacı, en geniş anlamda, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmaktır.⁷³

Lindbeck'in bir makalesinde Refah Devleti Kavramı, devlet tarafından finanse edilen sosyal sigorta sistemleri, transferler, sağlık, yaşlı bakımı ve çocuk bakımı gibi hizmetlerin sağlanması veya desteklenmesi anlamında kullanılmıştır. Yani devletin klasik rolünden farklı olarak (kollektif mallar üretmek, çeşitli dışsallıkları kontrol etmek, fizikî altyapı üretmek gibi) çeşitli kamu harcama programlarına vurgu yapılmıştır.⁷⁴

⁷⁰ Serter, s.88.

⁷¹ A.e., s.87-89.

⁷² Ekin ve ö., s.32.

⁷³ Coşkun Can Aktan, *Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete*, Ankara, Yeni Türkiye, 1999, s.43.

⁷⁴ Assar Lindbeck ve ö., "İleri Refah Devletin Sonuçları," *Yeni Türkiye*, Sayı.29, Eylül-Ekim 1999, s.241.

2. Sosyal Devlet ve Refah Devleti İlişkisi

Her refah devleti şeklini, sosyal hukuk devleti olarak tanımak ve tanıtmak kurumların mahiyeti itibariyle hatalıdır ve sonuçta ABD, İngiltere ve genellikle Batı Avrupa ülkeleri gibi Parlamenterler demokrasilerin işlediği ülkelerde yerleşmiş olan Refah Devleti rejiminin kavram ve terim farklarına rağmen, Sosyal Hukuk Devleti'nin fonksiyonlarına sahip bir rejim olduğunu söylemek mümkündür.⁷⁵

Borckhaus'un Refah Maddesi'nde refah devleti, vatandaşlarının maddî refahını kendi sorumluluğu olarak kabul eden bir devletin tanımlanmasında kullanılan siyasî bir kavram olarak anılmaktadır. Sosyal devlet sosyal güvenliği bireysel özgürlüklerle sağlamaya çalışırken; refah devleti, bireysel inisiyatiflerin ve bireylerin sorumluluklarının toplumsal güvenliği zedelememesi gerektiği düşüncesini benimsemiştir. Tarihsel süreç içerisinde aydınlanmacı mutlakî idareler döneminde benimsenen polis devletini, bir refah devleti olarak anlamak/kabul etmenin mümkün olduğu belirtilmektedir.⁷⁶

Özlem'e göre Batı literatüründe sosyal devlet fazla yer almamıştır. Ancak son zamanlarda çalışmalar yapılmaktadır. Sosyal devlet kavramının hukuk devletine göre önceliği olduğu vurgulanmaya çalışılmaktadır.⁷⁷ Avrupa sosyal devlet ilkesi, Amerika'ya göre daha etkilidir. Burada vasıfsız işgücünün gelirleri Amerika'daki kadar baskı altına alınmamıştır. Avrupa'da sorun kronik yüksek işsizlik şeklinde ortaya çıkmıştır. Sosyal devletin bu sorunu örtbileceği ama çözmesinin mümkün olmadığı iddia edilmektedir. Düşük vasıflı işgücü, burada ekonomik verimlilik kavramı göz önüne alınmaksızın toplumun geride kalan fertleri tarafından finanse edilmektedir.⁷⁸

⁷⁵ Serter, s.37.

⁷⁶ F. A. Brockhaus AG, "Wohlfahrt Staat". Bibliographisches Institut &, 2001.

⁷⁷ Özlem, s.9-10.

⁷⁸ Koçdemir, s.60.

3. Refah Devletinin Gelişimi

Krugman, refah devletinden önceki dönemde yoksulluğun yaşlılar arasında yaygın olduğunu ve sosyal güvenliğin bu durumu değiştirmek için planlandığını iddia etmektedir. O'na göre çalışıkları yıllarda az kazananlar, çok az tasarruf yapabilmekte ve yaşlılıkta büyük bir yoksulluğa sürüklenmekteydi. Hatta ileri bir dönem olan 1970'lerde bile yaşlıların toplumdaki yoksullardan iki kat daha yoksul olduğunu ve bunun devam ettiğini ifade etmektedir.⁷⁹ Çalışma şartları ve sosyal hakların refah devleti sonrası gelişmesi Krugman'ın düşüncesini doğrulamaktadır.

Refah devletinin yükselişi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde olmuştur. Sanayi Devrimi'nden sonra meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizler, refah devletinin kurulması için bir tecrübe olmuştur. Ekonomik krizlerin önüne geçmek, savaşların ve krizlerin yol açtığı tahribatı ortadan kaldırmak için refah programlarının devlet eliyle organize edilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası bu konuda devlet ve sosyal taraflar arasında meydana gelen uzlaşma, refah devletine giden yolun başlangıcı olmuştur.⁸⁰ Bundan sonra sağlanan sosyal güvenceler ile geçmiş ve gelecek arasında bir **dayanışma köprüsü** kurulmuştur.

4. Bir Refah Devleti Politikası Olarak Sosyal Güvenlik

Sanayi Devrimi sonrası çalışma hayatında geliri ücret olan bağımlı çalışanların artması, üretim faktörleri içinde sermayenin ve emek dışı unsurların önemli bir güç haline gelmesi, üretim alanındaki büyük kümeleşme, üretimin büyük merkezlerde yoğunlaşması, geleneksel koruma sistemlerinin güç kaybetmesi, kentleşme/ endüstrileşme sürecinin getirdiği yeni sosyal hayatın ihtiyaçları sosyal güvenlik politikalarının gerekçelerini oluşturmuştur. Bu şartlarda İkinci Dünya Savaşı'na kadar sosyal güvenlik sisteminin altyapısı oluşturulmuştur. Bu dönemde refah politikalarının temelini oluşturacak gelişmelerin meydana gelmesi, sistemin

⁷⁹ Paul Krugman, *Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah*, Çev. Neşenur Domaniç, İstanbul, Literatür, 2001, s.72.

⁸⁰ Gencay Şaylan, *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İstanbul, İmge, 1994, s.60.

kurulmasının benimsenmesi ve güçlenmesi için ulusal ve uluslar arası desteğin kazanılmasına yardımcı olmuştur. Endüstrileşmenin olumsuz etkileri, kapitalizmin sınır ve hak tanımaz büyüme anlayışı ve savaşların getirdiği sefalet ve sosyal yaralar, sosyal bütünleşme ve uzlaşmayı temin edecek bir sosyal koruma sisteminin kurulması konusunda devlet ve sosyal taraflarda bu yönde bir bilincin oluşmasını sağlamıştır.

Sosyal güvenliğin yasal normlarının yerleştirilmesi için düzenli bir işgücü hareketi ve kayıtlı çalışma düzenine ihtiyaç vardır. Bireyler, gelecek için bir güvenceye sahip olmak ve gelir kayıplarının telafisi için uygun bir sosyal güvenlik hizmeti beklentisi içerisinde dirler. Sosyal güvenlik, çalışma hayatının ahenkleştirilmesi ve çalışanın moral motivasyonu için vazgeçilmez bir politika aracı olmuştur. Aynı zamanda günümüz çalışma şartlarının yol açtığı bireyselleşmenin olumsuz etkilerini engelleyen sosyalleşme ve sosyal bütünleşmenin gerçekleşmesine yardımcı olan yardımlaşma ve dayanışma ilkeleriyle sosyal adaletin toplumda yerleşmesine aracılık eden bir kamu politikası olarak kabul edilmektedir.

5. Küreselleşme ve Refah Devleti

Küreselleşme sürecinin sosyal refah devletine muhtemel etkileri konusunda sosyal bilimler alanında iki yaklaşım bulunmaktadır: Birinci yaklaşıma göre, dünya refah devletinden rekabet devletine doğru paradigmaların değişimini yaşamaktadır. Bu süreçte sosyal politika iş piyasasının esnekliğinin temin edilmesi veya uluslar arası rekabet kabiliyetinin gereklerine göre tespit edilmelidir. İkinci yaklaşıma göre küreselleşme bugüne kadar refah devleti üzerinde hemen hemen hiçbir olumsuz etkide bulunmamıştır. Son yıllarda küreselleşmenin etkileriyle alınan tedbirler, gelecekte yaşanacak etkiler dikkate alındığında çok marjinal kalmaktadır. Sosyolojik anlamda küreselleşmenin mahalli kültürlerin ve geleneksel toplumsal bağların çözüldüğü, ulusal devletlerin belirleyiciliğinin azaldığı, gruplar ve kişiler arasındaki her türlü ilişkinin kolaylaşıp yaygınlaştığı, üretimin ve bölüşümün yeni bir dönüşüm içine girdiği, gerek toplumlar arasında gerekse aynı toplum içindeki sürtüşmelerin yayılma tehlikesinin her zamankinden daha çok olduğu, sınırların ve geleneksel

aktörlerin öneminin azaldığı bir süreç olduğu ifade edilebilir.⁸¹ Bütün bu gelişmeler herşeyin eskisi olmayacağını göstermekle birlikte bu süreçteki dönüşümün geleneksel ve mahali zenginlikleri dışlaması halinde olumsuz etkileri beklenmelidir.

Kürselleşme en güçlü sosyal devlet özelliğine sahip olan devletleri de olumsuz etkileyebilmektedir. Eğer gerekli önlemler alınmaz ise, işsizlik oranı rekor kırmakta, devlet borçları artmakta, sosyal hizmetler ile ilgili maliyetler ekonominin katlanamayacağı seviyelere çıkabilmektedir. Bu konuda Almanya iyi bir örnek teşkil etmektedir. Gelecek teknolojilerine milyarlarca dolarlık yatırımların yapıldığı, sosyal yardımlardan yapılan kesintilerin insanların yeni düzene uyumu için harcadığı (ABD, İngiltere, Hollanda, Danimarka, İsveç gibi) ülkelerin tersine Almanya bir paradoks yaşamaktadır : Bir yandan firma kârları ve borsa endeksleri rekor seviyede yükselirken, diğer yandan işsizlik (OECD istatistiklerine göre %9.6 rekor boyutlara ulaşmaktadır. Oysa işsizlerin oranı ABD’de (%5.3), Hollanda’da (%6.4) ve İngiltere’de (%7.3) azalmıştır. Bu ülkelerde yeni meslekler ortaya çıkmakta, ülke yabancı yatırımlar için cazip hale gelmektedir. Almanya rekabet gücü esas alınarak yapılan sıralamada sürekli gerilemekte, halen 10.sırada bulunmaktadır. Bunda, diğer ülkelerin tersine Almanya’da vergi indirimlerine gidilmemesi, ücret ödemelerinde gerekli değişikliklerin yapılmaması, gelecek teknolojilerine yatırım yapılmamasının payının olduğu ifade edilmektedir. Gerçekten de bu ülkelerdeki dönüşümün temelinde devletin işsizlik yardımı, asgarî ücret, çalışma saatleri, sendikal haklar ücretli tatil, sosyal yardım, işten çıkarılmalar, çiftçi yardımı, yatırım teşviki, işyerleri ve inşaat konularında hukukî düzenlemeler gibi alanlarda ciddi şekilde geriye çekilmesi yatmaktadır. Özellikle işgücü maliyetleri hissedilir şekilde düşmektedir. Parola **ucuz iş, işsizlikten daha iyidir** şeklindedir. Bunun sonucu gelirin ve istihdamın yeniden dağıtıldığı hızlı, sessiz ve genellikle duygusuz ama aynı zamanda etkin ve başarılı yeni bir kapitalizmdir. **Liberalleşme** ve **daregölasyon** yeni eğilimi ifade eden kavramlardır. Geleneksel konumlarında ve sosyal devlet argümanına dayalı haklarında ısrar edenler, geleceğin üvey evlatları olarak kalmaktadırlar. Bu

⁸¹ Koçdemir, s.66.

eğilim hükümet değişikliklerinden de etkilenmemektedir.⁸² Değişen şartlarla birlikte uzlaşmanın yenilenmesine ihtiyaç vardır. Toplum, sivil organizasyon ve hareketlerle bunun öncülüğünü üstlenmelidir.

6. Liberalleşme ve Refah Devleti

Gelişmiş refah devletleri grubu içerisinde, yalnızca bir kaçı mevcut sistemi serbestleştirmek için reformlar yapmaya başlamıştır. Bununla beraber tamamı finansal yardımları sınırlama ve esnekleşme tedbirlerine başvurmuştur. Sosyal güvenlik programlarının özelleştirilmesi, mevcut refah devleti krizinde en çok savunulan stratejilerden biridir. Bunun için iki farklı neden gösterilmektedir: biri kamu harcamalarının yükünü azaltmak ve özgüveni teşvik etmek için; diğeri **sanayi sonrası toplumun** daha farklılaşan ve bireyselleşen taleplerine cevap vermek içindir. Uygulamada, şimdiye kadar az sayıda önemli özelleştirme reformları gerçekleşmiştir. Ancak bazı hizmetlerde olumsuz gelişmeler olmuştur.⁸³ Özelleştirme konjonktürel ve ülke şartlarını dikkate alarak yapılırsa daha başarılı olur.

Özelleştirme ve refah sorumluluğundaki yenilikler, şirketlere yönelmeyi zorunlu kılarca çözüm imkanları azalır. Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Avrupa 'da bireysel programlar olumlu etkiye sahiptir. Bunlar, tasarrufları teşvik etmeye ve bireyleri kendi refah programlarına yön vermeye imkan sağlamaktadır.⁸⁴ Fakat bireysel programları, kamu programlarına daha çok ikame olarak düşünmek gerekir. Bu programların kapasitesinin sosyal güvenliği, evrensel anlamda gerçekleştirmesi oldukça şüphelidir. Şili'de yapılan özelleştirme deneyimi tamamlanmamış ve yönetim maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle sistemin başarısı tartışılır hale gelmiştir. Bu programların büyümesi her yerde halk destekleriyle yürütülmüştür. Optimum vergileme bunlardan biri sayılabilir.⁸⁵ Yerel düzeyde yapılan sosyal yardımlar başka türlü alternatiflerin olabileceğini göstermiştir.

⁸² Koçdemir, s.68.

⁸³ Andersen, s.23,25.

⁸⁴ A.e., s.25.

⁸⁵ A.e., s.25.

Andersen, sosyal bütünleşme, sınıf farklılıklarının ortadan kaldırılması ve ulusun oluşturulması için bir araç olarak, **gelişmiş refah devletinin** oldukça başarılı olduğunu iddia etmektedir. Ona göre günümüzde refah devleti krizinin nedenleri basit finansal sorunlar ve yükselen işsizlik olabilir, ekonomik etkiler hafife alınmamalı, ancak verimliliği artırmak için refah garantiye alınmalıdır.⁸⁶ Refah devletinin kurulması kolay olmamıştır, sorunları geçici olarak görülmeli, bunları aşmak için köklü kazanımlardan vazgeçilmemelidir.

⁸⁶ Andersen, After, s.26.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE DÖNÜŞÜM

I- DÖNÜŞÜME YOL AÇAN NEDENLER

A- GELİŞMİŞ ÜLKELERDE DÖNÜŞÜMÜN NEDENLERİ

1. Refah Devletinde Kriz

Gelişmiş ülkelerde geniş kaynak tahsislerine rağmen sosyal güvenliğe yönelik talepler karşılanamadığı gibi sorunların önüne geçilememiştir. Yoksulluk sorunu çözülememiş ve yeni yoksul grupların oluşmasına engel olunamamıştır. İşsizlik ve aile ödenekleri sigortaları, bağımlı nüfusu artırmıştır. Ayrıca sosyal güvenlik uygulamalarında kötü niyetli davranışların olması, siyasi endişelerle takip edilen politikalar, sistemi sorunlar yumağı haline getirmiştir.¹ Değişen sosyal yapı ve finansman sorunları otoriteleri yeni arayışlara zorlamıştır.

Refah devleti politikalarında son dönemlerde ciddi değişiklikler gerçekleşmeye başlamıştır. Ekonomik büyümenin devam ettirilmesi ve işsizliğin azaltılması için sosyal maliyetlerin azaltılması ve çalışma şartlarının ve sosyal hakların daha esnek hale getirilmesi gündeme getirilmekte ve krizi aşmanın yollarından biri olarak uygulanmaktadır. ILO aracılığı ile gelişmiş sosyal standartları dünyada yükseltmenin öncülüğünü yapan gelişmiş ülkeler, ekonomik kriz ile birlikte bu alanda olumsuz gelişmelerle karşı karşıya kalmışlardır.

Öyle ki, reformların en sert uygulandığı İngiltere’de “asgarî ücret şartı kaldırılmış, haftalık azami çalışma saatleri serbest bırakılmış, işçilerin üçte biri geceleri, hemen hemen yarısı hafta sonları çalışır hale gelmiştir”.² Mesleklerde

¹ Yusuf Alper, “Yeniden Yapılanmanın (Dönüşümün) Eşiğindeki Sosyal Güvenlik,”*Mercek*, Yıl.3, Sayı.11, Temmuz 1998, s.58.

² Koçdemir, s.69.

sendikasılaşma eğilimleri görülmekte ve ücretler ikili görüşmelerle belirlenmektedir. On binlerce kadrolu işçi part-time çalışır hale gelmiştir. İngiltere'nin büyük banka grubu HBSC'nin verilerine göre 1993 yılından bu yana üretilen istihdam alanlarının üçte ikisi part-time mesleklerinde görülmüştür. Bunun sonucunda işsizlik azalmış ve yabancı yatırımcılar tarafından tercih edilir bir ülke haline gelmiştir.³ Bu örnekler, istihdam seviyesinin ülkelerin politika tercihlerine ve ekonomik durumlarına göre değiştiğini ortaya koymaktadır.

İngiltere dışındaki ülkeler için durum farklı değildir. Vasıflı elemanlar hariç yeni işe girenler için çalışma şartları pek iç açıcı değildir. Vergiler artmasına rağmen çalışma şartlarında geriye dönüş eğilimleri yaşanmaktadır. GSMH'nın yüzdesi olarak vergiler 1973 ile 1996 arasında Avrupa'da 36'dan 46'ya, ABD'de ise 31'den 33'e yükselmiştir.⁴ Refah devletinin harcamalarını finanse etmek için gelirleri artırmak gerekmektedir. Küresel rekabetin ve işsizliğin artması, ücretlerin düşmesi ile azalan satın alma gücü gibi olumsuz gelişmelere rağmen ekonomik büyümenin sürdürülmesi için vergilerin düşürülmesi ve çalışma şartlarında esnekleşme uygulamaları denenmektedir. Yalnız refah devletinin yaşadığı krizin bunlarla sınırlı olduğunu iddia etmek ve sermaye yatırımları için sosyal politika tedbirlerinin esnekleşmesini şart koşturmak, devletin işini daha fazla güçleştirmiştir. Bu çabalar, küreselleşme sürecinin belirsiz şartlarında sosyal uzlaşmayı tehlikeye düşürme etkisi vardır.

AB ülkelerinde olduğu gibi (Tablo 5) birçok ülkede sosyal harcamalar artmıştır. Diğer yatırımlar daha düşük oranlarda artmış ve ekonomik büyümedeki yavaşlama ile sosyal harcamalardaki artış dikkat çekmiştir. Hükümet harcamalarında sosyal harcamaların oranı bütçe üzerinde bir baskı oluşturmıştır. Finansman güçlüklerinin ortaya çıkması, hükümetlerin reform arayışlarına ve yeni tedbirler almalarına neden olmuştur.

Günümüzde ülkeler, sosyal korumaları programlarını büyütmek ve geliştirmek yerine sosyal harcamaların mevcut seviyesini korumak için çaba

³ Koçdemir, s.59.

⁴ A.e., s.69.

göstermektedir. Ekonomik büyümede yaşanan durgunluk ve diğer olumsuz şartlar hükümetlerin bütçe sorunları ile daha çok ilgilenmelerine yol açmıştır. Emekli aylıkları başta olmak üzere diğer sosyal harcamaların azaltılması veya yeni alternatiflerin getirilmesi konusunda kamu ve özel sektörlerinin yanı sıra bireylerin sorumlulukların yönü ile ilgili yeni tedbirlerin alınması ve bu konudaki tartışmalar devam etmektedir. Ülkelerin çoğunda sosyal güvenlik harcamalarının azaltıldığını veya durdurulduğunu söylemek mümkün değildir.⁵ Yeni reformların maliyeti ve muhtemel olumsuz tepkiler radikal uygulamaların zamana yayılmasına yol açmaktadır. Ülkeler, aile yardımlarının kapsamının daraltılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi uygulamaları uzun bir süreye yaymışlardır.

Tablo 5: Avrupa Birliği'nde Hükümet Harcamalarının Eğilimleri (GSYİH, %)					
Harcamalar	1970	1980	1990	1995	(1970-95)
Mevcut direk harcamalar	11,8	14	14	13,7	1,9
Faiz ödemeleri	1,9	3	4,7	5,4	3,5
Sosyal ödemeler	13,5	17,8	18,5	21,7	8,2
Desteklemeler	1,6	1,9	1,8	1,7	0,1
Sermaye harcamaları	5,7	4,7	4,4	3,9	-1,8
Toplam hükümet harcamaları	<u>35,6</u>	<u>42,8</u>	<u>45,3</u>	<u>48,5</u>	<u>12,9</u>

Kaynak :K. Mc Morrow-W.Roeger, *Economic Consequences of Aging Populations*, s.15.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe sorunlarının sadece sosyal güvenliğe bağlanamayacağı da söylenebilmektedir. Sosyal güvenlik ile birlikte savunma, kamu borcu ve çevre gibi devletin diğer sorumluluklarının ortak etkilerinin de olabileceği finansal sorunlar oluşabilir. Ancak vergi ve sosyal güvenlik katkılarındaki popülist olmayan artışların, vergilerin ve katkıların ödemelerinden kaçınma, tasarruf, yatırım ve genel olarak piyasayı olumsuz etkileyebileceği düşünülmelidir.⁶ Bu nedenle reformların planlanmasında **bütüncül bir yaklaşıma** ihtiyaç vardır.

Yukarıda sayılan sorunlar yanında toplumsal desteği zamanla azaltan sorunlar da bulunmaktadır. Poggi'ye göre "birçok devletin refah politikası, yoksulluğu

⁵ ISSA, *Responding to Changing Needs: Developments and Trends in Social Security Throughout the World (1990-1992)*, XXIVth General Assembly (Acapulco, 22 Kasım-1 Aralık 1992), Report-I, I.B.,Geneva, 1993, s.1-2.

⁶ A.e., s.3.

azaltamamakta, sosyal ve ekonomik eşitsizliği düzeltememektedir. Bu politikaların idari maliyeti, topluma ve üretim sistemine ağır finansal sıkıntılar getirmektedir”.⁷ Günümüzde refah devletlerinin ilan edilen krizin nedenleri arasında, kitlesel bir yoksulluğun ortaya çıkmasının oluşturduğu yeni durum vardır. Refah devletine yöneltelen eleştirilerden biri de eşitsizlik, yoksulluk ve medeni haklardan yoksunluk sorunlarının halen devam etmesine kayıtsız kalması olmuştur. Buna bağlı olarak sosyal hakların **ayrıcalık** muamelesi görüp, ortadan kaldırılması eğilimleri güçlenmektedir.⁸ Frankel’e göre son iki yüzyıldır ekonomi, refahı üretenlerin değil, sanayileşmenin ekonomisi olagelmıştır. Yüksek büyüme hızları ne yukarıdaki sorunları, ne de son yıllarda yapısal hale gelen işsizliğe çözüm bulamamıştır.⁹

Modern devlet, merkezileşmiş bir güç olarak kabul edilmektedir. Sanayileşme ve ekonomik büyüme ile beraber devletin müdahaleleri artmıştır. Bütün bunlar devleti büyüttüştür. Ancak günümüzde bu sorunların çözümünde devletin müdahaleleri yetmemektedir. Değişim hızlı ve evrensel boyutu ile beraber devleti de bağımlı hale getirmiştir. Devletin müdahale alanı geniş olmasına rağmen meydana gelen gelişmeler, gücünün ve etkinliğinin zayıfladığını göstermektedir. Ayrıca küreselleşme ekonominin hareket alanını genişletirken siyasetin etkinlik alanını daraltmıştır.

Küreselleşme, refah devletindeki sorunları ön plana çıkarmış ve çözüm için yeni fırsatlar ortaya çıkarmıştır. Ekonomik büyüme dönemlerinde sosyal yapıdaki olumsuz değişmelere tedbir alınmamış ve günümüze gelinceye kadar sorunların derinleşmesine neden olunmuştur. Tablo 6 ‘da refah devleti ve ekonomik büyümenin gelişim süreci ile ilgili sorunlar yer almaktadır. 1950’lerden bu yana devletin ekonomik büyümeyi destekleyen bir sorumluluk üstlendiği söylenebilir.

⁷ Gianfranco Poggi, *Çağdaş Devletin Gelişimi : Sosyolojik Bir Yaklaşım*, Çev. Şule Kut- Binnaz Toprak, İ.B., İstanbul, Hürriyet Vakfı, 1991, s.137.

⁸ Bruno Lautier, “Güney’de ve Kuzey’de Yoksulluk,” *Üçüncü Dünyanın Sonu Mu?*, Der. Serge Cordellier, İ.B., İstanbul, İletişim, s.114.

⁹ Boris Frankel, *Sanayi Sonrası Ütopyalar*, Çev. Kamil Durand, İstanbul, Ayrıntı, 1991, s.85-87.

Tablo 6 : Krizdeki Refah Devletleri 1950-1990 Arası			
1950'ler	1960'lar	1970'ler	1990'lar
Çok devlet	Çok az eşitlik	Hükümete aşırı yüklenme	Aile değerinin düşmesi
Enflasyon		Stagflasyon	Yaşlılık
		İşsizlik	Küreselleşme İşsizlik

Kaynak: The OECD Observer, No.206, April/May1997 s.7.

1970'lerde yaşanan krizle beraber sorunları artmış ve refah devleti ile ilgili olumsuz gelişmeler ve eleştiriler daha çok ön planda yer almıştır. 1970'lerden beri işsizliğin yavaş ekonomik büyüme ve yüksek teknolojik gelişme ile beraber çözümünün güçleştiğini söylemek mümkündür. Ailede yeni modellerin ortaya çıkması ile birlikte önemi azalmış ve yaşlıların artması ile sorunların kısa vadeli politikalar ve geçici tedbirlerle çözümü güçleşmiştir. Bunları aşmak için radikal tedbirlerin alınması, siyasi istikrar ve halk desteğinin sürdürülmesine ihtiyaç vardır.

2. Sosyal Güvenlik Krizinin Nedenleri

a. Toplumsal Dönüşüm

(1) Devletin Yeniden Yapılanması

İnsanlar, yarının sorumluluğunu düşünmekten, muhtemel tehlikelere karşı tek başlarına mücadele etmekten acizdirler. Bu yönü, sosyal güvenlik hizmetinin sosyal ve idarî vasıflarını ön plana çıkarmaktadır. İnsanların kendilerini daha çok yalnız hissetmeleri, sosyal risklerin sayısının artması, sosyal koruma taleplerini artırmış ve sonuç olarak maliyetlerin yükselmesine yol açmıştır. Sosyal sistemlerin olgunlaşması ve demografik değişimler başta olmak üzere diğer gelişmeler, devletin müdahale alanını genişletmiş ve bunun gerekçelerini oluşturmuştur.

Devletin, sosyal hayata müdahalesi, korunmaya muhtaç kesimlere yönelik olmakta ve bu amaçla devlet sosyal politikalarla ekonomiye müdahale etmektedir. Bunu liberal anayasa rejimi ve hukuk kurallarıyla gerçekleştirmektedir. Sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan sosyal devlet iradesi, sosyal hukuk kurallarıyla sosyal

düzeni oluşturmuştur. Devletin sosyal müdahale alanının genişlemesi, ekonomik krizler döneminde yükselen tepkilere neden olmuştur. 1970'lerde meydana gelen krizle sosyal devlet, ciddi bir muhalefetle karşı karşıya kalmıştır.¹⁰ Yalnız sorunların çözümünün sosyal devletten vazgeçmek ve aynı mantıkla yürütülen sosyal politikaları terk etmek olduğu şeklinde bir anlayış politikacıları yanlış yönlendirecektir. Ekonomik ve sosyal dönüşüme devletin uyum sağlaması için ekonomik ve toplumsal hayattaki ağırlığının azaltılması tartışmaların hedefini oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin yapısal bir dönüşüme uğratılması gayretleri içinde, Avrupa ülkeleri içinde %10'ları aşan kamu açıklarının yattığı da belirtilmektedir.¹¹ Günümüzde mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması çok büyük maliyetlerle mümkün olmuştur. Yeni bir sisteme geçilmesinin veya yeni şartlara sahip bir sistemi benimsemenin maliyetleri de az olmayacaktır.

21. yüzyıla girerken artık devletin tek güç merkezi olmadığını ve sınırlarının olduğunu söylemek mümkündür. Devlet, rekabetin olmadığı bir alanda etkinlik gösterebilir, ancak faaliyetin amaçları arttıkça hizmet politikaya araç yapılmaktadır. Devlet, her şeyi yapamaz, yapacakları da şartların uygun olmasına bağlıdır. Ancak, devletin yaptığı her iş töre haline gelmektedir. Onun için yaptığını bırakması güçtür,, aynı şekilde yenileşmeye gitmesi de enderdir.¹² Ayrıca devletin müdahalesinin çok olması toplumun hareket alanını sınırlamakta ve devlet kaynaklı değerlerin hakim olmasına yol açmaktadır. Devlet müdahalesinin yaygınlığı ideolojilere daha fazla güç vermektedir.

Küreselleşme sürecinde dönüşüm kavramı sık sık kullanılmaktadır. Hızlı değişimlerin ve çok sayıda güçlerin aynı anda etkin olduğu günümüzde devletin yapısı ve hareket alanı etki altındadır. Devletin yaptığı hizmetleri özel sektör de üstlenmekte ve devlet tekeli böylelikle ortadan kalkmış olmaktadır. Yeni dönüşüm

¹⁰ Aydın Başbuğ, "Cumhuriyetin 75.Yılında Sosyal Hukukun Konumu," *Türkiye Günlüğü*, Sayı.52, Eylül-Ekim 1998, s.40.

¹¹ Nusret Ekin ve ö., s.26.

¹² Peter F. Drucker, *Yeni Gerçekler*, 6.B., Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1998, s.63-73.

veya gelişmeler, topluma dinamizm ve hareket alanı kazandırmıştır. Devletin sorumluluğu ile geçmişte yapılan kamu hizmetlerinin bu şartlar altında devam ettirilmesi güç gözükmemektedir. Toplumun değişmesi, güç merkezlerinin etkisi, ekonomik büyüme imkanlarının geçmişe göre daralması, devlet yerine toplumu risk merkezine koymaktadır.

(2) İşgücü

Sosyal güvenliğin karşılaştığı güçlüklerin ana kaynağı onu bir an önce gerekli ve finansmanı da gittikçe daha güç hale getiren sosyo-ekonomik şartlardaki değişim olgusudur. Bu büyük tezat, birçok güçlük ve sorun ortaya çıkarmaktadır. Bir UNDP raporuna göre, Batı Avrupa ülkelerinde kadınların beklenen yaşam süresi uzamıştır. Gelişmiş ülkelerdeki diğer demografik göstergeler, 1960'lardan bu yana doğum oranında nüfusun kendisini ikame etmesi için gereken oranın da altına inen ciddi düşüşler sergilemiştir. Bu ise nüfusun ciddi anlamda yaşlanmasına neden olmuştur. Ayrıca yaşlı insanların en azından üçte ikisi kadınlardır.¹³ Bu gelişmeler, programların kapsamı ve politikaların eğilimlerine yön verecek niteliktedir.

İşgücüne dahil nüfus grubundaki gelişmeler sosyal harcamaları etkilemektedir. Yaşlanan nüfus grubunda çalışanların sayısı azalmıştır.¹⁴ Bu da bağımlılığı artıran bir faktördür. Ailenin küçülmesiyle çalışan nüfusun yerine bağımlıların artması, sosyal güvenlik sistemleri için önemli bir sorundur.

Gelecek yıllarda yaşlı nüfusun daha da artması beklenmektedir. Bu da çalışmayan ve emekli aylığı alan nüfusun artışı demektir.¹⁵ (Bkz: Ekler, Tablo 3 ve Tablo 9) Bu eğilim, gelecekle ilgili programların tasarlanmasında bu grubun dikkate alınmasını gerektirmektedir. Yaşlı nüfusun ve özürlülerin bakımı da sosyal güvenlik sistemlerine önemli bir maliyet artışı getirmiştir.

¹³ ILO, *Social Security and Social Protection Equality of Opportunity Between Men and Women*, I.B., Geneva, 1993, s.3.

¹⁴ TİSK, *Dünyada Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye*, Ankara, 1994. s.8.

¹⁵ Tuncay, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı*, s.351-352.

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren kronik hale gelmiş, sürekli ve yüksek oranlı bir işsizlik bütün gelişmiş ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. Batı Avrupa ülkelerinin çoğu için resmi istatistikler, işsizliğin 10 yıldır politik ve ekonomik yaşam özelliklerinden birini oluşturarak aktif işgücünün %10'u üzerinde olduğunu göstermektedir.¹⁶ İşsizlik için yapılan harcamaların sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı %11-13 arasında değişmektedir. Ayrıca işsizlik prim ödeyenleri azaltırken, aylık alanları artırmakta ve böylece çift yönlü olumsuz bir etkiye yol açmaktadır.¹⁷ Yeni politikalarda işsizliğe yönelik sosyal politikalarının değişmesi beklenmektedir.

Sürekli işsizlik yeni bir olay olmamasına rağmen, diğer yanda sosyal güvenlik finansman maliyetlerinin yeni işlerin üretilmesini engellediği konusunda düşünceler bulunmaktadır. İşverenler artan rekabeti öne sürerek ek sosyal güvenliğe ilişkin maliyetleri kabullenmekte gönülsüz davranmaktadır. İleri sosyal güvenlik sistemine sahip endüstrileşmiş ülkelerde sosyal yükün ağırlığını istihdamdaki işgücü karşılamaktadır. Örneğin, Avusturya, Belçika, , Fransa, Almanya, İtalya ve İsveç gibi ülkelerde %25 ve 30 arası, daha düşük oranlarla Japonya(%14), İngiltere(%16) ve ABD (%24) şeklinde sıralanabilir. Hükümetler, ekonomilerdeki küresel bütünleşme ve sosyal yüklerin artan rekabet üzerindeki etkisine dikkatlerini yoğunlaştırmaya başlamışlardır. İşsizliğin artacağı ve rekabet avantajlarının kaybolacağı endişesi yaygınlaşmaktadır.¹⁸ Sosyal koruma sistemlerinin sürdürülmesi yanında artan rekabet ve gelişen teknoloji şartlarında ekonomik büyüme artışı ile bunun desteklenmesi de önemlidir.

Kadınların ücretli istihdamı artan işsizliğe ve iş piyasasındaki dalgalanmalara rağmen son 25 yılda istikrarlı bir artış göstermiştir. Örneğin, Danimarka'da iş gücündeki kadınların toplam kadın nüfusuna oranı 1960-90 arasında % 55'ten yaklaşık olarak % 78'e yükselmiştir. İngiltere'de aynı yıllarda bu oran % 45'ten % 65'e Almanya'da % 45'ten % 55'e yükselmiştir. Kadınlar, genellikle ikincil iş

¹⁶ ISSA, *Developments and Trends in Social Security Throughout The World 1993-1995*, 25th General Assembly (Nusa Dua, 13-19 November 1995), Geneva, 1996, s.2.

¹⁷ TİSK, *Dünyada*, s.7.

¹⁸ ISSA, *Developments and Trends:1993-1995*, s.2-3.

piyajasında istihdam edilmişlerdir ve kadınların bu piyasada istihdam oranı Yunanistan'da % 50 iken ABD, Kanada ve Kuzey Avrupa ülkelerinde % 80 ve Almanya'da % 68'dir. Kadın istihdam oranlarındaki bu artışa rağmen kadınlar erkeklere oranla daha fazla işsizliğe maruz kalmışlardır. 1990 yılında İtalya'da kadınlar için işsizlik oranı % 17,1 iken erkeklerde bu oran % 7,3 olarak gerçekleşmiştir. Fransa'da kadınlar için % 12, erkekler için % 6,9'dur. Japonya ve ABD'de eşitsizlik bu kadar bariz olamasa da genel olarak işsizlik riski kadınlarda daha fazladır. Belçika, Fransa, İtalya, Portekiz ve İspanya'da bu konuda daha fazla eğilim vardır.¹⁹

Kadınların kısmi süreli (part-time), geçici, ve istikrarlı olmayan işlerde istihdam edilmeleri artmıştır. Kısmi süreli istihdam uygulaması Hollanda'da (ki bu ülkede kısmi zamanlı işler tüm istihdamın üçte birini oluşturmaktadır), İsveç'te, Norveç'te, Danimarka'da ve İngiltere'de (toplam istihdamın %20-25 'i kadardır) geniş kabul görmüştür. Bu işler Almanya, Kanada, Japonya, Fransa ve ABD'de de daha düşük düzeyde olmakla birlikte oldukça yaygındır. Aynı 25 yıllık dönem boyunca kadınlar tarafından yapılan geçici işlerde de ciddi artışlar olmuştur. Bu durum, özellikle Fransa, Hollanda ve İspanya'da kendini göstermektedir.²⁰ Kadınlar, iş piyasasında ve sosyal güvenlik haklarında daha duyarlı bir konumda bulunduklarından bu işlere daha çok yönelmekte veya tercih edilmektedir.

İstihdamın düşüşünde ekonomik durgunluklar önemli bir faktör olmuştur ve ücretli istihdam imkanları şehirli iş gücü kadar hızlı artmadığı için kadınların şehirlerde kayıt-dışı sektörlerde istihdamı hızla artmıştır. Ekonomik büyümedeki yavaşlama ile ortaya çıkan yüksek işsizlik kadınlar üzerinde, onları iş piyasasına girmeye iten bir baskı kurmuştur. Yetenek ve eğitim eksikliği sebebiyle pek çok kadın formal sektör işlerine giremedikleri için kayıt-dışı sektörde iş aramak zorunda kalmıştır. Bir grup kadın ise seyyar satıcı olarak kendilerine iş imkanı sağlamıştır.²¹

¹⁹ ILO, Social Security and Social Protection Equality, s.3.

²⁰ A e., s.3.

²¹ A.e., s.4-5.

İstihdamın gelişimi her ülkede farklılık göstermekte, emek maliyetlerinin düşük ve yatırımın cazip olduğu ülkelerde artış göstermektedir. (Tablo 7)

Tablo 7: Bazı Ülkelerde İstihdamın Büyüme Eğilimi			
Ülke	1987-1997	1992-1997	1998-1999
Rusya F.		-2.0	-0.5
Ukrayna		-1.5	-1.6
Japonya	1.0		-0.8
USA	1.4		1.5
EU	1.1		1.5

Kaynak::ILO, "A Global Agenda for Employment", Geneva, International Labour Office, (Çevrimiçi)<http://www.ilo.org/public/english/employment/geforum/download/globalagenda.pdf>, 3.11.2001, s.76-80.1

Söz konusu dönemlerde aynı ülkelerde AB ve Japonya hariç diğer ülkelerde verimlilikte artış olmuştur. (ABD’de 1987-1997 döneminde %1.1 iken 1998-1999 döneminde %2.6 gerçekleşirken Rusya Federasyonu’nda 1992-1997 döneminde %(-2.9)’dan 1998-1999 döneminde % (-0.4)’e çıkmıştır. İş verimliliğinin büyüme oranındaki düşüşler ve diğer gelişmeler(kamu ağırlığının azalması, azalan refah bağımlılığı) işgücünün yeni global dağılımının kısa vadede uygun bir şekilde gerçekleşmesini engellemektedir.²² Yeni ekonominin şartları, istihdamın fonksiyonel dağılımını zorunlu hale getirmektedir.

Sermayenin uluslar arası hareketliliği, ucuz ve vasıflı emeğin istihdamını kolaylaştırmaktadır. İşgücünün hareketliliği, gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere yasal ve yasal olmayan yollardan olmaktadır. Günümüzde bir ülkenin işgücü politikası, geçmiş dönemlerden daha fazla diğer ülkelerin işgücü piyasası politikasına bağlıdır. Vasıflı işgücüne olan ihtiyaç, varolan engellerin kaldırılmasını sağlamakta, böylelikle emeğin küreselleşmesi gerçekleşmektedir. Bu tür olumlu faktörler yanında, çalışma izni, işgücünün uluslararası mobilitésinin yüksek olması, iş piyasası

²² ILO, "A Global Agenda for Employment", Geneva, International Labour Office, (Çevrimiçi) <http://www.ilo.org/public/english/employment/geforum/download/globalagenda.pdf>, 3.11.2001, s.76-80.

hakkındaki bilgi eksikliği ve kültürel faktörler, emeğin küreselleşmesi önündeki engeller olarak sayılmaktadır.²³

(3) Aile

Özellikle aile yapısındaki değişimler, boşanmaların artışı, tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısının artması gibi nedenlerle aile küçülmüş ve bir sosyal güvenlik aracı olmaktan uzaklaşmıştır. Mevcut sosyal koruma sistemleri yaşlıların ve onların çocuklarına yönelik tehlikeleri bir risk(sosyal sigorta kapsamına giren bir risk) olarak görmemektedir. Onların çocuklarının iş piyasasında kendilerine yer bulamamaları veya dışlanmış olmaları önemli bir risk olarak gözükmemektedir. Sosyal sigorta sistemi olan ülkelerde yardımlara ve desteklere hak kazanmak geçmişte uzun süre istihdam ile mümkün olmuştur. Bunun olmaması halinde kapsam dışında kalma riski vardı. Hatta bazı ülkelerde sağlık güvencesinden bile yoksun kalınabilirdi. Yalnız ebeveynlerin, özellikle çocuk yetiştirme ve çalışmaya devam eden ebeveynlerin durumu duyarlıdır. Bazı ülkelerde yalnız ebeveynlerin çoğu hiç evlenmemiş çalışanlar değildir. Fakat eşlerinden boşanmış veya ayrı yaşayanlardır. Genellikle, hayatlarını geçimini bir kişinin kazancı ile sürdürebilen geleneksel ailenin eşleri olarak yaşamak isteyip beklentileri boşa giden ebeveynlerdir. Başka geliri olmayan insanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere tasarlanmış sosyal yardım sistemleri, çoğu ülkede gelişmiş sosyal güvenlik sistemlerinin dışında kalan ve tamamlayıcı sayılabilecek sistemler olarak kabul edilmektedir.²⁴ Geleneksel aile yapısından farklı olarak, yeni aile tiplerinin ortaya çıkışı ve ailenin öneminin azalması, aileyi esas alan mevcut sosyal güvenlik sistemlerini de etkilemiş ve yeni arayışlara zorlamıştır.

Geçici bir süre için bile olsa evlilik bağı olmaksızın bir arada yaşamayı seçen çiftlerin sayısı da artmıştır. Bu tip beraberlikler hakkında istatistikler mevcut olmasa

²³ Songül Aktürk, "İşgücünün Küreselleşmesi", (Çevrimiçi) <http://www.isguc.org/songul1.htm>, 19.11.2001, s.2-3.

²⁴ Peter Sheerer, : "Social Security : An Overview," *The Future of Social Security*, (Çevrimiçi) www.fkf.se/aktuellt/1999/future/chap5.pdf, 23 Mart 2001, s.257-258.

da, birlikte yaşamanın Batılı ülkelerde artan bir olgu olduğuna şüphe yoktur. Bu yalnızca gençler arasında olmamakta, boşanmış ve dul kişiler de böyle yaşamayı seçebilmektedir. Bu ise evlilik dışı doğumlarda ciddi artışlara neden olmaktadır. Birkaç Anglo-Sakson hukuk sistemi ülkesi, bunların statüsünü ve dolayısıyla da sosyal güvenlik koruması altında bulunmalarını kabul etmiştir.²⁵

Tek ebeveynli ailelerin ve hayatını kazanamayanların artışı refah bütçesinin yükünü artırmıştır. Bunların sayısının artması ve korunmaya muhtaç duruma düşmeleri bakım hizmetlerine olan ihtiyacı artıracaktır.²⁶ Refah Devleti'nin aile kurumuna yaklaşımı günümüzde tartışılmaktadır. Aile kurumu, varlığını güçlü olarak devam ettirse idi, bu kadar risk ve harcamaya gerek kalır mıydı sorusunun cevabını aramak gerekir. Aile dışı yaşam eğilimlerinin ortaya çıkması ve artan süreci, ayrıca tek ebeveynli ailelerin toplumda artması, dulların sosyal koruma sorunları ve anılan grupların çocukları ve yalnız yaşayanların veya kimsesizlerin artması, Refah Devleti'nin ve bu sorunları farklı düzeylerde yaşayan diğer ülkelerin önemli bir çelişkisidir. Bu tür yaşam şekilleri, sosyalleşme olgusunun zayıflamasına, yardımlaşma ve dayanışma duygularının azalmasına yol açmıştır. Bireyselleşme olgusuna daha iyi ve daha eşit haklar sunularak yaklaşma olumlu sonuçlar verebilir, ancak, bu defa da bu durumun birey tarafından istismarı (egoizm, ticarî saiklerle) ortaya çıkabilir.²⁷

Refah devletin yardımlarının aileyi zayıflattığı söylenmektedir. Yardımların cömert olması, kapitalist ahlakın yerleştiği ülkelerde aileden beklentileri ve önemi azaltmıştır. Kadının iş hayatında erkeğe uygulanan şartlarda yer almasıyla ailenin yaşamı değişmiştir. Akrabaların ayrı yaşaması bir yana, günümüzde sanayi toplumunun çalışma hayatında aile fertleri de ayrı yaşayabilmektedir. İş hayatı aile değerlerinin önüne geçebilmektedir. Eşler, kariyer ve mesleklerine göre eş seçimine gitmektedirler. Çalışma hayatı aile fertlerinin birlikte olduğu zamanları azaltmıştır. Özellikle, batıda yardımlara hak kazanmada vatandaş olma gibi katı olmayan

²⁵ ILO, Social Security and Social Protection Equality, s.4.

²⁶ U.N., Social Situation:1993, s.135; Sait Dilik, Bakım Sigortası, s.3.

²⁷ Martin Hutsebaut, "Giriş," *Avrupa'da Sosyal Koruma*, Der. Martin Hutsebaut Alessandra Bosco, ETUC-ETUI Konferansı (Brüksel, 7-8 Kasım 1996), Ankara, Türk-Harb-İş, 1998, s.13.

ölçülerin seçilmesi, ekonomik ve koruyucu vasıfları bakımından aileye duyulan ihtiyacı azaltmıştır. Refah seviyesinin yükselmesi ve kapitalist ahlâk yaşam tarzının benimsenmesi ile birlikte aile ahlâkı da zayıflamıştır. Eşlerin sadakati, çocuklara ve ebeveynlere ilgi, şefkat gibi aileyi ayakta tutan değerler zayıflamaya başlamıştır. Yaşlı insanlar, yalnız yaşamaya ve çocuklardan ayrı ve uzak yaşamaya başlamışlardır. Çocuk edinme duygusunun zayıflaması, aileye verilen öneminin ne derece azaldığını göstermektedir. İnsanların moral faktörleri, sosyal hayatın yeni şartlarında, ailede bireyin yaşamasını gerekli görece kadar zengin değildir. Çalışma hayatı, insanları psikolojik olarak aile hayatından soğutmuştur.

Son yirmi yılda ortaya çıkan değişimin diğer bir özelliği kadın reisliğindeki hanelerin artmasıdır. Bunun temel sebebi de ailelerin dağılması, boşanma ve kadınların daha uzun ömürlü olmasıdır. Örneğin, İngiltere’de tek başına bir anne tarafından idare edilen ailelerin sayısı 1971’de 500.000 iken 1989’da 1.020.000’e çıkmıştır. 1988’de Kuzey ve Orta Avrupa’da tek kişilik hanelerin toplam hanelere oranı % 20-30 civarında idi. Yirmi yılda bu rakamın İsviçre gibi bazı ülkelerde iki katına çıkacağı tahmin edilmektedir.²⁸

b. Ekonomik Yapıda Dönüşüm

Ekonominin gelişimi, sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile yakından ilgilidir. Sosyal güvenlik alanındaki gelişmelere hiç kuşku yok ki İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki olağanüstü büyüme bir altyapı oluşturmuştur. Devlet, sosyal harcamalardaki artışın finansmanını sosyal güvenlik katkıları ve vergi gelirlerinin artışından karşılamıştır.²⁹ 1970’lerin ikinci yarısında ekonomik büyümedeki düşme eğilimi ve düşük verimliliğin devam etmesi finansal krizlerin yaşanmasına neden olmuştur.³⁰

²⁸ Hutsebaut., s.4.

²⁹ Pauline Barrett -Reid, “Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlikte Uluslararası Gelişmeler,” **II.Endüstri İlişkileri Kongresi** (İstanbul, t.y.), Çev . Mustafa Delican, Yeni Yüzyıla Doğru Endüstri İlişkileri, Demokrasi, Gelişme ve Çağdaş Çalışma Standartları, Ankara, Kamu-İş Yayını, s.80.

³⁰ Jean Jacques Rosz; “Social Security and the Future,” **The World Crisis in Social Security**, Paris, 1982, s.1.

Kapsanan risklerin sayı itibariyle fazla olması ve oluşturulan fon bütçelerinin oldukça büyük olması, bunun yanında sosyal harcamaların kamu harcamalarının oldukça büyük bir kısmını oluşturması bu krizin ekonomi açısından önemini ortaya koymaktadır.

Gelişmiş ülkelerde (refah devleti anlayışının bir sonucu olarak) sosyal güvenlik harcamaları önemli bir şekilde yükselmiştir. GSYİH içinde %25-35 arasında değişen oranlara ulaşmıştır. Sosyal güvenlik sistemleri olgunlaşmış, eskiden prim ödeyenler, artık aylık almaya başlamış ve aktif/pasif dengesi bozulmuştur.³¹ Esnek ve yeni çalışma modellerinin ortaya çıkması, artan rekabet şartları ve kadınların iş piyasasına daha çok katılımı, sosyal güvenlik maliyetlerini etkilemiştir.³² 1970'li yılların ikinci yarısından 1990'lı yıllara kadar devam eden yüksek oranlı enflasyon gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarının finansman dengelerini bozmuştur. İşin vergilendirilmesi ve **çalışmama için verilen sübvansiyonlar**, iddiaya göre bireyleri çeşitli şekillerde boş zamanlarını çalışma zamanlarıyla değiştirmeye teşvik etmektedir. Örneğin, gönüllü işsizlik, sahte ya da önemsiz hastalıktan dolayı işe gelmeme ya da aktif yaşamdan daha erken emeklilik. Bahsedilen bu tasarruflar, neo-liberal ekonomistler tarafından eleştirilen **pay-as-you-go** prensibi üzerine kurulmuş kamu maaş sistemleridir. Bu tarz sistemler aktif nüfusun gelirinden alınanın dışından finanse edilen yaşlılık maaşını garanti etmektedir. Yardım alanlar bu yüzden ileri yaşa geldiklerinde gerekli olacak ihtiyat oluşturmaya daha az ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu da tasarrufları zayıflatma, yatırım ve ekonomik büyümeden caydırma etkisine sahiptir.

Sosyal güvenlik, endüstrileşmiş ülkelerde çok başarılı ve popüler bir program olarak görülmüştür. 1970'lerde krizle beraber ekonomik büyümenin yavaşlaması ve yaşanan sorunlar, sosyal güvenlik programlarına bakış açısını değiştirmiştir. Bunların bütçesi, kamu harcamalarının içerisinde bir devlet bütçesi kadar olacak derecede büyük bir oran oluşturmuştur. Gelişmiş piyasa ekonomilerinde, sosyal güvenlik harcamaları hızla artmıştır. 1960'ta %3-12 olan GSYİH'nin sosyal güvenlik

³¹ Tuncay, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı, s.352.

³² A.e., s.351-352.

harcamaları %7-23'e yükselmiştir. Hükümetler bütçe ve vergi yüklerini kontrol tedbirleri almaya başladıktan sonra bu büyüme yavaşlamıştır.

Gelişmiş ülkelerde sosyal harcamalara ayrılan pay, günümüzde önemli bir noktaya gelmiştir. Avrupa Birliğinde öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi ve ekonomik uyumlaşma ve istikrarın sağlanması için sosyal altyapının buna uyumlu hale getirilmesi ve istikrarı tehdit etmeyecek boyutta tutulması gerekir. Tabiatıyla bunun için sosyal harcamaların kontrolü gereklidir.³³ Avrupa'da sosyal güvenliğe yöneltilen tepkiler ve tartışmaların bir nedeni de bu olsa gerektir.

Sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH'nin üçte birine ulaşarak, kamu harcamalarının yarısına yakınına ulaşması, kriz ve yeniden yapılanma ile ilgili olarak çalışanların dikkatini sosyal güvenlik sistemlerinin üzerine çekmiştir. Bununla birlikte, mevcut sosyal güvenlik sistemine yönelik olarak o zamana kadar yüksek sesle dile getirilemeyen eleştiriler yöneltilmeye başlanmıştır.

Ekonomik büyümedeki yavaşlama ulusal düzeyde sosyal güvenliği doğrudan etkilemektedir. Son on yılda OECD ülkelerinde reel büyüme oranının ortalama %2-3 arasında değişmesine rağmen, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin uzun dönemde finansman dengesini koruma ve yardımlarda iyileştirme sağlama konusunda başarılı oldukları söylenemez. Bunun yanı sıra, işgücüne dahil olmayanların ve işsizlerin sayısının yüksekliğinden kaynaklanan işgücü piyasasındaki durgunluk, bir yandan sosyal güvenlik programlarına olan katkıların azalmasına, diğer yandan bu programlardan yararlananların sayısının artmasına bağlı olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının finansal yapısının olumsuz yönde etkilenmesine neden olmuştur. Bu şartlar altında devletlerin sosyal güvenlik alanındaki yükümlülüklerini özel sektöre ve bireylere aktararak finansman sorunlarını çözmeye yönelmeleri şaşırtıcı bir gelişme değildir. Diğer yandan, sosyal güvenlik yardımlarının süresinin sınırlandırılması veya hak kazanma şartlarının zorlaştırılması yoluyla maliyetlerin azaltılması çabaları sürmektedir.³⁴ Nüfus yaşlanmakta ve doğumlar azalmaktadır.

³³ TİSK, Dür.yada, s.5.

³⁴ A.e., s.7.

Nüfusun yaşlanması ve tıbbî bakım maliyetlerinin yükselmesi, daha yaşlı nesle transferlerdeki ciddi artışlar için düşündürücü olmuştur. Sağlık hakkının bir insan hakkı olarak kabul edilmesi ve tedavi edici sağlık hizmetlerine yönelme, sağlık bakımı ve koruma maliyetlerini artırmıştır. Gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarına ayrılan pay GSYİH'nin % 8'ine, sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı da %25'e ulaşmıştır.³⁵ Tek ebeveynli ailelerin ve hayatını kazanamayanların artışı refah bütçesinin yükünü artırmıştır. Kamu yardımı politikalarının programları eleştirilerin odak noktası olmuştur. Çünkü politikalar çalışma şevkini kırarak ve harcamaların ekonomik karşılığını arttıracak bir doğrultuda gelişmektedir.

Sosyal güvenlik programları, başta yardımların yükü olmak üzere, azalan satın alma gücü ve istihdam ve tasarruf seviyeleri üzerindeki caydırıcı etkileri nedeniyle rekabet ve istihdamı zayıflattığı ithamlarına maruz kalmıştır.³⁶ Buna rağmen sosyal güvenliğin, piyasaların küreselleşmesiyle eş zamanlı olarak iş piyasasındaki esnekleşme eğilimleri, aile hayatındaki düzensizlik ve çözülmeden kaynaklanan değişiklikler, artan işsizlik ve azalan iş güvencesi, ücret farklılıklarındaki artış ve kendi işinde çalışanların konumundaki kötüleşme gibi nedenlerle ortaya çıkan yeni sosyal sorunlara çözüm bulması istenmektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri, bütün dünyada artan büyüklükte finansal sorunlarla karşı karşıyadır. Bunlar ona yönelik eleştirileri artırmaktadır. Özellikle girişimlerdeki rekabete zarar verdiği ve bunun yanında işsizliğin yapısal hale gelmesi ve artışına yol açtığı söylenmektedir. Aynı zamanda sorumsuz ve bağımlı davranışlara ve yanlış tavırlara yol verdiğinden dolayı ekonomik yaşama gücünü yıpratmış iddia edilmektedir.

Küreselleşme sürecinde meydana gelen değişmelere ve uluslararası rekabet şartlarına uyum sağlamak için gelişmiş ülkeler, sosyal harcamaları azaltma gereğini duymaktadırlar. Hakların özünü koruyarak sosyal güvenlik giderlerini kısma eğilimi bu nedenle yaygındır.³⁷ Ayrıca bu zorunluluklara rağmen sosyal güvenlik hizmetine

³⁵ TISK, Dünyada, s.7.

³⁶ Euzeby, s.3.

³⁷ Nami Çağan, "Sosyal Güvenlik Reformu Üzerine," *Zaman*, 10 Eylül 1998, s.2.

talep artmaktadır. Ancak vergi gelirleri düştüğü için bu ihtiyaç karşılanamamaktadır. Bunun telafisi için devletin sosyal harcamalara kaynak bulması gerekmektedir.³⁸ Bazı hizmetlerin kapsam dışı bırakılması veya azaltılması ile (aile yardımları gibi) sosyal harcamaların kısılması yoluna da başvurulmaktadır.

c. Diğer Nedenler

Kamu güveninin zayıflamasına bağlı sorunlar çok az dikkat çekmiştir. Açık olarak sosyal güvenliğin değeri hakkında kamunun eğitime ihtiyacı vardır. Sosyal güvenliğin hedeflerine ulaşmasının etkinleştirmek ve finansal sorunları çözmek için kamu güvenliğini yenileme (restoring) yararlı olacaktır.³⁹ Sosyal güvenliğin ekonomik ve sosyal faydalarını karşılayabilmek için deneye ve gözleme dayalı kanıt getirmeğe ihtiyaç vardır. Sadece maliyetleri değil, aynı zamanda bu kanıtı karar alıcıların dikkatine sunmak gerekmektedir.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri, gelişmiş ülkelerde oldukça genişlemiş, ancak talepleri yine karşılayamamıştır. Sorunlar da yapısal hale gelmiştir. Bu çerçevede, hükümetlerin bütçe ile ilgili sorunlarını çözmeleri için uyarılmaları dikkat çekicidir. Aynı zamanda toplumun daha hassas üyelerinin -fakir yaşlılar, tek kalmış ebeveynler ve onların çocukları, işsiz ve diğer kesimlerin- bu konuda duyarlı olmaları da ilgi uyandırmaktadır. Gerçek, ihtiyarî sosyal koruma tedbirlerinin ya yardım ödemelerinin sürekliliğini sınırlandırarak ya da aranan şartları ağırlaştırarak düşürülmesi gereken ilk yardımlar arasında düşünülmektedir.

Sosyal harcamalar, hükümetin üzerine bir yükür, aynı zamanda kontrolü hassas bir politikayı gerektirmektedir. Bütçeleri dengelerini zorlamakta ve faiz yükünü artırmak suretiyle yatırımları azaltmaktadır. Sosyal harcamalar önemli ölçüde artarak hükümet bütçeleri içinde önemli bir orana ulaşmıştır. 1960'ta sosyal güvenlik

³⁸ İşveren, Sayı.11, Eylül 1998, s.4.

³⁹ Sheila B. Kamerman, "Sosyal Security : Has Proved Its Worth-Now It Must Adapt," *Social Security Tomorrow : Permanence And Change*, Studies and Research No.36, Geneva, ISSA, 1995, s.9-10.

transferleri hükümetin mevcut gelirlerinin % 25'ine ve OECD bünyesinde toplam GSYİH'nin %7'sine tekabül ediyordu. 1990'da bu oranlar % 37 ve % 15'e yükselmiştir.⁴⁰ Gelişmekte olan ülkelerde ve alt gelir grubunda yer alan ülkelerde bu oranlar çok düşüktür. Gelir dağılımının oldukça bozuk olduğu ülkelerde bu oranın düşük olması dikkat çekicidir. Bu da sosyal güvenliğin yeniden dağıtım özelliğinin gerçekleştirilemediğini ortaya koymaktadır.

Sosyal güvenliğin esas amacı, çalışma motivasyonunu sağlamak için yarın endişesini hafifletmek ve aynı zamanda sosyal dayanışmayı temin ederek sosyal barışı güçlendirmek ve büyümenin kesimler arasında gelir dağılımını bozmaması hedefi gözetilmek suretiyle sosyal adaletin sağlanması hedeflerinin gerçekleştirilmesine dayanır. Bu hedeflerin gerçekleştiğini söylemek güçtür. Gerçekte sorunların hala çözülmemiş olması, sosyal güvenliğe yönelik eleştirileri artırmaktadır. Sosyal güvenliğe tahsis edilen kaynaklar artmakla beraber, sosyal güvenlik ihtiyacı da artmıştır. Sosyal güvenlik sistemleri, gelişme olarak çok mesafe almışlardır. Sosyal sigortaların kurulduğu ve geliştiği dönemler ile bugünün sorunları çok farklıdır. Sosyal güvenlik maliyetleri artmıştır ve talepleri karşılamak için yeni arayışlar ve reformlar kaçınılmazdır. Sosyal güvenlik primlerinin artması ve ücret artış talepleri istihdamı olumsuz etkilemektedir. Çalışma hayatı dışında kalanlar, iş bulamayanların artışı, kronik işsizlik, kapsam dışındaki diğer kesimlerin sorunlarının çözümü hala uzak bir hedeftir. Aktif/pasif dengesinin çalışanlar aleyhine bozulması ve işsizlik yardımları, çalışma şevkini kırmaktadır.⁴¹ Özetle sosyal güvenlik yardımları, insanları atalete sevk ederek amacından uzaklaştığı yönünde eleştirilere hedef olmaktadır. Sorumluluk duygusunun azalması, tasarrufu ve verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir.

Sosyal güvenliğin politika anlayışı, yapısal gelişimi, hedef alınan kitlelerin seçimi ve hedeflerin tayini bakımından ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır. Gelişmişlik farkı ve toplum yapısı, sosyal güvenliğin anlayışına ve gelişimine yön

⁴⁰ Einar Overbye, "Explaining the Evolution of Social Security in Modern Societies," **Social Security Tomorrow: Permanence and Change**, Studies and Research No.36, Geneva, ISSA, s 103-104.

⁴¹ Alper, Yeni Bir Yüzyıla Girerken-1, s.14.

veren temel nitelikler olmaktadır. Refah toplumunun sosyal güvenlik anlayışı ile bugünkü toplumun yapıları ve amaçları eş değildir. Sorunlar arasında bazı benzerlikler bulunsa da çözümlerin aynı özelliği taşıması mümkün değildir. Büyüme ve sosyal harcamaların büyüklüğü ile sosyal güvenlik hizmetinin kapsamı bakımından aralarında önemli farklılıklar gözükmemektedir. Gelişmekte olan ülkelerin, daha az bedelli bir ekonomik gelişme ile kendilerine özgü insana endeksli bir yaşam biçimini seçmeleri, refah toplumunun ekonomik adamının sorgulandığı, topluma yabancı aile yapılarının yaygınlaşmasına yönelik tepkilerin meydana çıktığı bir yeniden yapılanma sürecinde daha rasyoneldir.

Dünyanın yoksul kesiminde demokrasi henüz hayata geçirilememiştir. Dünya nüfusu oransız bir şekilde ve yoksul bölgeleri derinden etkilemektedir. Ekonomik gelişmede denge bu bölgelerin aleyhine olmaktadır.⁴² İletişimin imkanlarının ve gelir farkının artması, insanların giderek daha fazla huzursuz olmasına yol açmaktadır. Ancak şunu da kabul etmek gerekir ki, sistem ve gelişmişlik benzerliklerine rağmen, dünyada henüz evrensel ve ideal bir sistem kurulamamıştır. Çünkü her topluluğun, kültürel, siyasal ve sosyo-ekonomik şartları ile tarihî zemini birbirinden farklı olabilmektedir.

İşsizlik yardımı, 1970'lerin ortalarından bu yana birçok gelişmiş ülkede büyükçe görülen işsizlikteki göz alıcı artışta esas bir rol oynamadığı söylenmektedir. İşsizliğin nedenlerinin yukarıda ne kadar büyük ve daha direkt nedenleri olduğu tartışılmıştır: Uzun dönemli işsizlerin (12 aydan fazla) büyük bir çoğunluğu bir yardımdan çok az faydalananlar olduğu tesbit edilmiş ve bunların nüfus içindeki oranının kayda değer şekilde yükseldiği gözlenmiştir. Birçok ülkedeki fakirlik artışında uzun dönemli işsizlik asıl faktörlerden birisi olmuştur.⁴³ Öte yandan yüksek işsizlik süreçlerinde işsizlere ödenen aylık, tüketime ve girişime faydalı bir destek sağlamış ve sonuçta yardım istihdam durumundaki herhangi bir azalmayı engeller hale gelmiştir.

⁴² Zbigniew Brezinski, *Kontrollden Çıkmış Dünya*, Çev. Haluk Menemencioğlu, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, 1994, s.205-206.

⁴³ Euzeby, s.8.

B- GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK YETERSİZLİĞİ VE NEDENLERİ

1. Sosyal Güvenlik Yetersizliğinin Anlamı

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik krizi yoktur. Sosyal güvenlik programlarına ayrılan kaynaklar yeterli olmadığı için, olgunluk aşamasına ulaşamamış, sistemlerin risk ve nüfus kapsamı da sınırlı kalmıştır. Bu nedenle sosyal güvenliğin gelişmekte olan ülkelere yetersizliğinden söz etmek mümkündür. Özetle, gelişmiş ülkelere olgunluk tecrübesini yaşayan sistemlerin ciddi bir kriz içinde olduğunu, gelişmekte olan ülkelerin ise sınırlı kaynakları nedeniyle yetersizlik sorunu yaşadığını söylemek mümkündür.

2. Sosyal Güvenlik Yetersizliğinin Nedenleri

a. Ekonomik Büyümedeki Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Programları

Son yıllarda gelişmekte olan ülkelere yapısal düzenleme programları ile nüfusun yaşam şartlarının düşürülmesi, ekonomik büyümede duraklama, ödeme dengelerinde negatif eğilimler, kronik bütçe açıkları gibi sorunların yaşandığı dönemlerin olduğunu söylemek mümkündür. Bu programlarda tavsiye edilen tedbirler, uluslararası kurumlar tarafından tasarlanmakta ve uygulandıkları ülkelerin farklılıklarına rağmen önemli benzerlikler göstermektedir. ISSA'nın 25 nci Asamblesi'nde sunulan I. Raporda b programların ortak özellikleri şu şekilde sıralanmıştır:

1. Ekonomik liberalizm anlayışı, yatırım ve ticaretin liberalleştirilmesi, fiyat kontrolleri ve iç piyasanın korunması, piyasa ayarlama mekanizmasının serbestleştirilmesine dayanmaktadır.
2. Duruma bağlı olarak kamu girişimlerinin tasfiye, yeniden yapılanma veya özelleştirilmesine yol açabilecek devletin ekonomiden çekilmesi,
3. İşten çıkarmalar, erken emeklilik, ücretlerin düşürülmesi, dondurulması v.s. gibi devletin ya da şirketin mevcut maliyetlerinin kısılmasına dayanan harcamaların azaltılması politikası,

4. Para ve finansal açıdan para düzenlemeleri, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve faizlerin yeniden düzenlenmesi.⁴⁴

Bu programlar, işlerin tasfiyesi ve istihdamın azaltılması gibi sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkileyecek özelliklere sahiptir. Bunun dışında ücretlerdeki düşüş, katkıları da etkilemektedir. Güçlü tahvildeki paraya karşı yerel tahvildeki paranın değer kaybetmesi ve enflasyondaki yükselme, kârların yükselmesine rağmen reel anlamda değer kaybı, sosyal güvenlik açısından olumsuz diğer etkilerdir. Örneğin Tanzanya'da Ulusal Sigorta Fonu'nun yatırımları, dönemin döviz kurunda 200 milyon\$'dan fazla ederken 1993'te sadece 8 milyon\$'a karşılık gelmiştir. Sosyal güvenlik fonlarının para politikalarının sonucu olarak negatif dönüş oranlarıyla karşılaşabileceği ve bu yüzden sigortalıların alım gücünü devam ettirecek ödemeleri gerçekleştiremeyeceği açıktır. Bu programlar ile enflasyonun en çok hissedildiği alan idarî maliyetler olmuştur.⁴⁵ Bu dönemlerde genellikle esnek politikalar takip edilmediği için alternatif politikalara yer verilmemektedir.

b. Devletin Etkinlik Alanının Daralması

Son dönemlerde devlet, gelişmekte olan ülkelerde hedeflerini gerçekleştirememiştir. Devlet müdahalesine yer veren karma ekonomiler de bu tecrübeye dayanarak piyasa sistemine yönelmişlerdir. Küreselleşme ile beraber devletin etkinlik ve büyüklüğünün çeliştiği kuruluşlar yaygınlaşmaya başlamıştır. Uluslararası şirketler ve diğer kuruluşlar, devletin etkinlik alanını ve işlevlerini etkilemektedirler. Ayrıca özelleştirme ile devlet, artık stratejik endüstrileri ve gelişmeleri kontrol edememektedir. Devletin otoritesinin ve etkinlik alanının azaldığını ifade etmek mümkündür.⁴⁶ Yeniden yapılanma çalışmalarında devletin büyümesi yerine faaliyetlerinin etkinleştirilmesi felsefesi ön plana çıkmıştır.

⁴⁴ ISSA, Developments and Trends:1993-1995, s.56-57.

⁴⁵ A.e., s.57-58.

⁴⁶ Nilüfer Bozkurt, "Globalleşme ve Devlet," İktisat Dergisi, Sayı.382, Eylül 1998, s.55.

c. Kaynakların Yetersiz Olması

Gelişmekte olan ülkelerin formal kapsamı, birtakım imkanlardan yoksundur ve alt yapı eksiklikleri bulunmaktadır. İlk olarak insana yönelik yatırımlar çok yetersizdir. Ödemeler ve yardımlar imkanlar ölçüsünde yapılmaktadır. İş kazası yardımları çoğu gelişmekte olan ülkelerde mevcuttur. Yaşlılık ve sakatlık halleri ile kazadan kurtulanlara para yardımı büyük ölçüde yaygındır. Hastalık ve hamileliği kapsayan programların bulunurluğu daha kısıtlıdır; hatta aile ödeneği programlarının bulunuşu da öyledir. Az sayıda da olsa bazı gelişmekte olan ülkeler, işsizlik yardımı yapmaktadır. İkinci olarak, birçok proje, yalnızca devlette çalışan işçileri ve yarı formal sektörler ile işgücünün istikrarlı, istihdamın düzenli olduğu ve açık bir işçi-işveren bağının mevcut olduğu madencilik, imalat veya tesislerdeki organize istihdamda bulunan işçileri kapsamaktadır. Tarım sektöründeki ve çiftlik olmayan tarımsal istihdamdaki işçiler ile kentsel kayıt dışı sektördeki işçilerin büyük bir kısmı bu kapsama dahil değildir. Üçüncü olarak, formal sosyal güvenliğin bölgesel dağılımı üçüncü dünya ülkelerinde çok düzensizdir. Yüksek ölçüde kentleşmiş, Latin Amerika'nın orta gelirli ülkeleri ve Karayipler nispeten iyi gelişmişken, bu ülkeler dışında birkaç istisna olmakla beraber varlığı çok kısıtlıdır. Dördüncü olarak, formal sosyal güvenlik sistemleri birçok bakımdan düzensiz çalışmaktadır. İşveren sorumsuzluğu yaygındır. Örneğin, iş kazası ve hamilelik gibi. Sigortalı ve onların işverenlerinden katkıların düzenli ve zamanında tahsil edilmesi kolay değildir.⁴⁷ Tasarruf sandıkları yeterli emeklilik ödenekleri sağlamaz. İdarî harcamalar yüksektir, ödeme geciktirilir ve külfetli prosedürlere tabidir. Birçok proje, aktüer ve finansal dengesizliklere denk gelmektedir.

Açıkça formal sistemlere güven, gelişmekte olan ülkelerde hem onların ekonomik gelişme seviyelerinden hem de ekonomik yapılarından kaynaklanan birçok nedenden ötürü yaygın değildir. Esaslı olarak formal sistemlerin ortaya çıktığı endüstrileşmiş ülkelerdeki yoksulluk tanımı, düşük gelire sahip gelişmekte olan ülkelere uygulanmaz. Zira onların durumlarında yoksulluk oranı yüksektir, sürekli.

⁴⁷ S. Guhan, "Social Security Options for Developing Countries," *International Labour Review*, C.133, No.1, 1994, s.36.

Bu durum, söz konusu ülkelerin ekonomilerinin birçok yapısal nitelik taşıdığından kaynaklanmaktadır.

Fakir ülkelerdeki yoksulluğun varlığı ve büyüklüğü müdahale için bir çeşit neden durumundadır. Birçok kısıtlama, sosyal güvenliğin geleneksel sosyal güvenlik modelini uygulanamaz hale getirmektedir. Kredi ve sigorta piyasaları gelişmemiştir. Devlet, özel sektörün faaliyetlerini kısıtlamaktadır. Sosyal güvenliğin kapsamı yetersizdir. Çünkü iş piyasası sabit olmayan ve düzensiz işçi istihdamı ile işlemektedir. Ayrıca buna bütçeden sosyal yardım sağlanmaktadır. Vergi kaynakları (özellikle gelirler üzerindeki doğrudan vergilerden) sınırlıdır.⁴⁸ Aynı zamanda, bütçe kaynaklarından karşılanan hizmetler, örneğin altyapı tesisleri, ilk öğrenim ve ilk sağlık bakımı için kaynaklar da yetersizdir. Korumaya muhtaç olanlara yardım yapılmasında gelir ölçülmesi yaygındır.

Formal modelleri etkisiz kılan diğer iki özellik, ihtiyaç duyanların sorunlarının çözüm gücü, gelir kaybı veya gelir kesilmesi nedeniyle işsizliktir. Nüfus coğrafi ve meslekî yönleri açısından dağınık olup idarî olarak ulaşılması güçtür. Yüksek işsizlik, endüstrileşmiş ekonomilerdeki geçici ve periyodik açık işsizlikten çok eksik istihdamdır (kısa süreli, farklı mesleklerin düzensiz istihdamı). İşsizlik ve yoksulluk yaygındır. Gelişmekte olan ülkelerdeki fakirler istihdam eksikliğinden dolayı fakir değillerdir (gerçekte onlar güçlerinin üzerinde çalışırlar); ancak onlar düşük ücretlerle düzensiz olarak istihdam edilirler veya serbest meslekten düşük gelirler elde ederler. Özetle gelişmekte olan ülkeler için Fransa, İngiltere ve ABD'nin sosyal programlarını dikkate almak bir anlam ifade etmez. Ne Beveridge ne Bismarck ne de Roosevelt'in gelişmekte olan ülkelere sosyal güvenlik için bir model olmaları kolay değildir.⁴⁹

Gelişmekte olan ülkelere sosyal güvenliğe ayrılan kaynaklar artmakla birlikte bu artışın gelişmiş ülkelerdeki gibi %30'lar seviyesine yükselmesinin mümkün olmadığı ileri sürülmektedir. Sosyal güvenlik alanında ilerleme,

⁴⁸ Guhan, s.37.

⁴⁹ A.e., s.37.

kaynakların sınırlı olması ve başka sorunların buna eklenmesiyle hedeflere ulaşmak güçleşmektedir. Beşerî sermaye bu ülkelerde azınlık durumundadır.⁵⁰ Diğer altyapı eksiklikleri ile beraber bir sosyal güvenlik stratejisi henüz bulunmamaktadır.

Bessis, gelişmekte olan ülkelerin kaynakları üzerindeki en büyük tahribatı borç ödemelerinin oluşturduğunu savunmaktadır :

1980'lerin ilk yıllarında güney devletleri alacaklılarına sermaye ihraç eden ülkeler durumundaydılar. OECD'ye göre bu on yılda güneyden gelen sermaye 400 milyar\$'ı geçmiştir. Tek başına Latin Amerika 1984-1989 yılları arasında alacaklılarına kuzeyden aldığından 153 milyar\$ daha fazla ödemiştir. Borç azalmalarına rağmen, borçlu ülkeler yine de yüklerinden kurtulamamıştır. Faiz oranlarının yüksekliği sebebiyle güney ülkelerinin toplam borçları 1994'te 2 trilyon\$'a ulaşmıştır. Güneyin vadesi dolan faizlerinin alınması ekonomileri üzerinde ayrı bir yük oluşturmaya devam edecektir.⁵¹

Kaynakları yetersiz olan bu ülkelerin iç ve dış borçların olumsuz etkilerini yaşadığından sosyal harcamalara yeterli kaynak ayıramamaktadır. Türkiye'nin 2002 yılı bütçesinin yaklaşık yarısı faiz ödemelerine gitmektedir. Bu durumda Türkiye'nin ne çok ihtiyaç duyulan aktif istihdam politikalarına, ne de yoksulluğun genişlemesini dikkate alarak sosyal harcamaları artırması mümkündür.

Gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı bu kısır döngü ve finansman güçlüklerini aşabilmeleri için borç sorunlarına mutlaka çözüm bulmalarını gerektirmektedir. Bu ülkelerin sosyal ödemelerde iç karartıcı krizlerle karşılaşmamaları ve yoksulluğun artmaması için borçların silinmesi veya ertelenmesi başvuracak yolların başında gelmektedir.

d. Kayıt Dışı Çalışmanın Artması

Kayıt dışı sektörün varlığı riskleri artırmakla birlikte kaçak çalışanların kapsama alınmasını güçleştirmektedir. Bu sektörün varlığı, aslında gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenliğin işleyişini olumsuz etkilemektedir. Kaynakların ve sermayenin yetersizliği bu sektörün ortaya çıkmasının önemli nedenlerindendir. Burada emek istihdamı daha yoğundur. Daha çok vasıfsız ve yarı vasıflı işçiler çalışmaktadır. Bu ülkelerin yapısal sorunu olduğu için bunu radikal tedbirlerle

⁵⁰ Peker, s.11-12.

⁵¹ Sophie Bessis, "Kuzey, Güney Tarafından yağmalandı mı?," Üçüncü Dünyanın Sonu Mu?, I.B., İstanbul, İletişim, 1998, s.77.

çözmek mümkün değildir. Geçiş tedbirleriyle kayıtlı sektöre dönüştürmek gerekir. Devlet yardımları ve uluslararası kuruluşların katkıları ile buna çözüm bulunmasının daha gerçekçi olacağı düşünülmelidir.

e. İşsizlik ve Fakir Nüfusun Artması

Düşük gelirli ülkelerdeki sosyal güvenlik tesisi, pratikte bunu daha zengin ülkelerde yapmaktan çok farklı bir yapıda gerçekleşmektedir. Bu ülkelerde doğal felaketler insanları sık sık yoksulluğa itmektedir. Çünkü altyapı eksikliği felaketin yıkıcılığını arttırmakta ve kaynaklar da yetersiz kalmaktadır. Sonuçta, felaket ve kıtlık yardımları, bu ülkelerde önemli bir ihtiyaç haline gelmektedir. Bu ülkelerde fakirlere yardım nüfusun büyüklüğü bakımından önemlidir. Tabii ki nüfusun % 75'ine veya %15'ine yardım sağlamak aynı şey değildir.⁵² Finansal pazarların ilkel, iş bulmanın tesadüfi ve emeklilerin cahil olduğu bir yerde bir sosyal güvenlik sisteminin tasarlanması güçtür.

Gelişmekte olan ülkelerdeki yeni yoksul gruplarının ortaya çıkması sosyal güvenlik imtiyazlarını artırmıştır. Aynı zamanda halkın bir kısmında yüksek vergileri ödeme hususunda bir isteksizlik vardır. Devlet kuruluşları da bu yüksek vergi ve primleri ödemekten kaçınmaktadırlar.⁵³ İşsizliğin yüksek olduğu ve sermaye kıtlığı olan ülkelerde sosyal maliyetler, önemli bir yüküdür. Onun için bu ülkelerde yaşam standartlarını yükseltmek ve fakirliğin genişlemesini engellemek güç olmaktadır.

f. İstikrarsızlık ve Siyasî Sorunlar

Gelişmekte olan ülkelerin kaynakları sınırlıdır. Yüksek enflasyon nedeniyle bütçe açıklarının sıkı bir şekilde kontrolü gerekmektedir. Her şeyden önce, istisnalar dışında, sosyal güvenlikle ilgili harcamalar oldukça sınırlıdır. Ayrıca yüksek

⁵² United Nations, World Situtation :1993, s.138.

⁵³ A.e., s.143.

enflasyon nedeniyle bütçe açıklarının kontrolü gerekmektedir.⁵⁴ Bu durum, ekonomik krizin etkilerini gelişmiş ülkelerden farklı bir tarzda yaşayan diğer ülkelerde, ekonomik istikrar programlarının faturasının sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmesiyle daha kötüleşmiştir. Birçok ülkede, istikrar programları çerçevesinde kamu harcamalarını azaltan önlemler söz konusu olduğu zaman, hükümetler sosyal güvenlik harcamalarını kısma eğiliminde olmuşlardır. Çok çeşitli, karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemleri mevcuttur. Koruma kapsamına alınan kişi sayısı ve tehlikeler açısından eksiklikler vardır. Türkiye’de olduğu gibi, bu ülkelerin büyük bir çoğunluğunda da işsizlik ve aile ödenekleri sigorta kolları sosyal güvenlik sistemi tarafından kapsamamaktadır.⁵⁵ Sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınanların nüfusa oranı da düşüktür.

C- GEÇİŞ EKONOMİLERİNDE DÖNÜŞÜM

1. Geçiş Ekonomilerinin Sorunları

Sosyalist ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçen bütün ülkeler, ilk yıllarda olumsuz gelişmelerle karşılaşmıştır. GSYİH, % 40 ve üzerinde düşmüştür. Günümüzde bile 1989’daki değerlerinin altındadır.(Tablo 9) Enflasyonun aşırı yükselmesi, para biriminin değer kaybı, bütçe açığı dikkat çeken olumsuz gelişmeler olmuştur. Bazı ülkeler hariç (Polonya, Slovenya ve Slovakya) eski konumlarına dahi ulaşamamışlardır. Geçişin ilk yıllarına göre bugün daha istikrarlı durumdadırlar. Ancak işsizlik sorunu önemini korumakta, işsizler arasında gençlerin ve kadınların oranı dikkat çekmektedir. Konut sorunu sebebiyle iş mobilitesi düşük olduğundan işgücü dengesini sağlamak güçleşmektedir. Ayrıca iş güvencesinin yetersiz olması bu sorunun tehlike boyutunu daha da artırmaktadır. Dönüşümde yaşanan sosyal sorunlardan birisi de doğum oranının düşmesi ve ölüm oranının yükselmesi olmuştur.

⁵⁴ TİSK, XX.Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu, (Ankara, 5-6 Aralık 1998), Ankara, [1999], s.139.

⁵⁵ Peker, s.12.

Güney Avrupa'daki çocuk ölümleri Afrika'daki seviyeye ulaşmıştır. Bulgaristan'da bu oran yaklaşık binde 14'tür. Bu veriler AB ortalamasının üzerindedir.⁵⁶

Tablo 8:GSYİH Büyüme Oranları(%)					
Ülke	1989	1990	1991	1992	1993
Arnavutluk	11.7	-13.1	-29.4	-6.0	3.0/4.0
Bulgaristan	-0.3	-17.5	-16.7	-7.7	-6.0
Çek Cum.	2.4	0.8	-14.9	-7.1	-0.5
Slovakya	1.1	-3.8	-15.3	-6.0	-6.5
Macaristan	0.4	-3.3	-11.9	-5.0	-2.0
Polonya	0.2	-11.6	-7.6	1.0	4.0
Romanya	-5.0	-7.4	-13.7	-15.4	-

Kaynak: United Nations : **Older Persons in Countries with Economies in Transition:Designing a Policy Response**, New York, 1997, s.68.

2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

Sosyal güvenliğin yeni modelleri ve daha geniş bir terimle ifade edilirse sosyal siyasetin kendisi kamu tartışmasının merkezi durumuna gelmiştir. Politik gelişmeler reform programlarının sosyal etkisini ikinci plana itmiştir.⁵⁷ Politikacılar geçişin sosyal karışıklıklarını anlamakta güçlük çekmişlerdir. Kısa dönemde, devlet bunların istikrar programlarının ters etkilerini yumuşatmak için savunmak ve sosyal tansiyonu düşürmek için geniş tedbirler almak zorunda kalmıştır. Bu adımlar yükselen fiyatları ve işsizlik yardımlarını dengelenmek için yoksulluk yardımlarını kapsamıştır.

Yaşlılar, geçişteki ekonomilerde finansman güçlükleri ve artma eğilimindeki enflasyondan dolayı hayat standartlarını korumakta güçlük çekmektedirler. Bazı durumlarda maaşların yüksekliği, sosyal güvenliğin artan maliyetlerinin ana faktörlerinden biri olmuştur. Makro ekonomi ve fiyatların istikrarlı olması zorunluluğuna rağmen sosyal güvenliğe yönelik taleplerin arttığı gözlenmektedir. Sosyal güvenliğin etkili bir şekilde devam etmesi ve finansman güçlükleri olmadan hizmet vermesi öncelikli bir politika haline gelmektedir. Bunu

⁵⁶ Werner Gumpel, "Doğu ve Güney Avrupa'daki Makro Ekonomik İstikrarın Sosyal Problemleri," Prof.Dr.Nusret Ekin'e Armağan, Çev. Atpay Hekimler, Ankara, TUHİS, 2000, s.91-92.

⁵⁷ U.N.Social Situation :1993, s.142-143.

gerçekleştirmeden önce değişim yönteminin tespiti politik tartışmalara neden olmaktadır. Başta Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde piyasa ekonomisine geçiş süreci sosyal güvenlik sistemlerini etkilemektedir.⁵⁸ Eski planlı ekonomilerdeki devrimsel değişikliklerin zamanlaması, öncelikle Afrika'nın gelişmekte olan ülkelerinde, Asya ve Avrupa ve Amerika'da ve dünyanın diğer birçok bölümündeki sosyal güvenliğin gelişmesini etkileme potansiyeline sahiptir.⁵⁹ Eski planlı ekonomilerde gelişmiş sosyal güvenlik yaklaşımları piyasa yönelimli ülkelerden farklıdır. Ayrıca bu ülkelerde fakirlik içinde yaşayan vatandaşlarının artan talepleri, artan işsizlik, hayat şartlarının güçleşmesi ve hayat pahalılığındaki artışlara rağmen sosyal güvenlik ve sosyal yardım programlarında yeni yapılan düzenlemeler, ihtiyaçları karşılamaktan uzak kalmıştır.

3. Sosyal Güvenlik Krizinin Nedenleri

a. Yapısal Sorunlar ve Uyum

Eski merkezi planlı ekonomilerin yapısal sorunları bulunmaktadır. Enflasyon bunların başında gelmektedir. Piyasa ekonomisine yönelen bu ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinde uyum güçlükleri yaşanmaktadır. Sosyal harcamalar, hükümet bütçelerini etkilemektedir.

Geçiş ekonomisine sahip ülkelerde yüksek ve devamlı işsizlik, bu ülkeler için asıl güçlüğün etkin iş yasaları ve başka kurumlar (toplu sözleşme, sendikalar, asgarî ücret gibi) geliştirmek olduğu anlamına gelir. Bu kurumlar bir yandan yeni iş imkanları oluşumunu tetiklerken bir yandan da işçi haklarını (iş güvencesi, asgarî güvenceler gibi) korumalıdır. Büyük ölçüde formal yapıda bir iş piyasası ve daha yüksek gelir düzeyleri; uygulanabilir ve çalışmak için motivasyon içeren işsizlik sigortası programları ve bazı seçilmiş aktif iş piyasası programlarının işlerini kaybetme ve yetenek azalması riskine karşı işçileri korumada kullanılabilmesi

⁵⁸ TİSK, Dünyada, s.6.

⁵⁹ ISSA, Developments, s.10.

demektir.⁶⁰ Bu sorunlar, piyasa ekonomine geçişin uzun bir zamana yayılması ve yumuşak bir şekilde gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır.

Her iki gruptan ülkelerde pasif ve aktif iş piyasası müdahalelerinin finansal yükü dikkate alınmalıdır. Bu arada akılda tutulması gereken şey yüksek istihdam vergisinin ve özellikle de maaşlardan alınan verginin finansal yer değiştirme (fiscal displacement) ve negatif istihdam etkisidir. İş piyasası müdahaleleri ancak yeterince yüksek sosyal geri dönüş oranlarına sahipse ve işçi ücretlerinin yoğun bir şekilde vergilendirilmesi ile sonuçlanmıyorsa (bu olay, istihdamın büyümesini engeller) desteklenebilirler.⁶¹ Finansman güçlükleri ve yaşanan olumsuz ekonomik gelişmeler, programların uygulanmasını tehdit etmekte ve sık sık revizyona gidilmesine neden olmaktadır.

Tablo 9 : Kamu Sosyal Harcamaları ¹ (GSYİH Oranı, %)				
Ülke	1989	1990	1991	1992
Arnavutluk	13.4	15.8	28.9	-
Bulgaristan	19.9	20.6	24.7	24.4
Çek Cumhuriyeti	22.2	22.9	22.5	-
Slovakya	24.4	25.5	27.3	28.6
Macaristan	24.5	26.6	31.5	-
Polonya	-	-	-	-
Romanya	14.2	16.7	16.5	-

Kaynak :United Nations, Older Persons, s.69.

¹ Sosyal güvenlik, sağlık ve eğitimi kapsamaktadır.

Geçiş ekonomilerine sahip ülkelerde uyum sorunlarına karşın sosyal harcamalarda artışın devam etmesi olumlu gelişme olarak sayılmalıdır. (Tablo 9) Sosyal bütçenin içinde emeklilik harcamaları önemli bir oranı oluşturmaktadır. (Tablo 10)Yüksek oranlı işsizlik, negatif büyüme ve reel ücretlerdeki düşüşler geçiş

⁶⁰ Mansoor Rashid-Jan Rutkowski, "Labor Markets in Transition Economies:Recent Developments and Future Challenges," 2001,(Çevrimiçi)
<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/View+to+Link+WebPages/A526F7A0573D713485256A5200703F29?OpenDocument;12.9.2001>, s.38-39.

⁶¹ A.e., s.38-39.

ekonomisine sahip ülkelerin yaşadığı istikrar sorunlarıdır.⁶² Bu ülkelerin geçiş sürecini olumlu geçirmeleri için uluslararası kurumların ve diğer ülkelerin yardımlarına ve uzun vadeli bir geçiş dönemine ihtiyaçları vardır.

b. Finansman Güçlükleri

Geçiş ekonomisine sahip ülkeler, ekonomik büyüme konusunda yetersiz bir gelişmeye sahiptirler. Sermaye akımı gelişmemiştir. Olumsuz konjonktürel gelişmeler sistemi oldukça etkilemektedir. Emeklilik sistemindeki değişiklikler(erken emeklilik) ve vergilerin toplanmasındaki güçlükler, sistemin finansmanını güçleştirmektedir.⁶³ Sonuçta bu ülkelerdeki yardıma muhtaç insan sayısı artmakta ve yardımlar yetersiz kalmaktadır.

Tablo 10: Emeklilik Aylığı Harcamaları (GSYİH,%) 1990-96							
Ülke	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bulgaristan	8.7	9.1	10.0	11.0	9.7	8.1	7.3
Çek Cum ¹	7.9	7.5	7.5	7.6	7.7	8.2	8.4
Makedonya	-	-	11.1	14.6	12.0	10.4	10.4
Macaristan	-	10.5	10.4	10.4	11.4	10.5	9.7
Polonya	8.7	14.2	15.8	15.8	15.8	14.1	13.9
Romanya	7.9	7.5	7.1	8.0	8.0	6.8	7.0
Slovenya	-	9.3	12.5	13.0	13.4	13.6	13.4
Litvanya	5.5	7.8	6.2	9.5	9.8	10.2	10.8
Kazakistan	-	-	-	4.4	3.8	4.5	5.0
Rusya	-	-	7.3	6.4	5.9	5.3	5.7
Ukrayna	-	-	7.4	8.3	7.4	7.6	8.6

Kaynak: Ulusal Otoriteler ve IMF tahminleri, (Çevrimiçi),[http:// www.imf.org](http://www.imf.org), 30 Nisan 2001.

¹Çek Cumhuriyeti, 1993 öncesi.

Emekli aylıkları, kamu harcamaları arasında önemli bir yer tutmaktadır. Emeklilik rejiminde sık sık değişikliklere gidilmesi sistemi olumsuz etkilemektedir. Enflasyon artışı ve diğer olumsuz gelişmeler, bu tür kararların alınmasına yol açmaktadır. Piyasa ekonomisine geçiş halindeki bu ülkelerde yukarıda ifade edilen

⁶² UN, Older Persons, s.69.

⁶³ Paul Wachtel, Economic Survey of Europa, No.3, 1999, s.111.

negatif ekonomik büyüme ve emekli mevzuatındaki değişikliklerin önemli bir payı vardır.

Reformların tasarımında önemli bir çok sorun arasında emeklilik yaşı sorunu dikkat çekmektedir. Doğu ve Merkezi Avrupa'da , Çin'de ve diğer çeşitli ülkelerde, doğum oranlarındaki erken düşüşlerin ve tahmini yaşam süresinin sonucu olarak önümüzdeki birkaç on yılda yaşlıların aktif kişilere oranının hızlı şekilde artması beklenmektedir. Yaşlı nüfusun ihtiyaçlarını karşılamamanın, erken emekli yaşıyla mümkün olmayacağı anlaşılmıştır. Reformlarının bir parçası olarak birçok ülkenin emekli yaşını artırma tedbirlerine başvurduğu gözlenmektedir.⁶⁴ Emeklilik mevzuatında sık sık değişikliklere gidilmesi reformların uzun vadeli politikalarına ters düşmektedir.

Finansmanı etkileyen ve gelir kaybına yol açan sebeplerden biri de kayıt dışı istihdamdır. Bu bireylerin çoğunluğu, sosyal sigorta korumasından yoksundur. Bunlar gelir ve sağlık risklerine oldukça duyarlıdır. Katkı ile yardımlar arasındaki oransızlık ve informal istihdamdaki büyüme, fonların etkili işlemesini ve verimini olumsuz etkilemektedir.⁶⁵

c. Yolsuzluklar ve Kötü Yönetim

Bu ülkelerde komünizm sonrasında uygun bir siyasî ortama kavuşamamıştır. Bazı ülkeler demokratikleşme aşamasını başarıyla gerçekleştirirken, diğerleri baskıcı yönetimden kurtulamamıştır. Yugoslavya ve Sovyetler Birliği coğrafyasında kurulan devletlerin siyasî yetersizlikleri vardır. Geçmiş rejimin etkisi devam etmektedir. Böyle bir yapıda reform yapmak ve radikal tedbirler almak güçtür. Bu ülkeler, siyasî olarak küreselleşme sürecinin dışında kalmışlardır, denilebilir. Bunların siyasî yeterliliklerini kazanmaları için uluslararası kuruluşlara üyeliklerinin askıya alınması gibi tedbirler uygulanmalıdır.

⁶⁴ ISSA, *Social Protection in Europe*, Outline of Social Security Programmes, I.B., Geneva, 1996, s.14-15; Wachtel, s.111.

⁶⁵ A.e., s.14-15.

Baskıcı yönetime sahip ülkelerde yolsuzlukların kapsamı geniştir. Bilinmeyen ve halkın katılmadığı kararlar çoktur. İstikrarlı bir gelişimin veya değişimin olması beklenmemelidir. Hukukun işlemesi uluslar arası baskılara bağlıdır. Uluslararası kuruluşların fonksiyonu burada daha fazla önem kazanmaktadır.

II- DÖNÜŞÜMÜN YÖNLERİ

A- SOSYAL POLİTİKADA YENİ EĞİLİMLER

1. Mevcut Sistemlerin Yetersizlikleri ve Değişim İhtiyacı

Sosyal güvenlik sistemi, modern toplumun vazgeçilmez yapılarından biri olmuştur. Refah seviyesinin artması onun önemini azaltmamış, aksine zenginleşme ile beraber sosyal güvenlik ihtiyacı artmıştır.⁶⁶ Fert başına gelirin artmasına rağmen gelir dağılımının düzeltilmemesi, fakirliğin artık kanıksanır hale gelmesi, geniş ailenin dağılması ve aile yapılarının değişmesiyle boşanmaların artışı ve kronik hale gelen işsizlik, sosyal güvenlik hizmetinin toplumun duyarlı olduğu bir ihtiyaç olmaya devam edeceğini göstermiştir. Ortalama hayat ümidinin uzaması ve önem verilen sağlık bakımı hizmetlerinin sosyal koruma maliyetlerini artırması, sosyal güvenliğin bireysel inisiyatif ile karşılanmayacağını ve dayanışma ile kamu hizmeti niteliklerinin devam ettirilmesinin hizmetin geleceği ve güvenirliliği açısından önemli olduğu kabul edilmesi gereken bir gerçektir

1980 ve 1990'lar, sosyal güvenlik sistemlerinin de etkilendiği sosyal siyasetin gelişiminde dönüm noktası olarak karşımıza çıkmıştır.⁶⁷ Bu dönemde ülkeler, artık yapısal hale gelen sorunların çözümü için esaslı tartışmaya ve daha önemlisi sorunların geçici ve konjonktürel tedbirlerle geçiştirilemeyeceğini anlamaya başlamışlardır. İnsanlar kurulu sistemin tatmin edici olmadığını ve gelecek endişesinin çalışma motivasyonunu etkilediğini düşünmektedirler.

⁶⁶ Alper, Yeni Bir Yüzyıla Girerken-1, s.16.

⁶⁷ Colin Gillion, "Social Security and Protection in the Developing World," *Monthly Labour Review*, (ILO 75th Anniversay), September 1994, s.24.

Sosyal güvenliğin geleceği ve reformlar konusunda yapılan tartişmalar ve halkın talepleri ÷lkeden ÷lkeye değişmektedir. Birçok ÷lkede bu konuda yapılacak çalışmalarda ekonomik reformların sosyal sonuçları ve ekonomik istikrarın önemli olduğu ve duyarlı olunması gerektiği vurgulanan bir husustur. Ayrıca planlı ekonomiden piyasa yönelimli ekonomiye geçiş aşamasındaki Merkezi ve Doğu Avrupa ÷lkelerinde devletin işlevi arasında yer alan sosyal güvenlik kurumlarının, güvenilir ve piyasa ekonomisi şartlarına göre düzenlenmesi gerekmektedir.

Gelişmekte olan ÷lkelerde de sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği konusunda iyileştirme ve reform çalışmaları yapılmaktadır. Bu ÷lkelerde ekonomik büyüme ve şehirleşme sosyal güvenliğe bir dinamizm getirmiştir. Ayrıca işsizlerin korunması ve işsiz kalan çalışanlarla ilgilenmek, bu ÷lkelerde önem taşmaktadır.

Önceleri çok fakir ve yeterince endüstrileşmemiş olan, hatta sosyal güvenlik sistemlerini hiç düşünmeyen milletler artık bunları zengin bir topluma doğru hareketin gerekli vitaminleri (concomitant) olarak görmekte-dirler.⁶⁸ Demokratikleşme süreci aynı şekilde olayları etkilemiştir. Brezilya'da ve Latin Amerika'nın diğer birçok ÷lkelerinde, yeni anayasalar genelde ILO'nun benimsemiş olduğu karar ve tavsiyelerin üzerinde, sosyal güvenliğe girişi bütün vatandaşların temel hakları olarak görmekte-dir. Devletin, ÷lkelerin birçoğunda sosyal koruma sistemlerinin etkinliği, verimliliği ve hatta temel tasarımı hususunda başarısız olduğu düşün÷ldüğünde yeniden yapılandırma temel hedef olmaktadır.⁶⁹

Küreselleşme sürecinde dönüşüm kavramı sık sık kullanılmaktadır. Hızlı değişimlerin ve çok sayıda güçlerin aynı anda etkin olduğu günümüzde devletin yapısı ve hareket alanı etki altındadır. Devletin yaptığı hizmetleri özel sektör de üstlenmekte ve devlet tekeli böylelikle ortadan kalkmış olmaktadır. Yeni dönüşüm veya gelişmeler, topluma dinamizm ve hareket alanı kazandırmıştır.

Devletin sorumluluğu ile geçmişte yapılan kamu hizmetlerinin bu şartlar altında devam ettirilmesi güç göz÷kmektedir. Toplumun değişmesi, güç

⁶⁸ ISSA, *Social Security in 90s: The Imperatives of Change*, Geneva, 1996, s.1.

⁶⁹ Gillion, s.25

merkezlerinin etkisi, ekonomik büyüme imkanlarının geçmişe göre daralması, devlet yerine toplumu risk merkezine koymaktadır.

a. Sosyal Güvenlik İhtiyacının Artması

Dünyanın pek çok yerinde olduğu gibi Avrupa'da da geçtiğimiz yıllarda devrim niteliğinde değişiklikler olmuştur. Batı ve Doğu Almanya birleşmiştir. Doğu Avrupa'nın sosyalist ülkeleri, ekonomilerini ve toplumlarını piyasa ekonomisi şartlarına çevirmeye başlamış ve Avrupa Birliğinde Tek Avrupa Pazarı uygulamaya konulmuştur. Aynı zamanda ekonomik büyüme yavaşlamış ve bazı ülkelerde işsizlik ve enflasyon tehlikeli boyutlara ulaşmıştır. Pek çok insan daha iyi hayat şartları bulmak, işkence ve zulümden kurtulmak için veya iş aramak ümidiyle yerini terk etmiştir.⁷⁰ Kısıtlamalara rağmen iç ve dış göçün büyümesi önlenememiştir.

Bütün bunlar, sosyal güvenlik programları üzerinde büyük bir baskı oluşturmaktadır. Hatta sosyal güvenlik sistemlerinin ulusal bütçeler üzerinde gereğinden fazla baskı oluşturduğu bile ileri sürülmüştür. Fakat gerçek şu ki; pek çok endüstrileşmiş ve gelişmekte olan ülkenin bütçe sorunları, sosyal güvenlik politikası dışındaki nedenler yüzünden meydana gelmiştir. Bu arka plana karşı olarak, yalnız Avrupa'da değil, diğer yerlerde de karar alma organları sosyal güvenliğin rolüne önem vermektedir.

1992'de Meksiko'daki ISSA'nın son Genel Birleşiminde, bütün dünyada - hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde- sosyal korunmaya karşı büyüyen bir ihtiyaç olduğu ve hiç bir yerde bu ihtiyacın azalmadığı belirtilmiştir. Ülkelerin birçoğunda öncelik yasal ve zorunlu sosyal sigorta programlarına verilmiştir. Bunun göze çarpan bir örneği, Birleşik Devletlerde sağlık hizmetleri için bir reform olan Clinton idarî teklifinde olduğunu söylemek mümkündür.

⁷⁰ Walter Geppert, "The Role of Social Security Systems on the Threshold of the New Millenium," Studies and Research No.36 Geneva, ISSA, 1995, s.63-64.

Bir ülkenin sosyal düzeni ve sosyal güvenlik sistemi takip edilen sosyal politikalardan elde edilmektedir. Bu itibarla, ortaya çıkan modern sosyal devlet, kanun kuralına dayanan liberal devletin bir uzantısı sayılmaktadır. Sosyal güvenlik, sosyal politika terimlerinde istenmeyen şartlara devletin reaksiyonu şeklinde basitçe ifade edilmektedir.

Sosyal güvenliğin kapsamı, en azından birçok ülkede istihdam ilişkisine doğrudan dahil olan tarafların ve organizasyonların talep ve karşı taleplerinden etkilenmektedir. Bir toplum değişirken orada kabul edilebilir bir yolla çözülmesi gereken yeni sosyal sorunlar çıkmaktadır. Bunun bir örneği; ihtiyaç sahiplerine ve düşkünlere bakım sağlama sorunudur. Devlet gerekli hizmetlerin özel kaynaklardan sağlanamadığı hallerde duruma müdahale etmelidir.

Her nesil kendi sorunları ve yükümlülükleriyle yüzleşmek zorundadır. Bugünün nesli iki kat baskıya muhataptır. Belirtilen sorunlarla başa çıkmak için pek çok kişi, kamu ve özel sektör arasındaki yükümlülüklerin farklı bir dağılımı için çağrıda bulunmaktadır. Özelleştirme, sorunları çözecek bir yöntem olarak algılanmış ve **daha fazla piyasa- daha az devlet** sloganları kullanılmıştır. Bu yalnızca tartışmaya yol açmamış, ayrıca sosyal politika ile ilgilenenlerin düşüncelerinden sosyal korunma tedbirlerinin kalkmasına da yol açmıştır.⁷¹ Yaklaşımları daha iyi anlamak ve gerçekçi hareket etmek için reformlarını başarısını beklemek gerekecektir.

Nüfusun sosyal güvenlikten beklentileri çok önem taşımaktadır. İnsanlar, sosyal güvenliği kendilerine daha iyi ve geniş koruma sağlaması için istemektedir. Sosyolojik bir araştırmada, bu kapsamda insanların hiçbirinin özel anlamda bir sadaka tipi istemediğini göstermiştir. Bir sosyal güvenlik sistemi tarafından korunmak pek çok insan tarafından bir gerçek (zorunluluk) kabul edilmektedir. Sağlanan yardımlar talep edilir ve eğer sistem insanların beklediği şekilde işlemezse, eleştiriler başlamaktadır. Bu neden, aynı zamanda herhangi bir değişikliğin veya en azından planlanmış yeni tedbirlerin tartışılmasının geniş bir kamu sorunu haline

⁷¹ Geppert, s.64.

gelmesini açıklamaktadır. Bu şartlarda, sosyal güvenlik sistemlerinin rolünün, yardımların ve elde edilenlerin neler olduğunun kamuya açıklanması gerekli olmaktadır. Bu konu, Sosyal güvenliğin politikası ve rolü hakkında yansıtılması ve öne çıkarılması gereken sorular için gereken zamanda kişiye, mevcut sosyal sistem ve dayandığı kurallar hakkında fikirler ifade etme fırsatı verecektir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin kamu programları olarak değişen şartlara uyum sağlamaları halinde güvenilirlikleri artacaktır. İnsan, sürekli değişen bir çevre ile karşı karşıyadır. Yaşlıların artışı, yaşlanma sürecinin uzaması, teknolojik gelişme, ekonominin küreselleşmesi ile beraber ortaya çıkan sosyal politika sorunlarına yeni tavırlar geliştirmeyi gerektirmekte ve beklentileri değiştirme etkisine sahip bulunmaktadır.

Sosyal değişiklikler, birçok ülkede, yeni risklerin ortaya çıkması veya önceden fark edilen risklerin önem kazanmasını göstermektedir. Birçok ülkedeki kazanç oranlarında yaşanan durgunluk, çalışanların büyük bir kesiminin risk eğilimi içinde yaşadığı anlamına gelmektedir. Sağlık maliyetlerindeki artışlar ile birlikte yararlanma şartları zamanla güçleştirilmiştir. Kapsam dışındaki vatandaşlar daha çok zarar görmekte, çünkü hastalık sigortası ve diğer sosyal yardımlar öncelikli olarak istihdam edilenlere göre düzenlenmiştir. Bu düzensiz, part-time çalışanların ve işsizlerin sık olarak dışlandığı anlamına gelmektedir. İşsizlikteki büyüme ve gençlerin henüz sosyal güvenlik sistemine giremedikleri, gelecek yıllarda hissedilecek sorunlar olarak göze batmaktadır.⁷² Aynı şeyi işgücüne katılımı artan kadınlar için de söylenebilir.

Yeni ortaya çıkan riskler arasında, endüstrileşmiş ve gelişmekte olan ülkelerde nüfusun artan yaşam süresiyle bağlantılı uzun dönem bağımlılık görünmektedir.⁷³ Evlerinde ve yaşadığı toplulukta artan bir eğilime sahip yaşlılarla kim ilgilenecek? Aile bireyleri kadın ve erkek rollerinin yanı sıra bu tür sorumlulukları nasıl yerine getirecek? Bütün bunlar gelecek yıllarda toplumun artan

⁷² ISSA, Developments and Trends:1993-1995, s.6-7.

⁷³ A.e., s.6-7.

riskleri kendi içinde kontrol etmesini gerektirmekte ve zayıflayan moral değerler konusunda eğitime ihtiyaç duyulduğunu ortaya koymaktadır.

b. Toplumun Rolü

Sosyal güvenliğin toplumdaki rolüyle ilgili dünya çapındaki tartışmaların eşliğinde, amaç ve araçların yeniden incelenmesini harekete geçiren prensip nedenleri anlamayı denemek önemlidir. Bir yaklaşıma göre, zaman içindeki bir noktada bu yüzyılın sonu ve 21.yüzyılın başlangıcına baktığımız bir zamanda iki ayrı ve fakat aralarında ilişki olan gelişmelerin sosyal güvenliğin geleceğiyle ilgili tartışmaları yaygınlaştırmak için hizmet etmesidir. Bu iki gelişme; ekonomik bunalımın ve yapısal düzenleme politikalarının etkisi ve ikinci olarak merkezden planlı ekonomik sistemlerin yıkılması olarak özetlenebilir.

(1) Gönüllü Sosyal Güvenlik Hizmetleri

Devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolü yeniden tanımlanırken sivil toplum kuruluşları yenilenme eğilimlerinde güç kazanmaktadır. Devlet ve özel sektör dışında kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlar, özellikle korunmaya muhtaç kesime yönelik faaliyetleriyle sosyal refah hizmetlerinde önem kazanmışlardır.⁷⁴ Toplumda dayanışma özelliğinin finansman sorunlarına rağmen devam etmesi, bu organizasyonların daha iyi anlaşılmasını gerektirmektedir.

Sosyal güvenlik birey ve devlet arasındaki dayanışma (işbirliği) tarafından sağlanmalıdır. Devlet, sosyal güvenliği organize etmede teşvik edici, fırsat ve sorumluluk vermede öncü olmalıdır. Bu doğrultuda devletin ulusal asgarî bir güvence oluşturabilmek için her bireyi, kendisi ve ailesi için asgariden daha fazlasını sağlamak için gönüllü hareketleri serbest bırakması ve teşvik etmesinin gerekliliği öne sürülmektedir.⁷⁵

⁷⁴ Coşkun Can Aktan: *Toplumsal Dönüşüm ve Türkiye*, İstanbul, Milliyet Yayınları, 1999, s.21.

⁷⁵ Gaumnitz ve Gaumnitz, s.16.

NGO'ların ekonomik ve sosyal alandaki işlevlerinin bazen devletin yerine geçmesi ile kamusal politikaların terk edilmesi sonucunun çıkarılması hatalı bir yaklaşımdır; çünkü kamusal politikalar, toplumsal ve ulusal bütünleşmenin ilerlemesini sağlayabilir. NGO'ların bu tür işlevlerinin bir şeyler yapma kaygısından ileri gelebileceği düşünülmelidir.⁷⁶ Bunların faaliyetlerinin devlete yardımcı olacağı ve topluma bir dinamizm kazandıracağı açıktır.

(2) Sosyal Güvenliğe Yönelik Değişen Tavrılar

İhtiyaçların artmasına rağmen vergilerin artmaması sosyal güvenliğin finansmanında önemli bir çelişkiyi oluşturmaktadır. Sosyal güvenliğin geçmişinde harcamaların artması, sorumluluğun yeniden değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Çalışan nüfusun desteklenmesi ve sadece korunmaya muhtaç kesimlere yardım edilmesi gibi hizmetlerin kamu sorumluluğuna, diğer hizmetlerin bireylerin imkan ve inisiyatiflerine bırakılması düşünülen tedbirler arasındadır. Bireysel emekli aylığı hesapları bu adımlar arasında sayılabilir.⁷⁷

Sosyal güvenlik, bireylerin davranışlarını etkilemektedir. 65 yaş emekliliğini düşünen insanlar sağlıklı bile olsalar, o yaşta emekli olmanın vazgeçilmez bir hak olduğuna inanmaya başlamışlardır.⁷⁸ Artık, çalışmak, evlenmek, boşanmak gibi konulardaki kararların sosyal güvenlik ödemelerini nasıl etkileyeceğinin hesabı yapılmaktadır.

Gelecek nesiller için sorumluluğu yerine getirmek ve yaşlı nüfusa sahip çıkmak için yeni bir model düşünmek zorunlu olmaktadır. Sitemin finansmanını sağlamanın metodu **pay -as-you-go** olmaya devam edebilir; vergi oranını yükseltme ve vergiye bağlı kazançlarla, bugün olduğu gibi sistemin borçlarını ödeme gücünü

⁷⁶ Pierre-Jean Roca, "Daha Az"Devlet "Daha Fazla"NGO Mu?," Üçüncü Dünyanın Sonu Mu?, Der. Serge Cordellier, I.B., İstanbul, İletişim, 1998, s.127.

⁷⁷ Gaumnitz ve Gaumnitz, s.21.

⁷⁸ A.e., s.21.

yükseltmek mümkündür. Ancak, bu çözümün giderek yetersiz olması ve güncelliğini kaybetmesi beklenmektedir. Esas sorun, maliyetlerin karşılanabilmesidir.

(3) Yeniden Dağıtım ve Dayanışma

Sosyal güvenlik sistemlerinde, esas hedef, yeniden dağıtımdan daha çok riskleri kontrol altına almak olarak ön plana çıkmaktadır. Sosyal sigortalardan başka muhtaç kimselere yardım programları düzenlenmektedir. Sosyal sigorta sistemlerinde özel şirketlerin yer alması ile birlikte sistem için alternatifler ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinde özel sigortalının yer alması, rekabet, kalite ve alternatif seçeneklerini getirmekle beraber, kamu programlarındaki dayanışma özelliğini korumaları halkın bir beklentisidir. Ayrıca, özel sektörün kamu programlarında yer alan ahlâkî kurallara denk toplumsal kuralları kabul etmesi beklenen diğer bir taleptir.⁷⁹ Sosyal güvenliliğin özelleştirilmesi veya devletin sorumluluğunun azaltılması, özel sektörün ve bireylerin sorumluluklarını arttıracaktır.

Gelişmiş ülkelerde güçlülerden zayıflara gelir transferini merhamet duygusunun artmasıyla birlikte yardımseverlik anlayışının gelişmesine bağlayanlar vardır. Sosyal güvenlik harcamalarının artmasını ve etkinlik alanının genişlemesini, büsbütün yardımseverlik duygusu ile açıklamayı fazlaca iddialı bir düşünce olarak algılamak gerektiği söylenmektedir.⁸⁰ Sorumluluk duygusunun mümkün olduğu ölçüde azaltılarak devlete havale edildiği, risklerin karşılandığı ve gönüllü yardımların daha çok sivil organizasyonlar tarafından sağlandığı bir devirde bu tartışmadaki diğerkamılık tavrı, kapitalizmin yıprattığı insanî vasıflarda ortaya çıkan boşluğu devletin zoruyla sağlanan katılım anlayışıyla kapatmak olarak nitelendirilmektedir. Diğer bir yaklaşım da sorunların kaynağının devletin sosyal güvenlik işlevinin, aslında ekonomik sistemin işleyişine yardımcı veya hizmet eden bir anlayış olarak ifade edilmiştir.

⁷⁹ Hutsebant, s.25.

⁸⁰ Overbye, s.103-104.

c. Devletin Etkinlik Alanının Küçülmesi

Son yıllarda yönetim anlayışında, devletin merkezi otoritesinin zayıflaması, devlet işlerliğinin eskisi kadar güçlü olmayan etkinliği, yararı ve birbirine karışmış kamu -özel yönetim ağlarının durumu ile ilgili sorunlar tartışma konusu olmuştur. Farklı alt sistemlerin ortaya çıktığı, gittikçe kompleks hale gelen bir dünyada, devletin etkinlik alanının daraldığı iddia edilmiştir. Devlet, kendi etkinliğinin sonuçlarını önceden kestirebilmenin güç olduğunu anlamakta ve zararlı etkilerinin meydana gelmesini önleyememektedir.⁸¹ Bazen uygulanması imkansız standartlarla ilgili yasa koymakta, yeterli imkanlara veya grup oluşturmak ve oluşturduğu gruplara gereğince başvurmak için gerekli yasal düzenlemeye sahip değildir. Dolayısıyla ihtiyaçların çoğunu yerine getirememektedir. Sonuçta, idaredeki iflasın ve işletilmeyen sistemlerin doğurduğu sorunlarla karşı karşıya kalınmaktadır.

Toplumdaki sosyal değişimi yakalayamayan devlet, giderek sivil toplumla olan diyalogunu kaybetmektedir. Hükümetler, kendilerini sorunlarla başa çıkamaz halde ve birbiriyle çelişen çok sayıda talepler arasında seçim yapamaz durumda bulunmaktadır. Kamu yönetimi, artan bir şekilde hayal kırıklığına neden olmaktadır. Devlet, yüksek sosyal talep yükünü taşıyamamaktadır. Devletin büyümesi, ne yararlı ne de etkilidir. Eşitlikçi bile değildir. Kamu hizmetlerini yürütmeye ilgili geleneksel yöntemlerin etkisiz ve pahalı olduğu düşünülmektedir. Ne devlet ne de yerel idare sosyal ihtiyaçlara cevap verebilmektedir. Merkezileşmiş bulunan kademeli denetim yeterince işlememekte, sivil hizmet bürokrasi girdabına kapılmış bir halde, kamu politikaları birbirine ters düşen talepler arasında daha uzun süre seçim yapamaz durumdadır. Devlet, giderek daralan bir düzende kendi yerini bulmaya çalışmaktadır. Özetle, **yönetim krizi**, toplumsal değişimin anlaşılabilir sonucudur ve **iyi yönetim** sihirli bir çözüme, siyasî ve sosyal gelişmenin doğurduğu anlaşmazlıkları tekrar çözme imkanlarına sahip olan yönetim demektir. Devletin işlevinde giderek ciddileşen tıkanıklığa getirilen çözüm önerisi yenidir ve daha uygun yeni yönetim

⁸¹ François-Xavier Merrien, "Governance and Modern Welfare State," *International Social Science, Journal Governance*, C.155, 50th Year, March 1998, UNESCO, Blackwell Publishers, 1998, s.57-58.

biçimlerini içermektedir. Devletin planlama ve uzağı görme konularında sınırlı yeteneğine ve diğer başka sahalarda rekabetle yüz yüze gelmiş olmasına rağmen, özellikle özel sektörde gücünü ve yöntem ortaklığını paylaşması talep edilmektedir. Devletin yasama organının, kamu giderlerini düzenlemek ve devletin işlevini daha etkin hale getirmek için radikal önlemler alması gerektiği sık sık dile getirilmektedir.

Yönetim sorunlarının çözümü için bütünleşme ve devlet dışındaki kurumlara başvurmak alternatifler arasında sayılmaktadır. Her bir ortak diğerine pek çok şey öğretebilir: Her ikisinin de birlikte daha çok kaynaklara, deneyime ve esnekliğe sahip olabilecek bir toplum düzenini oluşturması mümkündür. Devletin kendini hiyerarşik bir pozisyona yerleştirmekten vazgeçmesi ve işlevi ile ilgili dönüşümü veya değişimi sağlaması güçlenen ve değişen toplumun başta gelen talepleri arasındadır.

Küreselleşmenin ekonomik sürecinde, krizi derinleştiren bizzat kendi kaynakları vardır. Merrien'e göre refah devletleri, risk paylaşımının mümkün olduğu ve nüfusun büyük bir çoğunluğunun devamlı işlerde çalıştığı bir topluma (bu toplum izafi bir şekilde homojendir ve gelişmektedir) göre biçimlendirilmiştir. Çok geniş ve nüfus oranının arttığı, hemen hemen sürekli işsiz olan ve hayatta sadece marjinal bir rol oynayan bir topluma göre düzenlenmemiştir. Hiç bir katkı payı ya da vergi ödemeyen, daha çok yerel otoritelere ve yardımlara muhtaç olan insanların sürekli artışı günümüzdeki duruma uygundur.⁸² Bu insanlar, uzun süreli işsizler, işsiz gençler, ayrı yaşayan anneler ve hiçbir sosyal bağı olmayan kimselerden oluşmuştur. Öte yandan refah devletleri, maliyeti arttıran, sürekli yükselen bir dengesizliklerle uğraşmaktadır. Birçok gelişmiş ülkede mevcut sosyal şartlar, sorunların boyutlarını ortaya koymaktadır.

Son yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinin finansal yeterliliğinin sürdürülmesi için hükümetlerin kurduğu uzman komiteleri ve kurullarında artış vardır. Bu çabalar, politikacıların halka karşı popüler olmayan kararlar alma konusundaki

⁸² Merrien, s.60.

gönülsüzlüğünü göstermektedir. Bu kurulların varlığı bir yönü ile sosyal güvenliğin geleceği ile ilgili bir uzlaşmanın olmadığını da ifade edebilir.⁸³

2. Sosyal Güvenliğin Rolünün Yeniden Tanımlanması

Üretim ve hizmetlerin, üretimin toplam maliyetindeki sosyal güvenliğin finansmanının ağırlığı birçok ülkede ilgi çekmiştir. Bunun yanında Avrupa, Güney Amerika ve Asya'nın birçok endüstrileşmiş ülkesinde, nüfus yapısının yaşlanması ve gelecek yüzyılın ilk çeyreğinde aktif nüfusun oranının düşeceğine dair karamsar izlenimler bulunmaktadır. Ayrıca ekonomik büyümedeki yavaşlama ile ilgili olarak, hükümetler uygun zamanda, giderek ulusal tasarruf ve yatırımı artırmak için bireyleri teşvik etmek suretiyle büyüme için planlar yapmaya çalışmaktadır. Bütün bu düşünceler, dikkati bugünkü toplumlardaki sosyal güvenliğin rolüne çevirmeye, dayanışma prensibini ve ulusal güvenlik sistemlerinin yeniden dağıtım işlevini eleştirenlerin girişimleri olarak nitelendirilmektedir.

Sosyal güvenlik rolünü eleştirenler, daha iyi alternatiflerle sistemin daha iyi işleyebileceğini ileri sürmektedir. Bunlara göre sosyal güvenliği, korumanın asgarî **güvenlik ağını** sağlayan programlara dönüştürmek gerekmektedir. Kaynakları nüfusun daha çok üyesi arasında paylaşmak yerine daha çok ihtiyacı olanlara ulaştırmanın daha verimli bir yaklaşım olduğu savunulmaktadır.

a. Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeni Eğilimler

Birkaç istisna dışında sosyal koruma sistemi, kırk ya da elli yıl önce ne ise fark edilir şekilde hala aynı durumdadır. Hala geçici olarak iş piyasasından uzak olanlara nakit destek ve bu yaşlı insanların uygun bir hayat standardına kavuşturulmaları çerçevesinde çabalar sürmektedir. Bu çok kazanan ve çok katkıda bulunan ve sonunda eğer işsiz kalırlar ise ve kaldıkları zaman daha fazla alanların

⁸³ ISSA, Responding to Changing Needs, s.1-2.

olduğu katkı prensibinin bazı şekilleri birçok ülkede vardır. Sosyal ve sağlık politikalarına yeni bir yaklaşım getiren uzun dönem eğilimlerini şöyle sıralamak mümkündür :

1. İnsanlar daha uzun yaşamaktadır. Bağımlılık oranları artacaktır.
2. Yalnız yaşayan yaşlılardaki artış bakım hizmetleri için talebi arttırmaktadır.
3. Tek ebeveynli ailelerdeki çocukların oranı yükselmiştir.
4. Kadın işgücünün artan katılımından dolayı çift gelirli ailelerdeki artışı, ailelerin huzuru için çocuk bakımı ve aileyi bırakma politikalarını daha önemli hale getirmiştir.
5. Verimlilik oranları düşmektedir. İş piyasasındaki gelişmeler aile oluşumunu oldukça etkileyecek şekilde görünmektedir.
6. Düşük vasıflı çalışanlar, işsizliğin yüksek risklerine, işsizliğin diğer biçimlerine veya ailelerini desteklemeye yeterli olmayan düşük ücret almaktadır.
7. İnsanlar kötü sakatlık yüzünden daha sağlıklı yaşama yöneltilmektedir. Demografik değişiklikler, insanları tedavi edici sağlık yöntemlerine başvurmaksızın koruyucu sağlık hizmetlerine yöneltecektir.
8. Önceden ölümcül olan hastalıklar, uzun dönemli destek gerektirdiğinden kronik şartlara dönüşmektedir.⁸⁴

b. Sosyal Güvenlik Güvencesinin Temel İlkelerinin Tanımlanması

Günümüzde birçok ülkede, sosyal güvenliğin rolü yeniden tanımlanmakta ve yenileme arayışları üzerinde çalışmalar yapılmaktadır. Son yıllarda bugünkü düzenlemelere yönelik eleştirilerin etkisi görülmeye başlamıştır. Benimsenen çözümler- özellikle sosyal yardım yaklaşımları ve sosyal güvenlik programlarının özelleştirilmesi,-özellikle endüstrileşmiş ülkelerin parlamento ve liderleri tarafından reddedilen çözümlere bir dönüşü temsil etmektedir.

⁸⁴ OECD, A Caring World : New Social Policy Agenda, Paris, 1999, s.13.

Benimsenen çözümlere rağmen, kaynakların çalışandan bağımlı nüfusa transferi konusunda sosyal güvenlik rolünün önemi gelecekte ortaya çıkacaktır. Bu durumda asıl sorun, ekonomik olarak daha fakir nüfus ile sağlıklı ve hasta nüfus arasında transferlerin yapılmasında sosyal güvenlik kurumlarının hangi rolü oynayacağıdır. Geçmişte olduğu gibi, çözümler ülkeden ülkeye büyük ölçüde farklılık gösterecek, meydan okumaya varan eleştiriler, farklı kültürel ve politik şartlara veya ekonomik gelişmeye bakılmaksızın aynı kalacaktır. Değişim, kaynakların yeniden dağıtımı ve sosyal dayanışmayla ilgili sorunlarla ilgilenen, toplumsal uzlaşmayı yansıtan, bireyler arası sosyal bir anlaşmanın ortaya çıkmasını gerektirmektedir.

Bu sosyal anlaşmanın yeniden incelenmesi ve pazarlanması, toplumsal güvenin geleceği açısından toplumun değişen yapısını yansıtmaları için sosyal güvenlik tedbirlerinin benimsenmesi ve değiştirilmesi gereğini ortaya koymalıdır. Eğer karşıtları bugünkü düzenlemeleri savunmak için **sigorta hakları ve talep edilen haklara** çok fazla ilgi gösterirse, sosyal güvenliğin önemi sonuçta anlaşılamayacaktır. Sosyal güvenlik programları bugüne kadar değişen şartlara uyum sağlayarak ayakta kalmıştır. Nüfusun yaşlanması, kadının işgücüne katılımı, artan göç oranı, yeni çıkan aile modelleri gibi değişiklikler bu tarz önemli gelişmeleri hesaba katmada gerekli olacaktır. Bununla birlikte, birtakım sosyal güvenlik programlarına finansman sağlanmasının güçleşmesi, bireyselleşmeye kayan alternatif düzenlemeler, geleceği daha belirsiz kılmaktadır. Sonuç olarak bu çerçevede düşünmek kadar, kamu ve özel sektöre hangi programların bırakılmasının daha iyi olacağı, sosyal güvenlik kurumlarının en iyi hangi fonksiyonları uygulayacağı konusunda açıklayıcı bilgiler vermek de önemlidir.

Günümüzdeki sosyal güvenlik gelişmeleri ve eğilimlerinin yeniden gözden geçirilmesi, bu anlamda sosyal güvenlik programlarının özel rolüne ilişkin sorulara cevap olacaktır. Bunlar ISSA Genel Sekreteri'nin 1992 yılında yayımlanan Raporu'nda şöyle sıralanmaktadır:

1. Günümüzde ekonomik büyümedeki yavaşlama yüzünden ortaya çıkan önemli sorunlardan biri, sosyal güvenlik programlarının ne ölçüde ulusal tasarrufları artıracak ve ulusal gelişmeyi sağlamak için kullanılacaktır?

2. Sosyal güvenlik kurumları, sosyal yardımları ne ölçüde bütün nüfus grupları için eski gelirin oluşturulmasını sağlamaktan ziyade, gelir testi yoluyla refah yardımlarının daha iyi kullanımına dönüştürmektedir ?
3. Sosyal güvenlik tedbirleri ne ölçüde iş piyasasının hedeflerine ulaşmak için, örneğin ekonomik durgunluk zamanında (gerileme, depresyon) çalışanları teşvik etmek için kullanılmaktadır ?
4. Sosyal güvenlik düzenlemeleri, nereye kadar hesaba katılmalıdır? Başta tek ebeveynli aileler olmak üzere, birlikte oturan çiftler ve geleneksel olmayan diğer aile tiplerindeki değişiklikler ne ölçüde dikkate alınacaktır ?
5. Sosyal güvenlik kurumları ve devletin birbirlerine karşı rol ve işlevleri ne olmalıdır? Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, devletin sosyal güvenliği bir yardım aracı olarak benimsemiş ve bu amaçla kullanılan fonların boşaltılmasına neden olan politikaları terk eden devlet yapısını tesis etmek için ne gibi adımlar atılmalıdır?⁸⁵

Yukarıdaki sorular, endüstrileşmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenliğin geleceği ile ilgili tartışmalarda kaçınılmaz hale gelmiştir.

c. Yeni Eğilimler ve Sosyal Güvenliğin Uyumu

Demografik değişikliklerin sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında güçlükler meydana getireceği iddia edilmiştir. Sosyal koruma sistemine daha fazla baskı olmaz ve iyi işleyen bir iş piyasası kurulur veya bu amaçla bu piyasalar desteklenir ise, finansmanın temelini oluşturabilecek ve çalışmak arzusunda olan, ama iş bulamayan ve bu yüzden de geçimleri sosyal transfer yardımlarına dayanan insanların sayısının azaltılması mümkündür. Bu yöntem, birçok ülkede hükümetler tarafından desteklenmektedir. İspanya ve İtalya'yı bunlara örnek vermek mümkündür.⁸⁶

Kamu sosyal güvenlik programlarının yardımlarını asgarî seviyelere indirmeyi öneren başka çözümler de vardır. Bunlar arasında **çok ayaklı sistem** öne çıkmaktadır. Bu, daha çok kazanan kişinin, daha ayrıcalıklı sosyal koruma sahip olacağı bir sistemdir. Özel bir sigorta programına bağlı olmak buna örnektir. Böylece sosyal korumanın kapsamı, kişinin parasına veya gelirine dayanmaktadır. Bu, pek çok endüstrileşmiş ülkenin hükümetleri ve parlamentolarının, yıllar önce gerçekçi

⁸⁵ ISSA, Developments, s.15.

⁸⁶ Geppert, s.66.

kabul edilen nedenlerden dolayı reddettiği çözümlere dönüşü ifade etmektedir. Aslında, hayırsever kaynaklardan gelen sosyal korumadan uzaklaşma hareketi ve hayır hareketinin nüfusun daha zayıf grupları için sağlanması düşüncesi basit görülmemiştir. Bu hareketler, genellikle sosyal mücadelelerle beraber sürdürülmüştür. Ayrıca bu yöntem genel kabul görmüş ve sosyal barışın sağlanması denenmiştir.

İnsanların sahip olmak istediği hastalık, kaza ve yaşlılık gibi mevcut risklere yönelik sosyal koruma sisteminin, bir refah ekonomisinin inşası için gerekli kaynakların seferberliğinde ön şart olduğu söylenmiştir. Böylelikle, insanın yarın endişesinden emin olacağı ve asıl işine motive olarak ekonomiye olumlu bir katkı yapacağı düşünülmüştür.

B- DÖNÜŞÜM ALANLARI

1. Kurumsal Yapı

a. Sosyal Sigorta Modelleri ve Yeni Eğilimler

Sosyal sigorta, son yıllarda rekabetin ve daha fazla piyasa mekanizması uygulanmasının talep edildiği bir alan olmuştur. Ancak sosyal güvenlik kurumlarının özellikle asgarî gelir ve asgarî sağlık konusunda, nüfusun ihtiyaçlarını tespit etmeleri güçtür. Sosyal güvenlik gibi hassas bir alanda, kamu hukuku zorunlu sigorta sisteminin piyasa güçlerine serbestlik vermesi tercih edilmelidir. Bir ülkenin sosyal güvenliği devlet ve birey arasındaki işbirliğine dayanmalıdır ve yalnız birisi veya diğeri şeklinde ifade edilmemelidir. En azından Avrupa'da insanların ihtiyaçları, imkanlar ölçüsünde geniş kapsamlı bir dizi yardımı sağlayan zorunlu bir sistem ile karşılanmaktadır. Bu, devletin sosyal sigorta tedbirlerini kapsayacak bireysel anlaşmaları ortadan kaldırmamalıdır. Ayrıca sosyal koruma dayanışmayı, bütünleşmeyi sağlayan zorunlu bir sigorta programına dayandırılmalıdır.

Yeni eğilimlerden birisi, işsizlik sigortası, aile yardımları, ve malullük yardımları gibi gelir desteği sağlamaya dönük pasif politikalardan, bireyleri işgücü

piyasasında aktif olarak tutmayı amaçlayan politikalara geçilmesidir. Bu kapsamda, işsizlik ve malullük sigortası hak kazanma şartlarının zorlaştırıldığı, yararlanma süresinin kısaltıldığı ve istismarı önleyici tedbirlerin uygulamaya konduğu, eğitim, rehabilitasyon, imkanlarının artırılması ve istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi gibi konulara önem verildiği gözlenmektedir. Birçok ülkede, sosyal güvenlik programlarının finansman sorunları aşılmaya çalışılırken, vergilerin ve sosyal güvenlik prim oranlarının artırılmasından özellikle kaçınılmıştır.

b. Sosyal Güvenlikte Yönetim

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarının yönetim yapılarında özerklik ilkesi vardır. Teknolojik ve ekonomik gelişmelerin yanı sıra organizasyon yapısı ve sürecindeki değişimler, yeniden yapılanma ihtiyacını gerekli kılmaktadır.⁸⁷ Sosyal güvenlik sistemlerinde iyileştirmelere gitmek, teknolojik gelişmelerden yararlanmak, kaliteli ve daha ekonomik bir hizmet verilebilmesi için yönetimin yeniden tasarlanması ve sorumlulukların dağıtılması, hedefleri kolaylaştırabilecektir.

Programların finansman endişelerini gidermek ve finansal akıcılığı sağlamak için kontrol mekanizmalarına başvurmak, hizmetin sağlanmasını daha kolay hale getirecektir. Katkıların toplanmasında etkin bir yol izlemek, harcamaların doğru yönetimi ile mümkündür. Bu yöntemin uygulanmasının hükümetler ve sosyal güvenlik kurumları açısından sorun oluşturması abartılmamalıdır. Merkezi ve Doğu Avrupa'da uygulamanın diğer ülkelere göre farklılık göstermesi doğal karşılanmalıdır.

Berchesi- Gastañaga, fon yöneticilerinin kamu hukukuna veya özel hukuka uyarak tabi oldukları düzenleyici çerçevede vermiş oldukları hizmetin, etkinliğinin ve kalitesinin söz konusu yöneticilerin niteliklerine paralel olarak kayda değer oranda etkilendiğini iddia etmişlerdir. Onlara göre, örneklendirme yoluyla, özel girişimin değişime daha hızlı ayak uydurma ve özellikle yeni teknolojilerle daha hızlı

⁸⁷ ISSA, Developments, s.27.

bütünleşme kapasitesinin birtakım formalitelere uymak zorunda olan kamu teşebbüslerine göre daha fazla olduğu söylenebilir. Ayrıca birbirleriyle rekabet eden sayısız sosyal güvenlik kurumunun olması, sosyal güvenlik sistemlerinin etkinliğini arttıran önemli bir faktördür. Müşteri-merkezli ve sonuca dayanan bilgi sistemleri geliştirme kapasitesi ile formalitelere uyan bilgi sistemleri karşılaştırmasında da kamu kurumları dezavantajlıdır. Çünkü kamusal kontrolün gereklerini yerine getirmek müşteriye tatmin etmekten daha güçtür.⁸⁸

(1) İdarî Yönetim

Sosyal sigortaların idarî yönetimi açısından Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde son yıllarda **yerinden yönetim** modelinin yaygınlık kazandığı dikkat çekmiştir. Kuzey Avrupa ülkelerinde, bölgeler tarafından yönetim esası, çok eskilere dayanmaktadır. Devletin pilot rolü esas olmakla birlikte, bölge ya da mahallî idareler, sosyal koruma alanında çok daha etkin bir görev üstlenmişlerdir. Devlet sahip olduğu yetkileri, anılan birimlerle dayanışma ve yerinden yönetim ağı yoluyla paylaşarak sosyal korumayı sağlamaktadır. Ayrıca, kâr amacı gütmeyen meslekî ve kamu kurumları, bölgesel veya mahallî düzeyde sosyal koruma hizmetini sağlama görevini üstlenmiştir. Bu örnekler, sosyal korumanın etkinliği açısından hizmetin yerinden yönetimi ilkesinin önemini açıklığa kavuşturmaktadır.⁸⁹

İngiltere'de sakat olan kişilerin bakımı yerel otoritelere devredilmiştir. Çin'de devlet merkezi bütçedeki baskıları azaltmak için şehir ve bölgelerin bireysel sosyal güvenlik garantisini sağlamaya yönelik reformu geliştirmiştir. Jiangsu Bölgesi'nde kamu emekli aylıklarının reformu yapılmış ve Guangdong'ta yeni sosyal güvenlik sistemi 1994'te yürürlüğe girmiştir.⁹⁰

⁸⁸ Juan Berchesi-Myra Selva Tebot Gastañaga, "Managing Statutory Public And Private Pension Schemes", (Çevrimiçi) <http://www.issa.int/eng.htm>, 20 Eylül 2001, s.12.

⁸⁹ Ali Güzel, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi için Yeni Bir Örgütlenme Modeli," *Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri*, III. Uluslararası Endüstri ilişkileri Kongresi (İstanbul, 14-16 Ekim 1998), Ankara, 1999, s.279.

⁹⁰ ISSA, *Developments and Trends:1993-1995*, s.66.

(2) Yönetimin Geliştirilmesi ve Sorumluluk

Sosyal güvenliğin amaçları ve sosyal korumayla ilişkilerini netleştirmek, yönetim anlayışının geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Bunu hükümetler ve sosyal tarafların programların yönetim ve kararlarına müdahale etme sürecini değerlendirmek suretiyle anlamak mümkündür. Bütün tarafların sorumlu tutulması ve organizasyonun iyi yönetilmesiyle sistem güven kazanacaktır.⁹¹ Eğer bireyler kararlar hakkında bilgilendirilmiş ve onlara başvurulmuş ise, da fazla sorumluluk duyacaklardır. Ayrıca, bu bütün taraflara karar verme aşamasında bir sahiplik hissi verecektir.

Yönetimi geliştirmek yukarıdaki düşüncelerin ışığında şu unsurlardan oluşabilir: farklı aktörler arasındaki sorumluluk aşamalarının kontrol edilmesi, devletin düzenleyici ve denetleyici rollerinin yeniden tanımlanması, sosyal tarafların katılımının gözden geçirilmesi, sigortanın kapsamını kendi içinde çalışan kadın ve kayıt dışı ekonomide çalışanlara genişletme, idarî harcamalarla bağlantılı kamu ve özel sosyal güvenlik organizasyonlarının verimlilik ve etkinliklerinin tespiti, organizasyonları daha sorumlu ve şeffaf yapmak şeklinde özetlenebilir.⁹² Daha sağlam ve şeffaf bir sistem oluşturma düşüncesi, sağlam bir finansal yapıya dayanmalıdır.

Yönetimin etkin olması, sorumluluğun dağılmasını ve yararlananları memnun edecektir. Etkin ve iyi bir yönetimde kararlar şeffaf hale gelecektir. Örneğin, yardım eden kimselerin verdiklerinin istenilen amaçlar için kullanılıp kullanılmadığını ve sosyal olmayan faaliyetlerin finansmanında harcanıp harcanmadığını bilmelerini sağlayacaktır.⁹³ Bu yöntemde tarafların eğilimlerinin belirlenmesi ve bunların arasında denge kurulması daha kolay hale gelecektir. Sonuçta, iyi yönetim sosyal güvenlik sisteminin demokratik otorite altında olmasını sağlar. Yönetimin şeffaf,

⁹¹ Pauline Barrett Reid, "The Roles And Responsibilities of Governments, Social Security Institutions, Social Partners and Beneficiaries in Relation to the Governance of Social Security," *Social Security Documentation*, European Series No.24, 1.B., Geneva, 1995, s.65..

⁹² A.e., s.65-66.

⁹³ A.e., s.66.

sorumlu ve güçlü finansal kontrole sahip olmasını ve çekici (talep alan) olmasını sağlar.

Tüm dünyada artan rekabet karşısında stratejik yönetim önem kazanmaya başlamıştır. Sadece özel sektörde değil, kamu ve üçüncü sektörde faaliyet gösteren tüm organizasyonlar, küreselleşme ve bunun getirdiği ezici rekabet karşısında daha stratejik düşünmeye, planlamaya ve karar almaya eskisinden daha fazla önem verir hale gelmiştir.⁹⁴ Stratejik yönetim, özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde(kâr amacı gütmeyen gönüllü sektörde) faaliyet gösteren tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir.

Sosyal sigorta kurumlarının yeniden düzenlenen programlarının nihai amacı uygun şekilde çalışmak diye adlandırılan, örneğin otomasyonun daha iyi kullanımı ve denetimin daha alt birimleri ve işçiler için daha fazla sorumluluk ve serbest çalışma ile daha etkili başarı ve tüketici refahı olarak kabul edilmektedir.⁹⁵

Sosyal güvenlik kurumları ve sigortalılar arasındaki ilişkilerin yukarıda sayılan yeniliklerden etkilenmesi doğaldır. Geçmişte sigortalılara **claimants** (hak talep edenler) ve **beneficiaries** (yardım alanlar) demek yaygın iken, günümüzde artık **clients** (müşteriler- avukat, doktor müşterisi gibi) ve hatta **customers** (müşteriler - normal, bakkal, manav müşterisi gibi) kelimeler kullanılmaktadır. Terminolojideki değişiklik, sosyal güvenlik kurumlarının hizmetlerinin özel sigorta şirketleri ve diğer özel sektör grupları ile daha fazla rekabet etmesini sağlamıştır.⁹⁶ Aynı zamanda onlara (clients ve customers) yardım ve hizmet sağlandığında ümit vermiş ve belirli haklara sahip olduğuna dair bir bilincin yerleşmesine yardımcı olmuştur.

Teknoloji, online (bağlantılı) bilgisayarlar sayesinde görevin paylaşıldığı idari işlemlerle müşterilerin durumlarına göre şimdiye kadar olmamış bir çabukluk ve ayrıntı ile bilgi sahibi olmalarını sağladığından bu yana, söz konusu gelişmenin arkasındaki güçlerden birini oluşturmaktadır. Ayrıca bu bilgilere telefon, süper

⁹⁴ Aktan, Toplumsal Dönüşüm, s.53-54.

⁹⁵ ISSA, Developments and Trends:1993-1995, s.66-67.

⁹⁶ ISSA, Developments, s.13.

market veya diğer kamu merkezlerine yerleştirilen **bilgi kulübeleri** (kiosk) yardımıyla ulaşılmasını sağlamıştır. **Çelişki** ise teknolojinin korunan kişilere, bilgilerine daha kolay ulaşmalarını sağlarken işveren ile bu yardımdan yararlananların kişisel anlaşma kurmalarını güçleştirmesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda ve ekonomilerinde hızlı dönüşüm yaşayan ülkelerde, sosyal güvenliğin geleceği, önemli derecede idarî kurumların işlevini yapma yeterliliğine, ödemeleri zamanında ulaştırmak, doğru insanlara ve optimum olarak bunu gerçekleştirmeye bağlıdır. Katkıları toplamaya ve sigortalı kişiler ile ilgili kayıtları doğru yapmayı bunlara eklemek gerekir.⁹⁷ Yapılacak reformların başarısında şüphesiz bu faktörlerin de payı olacaktır.

Sosyal güvenliğin geleceği, devleti yönetenlerin sorumlu hareketlerine ve politik müdahalelerin kaldırılmasına ve katkıların ödenmesi hususunda başta devlet olmak üzere sosyal tarafların titizlik göstermesine bağlıdır. Gelişmekte olan ülkelerde devlet, sosyal güvenlik sistemi için öncülük görevini yerine getirmek için altyapıyı güçlendirmelidir. Bu altyapı, işleyen bir vergi sistemi, posta ve iletişim sistemleri ve güvenilir bankacılık sistemlerini içermektedir. Sosyal güvenlik sistemi, kamu hizmetleri ile bütünleşen bir yapıda olmalıdır.⁹⁸

2. Finansman Yapısı

Birçok ülke krizin etkilerini gidermek için prim oranlarını arttırmıştır.1974-1984 yılları arasında İsrail, Çekoslovakya ve 18 Afrika ülkesi dışında kalan tüm ülkelerde prim oranlarının 1.5 ile 15.0 arasında arttırıldığı gözlenmiştir. Gelişmiş ülkelerden İsveç ve Fransa'da 12.5 ile 11.6 puanı bulurken, endüstrileşmiş ülkelerin önemli bir kısmında 2-6 puan arasında değişmiştir. Günümüzde OECD ülkelerinde İspanya'da 28.3 ve İtalya'da 29.6 oranlarına ulaşmıştır.(Tablo 11) Bunun dışında

⁹⁷ ISSA, Developments and Trends:1993-1995, s.6-7.

⁹⁸ A.e., s.7.

prime esas kazanç tavan sınırının yükseltilmesi ve özel vergiler gibi başka yollara da başvurulmuştur.⁹⁹

Krizin aşılması için harcamaların azaltılması yöntemine de başvurulmuştur. Bu yöntem, hak kazanma şartlarının katılaştırılması ve yardım düzeylerinin düşürülmesi şeklinde uygulanmıştır. Örneğin, aile ödenekleri 1982'de Belçika'da ve 1985'te İspanya'da azaltılmıştır. Ayrıca maluliyet sigortası, 1982'de Portekiz'de, 1985'te İspanya'da ve 1991 yılında Yunanistan'da yeniden düzenlenerek maluliyete hak kazanmak zorlaştırılmıştır.¹⁰⁰

Reformları savunanlar **sosyal güvenliği korumanın üç yolu** olduğunu dile getirmektedir. Birincisi, toplanan miktarı arttırmak ve benzer bir şekilde fonlamayı devam ettirmek için yeterli gelir elde etmek; ikincisi, yardımları azaltmak ; üçüncüsü, kârları artırmak ve toplanan gelirleri daha verimli çalıştırmak şeklinde sıralanmaktadır. Bu yolların kendilere göre olumlu ve olumsuz yönleri vardır. Örneğin ABD'de vergi ve katkıların arttırılması, AB ülkelerinin yüksek vergi oranlarına sahip ülkeleriyle aynı noktaya gelinmesi demektir. Yardımları azaltmak ise dünyanın birçok ülkesinde tepki toplamıştır. Politikacıların bunu göze almaları güç sayılmaktadır.¹⁰¹

Yardımları kesmenin dolaylı bir yöntemi, emeklilik yaşını yükselmektir. Ancak bunun pek gerçekçi olmadığı ve kısa vadeli olabileceği düşünülmüştür. Politikacılar, kârları arttırma yolu üzerinde de durmaktadır. Devletin bir oyuncu olarak sosyal güvenliğin fonlarını kullanması durumunda ideolojik veya politik davranması endişeleri hala devam etmektedir. Yaşanan tecrübeler, bunu göstermektedir. Daha fazla kâr ümidiyle sosyal güvenlik fonlarının sermaye piyasalarındaki bir kısmının veya çalışanlar için bireysel emeklilik hesaplarının oluşturulmasıyla sosyal güvenlik katkılarının özelleştirilmesi ile daha köklü bir değişiklik önerilmektedir.¹⁰² Sosyal güvenlik sisteminin yapısı ve çalışanların

⁹⁹ Türk Harb-İş, Sosyal Güvenlik Sistemi ve SSK Üzerine Raporlar-Belgeler, [Ankara], 1996, s.37

¹⁰⁰ A.e., s.37.

¹⁰¹ Amity Shlaes, "Fixing Social Security," Commentary, Vol.101, Issue.2, February 1999, s.40-41.

¹⁰² A.e., s.38-41.

durumları dikkate alınarak yukarıda sayılan seçeneklerden biri seçilebilir. Sonuçta finansmanın yeterliliği ve sigortalı refahının sürdürülmesini sağlamak için alternatiflerin artırılması önem taşımaktadır.

Tablo 11 :Emeklilik Katkı Oranları		
Ülke	1967	1995
Avustralya	0.0	0.0
Belçika	12.5	16.4
Kanada	5.9	5.4
Danimarka	1.0	1.0
Fransa	8.5	19.8
Almanya	14.0	18.6
İtalya	15.8	29.6
Japonya	5.5	16.5
Hollanda	10.2	14.5
Norveç	12.8	22.0
İspanya	16.0	28.3
İsveç	6.4	19.8
İsviçre	4.0	8.4
İngiltere	6.5	13.9
ABD	7.1	12.4

Kaynak: Sveinbjörn Blöndal-Stefano Scarpetta, "The Retirement Decision in OECD Countries", Economics Department Working Papers No.202, Paris, Oalis: 15 Şubat 1999, (Çevrimiçi)<http://www.oecd.org>, 28 Nisan 2001, s.100.

3. Sosyal Yapıda Dönüşüm

Küreselleşme sürecinde insanların hareket alanı genişlemiştir. Piyasaya yönelik değişimler artmıştır. Teknoloji ve iletişim imkanlarının artması, insanların yaşam standartlarını ve biçimini oldukça etkilemiştir. Bu değişimlerde zayıflar, güçlü olanlara karşı güç kaybetmek gibi bir kısır döngüyü devam ettirmek zorunda kalmışlardır. Yeni şartlar, sorunları artırmış ve sosyal ilişkilere farklı boyutlar getirmiştir.¹⁰³

¹⁰³ Kadir Cangizbay, "Sosyalizm Ölebilir Mi ?", "Doğu Batı Düşünce Dergisi, Yıl.1, Sayı.1, Kasım-Aralık-Ocak-1997, s.61-62.

Sosyal güvenlikte değişim kolay olmamakta ve gelişmeler bütün toplumu etkileyen özelliklere sahip olmasının yanı sıra, evrensel standartlara sahip bir sosyal koruma sisteminin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. 20. yüzyılda, sosyal adalet ve sosyal barış hedeflerinin başta gelen araçlarından birisi olan sosyal devletin, toplumun yeni eğilimleri ve değişen sosyal yapı karşısında kendisini yenilemesi talep edilmektedir.¹⁰⁴ Yeni eğilimler, sosyal güvenlik sistemlerinin olgunlaştığını ve yeni sorunları çözecek bir yeniden yapılanmanın gerekli olduğunu göstermektedir.

Sosyo-ekonomik değişimler, pek çok yeni ihtiyaçların doğmasına ve bunların hiçbirisinin pratik bir biçimde yerine getirilememesine neden olmaktadır: Nüfusun yaşlanmasında emekli aylıklarının ödenmesi sorunu buna örnek gösterilebilir. Sağlık hizmetleri ve genel hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak, nesiller arası geçişlerden doğan büyük ihtiyaçlara yol açmaktadır. Diğer yandan, genç nüfustaki düşüş, tasarrufların küçük bir kısmını etkilemiştir.¹⁰⁵ Bu nedenlerden ötürü eğitim ve aile ödeneklerindeki harcamaların azaltılması güçleşecektir. Bu azaltmanın uygun bir oranını bulmak için alınacak tedbirlerden sonuç alınması kolay değildir. Örneğin, kadınların evlilikte sebatsız olması ve işgücüne katılım oranının yükselmesi, kısmen çocuklarla diğer aile bireylerinin yeni ihtiyaçlarının ortaya çıkmasına yol açmış bulunmaktadır.

Politikaya gelince, gözlemler bir taraftan fakirlik, eşitsizlik ve sosyo-demografik değişimlerden doğan ayrımcılık sorunlarını hafifletmek, diğer taraftan nüfusun yaşlanmasıyla sonuçlanan yüksek sosyal maliyet sorunlarını gidermek için yeniden gelir dağılımı mekanizmasının nasıl uyumlu hale getirilir sorusunu ortaya çıkarmıştır.¹⁰⁶ Bu sorunun özünde yatan gerçek ise, asgarî bir geliri güvence altına alma ve yaşam standardını koruma anlamında düşünüldüğü zaman, geleneksel sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı ve yeterliliğinin köklü bir şekilde değiştii anlaşılacaktır. Sosyo-demografik değişimlerin bir sonucu olarak, bir taraftan yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmasına rağmen geleneksel olarak önlemi alınmış riskler de

¹⁰⁴ Alper, Yeniden Yapılanmanın, s.57, Ekin, s.191.

¹⁰⁵ Bea Cantillon, "Socio-Demographic Changes and Social Security," y.y., t.y., s.7-8.

¹⁰⁶ A.e., s.7.

bulunmamaktadır. Sosyal güvenliğin ihtiyaç hallerini kendiliğinden gidermesiyle bir riskin ortaya çıkması önlenmiş olmaktadır.

a. Demografik Gelişmeler ve Yaşlılık

Sosyal güvenliğı etkileyen unsurların başında demografik gelişmeler yer almaktadır. Nüfus miktarı ve yapısındaki değışikler, sosyal güvenliğin kapsamı, korumanın işleyişı ve standartları için önem taşımaktadır. Teknolojinin kullanımı, nüfus gruplarının hayat standartları ve kaynaklarının etkin kullanımına yön verebilmektedir. Son yıllarda gelişmiş ölkelerin çoğunda demografik yapıların, aslında olduklarından farklı görünmeleri sonucu verimlilik oranlarındaki önemli bir düşüş ve yaşam sürelerindeki önemli bir artış sosyal harcamalarla ilgili sorunlara dikkatleri yöneltmiştir.¹⁰⁷ Bu sorunları, sosyal güvenliğin diğeri sorunlarından ayrı görmek, karar alanların yanılmasına yol açabilecektir.

Dünya nüfusundaki gelişme eğilimleri yaşlı nüfusun artması yönündedir. OECD ve Avrupa ölkelerinde dünyanın diğeri bölgelerine göre insanlar daha hızlı yaşlanmaktadır.¹⁰⁸ Özellikle 70 ve 75'in üzerindeki oranın artışı dikkat çekmektedir. Gelişmekte olan ölkelerde de yaşlı nüfusun artışı sorun olmaya başlamıştır.¹⁰⁹ Tıbbî yöntemlerin çoğalması ve teknolojik ilerleme yaşlılık sürecinin uzamasını sağlamıştır. Yaşlı nüfusun artması sosyal harcamalardaki artışı beraberinde getirmekte ve toplumun psikolojik ve sosyal yaşantısını oldukça etkilemektedir. Nüfus artışında gerileme veya yavaşlama, doğumların azalması, yaşlı nüfus miktarını arttıran diğeri etkenlerdir.¹¹⁰ Yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranı düşmüştür.¹¹¹ Bu durumda bağımlı nüfusun ve bakılmaya muhtaç kişilerin sosyal koruması, diğeri insanların çabasına kalmış olmaktadır. Modern toplumda yaşlıların sorunlarına

¹⁰⁷ Theopiste Butare, "Social Needs and the Roles of Governments and Markets: The Case of Retirement Pensions," *International Social Security Review*, Vol.51, 3/98., s.56.

¹⁰⁸ Crohon, s.69.

¹⁰⁹ Sait .Dilik, "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Sosyal Sigorta Kolu Olarak Bakım Sigortası," *Kamu-İş*, Cilt.4, Sayı.3, Ocak 1998, s.3-4.

¹¹⁰ A.e., s.3-4.

¹¹¹ Cary S.Kart, *The Realities of Aging*, Boston, 1990, s.309-310.

yaklaşım geleneksel yaklaşımdan ayrılmıştır.¹¹² Yaşlılar toplumla nasıl uyumlu bir şekilde yaşayacaklardır? Bu sorun en az emeklilik güvencesi kadar önemlidir.

Bu yaş kaymasının sağlık hizmetlerinde ve doğal olarak yaşlılar için yasal koruma tedbirlerinin finansmanı üzerinde etkisi bulunmaktadır. Onların gelirlerini korumak, her sosyal politikanın en önde gelen önceliklerindendir. Mevcut sorun ise, daha çok yaşlı insanın karşısında şimdi çalışma yaşında bulunan daha az insanın olmasıdır. Gerçekten insanlar daha uzun süre yaşamakta ve onurlu bir şekilde bunu sürdürmeleri, kısmen sosyal güvenlik sistemlerine bağlı bulunmaktadır.

Toplumun kaynakları yaşlılığın sorunlarını çözmek ve yaşlılık sürecini uzatmak için kullanılmaktadır. Yaşlılık süreci kaçınılmazdır ve toplumun bu insanlara bakması değer yargılarının yaşamasına ve medeniyetin gelişmesine katkıda bulunacaktır. Özellikle, bu görevi ailenin yerine getirmesinin yaşlılar için daha insanî ve onurlu olacağı söylenebilir. Çocukların anne ve babaya bakması, aile ilişkileri bakımından yerinde ve gerekli bir görev sayılmalıdır.¹¹³ Bunun dışındaki tedbirlerin daha pahalı ve sosyal bütünleşme açısından olumsuz etkilerinin de olabileceği dikkate alınmalıdır.

Diğer taraftan, toplumun maddî ve bilimsel kaynaklarının önemli bir bölümünün, yaşlılığın getirdiği bazı yetersizlikleri azaltmak ve ölümü ertelemek uğruna harcadığı yönde görüşler eleştirel bir yaklaşımı temsil etmektedir.¹¹⁴ İlerlemiş denilen uygarlıkların yaşlılık sorunu ile karşı karşıya kaldığından hareketle yaşlılığa modern bakışın, yaşamın amacı ve insanın geleceğiyle ilgili olarak geleneksel toplumlarda geçerli olanlardan tamamıyla farklı varsayımlara dayandığı iddia edilmiştir.¹¹⁵

Yaşlılar, sağlık gibi pahalı sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan ve gelir kaynakları büyük ölçüde devletten karşılanan kişilerdir. Bu kesim, sosyal refah devletini olumsuz yönde etkilemekte, hükümetin finansman yapısını bozmakta ve tüm

¹¹² Northbourne, s.167, Crohon, s.69.

¹¹³ A.e., s.166.

¹¹⁴ A.e., s.160.

¹¹⁵ A.e., s.167.

toplumun başarılı bir geleceğe sahip olabilmek için ihtiyaç duyduğu yatırımları engellemektedirler. Zengin ve yoksul birçok ülkede 65 yaşın üzerindeki nüfusun 2025 yılında bugünkünün iki misline çıkacağı tahmin edilmektedir. Japonya'da yaşlı insanların nüfusun %26'sına ulaşacağı tahmin edilmektedir. ABD'de ise yaşlı insanların nüfusa oranı, büyük ölçüde genç insan kaynağı olan göçlere bağlı olacak, ayrıca toplum içindeki oranları en az % 20'yi bulacaktır. Yaşlıların talepleri ve ihtiyaçları tüm pratik ihtiyaçları engelleyerek sosyal refah devletini temelden sarsmaktadır.¹¹⁶

OECD içinde 65 yaşın üzerindeki kişilere yapılan kişi başına sosyal harcama, 15 ile 64 yaşları arasındakilere yapılan harcamalardan beş kat daha fazladır. 1970'te yoksulluk çeken yaşlıların oranı nüfusun diğer bölümlerinden daha fazlaydı. Günümüzde ise, yoksulluk çeken yaşlıların oranı nüfusun diğer bölümlerinden daha azdır. ABD'de birçok kişi için reel yaşam standartları emeklilikle birlikte yükselmiştir.¹¹⁷

Nüfusun daha yavaş büyümesi ve yaşlanma, yaş piramidini giderek hızlanan ölçüde dönüştürmeye devam ettikçe, demografik yapı artan bir önem kazanmaktadır. Çok daha yaşlı bir nüfusa doğru belirgin geçişin etkilerinin, bu yüzyılın ortalarında hissedilmesi beklenmektedir. Yaşlanan nüfusun ilk etkileri, daha şimdiden sosyal koruma alanında, özellikle emekli aylıklarında ve sağlık sistemi üzerinde ortaya çıkmıştır. Bu durum, büyük ölçüde çalışan nüfusun katkılarına dayanan sosyal korumanın gelecekteki finansmanı üzerine büyük bir yük getirecektir. Ortaya çıkan eğilimler, bir taraftan çalışma çağındaki nüfustaki azalmayı gösterirken diğer taraftan yaşlıların sayısındaki artışı da gözler önüne sermiştir.¹¹⁸

Gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun bakım sorunları yüzünden sosyal korumanın maliyetleri yükselmektedir. Dikey gelişmede geriye dönüş eğilimleri yaşanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere yapısal sorunlar ve sermaye eksikliğinden dolayı yatay

¹¹⁶ Lester Thurow, *Kapitalizmin Geleceği*, İstanbul, Sabah Kitapları, 1997, s.81.

¹¹⁷ A.e., s.82.

¹¹⁸ İşveren, Mart 1998, s.29.

gelişme yetersizliği vardır. Maliyet sorunlarına bütün ülkelerde rastlanmaktadır. Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi maliyetleri daha da artırıcı bir etki yapabilir.

b. Aile Yapısındaki Dönüşüm

Bazı ülkelerde, ekonomik kriz nedeniyle kesintiye uğrayan ilk sosyal güvenlik yardımını aile yardımı olmuştur¹¹⁹ Aile yapısının zayıflaması, devletin buna yönelik yardımlarının azalmasına da yol açmıştır. İnsanların gittikçe aile ortamından uzaklaşması, korunmaya daha muhtaç hale gelmelerine yol açmıştır.

20. yüzyılın modern toplumunda ailenin geleneksel rolünün önemi azalmıştır. Kentleşme/ endüstrileşme sürecinde yeni hayat şartları ve sosyal korumanın sağladığı hayat standartları, ailenin koruyucu özelliği yerine sevgi ve saygıya dayanan sürdürülebilir aile yapısını ön plana çıkarmıştır. Bu tip aile yapısı, daha çok gelişmiş ülkelerde görülen bir model olmuştur.¹²⁰ Bütün bu gelişmelere ve aile yapısındaki çözülmeye rağmen aile ihtiyacı önemini korumuştur. Gençler, eskiye oranla aile bağlarına daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar.

Aile; yapısı, sosyal süreci, fonksiyonları, gelişmesi ile sosyal bilimlerde yıllardır özel çalışma alanı olmuştur. Ailenin formu, fonksiyonları ve geniş boyutu yerleştiği sosyal, ekonomik, siyasî ve kültürel sistemin şartlarına bağlıdır. Aile kurumunu görmezlikten gelerek toplumdaki dönüşümü anlamak imkansızdır. Bunu anlamaya çalışırken ailenin yerleştiği sosyal süreçleri göz önüne almak gerekir.¹²¹

Son 20-30 yılda ailede birlikte yaşama süresi uzarken aile yapıları bölünmüştür. Aile tipleri artmıştır. Birlikte yaşama, boşanma, evlilik dışı doğumlar sıradan olaylar haline gelmiştir. Özellikle Avrupa'nın kuzey bölgelerinde bu tür olaylar yaygındır. Aile yapısı değişirken geniş aile yerine çekirdek aile tipi ön plana çıkmıştır. Ayrıca değişen aile yapısı tek ebeveynli aileleri de beraberinde getirmiştir.

¹¹⁹ Çelikoğlu, s.48.

¹²⁰ Peter Drucker, *Kapitalist Ötesi Toplum*, İstanbul, İnkılap, 1993, s. 243-244.

¹²¹ ISSA, *Social Security and Changing Family Structures*, Studies and Research No.29, Geneva, 1992, s.1.

Eskiden bütünleşme ve koruyucu bir kurum olan aile kurumu, giderek iki birey arasında yapılan bir anlaşmanın aracı haline gelmiştir. Eşitlik tartışmaları bu kurumu oldukça yıpratmıştır.¹²² Devlet, nedense, refah programlarıyla sosyalleşmenin ve bütünleşmenin gerçekleşeceğine inanmıştır. Bireyselleşmenin önünü açan devlet, sosyal kurumları koruyamamıştır. Öyle olmakla birlikte, bireye sorumluluk yüklemeye ve sosyal organizasyonları teşvik etmeye başlamıştır.

Değişen aile yapısı ve sosyal çevrenin yaşadığı sorunlar, yeni arayışları zorunlu kılmıştır. Ailedeki ekonomik sıkıntılar ve yaşanan istikrarsızlıklar, gençlerin geleceğe yönelik durumlarını etkilemektedir. Genç insanların topluma yabancılaşması AB'ye üye devletlerin önemli bir sorunu haline gelmiştir. Modern toplumda kadının özgürleşmesi, iş hayatına artan katılımı, karşı cinsler arası ilişkileri oldukça etkilemektedir. Buna rağmen aile, bireyler arası ilişkilerde önemini ve dayanışma özelliğini korumuştur.

Gelişmekte olan pek çok ülkede, yaşlılıktaki en önemli destek kaynağı, kişinin ailesidir. Hatta birkaçında tek destek kaynağıdır. Sosyal sigortanın veya fon programlarının bulunduğu ülkelerde bile, yaşlı nüfusun çoğunluğunun geçimi yetişkin çocuklarının desteğine dayanmaktadır.¹²³

Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda geleneksel destekleme sistemi işleyebilmektedir, zira çok az kişi artık çalışamayacağı yaşa kadar yaşayabilmekte ve bu duruma gelenler de kısa sürede ölmektedirler. Yaşlı insanlar yardıma ihtiyaç duyduklarında, şehre göç etmiş çocukları onlara ekonomik destek sağlama konusunda kendilerini yükümlü hissetmektedir. Çocukları yanında yaşayanlar ise bizzat onlar tarafından bakılmaktadır. Pek çok ülkede yaşlı insanlar, ailenin varlıklarını ellerinde tutmakta ve mülkiyet üzerindeki bu kontrolleri onlara destek sağlamaktadır. Tarih boyunca aile ve geleneksel aile desteği yaşlı insanların başlıca

¹²² ISSA, Social Security and Changing Family Structures, s.15.

¹²³ J.B. Williamsaon- F.C. Pampel, "Does the Privatization of Social Security Make Sense for Developing Nations," *International Social Security Review*, Vo.51, October 1998, 4/98, s.5-6.

yardım kaynağı olmuştur ve bu durum gelişmekte olan ülkelerin çoğunda bugün için de geçerliliğini korumaktadır.¹²⁴

Gelecekte aile, yaşlıların en önemli destek kaynağı olmayı sürdürmelidir. Hükümetlerin elinde bütün yaşlılara sosyal koruma sağlayacak kaynaklar yoktur. Kısaca, pek çok ülkedeki hükümetlerin, günümüzde veya görülebilir bir gelecekte bütün yaşlıları sosyal sigorta kapsamına almaları mümkün görünmemektedir. Sadece Brezilya ve Güney Afrika gibi gelişmekte olan ülkeler yaşlı nüfusun çoğunluğuna, en azından bazı sigorta hizmetlerini sunabilmek için programlar geliştirmiştir.

Pek çok fakir ülke, geleneksel destek sistemlerine ihtiyaç duyuyor olsa da gittikçe artan orandaki yaşlı nüfusa yeterli bakımı sağlayamamaktadır. Geleneksel ve informal mekanizmalardaki temel sorun, bütün yaşlı insanların çocuklarından ve uzak akrabalarından destek alamıyor oluşlarıdır. Bazılarının çocukları bulunmamaktadır. Olanların da bazı çocukları ölüyor, diğerleri ise uzak şehirlere göç ediyor. Uzak şehirlere göç eden yetişkin çocukların bir kısmı yaşlı ebeveynlerine para gönderiyor olsalar da pek çoğu bunu yapabilecek kadar para kazanamıyor. Sonuç olarak, gittikçe artan oranda kırsal kesim yaşlılarının, geçmiş nesillere göre ekonomik açıdan daha kötü durumda yaşadığı söylenebilir.

Hükümetler ve uluslar arası yardım kuruluşları politikalarında aileye önem vermeye başlamışlardır. İnsanların toplumda sorumluluk sahibi olması için, aile toplumu üzerindeki tehditlerin kalkmasıyla ve aileye ihtiyaç duyma bilincinin kazanılmasıyla mümkün olabileceğini, yaşadığı toplumda sorumluluk alan herkes kabul etmektedir. Aile kurumunun zayıflaması, geleneksel değerlerin (din, ahlık ve gelenekler) zayıfladığının da bir göstergesidir.

Devlet yapacağı düzenlemelerde aileyi güçlendirmeyi ve refahını artırmayı esas alır. İşsizlik parası verirken aileye öncelik verilmesi gerekmektedir. Toplumsal eğitimin bir parçası olduğu için devlet maddî ve manevî yardımlar yapmalı ve toplumun eğitiminde aileyi teşvik etmelidir.¹²⁵

¹²⁴ Williamsaon-Pampel, s.6.

¹²⁵ Gündoğan, s.114-115.

c. Toplumda Yabancılaşma ve Sosyal Dışlama

Endüstrileşme ile birlikte şehirleşme ve göç hareketleri sonucunda sosyal değişimin olumsuz sonuçları ortaya çıkmıştır. Toplumda yabancılaşma ve aşırı bireyselleşme, toplumu ayakta tutan değerlerde aşınmaya yol açmıştır. Geniş ailenin parçalanması veya kopması ve akrabaların iş nedeniyle göç etmesi, ailenin hayat standardını, tarzını ve hayata verdiği manayı (sevgi, yardımlaşma, dayanışma gibi) değiştirmiş, fonksiyonunu farklılaştırmış, ailenin önemini azaltmıştır.

Çalışma hayatındaki yoğunluk ve aile bireylerinin ayrılması, ailenin fonksiyonunu ikame edecek yeni bir kuruma ihtiyaç doğurmuştur. Ailevi değerlerdeki aşınma, toplumda yabancılaşmanın yayılmasına yol açmıştır. Bu durum da başka bir tehlikeyi ve sosyal koruma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Çekirdek ailenin üyeleri dahi, yeni sosyal yapı ve değişmeyi benimseyememiştir. Çünkü yeni yapı, beraberinde birçok sorun getirmiştir. Birbirini ve ailelerini fazla tanımayanlar evlenebilmekte, akrabalarından kopuk yaşamakta ve dolayısıyla yardımlaşma ve dayanışma duyguları zayıflamaktadır.

İnsanın her ihtiyacını karşılaması mümkün değildir. Her arzunun ihtiyaç olmadığını ve karşılanmasının bireysel ve toplumsal refaha katkı sağlamadığını anlamadan yeni yaklaşımlar geliştirmek güçtür. Ayrıca, bir ülkede bu ihtiyaçların karşılanması başka bir ülkede insanların gerçek ihtiyaçlarının karşılanma şansını kaybetmeleri anlamına gelebilir. “Atalarımız için lüks olan şeyler bizim için ihtiyaç haline geldi” anlayışı modern çağın bir yaklaşımıdır. Çünkü görüldüğü gibi tüketime endeksli bir toplumda üretimin varlığı veya niteliği konusunda bir yargıda bulunmaya gerek yoktur.¹²⁶ İnsanlar arasındaki sosyal barışı sağlamak için refah yaklaşımını benimsemek eksiktir ve aldatıcı yönü bulunmaktadır. Huzuru ve mutluluğu temin etmek için sadece refah artışı yeterli olmayacaktır. Bireyselleşmenin sosyal bütünleşme hedefi ile dengelenmesi gerekmektedir.

¹²⁶ Jonathan Porrit, Yeşil Politika, Çev. Alev Türker, İstanbul, Ayrıntı, 1988, s.124.

4. Devletin Rolünün Yeniden Tanımlanması

Dünyadaki gelişmeler, uluslararası rekabette ulusal sınırlar ötesi (küresel) hedefleri temel hedef haline getirmiştir. Uluslararası standartlar, ulusal ölçüleri aşmıştır. Ekonomiler arasında rejimler veya sistemlerden kaynaklanan farklılıklar bulunmakta ve bu ölçülerle uyumlaştırma çabaları gözlenmektedir. Piyasaya ve merkezi planlamaya dayalı ekonomilerde devletin müdahalesinin sınırlandırılması hareketleri dikkat çekmektedir. Endüstrileşmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde giderek asgarî koruma düzenlemelerini geliştirme çabaları gözlenmektedir.

Devletin küçülmesinden amaç, devletin her şeyi üreten, rant dağıtan ve müdahale eden değil, üretimi teşvik eden, rekabeti düzenleyen ve gelir dağılımını sağlayan sınırlı ve sorumlu yetkileri olan bir örgüt olmasıdır. Küreselleşme sürecinde böyle bir devlet modeli tartışılmaktadır. Optimal devlet kavramı ile ifade edilen bu yaklaşıma göre; devlet, olumsuz müdahale yapmayan, bireyin hak ve özgürlüklerini güvenceye alan, çeşitli kesimler karşısında tarafsız kalan bir devlet modelidir. Küreselleşme süreci şartlarının, bu anlamda bir devlete olan ihtiyacı arttırdığı iddia edilmiştir.¹²⁷

a. Etkin Devlet Anlayışı

20.yüzyılda sosyal güvenlik garantisi, devletin bir fonksiyonu olarak ortaya çıkmıştır.¹²⁸ Ancak henüz evrensel bir modelin oluştuğunu söylemek mümkün değildir. Her ülke gelişme seviyesine ve ihtiyaçlarına uygun bir modeli uygulamaktadır. Sosyal güvenliğin kapsamı, devletin benimsediği sistemlere göre değişmektedir. Bunlar arasındaki farklılıklar, bireylerin sorumluluğunda kendini göstermektedir.¹²⁹ Devletin sorumluluğu bireye doğru yönelmekte, özelleştirme ve

¹²⁷ Nusret Ekin ve ö., s.27-28.

¹²⁸ Bernd von Maydell, "Perspectives on The Future of Social Security," *International Labour Review*, Vol.133, No.4, 1994, s.501.

¹²⁹ Reid, Sosyal Koruma, s.87, Kadir Arıcı, *Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku*, Ankara, Kamu-İş, 1997, s.9.

yerelleştirme ile sivil toplum daha fazla güç kazanmaktadır. Bu değişimlerle devletin görev ve sorumlulukları azalmakta ve etkinlik alanı daralmaktadır.

Endüstri devriminde gelişen klasik devlet anlayışı yerine, sınırlı ancak etkin devlet anlayışı önem kazanmıştır. Devlete hizmetin yerini, devletin bireye ve topluma hizmeti almıştır. Demokrasiye katılımın artırılması ve sivil organizasyonların ve bireylerin yönetime etkin katılımı için devletin küçülmesi tartışılmaktadır.¹³⁰ Bundan amaç, devlet müdahalelerinin azaltılmasıdır. Kanunların insanı yerine insanın kanunları anlayışın gerçekleştirilmesi, sosyal ilişkilerin zayıfladığı, ailenin küçüldüğü, yalnız insanların sayısının arttığı, sosyal refah hizmetlerinin toplumsal yabacılışmaya engel olamadığı bir sosyal düzende, sosyal bütünleşme ve sosyal barışın sağlanmasını kolaylaştıracaktır.

Devletin sosyal güvenlik rolü üzerindeki tartışmalar, finansman güçlüklerinin yaşandığı ve bireysel sorumlulukların öncelik kazandığı günümüzde daha fazla önem kazanmıştır.¹³¹ Risklerin sayılarının ve sosyal yüklerinin artması üzerine bireye daha fazla sorumluluk verilmesi tartışılan yöntemlerden biridir.

Son yıllarda fizyolojik riskler dışında sosyo-ekonomik risk ve tehlikelere karşı da bireylerin kendi sosyal güvenliklerini kendilerinin güvence altına almaları savunulmaktadır. Özellikle, dünyada işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardımların bireyleri tembelliğe teşvik ettiği, çalışma arzu ve gayretini olumsuz yönde etkilediği yönündeki görüşler daha çok kabul görmeye başlamıştır. İşsizlik sigortası uygulamalarının bütçeye önemli yük getirdiği ve bir anlamda **keyfi işsizliği** yaygınlaştırdığı iddia edilmektedir. İşsiz kalan kimselere devlet tarafından karşılıksız para transferi yerine, meslekî eğitim sağlanması, rehabilitasyon imkanlarının sunulması, istihdam konusunda danışmanlık hizmetlerinin verilmesi gibi yollara başvurulmasının daha iyi bir çözüm olacağı öne sürülmektedir. Özetle, bu tür sosyo-ekonomik risklere karşı devlet güvencesinin, ya tamamen kaldırılması ya da hak kazanma koşullarının ve yararlanma süresinin sınırlandırılması savunulmaktadır.

¹³⁰ Nusret Ekin, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, İstanbul, İTO, 1996, s.191.

¹³¹ Reid, *Sosyal Koruma*, s.86.

Başka bir ifade ile devletin bu alandaki rolünün yeniden tanımlanmasının ve gelir desteği sağlamaya yönelik politikalardan, bireyleri işgücü piyasasında aktif tutmayı hedefleyen politikalara yönelmesi önerilmektedir.¹³² En düşük taleplerden daha fazla koruma temininin devletin işlevi olup olmadığı veya bireyin kendi özel güvencesini ona bırakıp bırakmamasını sorgulamanın önemine işaret edilmektedir.¹³³ Kapsanan risklerin bireye bırakılması ve özelleştirilmesi düşünülmektedir. Emeklilik ve sağlık sigortası gibi bütçeye ağır yük getiren unsurların sosyal koruma dışı bırakılması önerilen çözümler arasındadır. Devletin görevinin daha çok bu alanın düzenlenmesi ve denetlenmesi işlevi ile sınırlı kalması gerektiği görüşleri giderek daha çok taraftar bulmaktadır.¹³⁴

Sağlık, sosyal koruma ya da eğitim gibi alanlarda aktif bir devlete ve dinamik bir özel sektöre sahip olmada bir çelişki görmemek gerekir. Hatta bunlar arasında güçlü ve pozitif bir ilişki bulunması gerekmektedir. Devlet, özel sektör ve birey tarafından sosyal korumanın sağlanması için düşünülen sorumluluklarını yeniden düzenlemelidir. Ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği ile ilgili endişe ve zihni arayışların devam ettiği gözlenmiştir. Gelecekle ilgili bu düşüncelerin sık dile getirilen belirtileri, ulusal komisyonların, çalışma gruplarının ve son yıllarda sosyal güvenlik politikalarıyla öneriler ve tavsiyelerde bulunmak için oluşturulan komiteler, ülkelerin birçoğunda görülmektedir. Hükümetlerin yardım komitelerini geçici veya sık sık kullanımı, sosyal güvenlik kurumları için devam eden yaygın kamu desteğini dikkate alarak politik liderlerin popüler olmayan kararlar almak konusunda gönülsüzlüğünün bir işareti saymak mümkündür.¹³⁵ Ayrıca, bu çeşit tavsiye gruplarına başvurma, birçok ülkedeki ulusal sosyal güvenlik politikalarının gelecekteki yönü konusunda henüz bir uzlaşma olmadığının bir göstergesi olabilir. Olumlu sonuç, gelecekte çalışmalarından yararlanılması beklenen bu uzman veya tavsiye gruplarının önemli bilgiler toplayıp analiz etmeleridir.

¹³² Aktan, Toplumsal Dönüşüm, s.114.

¹³³ Maydell, s.503.

¹³⁴ Aktan, Toplumsal Dönüşüm, s.114.

¹³⁵ ISSA, Developments, s. 8.

Avrupa’da finansal ve ekonomik krizden ötürü, mevcut sosyal güvenlik sistemlerin zorunluluğu ve etkinliğini ve birleştirmeye yönelik bir hareketi gözlemek mümkündür. Aynı zamanda sosyal dayanışma ihtiyacı üzerine kurulmuş olan sosyal anlaşmaların devamı ve hatta kapsamı konusunda endişeler bulunmaktadır.¹³⁶

Devletin rolünün bunları düzenlemek mi yoksa sağlamak mı olduğu üzerine tartışmalar yer almaktadır. Birçok sistem, özellikle bu Merkezi ve Doğu Avrupa’dakiler, krizin kendisi veya krizle yüz yüze geldiği şeklinde tanımlanmaktadır.

b. Sosyal Alanda Devletin Sorumluluğu

Devletin küçülmesi hakkında söylenenlere ve başvuru politikaların sosyal harcamaları azaltmasına rağmen, yönetim konusunda yapılan araştırmaların tamamı, çeşitli nedenlerden dolayı sosyal devletin alanının, daralmaktan ziyade genişlediğini göstermiştir. Hükümetler, ekonomiye uyum sürecinde büyük rol oynamaktadırlar. Devlet, erken emekliliği kolaylaştırmak, endüstriyel değişime yardım etmek, iş eğitimini ve çalışanların eğitimini güçlendirmek için geniş bir ölçüde arabuluculuk yapmaktadır. Kriz, özel hedefler için yapılacak arabuluculuğun ve kurtarma planlarının anı bir yükselişine neden olmaktadır. Öte yandan demografik değişim ve aile yapılarındaki değişimlerin, kendiliğinden sosyal harcamaları artırma etkisi bulunmaktadır. Tüm bu nedenlerden dolayı ve refah devletine karşı yapılan direktmelere ve sosyal güvenlik harcamalarındaki engellemelere rağmen, kamu harcamaları ya aynı kalmakta, ya önemsiz bir biçimde düşmekte ya da ulusal gelirdeki payı (reel olarak) yükselişe devam etmektedir.

Sorumlulukları ve sosyal yükleri azalan minimum devletin her şartta yararı beklenmemelidir. Dünya Bankası’nın 1997 Dünya Kalkınma Raporu’nda belirtildiği gibi, girişimcilerin ekonomik yatırımlarını destekleyecek etkin bir devlet ihtiyacı her

¹³⁶ Reid, The Roles, s.57

zaman vardır.¹³⁷ Ayrıca birey eksenli bir ekonomik sistemde devletin düzelten olarak müdahalede bulunması gereklidir.¹³⁸

Refah devletlerinin karşı karşıya kaldığı gerçek sorunları ve arkasından gelen yapısal bir krizi aşacak yolları belirlemek için, mevcut sosyal kurumların ve normların değerlendirilmesi yapılmalıdır. Bunlar, modernizasyonu meydana getirecek işleve doğru mümkün olan yolları göstermektedir.

Sağlık, sosyal koruma veya eğitim gibi alanlarda aktif bir devlete ve dinamik bir özel sektöre sahip olmada bir çelişki aranmamalıdır. Hatta bunların arasında güçlü ve olumlu bir ilişkinin olması iyi karşılanmalıdır. Devletin elindeki sorumlulukları bırakması bu süreçte beklenmemelidir. Devletin bireyler ve sivil toplumun desteği ile gerekli reformları gerçekleştirmesi daha uygun şartları oluşturacaktır.¹³⁹

5. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Programların Yeri

a. Risk Sorumluluğu ve Kamu Ahlâkı

Özel sigortacılıkta kamu programlarının dayanışma özelliği korunabilir mi? ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde yer alan dokuz sigorta kolu, özel sigortaların faaliyet alanı olabilir mi? Buna evet demek için çok erkendir ve deneyimler azdır. Özel sigortalarda risklerin bağımlılığı (birbirine bağlı olması) ve risk düzeyleri çok önemlidir. Ayrıca, ekonomideki konjonktürel ve tesadüfi şoklar, düşünülmesi gereken belirsiz risklerdendir. Devlet, özel sigortaların sorumluluklarını paylaşacak mı? Bu sorulara cevap aranmalıdır.

Beklenmeyen piyasa başarısızlıkları her zaman için risklidir. Müşteriler, sahip oldukları gelir düzeyini korumak ve yarın endişesinden emin olmak isterler. Bunlar,

¹³⁷ Bozkurt, s.55-56.

¹³⁸ Etyen Mahçupyan, "Devlet Liberalizm ve Kapitalizm," *Doğu Batı Düşünce Dergisi*, Yıl.1, Sayı.1, Kasım-Aralık- Ocak 1997, s.25.

¹³⁹ Butare, s.59-60.

sigorta piyasası hakkında bilgi sahibidirler. Sigorta şirketlerinin müşterilerin taleplerini karşılamaları her zaman kolay değildir. Ekonomik durgunluk, hiper enflasyon, savaşlar ve diğer şok durumlar finansal piyasaları olumsuz etkilemektedir. Bu da sigorta şirketleri için bir dezavantaj oluşturmaktadır. Kamu programlarının bu durumlarda etkisi daha fazladır, çünkü devletin bu tür gelişmeleri tahmin etme ve vaatlerini yerine getirme yeteneği ve gücü vardır. Ayrıca devletin vergilendirme işlevini de unutmamak gerekir.¹⁴⁰ Özel sigortalar, kârlarını düşürmemek, risklerini arttırmamak için işsizlik gibi birbirine dayalı riskleri zor temin ederler. Onlar için birbirinden bağımsız riskler daha kârlı ve az risklidir.¹⁴¹ Sigorta şirketlerinin kapsadığı riskler ve hedef aldığı gruplar kârlılık hedefini gerçekleştirmeye yönelik olmakta ve riskler mümkün olduğu ölçüde azaltılmaktadır. Devlet, dünyadaki uygulamalar dikkate alındığında sosyal harcamaları azaltmak için bu işlevi özel sektöre bırakmaktadır. Özel sektör, kamu sektörü kadar sosyal sorumluluk taşımamakta, kârlılık hedefi yüzünden risklerin karşılanma maliyetlerini yükseltmektedir.

b. Özel Programlar

Unutulmamalıdır ki özel emeklilik programları hiç de yeni değildir. Pek çok ülkede özel programlar kamu programlarından önce kurulmuştur. Tabii ki, emeklilik programları zaman içinde yapıları, büyüklükleri (nisbî ve mutlak olarak) ve düzenlemeleri açısından çok değişmişlerdir. Aynı derecede önemli diğer bir değişim ise, yetkililerin bu programları kamu programlarını tamamlayıcısı, hatta zaman zaman onların yerine geçen programlar olarak görmeye başlamış olmalarıdır. Kamu programlarının hali hazırdaki sorunlarına önerilen çözümler; yapılarını ve katkı oranlarını değiştirmek, emeklilik yaşını yükseltmek, yardımların miktarı ve yöntemlerinden oluşmakta iken, artık özel programların da bu sorunlara kısmî veya kalıcı çözümler bulma çabalarını zorunlu hale getirmiştir. Özel sektöre düşen bu rol, sosyal güvenlik kurumlarını finansman açıkları arttıkça, daha da belirginleşmektedir.

¹⁴⁰ Karneiman, s.9.

¹⁴¹ Overbye, s.109-110.

Bu ters orantı, hali hazırda mevcuttur ve özel programların kamu programlarının sundukları hizmetlerin düşük oluğu ülkelerde yaygınlaşması tesadüf değildir.

Özel programların artan rolü, bunların kuruldukları asıl amaç açısından da değerlendirilmelidir. Tabii ki, özel programların kamu programlarının yerine geçmek değil de onları tamamlamak rolü dikkate alınırse tartışma farklı bir boyut kazanır. Çünkü dünyada tümüyle özelleştirilmiş bir emeklilik programı yoktur. Özelleştirme politikalarının bireysel hesaplardan yapılan zorunlu katkılar ve universal model yaklaşımına dayanan asgarî fayda garantisi ile birlikte ele alınması önerilmektedir. Bazı ülkelerin birinci ve ikinci ayaklar (İngiltere'deki bireysel emeklilik gibi) ile bazen ikinci ve üçüncü ayaklar arasında (Japonya ve İngiltere'de anlaşma yükümlülükleri dışında bırakma gibi) ihtiyarî seçenek imkanını sunarak *à la carte* türü gönüllü özelleştirmeyi kolaylaştırmasını, bu çalışmalara örnek olarak göstermek mümkündür.¹⁴²

Her ne kadar uzmanların çoğu toplu özelleştirmenin uygulanabilir olmadığını ve her halükarda devletin **asgarî yardım** sağlamada öncü bir rol üstleneceğini düşünmekte ise, herkes özel sektörün emeklilik maaşı sunumunda önemli ve büyüyen rolünü kabul etmektedir. Bu durum, hem özel sektörün bizzat kendisi için geçerlidir, hem de kamu programlarının carî ve gelecekteki eksikliklerini iyileştirmeye yöneliktir.

Bu makroekonomik rolden bağımsız olarak işverenler, mesleklere göre programlar hazırlamak için sayısız nedene sahiptirler: Emeklilik maaşı, ertelenmiş maaş, işçilere karşı üstlenilmiş bir sorumluluk veya eski işçilerin ayrılmasını kolaylaştıran bir araç olarak görülebilir (Bu durum özellikle ABD gibi işçilerin zorunlu emeklilik kapsamında olmadığı yerler için geçerlidir). Buna ilaveten işverenler, işçileri firmaya sadık kılmak, çok hızlı personel değişiminin önüne geçmek, yeterli emeklilik imkanları sunarak en iyi personeli istihdam etmek, mevcut personelin verimliliğini artırmak, kanunlara uyduğu ölçüde vergi indiriminden

¹⁴² Debbie Harrison, *Pension Provision and Fund Managment in Europe*, London, [1997], s.17.

yararlanmak ve fonları firma içinde yatırıma dönüştürebilmek için de iyi emeklilik imkanları sunmak isterler.

Tek program çerçevesinde verilen emekli aylıklarının yetersizliği, tamamlayıcı programların geliştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Kriz koşulları, iki farklı rejim çerçevesinde aylık bağlanmasını zorunlu kılmış, tamamlayıcı programların devreye sokulması ile bireylerin çalıştığı dönemde aldığı net ücretin tamamına yakın emekli aylığı alma imkanı doğmuştur. Bu programlar işletme ve ulusal düzeyde örgütlenmiştir. Kamu programlarının ödediği aylıkların, çalışılan dönemdeki kazançla ilişkili olduğu, Belçika, Kanada, Almanya, Lüksembourg, Portekiz, İspanya ve ABD’de tamamlayıcı programların zorunlu olmadıkları saptanmıştır. Emeklilik gelirinin toptan ödeme şeklinde verildiği Danimarka, Finlandiya ve İsviçre gibi ülkelerde ise tamamlayıcı programlar zorunlu ve çalışanın kazancıyla ilişkilidir.¹⁴³

Tablo 12: Avrupa Birliği-Üniversal Emeklilik Kaynakları		
2020 Hedefleri		
Programlar	Hedeflenen Seviye	Mevcut Seviye
Pay-As-You-Go	68.0	88.8
İkinci Ayak (Bireysel Emekli Aylıkları Hariç)	25.0	7.0
Üçüncü Ayak	4.0	0.9
Gelir Testi v.s.	3.0	3.3
TOPLAM	100.0	100.0

Kaynak: EFRP, *European Pension Funds*, London, 1996, s.17.

Bu programların kapsadığı nüfus ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermiştir. Örneğin İsveç ve Finlandiya’da çalışan nüfusun %100’ü kapsama alınırken, Fransa’da % 80’i Almanya’da % 65’i, İngiltere ve ABD’de %55’i, İrlanda ve Hollanda’da % 50’si, Kanada’da %45’i, Yunanistan’da % 40’ı kapsama dahildir.

¹⁴³ Türk Harb-İş, s.38.

Belçika ve İtalya'da bu oran % 5'e, İspanya'da 3'e kadar düşmektedir.¹⁴⁴ Tablo 12'de AB özel emeklilik fonlarının payı gösterilmiştir. 2020 yılında bu fonların toplam emekli fonları içinde %25'e yükselmesi beklenmektedir.

6. Sosyal Güvenlik ve Özelleştirme

Özelleştirme uygulamaları, kamu ekonomisinin sosyal maliyetlerinin yüksek olması, rekabetten uzak ve istismara açık olması gibi nedenlere dayanan görüşlerin oluşturduğu toplumsal baskı ve ekonomik krizden kurtulma arayışları sonucunda gündeme gelmiştir. Özelleştirmenin pek çok tanımı yapılmıştır. Savas'a göre özelleştirme, "Geniş bir mülkiyet ve faaliyet ilişkilerinin insanların arzu ve ihtiyaçlarını karşılamak üzere, toplum çıkarlarına hizmet edici biçimde düzenlenmesidir". Kamu çıkarları için devlet mülkiyeti gerekli değildir.¹⁴⁵ Devlet mülkiyetinin yaygın olması, erişiminin kolay olacağı anlamına gelmeyebilir. Pragmatik açıdan hizmete göre değişen bir mülkiyet anlayışının daha başarılı olacağı söylenmektedir.

Ekonomik krizin uzun sürmesi ve aşılması konusunda devletin kendisinden bekleneni verememesi, refah devletinin tartışılmasına yol açmıştır. Devletin güçlü olması, toplum çıkarlarına hizmet edebileceği gibi zarar da verebilir. Devlet gücünün halktan uzak kesimlerin eline geçmesi durumunda beklenen sorumlulukların yerine getirilmesine alternatif olarak bundan kaçış ön plana geçecektir. Özelleştirme uygulamaları, küreselleşme sürecinde kamu ekonomisi güçlü ülkeler için tecrübe olmuştur. Devletin sosyal güvenlik faaliyetlerinde ve sistemde kriz olunca, özel sektörün de denenmesi gündeme gelmiştir. Özel girişim, endüstri devriminden önceki aşamada, sivil organizasyonlar ile bu işi üstlenmişti. Günümüzde ise bu işin kâr amacıyla yapılması söz konusu edilmektedir.

¹⁴⁴ Türk Harb-İş, s.38.

¹⁴⁵ E.S.Savas, **ÖZELLEŞTİRME : Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı**, Çev. Ergün Yener, Ankara, MPM, 1994, s.4.

Liberal iktisatçılar sosyal güvenlik sisteminin bireysel sorumluluk esasına göre işlemlerini, yani devletin sistemden elini çekmesini ve sistemin özelleştirilmesini savunurlarken; sosyal refah devleti taraftarları, bireysel inisiyatifi kabul etmekle beraber, devletin sistem içinde bulunmasını, finansman, güvence ve denetim konularında rol üstlenmesini önermektedir. Bazı ülkeler ise tek ayaklı sistemden üç ayaklı sisteme geçmeye hazırlanmaktadır (İngiltere, İtalya, Fransa).¹⁴⁶

Yeni eğilimler arasında devletin sorumluluğunun azaltılarak bireysel inisiyatifin ön plana çıkarılması, yardımlarda bireysel ihtiyaç ve farklılıklara yer verilmesi, sosyal güvenlik kurumlarına dış müdahalenin önlenmesi ve bağımsız bir statüye kavuşturulmaları, maliyetlerin kontrolünün sağlanması ve finansal istikrar için bireyleri mümkün olduğu kadar çalışma hayatında tutmak ve yardıma hak kazanma şartlarını ağırlaştırma politikalarını saymak mümkündür. 1970'lerin başında ortaya çıkan ekonomik krizle birlikte başlayan olumsuz gelişmeler, ekonomideki kamu ağırlığının fazla olduğu yönündeki görüşlerin güçlenmesine yol açmıştır.

Tablo 13:Özelleştirmenin Arkasındaki Düşünceler		
Pragmatik	Daha İyi Devlet	İhtiyatlı bir özelleştirme, maliyet açısından daha etken kamu hizmeti sağlar.
İdeolojik	Daha Küçük Devlet	Devlet çok büyük, çok güçlüdür ve insanların hayatına fazlasıyla müdahale etmektedir, dolayısıyla demokrasi için tehlikelidir. Devlet kararları politik olduğu için, bunlar serbest piyasa başarısızlıklarına göre daha az güvenilir niteliktedir.
Ticari	Daha Çok İş	Kamu harcamaları ekonominin büyük bir kısmını oluşturmaktadır; bunların büyük bir kısmı özel firmalara yönelebilir ve yönelmelidir. Devletin sahip olduğu girişim ve mülkiyetler özel sektör tarafından daha iyi kullanılabilir.
Populist	Daha İyi Toplum	İnsanların kamu hizmetlerinde daha fazla seçme şansı olmalıdır. Aile, komşuluk, dinî, etnik, ve gönüllü kuruluşlara daha çok, ağır bürokratik yapılara daha az dayanarak ortak ihtiyaçlarını belirlemeleri ve bir toplum hissi oluşturmaları için insanlara imkan verilmelidir.

Kaynak : E.S.Savas, Özelleştirme : Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı, Çev. Ergün Yener, Ankara, MPM, 1994, s.6.

İşçilerin ulusal gelirden aldığı payın oldukça yüksek olduğu gelişmiş ülkelerin sistemlerinde özel sektöre yer verilmesi normal karşılanabilir. Ancak ulusal gelirden

¹⁴⁶ Tuncay , Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı, s.352.

aldığı payın çok düşük olduğu gelişmekte olan ülkelerde böyle bir yöntemle başvurulması oldukça risklidir. Şili’de özel sektör, kamu sektörünün yerine ikame görevi de görmektedir. İstikrarın nedenleri ve sistemin belli bir süre başarılı olmasının arkasında yatan faktörlerin birisi budur. Türkiye’de devlet yerine özel sektör ikamesinin söz konusu olmayacağı ILO’nun ve başta TUSİAD, Dünya Bankası olmak üzere birçok kişi ve kuruluşun önerdiği çok ayaklı sistemin başarı şansı devlete yüklenecektir. Devlet, katkı yapmadan sosyal güvenlik kurumlarının kaynaklarını çoğu kez kullanarak sosyal güvenlik sistemini yürütmüştür.

1980’lerde dünyanın birçok ülkesinde liberal eğilimler ağırlık kazanmaya başlamış ve devletin sınırlı bir örgüt olarak her şeyi yapmasının imkansız olduğu yolundaki görüşler güçlü bir destek görmüştür. Birçok alanda devletin görev ve sorumluluklarının azaltılarak özel sektöre devrini ifade eden özelleştirme, bireye daha fazla sorumluluk yükleyerek sürdürülebilir bir sosyal güvenlik anlayışının yerleştirilmesi için uygulanan politikaların başında yer almıştır. Reformlarda ve bu amaçla yapılan tartışmalarda özelleştirme veya kısmî özelleştirme, politika ve uygulamaların ağırlık merkezi olmuştur. 1983’te Hollanda’da, 1985’te İngiltere’de, 1983 ve 1987’de Fransa’da, 1986’da da İrlanda’da bu yönde çalışmalar yapılmıştır.¹⁴⁷

Küreselleşme sürecinde, sosyal devlet anlayışından uzaklaşma eğilimi görülmektedir. Bir kamu hizmeti olarak görülen sosyal güvenliğin tamamen veya kısmen özel sektöre devredilmesiyle, devlete sadece denetim görevi verilmektedir.¹⁴⁸ Ancak, sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesinin diğer alanlardaki uygulamalara benzemesi mümkün değildir. Maliyetlerin veya sosyal harcamaların azaltılması görüşleri bir yana, aktif nüfusun azalması ve sosyal güvenliğin insanlarda neden olduğu gevşeklik, çalışma şevkinin kırılması gibi faktörler özelleştirmenin önemini koruyacaktır. Yine de devletin hakları koruyan ve sağlayan bir örgüt olarak sosyal güvenlik alanında görev ve sorumluluklarından vazgeçmesi beklenmemelidir.

¹⁴⁷ Türk Harb-İş, s.38.

¹⁴⁸ Ufuk Aydın, “Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi,” Çimento İşveren, Cilt.12, Sayı.5, Eylül 1998, s.5.

Bu tartışmaların sonucu olarak ülkeler, sosyal güvenliğin artan yükünden kurtulmanın yollarını aramakta ve sosyal güvenliğin sadece bir kamu hizmeti olmadığı noktasından hareketle yeni yöntemler geliştirmeye çalışmaktadır. Çözüm üretirken sadece sosyal güvenlik sistemi açısından değil, makro ekonomik hedeflerin de dikkate alındığı bir yaklaşım benimsenmelidir. Bir ülkenin sosyal güvenliğe verdiği önem, sosyal güvenlik için yapılan harcamaların ulusal gelir içindeki payına bakarak ölçmek mümkündür.¹⁴⁹

Ekonomik kriz ve küreselleşme olguları, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gereği üzerinde ısrarla durulmasını sağlamıştır. Bu tartışma ve görüşlerin öncülüğünü neo-liberal iktisat savunucuları yapmakta ve bu yaklaşım bazı ülkelerin siyasi otoriteleri tarafından olumlu karşılanmaktadır. Dünya Bankası'nın IMF desteği ile 1994 yılında yayınladığı Rapor, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunda büyük yankı uyandırmış ve kendisine taraftar bulmuştur. Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yöntemleri değişik görünümelerde ortaya çıkabilir: 1) En uçta yer alan yöntem, tüm sosyal riskler için sosyal korumayı özel sigortaya devretmektir. Bu yöntemde kamu sosyal güvenlik rejimleri, sadece en yoksul kişilere, asgarî düzeyde sosyal yardım sağlama görevini üstlenmiş olacaklardır. 2) Özel sektörün sağlık hizmetleri veya hastalık sigortasının örgütlenmesi ve işleyişine artan oranda katılımını sağlamak. Bu yöntem ise son analizde özel sigorta şirketlerine yeni bir pazar sağlamış olacaktır.¹⁵⁰

20.yüzyılın sonunda özelleştirme politikaları sosyal güvenlik alanında da kamu politikaları için bir çare olarak görülmeye başlanmıştır. Özellikle Latin Amerika'daki belirli ülkeler ya ulusal yaşlılık aylığı sistemini özelleştirerek Şili modelini takip ettiler ya da sosyal güvenlik katkılarının bir kısmını bireysel emeklilik tasarrufu hesaplarına dönüştürmek suretiyle kısmî reformlar yaptılar. Köklü bir sisteme sahip Avrupa'da bile bu konuda tartışmalar yapılmaktadır. Hatta Avrupa ülkeleri, özel hastalık sigortası programları ile sağlık sektöründeki rekabetin artırılması çalışmalarını yapmışlardır.¹⁵¹ Özelleştirme konusundaki en uç örneğin

¹⁴⁹ Çelikoğlu, s.32-33.

¹⁵⁰ Güzel, s.281-282.

¹⁵¹ ISSA, Developments and Trends:1993-1995, s.3-4.

öncülüğünü başta Şili olmak üzere Arjantin, Peru ve Kolombiya gibi Latin Amerika ülkeleri yapmış ve bu durum günümüze kadar bu ülkelerle sınırlı kalmıştır.

Diğer ülkelerde, örneğin Avrupa Birliğine üye ülkelerde, insanların mevcut sosyal güvenlik sistemlerine aşırı bağılıkları nedeniyle, sözü edilen uç örnekler fazla yankı uyandırmamış, siyasî iktidarların bu yöndeki eğilimlerine, çalışanlar şiddetle tepki göstermişlerdir. Bununla birlikte bazı ülkelerde, kamu harcamalarını sınırlandırmak, hizmetlerin etkinliğini arttırmak, bireyleri kendi güvenceleri açısından daha sorumlu kılmak gibi amaçlarla sınırlı da olsa, en azından bazı riskler açısından özelleştirme uygulamaları yaşama geçirilmiş bulunmaktadır. Emeklilik ve sağlık hizmetleri bu alanın somut örnekleri olmuştur. Mevcut kamu rejimlerine ek olarak ve onları tamamlayıcı nitelikte olmak üzere; 1994 yılında İtalya'da işletme düzeyindeki emeklilik programları ve Fransa'da da 1997 yılında kabul edilen bir yasa ile emeklilik tasarruf fonu oluşturulmuştur. İngiltere'de on yıl önce gerçekleştirilen bir reformla, emeklilik konusunda özel sigorta şirketlerine daha geniş bir sorumluluk tanınmıştır. Almanya'da üç basamaklı emeklilik rejiminin üçüncü basamağı, sigortalıların kendi istek ve tercihleri doğrultusunda, sigorta şirketleri bünyesinde tasarruflarını değerlendirme yönünde sözleşme yapmalarına imkan verilmiştir.¹⁵²

Birçok gelişmiş ülke, 1980'li yıllarda güçlenen liberal eğilimlerin etkisiyle sosyal güvenlik sistemlerinde reform çalışmaları yapmışlardır. 1983'te Hollanda'da, 1985'te İngiltere'de, 1983 ve 1987'de Fransa'da, 1986'da Fransa'da yapılan çalışmalarla sosyal güvenlik alanındaki özelleştirme çalışmalarına kısmî de olsa birer örnek teşkil etmektedir. Tartışmaların yoğunlaşmasına ve sorunların derinlik kazanmasına rağmen özelleştirme çalışmaları yavaş ve dar kapsamda devam etmektedir. Sınırlı özelleştirme çalışmalarına örnek olarak, İngiltere'de ulusal tamamlayıcı emeklilik programlarından işletme emeklilik programlarına geçişin

¹⁵² Güzel, s.282.

kolaylaştırılmasını; İngiltere, Belçika ve Fransa'da ise bireysel tasarruf programlarının desteklenmesini örnek olarak göstermek mümkündür.¹⁵³

Batı ülkelerinde, Şili ve Peru gibi uç örneklere başvurulması güçtür. Özel programlar daha çok tamamlayıcı bir model olarak düşünülmüştür. Avrupa Birliği ülkelerinin, hala sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki payını arttırmaya devam etmeleri, bunu göstermektedir.

Sosyal güvenlik reformlarında kamu ve özel sektöre birlikte yer verilmektedir. Buna göre fertlere asgarî bir gelir garantisi verilmekte, bunun üstündeki ödemeler için bireylerin tasarrufu önem kazanmaktadır. Hastalık ve yaşlılık sigortalarının külfetinin azaltılması için özel sektör alternatifine yer verilerek rekabet imkanı sağlanmaktadır.¹⁵⁴ Ülkeler, özel emeklilik programlarına ilişkin garantileri arttırmakta, kazanılan hakların transferini kolaylaştırmakta ve çeşitli teşvikler (örneğin, vergi yoluyla) uygulanmaktadır.

Özel programların, ABD, Belçika, Almanya, İrlanda, İngiltere, Avustralya, Şili ve İsveç'te yaygın olduğu gözlenmiştir. Güney Amerika'da birçok ülke özel programlara ağırlık vermektedir. Örneğin, Brezilya'da 32 milyon kişi kamu sisteminin yetersizliğinden ötürü özel sektör tarafından uygulanan özel sigortalar kapsamında bulunmaktadır. Meksika'da kamu sistemi etkili olmasına rağmen, fazla yoğunluk nedeniyle işverenler işçilerine gittikçe daha fazla grup sigortası programları uygulamaktadır. Kolombiya'da ise hastalık sigortası tamamen özelleştirilmiş bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşlılık ödemeleri, gelecekteki ödemelerin finansman sorunlarından birini oluşturmaktadır. Ayrıca hayat sigortası değerlendirmelerinin sağlıklı yapılmaması ve rasyonel olmayan yatırımlar yüzünden bireylerin emeklilik için tasarruf hevesleri kırılabilir.

¹⁵³ Türk Harb-İş, s.38.

¹⁵⁴ Lawrence H. Thompson "The Advantages and Disadvantages of Different Social Welfare Strategies," *Social Security Bulletin*, Vol.57. Issue.3, Fall, 1994, s.12.

Dünya Bankası, özel emekli aylığı fonlarının zorunlu tasarruf sistemi içinde ve belirlenmiş ödemeler (defined benefits) ile emekli aylıklarının maaşının düzenlenmesini bu sorunlara bir çözüm önermiştir. Dünya Bankası'na göre, bu yöntem, üretken yatırımı finanse etmeye yönelik universal tasarrufların artışına ve ekonomik büyümeye katkıda bulunmaya imkan sağlayacaktır. Ayrıca başka çözümlerin de dikkate alınması düşünülebilir; özellikle belli yardımlara dayalı ve sisteme katkıda bulunan değişiklikler, daha yüksek emekli maaşı, aktif nüfusun sayısını arttırmak için geçici olarak göçe başvurma, maaş düzenleme sistemlerinin değiştirilmesi v.b. gibi alternatifler akla gelebilir.¹⁵⁵ OECD tarafından yönetilen çalışmalarda kamu programları için desteğin oluşturulması, fonların değerlendirilmesi, özel emeklilik programlarının genişletilmesi, kamu programlarının emeklilik yaşına ilişkin tedbirler, iş piyasası ve aile yapısında meydana gelen değişikliklerin dikkate alınarak yeni politikaların geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Nüfusun yaşlanması, emeklilik sistemlerinin olgunlaşması ve bu hizmetlere ayrılan katkılarla sağlanan aylıklardaki artışlar, gelişmiş birçok ülkede emeklilik sistemleriyle ilgili mevcut belirsizliklerin temelini oluşturmuştur. Sayıları giderek azalan aktif nüfusun, bugünkünden daha büyük bir grubu oluşturacak olan emeklileri nasıl finanse edeceği konusu önemli bir sorun olmuştur. Aile programları yardımlarının ise bu eğilimi yavaşlatabileceği düşünülmektedir. Ekonomik büyüme hızındaki düşüş, emeklilere verilen desteğin devam edip etmeyeceğini belirsiz hale getirmiştir.¹⁵⁶

Devletin her alandaki gücünü azaltarak, bireye kendi sosyal güvencesini sağlamada gücü ölçüsünde daha fazla sorumluluk imkanı tanıma şeklindeki bir yaklaşım 1980'li yıllarda güçlenmiştir. Bunun sosyal güvenlik bakımından anlamı, sosyal güvenlik programlarının özelleştirilmesi, en azından bazı alanlarda kısmî bir özelleştirmenin sağlanması şeklindedir. Birçok ülke, bu amaç doğrultusunda sistemlerinde değişiklik yaparak reformlar yapmıştır. Örneğin 1983'te Hollanda'da,

¹⁵⁵ Butare, s.40.

¹⁵⁶ Çelikoğlu, s.38.

1985'te İngiltere'de ve 1983 ve 1987'de Fransa'da, 1986'da da İrlanda'da bu yönde çalışmalar yapılmıştır.¹⁵⁷

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi alanında yoğun tartışmalara rağmen Batı Avrupa ülkelerinin hemen hepsinde gerçek anlamda az reform yapıldığı ve tartışmaların önemli ölçüde hayata geçirilemediği gözlenmiştir. Bunlara örnek olarak yukarıda sayılan İngiltere'de ulusal tamamlayıcı emeklilik programlarından işletme emeklilik programlarına geçişin kolaylaştırılmasını, İngiltere, Belçika ve Fransa'da bireysel tasarruf programlarının desteklenmesini, İtalya'da 1993 yılında yüksek gelirlilere ulusal sağlık sigortasından çıkma imkanının tanınmasını ve sağlık sigortasının özelleştirilmesi yönündeki çalışmaları verebiliriz.¹⁵⁸

Bir ülkede uygulanan sosyal güvenlik sistemi diğer ülkelerde aynı verimliliği göstermeyebilir. Özel sektör yöntemi sosyal güvenliğe uygulandığında etkili ve daha ucuz olması da mümkün olmayabilir. Özelleştirme tartışmalarında gözden kaçırılan noktalar vardır: Birincisi, sosyal korumaya özel sektör yönteminin getirilmesi, kamu harcamalarını düşürebilir. İkincisi, bu yöntem, nüfusun çoğunluğuna değil, bazı kesimlerine uygun koruma sağlayabilir. Üçüncüsü, enflasyon, ticarî iflas ve diğer riskler, yatırımcının bütün yumurtalarını özel sepete koyma tereddütlerini ortadan kaldırmayabilir. Kamu başarısızlıkları olan gelişmekte olan ülkeler ile piyasa ekonomisine geçiş halindeki ülkelerde politikacıların kamu hizmetlerinin başarısızlığını önleme ve kamu kurumlarını iflastan koruma refleksi olabilir. Ancak özel sektör bu hizmeti devraldığında risklerde veya bu tür reflekslerde azalma değil, artma ihtimali de vardır. Kamu ve özel sektör yöntemlerinin riske göre belirlenmesi ve değişmesi veya karma bir yöntemin tercihi daha uygun yaklaşımlar olarak düşünülmelidir.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Türk Harb-İş, s.38.

¹⁵⁸ A.e., s.38.

¹⁵⁹ ISSA, Developments and Trends:1993-1995, s.3-4.

a. Gelişmiş Ülkeler

Endüstrileşmiş ülkelerde son yıllarda sosyal güvenlik programlarının finansmanının hükümetlere oluşturacağı baskı tartışılmıştır. Nüfusun yaşlanması, değişen iş ve aile modelleri ve ekonomik büyüme, sürdürülen yardımların geleceğine ilişkin endişeler, sorunların kaynağı olmaya devam etmektedir. Hükümetler, artık özel sektör tarafından veya işverenin üstlendiği programlar tarafından ek korumayı da içine alan bir emeklilik rejimini benimsemeye başlamışlardır.¹⁶⁰ Tartışmaların yönü bu nedenle yardımların yüksek seviyelerini (aşamalarını, ölçülerini) sağlayan ve yaşlı işçilerin işgücünden erken çekilmesini teşvik eden önceki politikalara ters (geri) dönüşü üzerine toplanmıştır. Önerilerde emeklilik yaşını arttırmak ve yardım aşamalarını genişleterek aranan şartları katılaştırmak gibi alternatifler gündeme gelmiştir. Bazı ülkeler ise, emekli maaşı programlarını finanse etmek için esaslı bir değişikliğe başvurmamıştır.

b. Gelişmekte Olan Ülkeler

Gelişmekte olan ülkelerde geniş çapta yoksulluk bulunduğu için sadece sosyal sigortalar yoluyla sosyal korumanın sağlanması güçtür. Bu ülkelerde formal modelin yanı sıra geniş ölçüde sosyal yardımlara da yer verilmelidir.¹⁶¹ Gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma sorunlarının çözümünde çoklu yaklaşımlar gereklidir.

Sosyal güvenlik sisteminin gelişimi açısından emekliliğin önemi büyüktür. Seçicilik, hedefi daraltmak anlamına gelmektedir. Bazılarına göre ekonominin özelleştirilmesini sosyal güvenlik takip etmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı sektörün büyüklüğü ve kayıtlı sektörün kaçak çalışması sosyal güvenliğin dikey ve yatay kapsamının yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Bundan dolayı, bütün toplum kapsam altına alınamamıştır. Bu ülkelerde ücretlileri temel alan programlar uygulanmaktadır.¹⁶²

¹⁶⁰ ISSA, Developments, s.19-20.

¹⁶¹ Guhan, s.38.

¹⁶² UNRISD, Social Policy, s.9.

c. Geçiş Ekonomilerine Sahip Olan Ülkeler

Piyasa ekonomisine geçiş halindeki ekonomilerde, emeklilik rejimlerinde sürekli değişiklik yapılmıştır. Bu ülkelerde kamu programları önemli bir yüküdür. Yüksek enflasyon, erken emeklilik, vergi denetiminin yetersiz olması ve yolsuzluklar, sistemin işleyişini olumsuz etkilemiştir. Bunun için Dünya Bankası'nın önerdiği reform programı veya sosyal güvenlik sisteminde özel sektörün zorunluluk kapsamına alınması tedbirleri cazip görünmektedir. Ancak siyasî sorunların ve ekonomik istikrarın olmadığı bu ülkelerde yabancı sermayenin emeklilik fonlarını işletmesi kolay olmayacaktır. Yerli sermaye ise ya yeterli değildir ya da siyasî sorunların ve yolsuzlukların bulunduğu ortamda topluma güven vermemektedir.

d. Latin Amerika ve Şili Tecrübesi

Refah sisteminin kurulmasında Latin Amerika ve Karayipler'in Avrupa'yı referans aldığını söylemek mümkündür. Bir zamanlar bu kıtayı sarsan sosyal olayların etkisi yüzünden, birçok ülke genel ve zorunlu sosyal güvenlik sistemleri kurmuşlardır. Arjantin, Şili, Brezilya ve Uruguay, refah sistemlerini ilk uyumlaştıran ülkeler olmuştur.¹⁶³ Sosyal güvenlik sistemlerinin yetersiz işletilmesinin sorunları ilk olarak bu ülkelerde hissedilmiştir.

Emeklilik reformu en tartışmalı konudur. Latin Amerika'da sadece 10 ülke emeklilik aylığı reformunu yasalarla uygulamaya başlamıştır. Bu da bir yapısal reform olarak görülmüştür. Bu ülkelerde başka liberal çözümler varken emekliliğin bireyselleştirilmesi seçilmiştir. Bu ülkelerin yarısı (Bolivya, Şili, El Salvador, Meksika, Nikaragua) tam özelleştirilmiş emeklilik reformunu seçmiştir. Diğer ülkeler kamu ve özel veya karma (asıl kamu ve desteklenen özel) sistemlerini seçmiştir.¹⁶⁴

Özelleştirmeye birçok gerekçe ileri sürülmüştür. Bunlar yaygınlık, rekabet, sistemin idarî maliyetleri ve sermaye piyasaları üzerindeki etkisi şeklinde

¹⁶³ Guhan, s. 88.

¹⁶⁴ UNRISD, Social Policy, s.9.

sıralanmaktadır. Özelleştirme savunulmakla beraber onu destekleyen sayısal veriler yoktur. Latin Amerika'da sunulan emeklilik reformu konusunda yeni liberaller ve gerçekçi ılımlılar arasında görüş ayrılıkları bulunmaktadır.¹⁶⁵ Bunlara ilişkin iddialar ve gerekçelerine aşağıda yer verilmiştir.

1. iddia : kapsanan nüfusun artışı. Gerçekte birçok ülkede kapsam, aslında azalmaktadır ve üyelerin önemli bir oranı katkı ödememektedir.

2. Görünmeyen iddia: özel sektör içindeki rekabet. Yapısal reformun objektif ölçülerinden biri tekelliği yıkmak ve idarecileri değiştirme/alma ve sistemi seçme özgürlüğünü güçlendirmektir. Uygulamada özel sektör daha fazla pragmatik davranmıştır. Bazı ülkelerde (Bolivya ve Meksika) sigortanın özgürlüğü yok, çünkü herkesin özel sektöre katılması gerekmektedir. Küçük ülkelerdeki sınırlı sigortalı piyasa ile sadece 2 veya 3 idare vardır. Fakat daha geniş sigorta piyasasına sahip olan ülkelerde idarelerin sayısı daha fazladır. Bu ülkelerdeki idareler, gelişmiş ülkelerdeki idarelerden bile daha pragmatik davranabilmektedir. Ayrıca, sigortalı sayısı yüksek bir orana ulaşmıştır.

3. iddia : özel hesapların idarî maliyetleri kollektif olandan daha az ağırlıktadır. Ama beklenilenin aksine idarî maliyetler çok yükseklerde (maaşın 1/3) ve bu zamanla birlikte düşmemiştir. Bunu gerçekleştirmek için sigortalı ödemelerinin bir kısmından vazgeçilmiştir (örneğin asgari emekli aylığı vermemekle).

4. iddia: sermaye birikimi ve ulusal tasarrufların artması. Belirgin derecede sermaye birikimi sağlanmıştır (1998 yılının sonunda Şili'de GSYİH'nin %40'ı). Bu oran, iki nedene dayanmaktadır : Birincisi, toplanan sermayenin rakamı büyük göstergedir, net dengeyi göstermek için finansal maliyetin çıkarılması gerekmekte ve bu yapılmıca net dönüş tahmini negatif bulunmaktadır (yıllık, % -2.6.). İkinci neden olarak, Şili hariç tüm örneklerde 1990'lı yıllarda emeklilik programı uygulanmaya başlanmış ve bu uluslar arası piyasaların büyük dönüş sağladığı yıllarda gerçekleşmiştir. 1990'lı yılların orta ve sonlarında finansal krizler önemli ölçüde azalmaya başlamıştır. Bu durum, sigorta refahının sermaye piyasalarına bırakıldığı anlamına gelmektedir.¹⁶⁶

Özelleştirilen sistem, bazı konularda uzmanlara göre piyango gibi işliyor, çünkü sigortalının ödediği katkıdan ne gelir geleceği konusunda bilgisi fazla değildir. Yapılan çalışmalar, yaşlanan nüfus içindeki yoksulluğu azaltmak için universal (vatandaşlık ve ikamet üzerine) kazanç ve katkılara dayalı emekliliğin mümkün olabileceğini göstermektedir.¹⁶⁷

Özel sistemlerin cinsiyete bakışı ilginçtir. İş piyasasında cinsiyet ayrımına dayalı uygulamalar gözlenmiştir. Kadınların korunması sorumluluğu ile ilgili olarak, kadının az ücret kazanması, az yıl çalışması gibi menfi yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu durum, özel sektörün katkılara dayalı sigorta ödemeleri sisteminin kadınlar

¹⁶⁵ UNRISD, Social Policy, s.9.

¹⁶⁶ A.e., s.9-10.

¹⁶⁷ A.e., s.10.

açısından dezavantaj oluşturduğunu göstermektedir. Bireyselleşen sigortalılık sistemi çapraz yardımı kaldırmıştır, yani kadın sistemde daha az gelir elde etmektedir. Bu, gerçekten çok büyük bir soruna yol açmıştır. Eşitlik ve yeniden dağıtım konularında etik davranılmamıştır. Yeniden yapılanma, eşitlik, sosyal dayanışma gibi sosyal değerler, özel tamamen fonlanmış bireysel hesaba dayalı emeklilik sistemlerinde yoktur.

Şili sistemi pahalı işleyen bir sistem olmakla beraber 13 yıl boyunca önemli bir sıkıntı olmaksızın işlemiş ve AFP'lerde biriken fonlar yılda ortalama %13 gibi bir getiri sağlamıştır. Ancak son iki yıldır fonların getirisi düşmüş, hatta negatife geçmiştir. AFP'ler iştirakçilerden daha fazla yönetim gideri kesmeye başlayınca sisteme itirazlar yükselmeye ve prim ödeyenlerde ciddi azalmalar meydana gelmeye başlamıştır. 1995 yılında düzenli prim ödeyenlerin oranı %57'ye düşmüştür. Şili'de işgücünün % 30'unun kaçak çalışmakta olduğu da gözlenmiştir.¹⁶⁸

Yeldan ve Köse, devletin denetleyicilik boyutlarına dikkat çekmektedirler. Şili'de uygulamanın başladığı 1980 Kasım'ından 1995 Ağustos'una kadar geçen sürede emeklilik yasaları 30 kez değişikliğe uğramıştır. Onlara göre Şili emeklilik sistemine yönelik reformlar, aslında finans kesimine getirilen düzenlemelerin ve sınırlamaların bir parçası durumunda sayılmalıdır.¹⁶⁹ Şili'de sigorta primlerini ödeyenlerin toplam sigortalılar içindeki payının 1983 yılında % 76 iken, 1990'da %53'e gerilemiş olması sistemin güçlü işlemesini olumsuz etkilemiştir.¹⁷⁰

Dünya Bankası tarafından incelenen kamu programlarının başarısının göz ardı edildiği ifade edilmektedir. Şili emekli aylığı programının (Banka modelinin) detaylı bir analizinde, Gillion ve Bonilla (1992) bu tarz emekli aylığı ile ilgili riskleri ortaya koymuşlardır.¹⁷¹ Bunlar, bireysel riskleri (örneğin, hastalık, iş göremezlik) ve yatırım

¹⁶⁸ Tuncay, Türk Sosyal, s.355.

¹⁶⁹ Erinc Yeldan-Ahmet Köse, "Nasıl Bir Sosyal Güvenlik," TOBB Ekonomik Forum, Yıl.6, Sayı.2, 15 Şubat 1999, s.17.

¹⁷⁰ Türk Harb-İş s.38-39.

¹⁷¹ Colin Gillion; A.Bonilla, "Analysis of National Private Pension Scheme: The Case of Chile," *International Labour Review*, C.131, No.2, 1992'den naklen: Ajit Singh, "Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank's Proposals," *International Social Security Review*, C.49, 3/96, s.23.

fonlarındaki kazanç oranlarının hesaba katılmaması riski ile birleşmiş riskleri içermektedir. Bunların düşüncesine göre plan, ILO'nun Sosyal Güvenlik Sistemi (Asgarî Standartlar) malullük, yaşlılık, dul ve yetimlerin aylıkları için planlanan standartlara göre yetersiz kalmaktadır.¹⁷²

Plan, kamu tarafından yönetilen ve garanti sağlayan fon programlarıyla karşılaştırıldığında yüksek idarî maliyetlere sahiptir. Şili için bu maliyetler 1990'da katkıların % 15'i seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu maliyetler, büyük ölçüde fon yöneticilerinin reklam ve indirimlere yönelik harcamalarından kaynaklanmıştır. Plan, **pay-as-you-go** sistemlerinden farklı olarak nesiller arası herhangi bir dayanışmayı öngörmemektedir.¹⁷³

e. Alternatif Yaklaşım : Dünya Bankasının Önerdiği Sistem

Refah devleti yavaş ekonomik büyümeden sorumlu tutulmakta ve kamu emeklilik programlarının özel olarak fonlanmış emekli aylıkları ile yeniden oluşturulması gerektiği ileri sürülmektedir.¹⁷⁴ Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin önemli sorunlar yaşadığı yukarıda anlatılmıştı. Bu sorunların tümünün bu sistemlerden kaynaklanmadığı da vurgulanmıştı. Bu konuda araştırmalar yapılmakta ve çözümler üretilmektedir. Bunlardan en dikkat çekenini yukarıda kısaca anlatılan Dünya Bankası'nın önerdiği ve daha çok tasarruf özelliğini ön plana çıkaran ve kamu programlarının yükünü azaltacağı iddia edilen öneri olmuştur.

Bu öneri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri kapsamaktadır. Dünya Bankası tarafından önerilen emekli aylığı programı üç ayaklı bir yapıya sahiptir. Esas olarak her çalışan için belirli bir katkı, tamamen fonlanmış, zorunlu özel bir emekli aylığı programı bulunmaktadır. Yaşlının yoksulluğunu hafifletme ve bütün risklere karşı birlikte sigortalama kamu programları tarafından desteklenmektedir. Bu sistemin üçüncü ayağı, yaşlılıklarında daha fazla gelir veya sigorta isteyenler için gönüllü,

¹⁷² Singh, s.23.

¹⁷³ A.e., s.24.

¹⁷⁴ Assar Lindbeck, *Turning Sweden Around*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1994'den naklen: Singh, s.22.

meslekî ya da bireysel tasarruftur. Bu sistemde tasarruf fonksiyonu birinci ayak tarafından uygulanmakta, yeniden dağıtım ikincisi ile yapılmakta ve sigorta ortak olarak üçüyle birden yürütülmektedir (belirsiz bir dünya için).¹⁷⁵

Banka, birçok yoksul ve zengin ülkelerde varolan zorunlu **pay-as-you-go** emekli aylığı programlarının ciddi olarak sorunlu olduğunu, artık gerçekleştirmek istediği amaçlarına hizmet edemeyeceğini ortaya koymaktadır. Banka, tam fonlu, zorunlu, tercih edilir özel emekli aylıklarını yeni sisteminin ana ayağı olarak önermektedir. Önerilen reformların sadece emekliler ve emekli aylığı alanlar için yararlı olmayacağını, aynı zamanda tasarrufları arttıracığını, sermaye birikiminin sağlanmasına ve ekonomik gelişmeye yardımcı olacağını belirtmektedir.¹⁷⁶

Dünya Bankası, yukarıda ifade edildiği gibi, ikisi zorunlu biri gönüllü üçlü bir ayaklı sistemi önermektedir: Bu üç ayak, yaşamın birçok riskine karşı birlikte güvence sağlayacaktır. İnsanların önemli bir bölümü kısa görüşlü olabilir. Yaşlılık dönemleri için birikim yapılamayabilir ve bu durum yaşlılıkta bir yük olabilir. Tasarruf ayağının en önemli özelliği, tamamen fonlanmış olması ve özel olarak yönetilir olması, çok ayaklı sistemin temel niteliğini oluşturmaktadır. Tam fonlamanın, gelecekteki vergi artışlarını azaltabileceği ve gerçekçi bir nimet -kölfe dengesi oluşturabileceği ileri sürülmektedir. Nesiller arası transferi engellemesi, beklenmedik kazanma ve kayıpları önlemesi avantajlı yanları olarak sıralanmaktadır. Diğer bir avantajı da, uzun dönemli ulusal tasarrufları oluşturmada kullanılabilir olması olarak sayılabilir. Bu sistemle, tasarrufun daha yüksek geri dönüşünün sağlanması hedeflenmektedir. Sistemin, politik amaçlardan çok ekonomik niteliği ağır basan stratejik beklentilerle yönetilmesi öngörülmektedir.¹⁷⁷ Bu programların uygulanmasında öngörülen hedeflerin planlanan şekilde gerçekleşmesi, piyasanın şeffaf olması, (sigortalıların bilgilendirilmesi) konjonktürel şartlar, finansal piyasanın gelişme düzeyi v.s. gibi özelliklere bağlıdır.

¹⁷⁵ Singh, s.23.

¹⁷⁶ A.e., s.21.

¹⁷⁷ James Estelle, "Providing Better Protection and Promoting Growth: A Defence of Averting the Old Age Crisis," *International Social Security Review*, Vol.49, 3/96, s.4.

(1) **Yeniden Dağıtım Dayalı Ayak.** Düşük aylığa sahip olan çalışanlar, yaşlılıkta kendilerini yaşatacak aylığa tasarruf yapmaktan aciz olabilirler. Kamu destekli olarak planlanan bu ayak, kamu tarafından yönetilmelidir. Kamu tarafından yönetilen ve vergi ile finanse edilen sistemlere benzeyen bu ayak, günümüzdeki sistemlerden farklı olarak düzenlenmiş kamu ayağı olarak yaşlılar için bir **güvenlik ağı** sağlayarak düşük gelir gruplarını kapsayabilir. Bunu başarmak için yardımların aynı seviyede sağlanması, gelir testi yoluyla ödenmesi veya asgarî bir emekli aylığı garantisi seçilebilir.

(2) **Gönüllü Tasarruf ve Ödenekler.** Üçüncü ayak, günümüzde gönüllü tasarrufların yaptığı gibi, daha fazla biriktirme arzusuna ve aracına sahip kişiler için bir emeklilik önermektedir. Bu ayak, yaşlılara daha iyi bir koruma sağlayabilir. Bireye ekonomik imkanları ölçüsünde riske karşı güvence sunabilir. Risk çeşitliliği, uzun bir süreç ve işteki büyük belirsizlik düşünüldüğünde önemlidir. Aslında yüksek gelirli insanların çoğu bunu fark etmektedir. Düşük gelirli insanlar, kamu tarafından yönetilen **pay-as-you-go** programlarına daha fazla güvenmektedir. Düşük gelirli gruplara, kamu ayağı tarafından sağlanan korumayı güçlendirmek için risk çeşitlenmesinin yardımlarını sunmak, onların hayat şartlarının iyileşmesine yardımcı olacaktır.¹⁷⁸

Kamu ayağı, gelir testi yoluyla bir güvence veya asgarî bir emekli aylığı sağlayabilir. Fonlanmış ayak, meslekî programlar veya bireysel tasarruf programları üzerine kurulabilir. Bundan başka bazı farklı ülkeler (örn. Afrika) henüz fonlanmış bir ayak kurmak için yeterli düzenleyici ve finansal piyasaya sahip değildir. Bazıları (Latin Amerika'da) acil olarak reforma ihtiyaç duyarken, diğerleri (OECD ülkeleri) aşamalı bir geçiş yapabilmıştır. Bu nedenle çok ayaklı bu sisteme temkinli bir şekilde yaklaşmak gerekir. Bu çerçevede yeniden dağıtım ve tasarruf mekanizmalarının da öngörüldüğü, kamu ve özel sektörler arasında sorumluluğun paylaşıldığı, fonlanmış ve vergilerle finanse edilmiş programlar birçok ülkede benimsenmiştir. Örneğin, Şili ve Arjantin'de fonlanmış ayağın bireysel tasarruf programları, Avusturya ve

¹⁷⁸ Estelle, s.4-6.

İsviçre’de zorunlu ayakta işverenin üstlendiği programları, Danimarka ve Hollanda’da ise işverenin üstlendiği programların yasalar ve kolektif pazarlıkla zorunlu hale getirildiği programlar uygulanmaktadır.¹⁷⁹

Emeklilik hesaplarının bireyselleştirilmesi kamu emeklilik programlarının sosyal sigorta yanını güçlendirecektir. Küresel bir dünyada bu programların çoğunun acil ve kapsamlı reformlara ihtiyaç duydukları göz önüne alınırsa, bireyselleşmenin bu programları finansal açıdan daha desteklenebilir, daha eşitlikçi ve hatta daha yeniden dağıtıcı hale getireceği söylenmektedir.

Emeklilik hesaplarının bireyselleştirilmesi, fon oluşturma (funding) veya özel yönetimle aynı şeyi ifade etmemektedir. Her ne kadar kısmî veya tam fonlama ve kısmî veya tam özelleştirme, bireyselleşme yaklaşımına katkıda bulunabilecek olsa da fonlanmamış ve kamu idaresinde bulunan bireysel hesapların da kendine has avantajları bulunmaktadır: Hem reformlardaki tikanıklığı aşabilirler hem de yaşlılık problemi ile başa çıkmada, iş piyasasındaki çarpıklıklar ve aile yapısındaki değişikliklere ilişkin daha iyi bir yol sunabilirler. Bu tabloya tam veya kısmî fonlamanın eklenmesi bir yandan politik riskleri ve gelir risklerini azaltırken, diğer yandan finansal piyasalardaki gelişmeye pozitif katkıda bulunacaktır. Tam veya kısmî özel yönetimin eklenmesi ile alternatiflerin ve bireysel seçimlerin artması, anonim idarenin yaygınlaştırılması ve yönetilen varlıkların geri dönüşünün sağlanmasının daha kolay gerçekleşeceği belirtilmektedir.¹⁸⁰

Bireysel hesap yaklaşımına ilişkin beklenen veya gerçekçi bulunan avantajlar, birçok ülkenin bireysel hesapları, reform çalışmalarının bir parçası yapmış olmalarının gerekçesini oluşturmaktadır. Açık olarak ifade edilirse, her yeni reform girişimi, fonlanmamış ve bireysel olarak yönetilen hesapların, başlangıçta yüksek olan idarî maliyetler gibi yeni sorunların varlığını kabul etmek durumundadır. Fakat bu reformların bir parçası olarak yapılan yenilikler, net kazancın, özellikle gelişmekte

¹⁷⁹ Estelle, s.4-6.

¹⁸⁰ Robert Holzmann- Robert Palacios, “Individual Accounts as Social Insurance: A World Bank Perspective”,
(Çevrimiçi)<http://wbi0018.worldbank.org/HDNet/HDdccc.nsf/Vie:v+to+Link+WebPages/52503DCE3BB4460985256A9B0051756B?OpenDocument>, 12.9.2001, s.9.

olan ülkeler açısından olumlu olması yönünde bir iyimserlik doğurmaktadır.¹⁸¹ Özetle reformların ilk yıllarındaki olumsuzlukları abartmadan cesaretli olmanın başarı açısından önemli olduğu vurgulanmaktadır.

7. Sosyal Güvenliğin Geleceği Üzerine Düşünceler

Gelişmiş ülkelerde uygulanan sosyal güvenliğin günümüzdeki yapısının, yoksullar için çözüm üretmede yetersiz kaldığı gözlenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılması, formal sosyal güvenliğin terk edilmesi anlamına gelmemeli, mevcut sistemler daha güvenilir, daha verimli olmalı ve mümkün olduğu ölçüde nüfusun tamamına yaygınlaştırılmalıdır. Reformların organizasyon, fonlama ve yönetim anlayışı uzun dönemli yaklaşımlarla ele alınmalıdır. Formal olmayan altyapılar, formal sistemle bütünleşmelidir. Formal sistemlerin daha başarılı olması için aktif sosyal politikaya ihtiyaç bulunmaktadır.¹⁸² Yoksul ve kapsam dışında kalan gruplara yeterli bir sosyal koruma sağlamak için sosyal yardımların kapsamı ve miktarı artırılabilir.

Değişim için baskı daha çok sağlık bakımı ve yaşlılık sigortası kollarında yoğunlaşmaktadır. Ekonomideki olumlu gelişmelerin sosyal güvenliğin sorunların çözümüne yardımcı olacağı konusunda yaygın kanaat devam etmektedir.¹⁸³ Sosyal güvenliğin sorunlarına bu bağlamda **bütüncül bir bakış açısı** gereklidir.

¹⁸¹ Holzmann-Palacios, s.9.

¹⁸² Monika Queisser - Sönke Schmidt, "Social Security in Developing Countries," *Social Security in Social Market Economics*, Ed. Werner Lenchmann and Hans Jürgen Rösner, Burnheim, Konrad Adenauer Stiftung, 1995, s.278-279.

¹⁸³ ISSA, *Developments and Trends:1993-1995*, s.1.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

I-TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SORUNLARI

A-TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

1. Sosyal Güvenlik Alanında İlk Çalışmalar

Osmanlı Devleti döneminde batıdaki gibi işçi kitlesinin yoğunlaştığı bir endüstrileşme hareketi gerçekleşmemiştir. Bu dönemde daha çok ağır sanayi alanında sınırlı bir işçi hareketinden söz etmek mümkündür. Bu gelişmelere paralel olarak Dilaver Paşa, Maadin gibi Nizamnamelerle ağırlıklı olarak çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve sağlık hizmetlerine yönelik olmak üzere bir takım düzenlemeler yapılmıştır.

Osmanlı Devleti'nin yedi yüzyıldır hukuk sisteminin çizdiği toprak ve vergi sistemi dikkate alınırsa sosyal güvenlik sisteminin kurulması için batıda sosyal hakların gelişmeye başladığı 19.yüzyılın henüz erken olduğu söylenebilir. Osmanlı ekonomisi bir dağıtım düzenine dayanmıştır. Sermayenin birikimini engelleyen geleneksel ve hukukî temelleri vardır. Fakirleşmenin son dönemlerde yaygınlaştığını ve devletin verdiği sosyal yardımları arttırdığını ifade etmek mümkündür. Geleneksel sosyal koruma düzeni batıdaki gibi işlevini kaybetmemiştir. Çünkü batıda görülen kentleşme hareketi Osmanlı Türkiye'sinde henüz ciddi anlamda etkili olmamıştı. Ancak işçi kitlesindeki artış ve endüstrileşmenin yaygınlaşması ve dünyada sosyal

güvenlik alanında kaydedilen gelişmeler Türkiye’de sosyal güvenliğin kurulması için gerekli olan alt yapıyı hazırlamıştır.

Türkiye’de sosyal güvenlik çalışmaları 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlamıştır. Küçük çaplı endüstrileşme ile birlikte işçilerin işyerlerinde yoğunlaşması ve bunların tehlikelere karşı korumanın gerekliliği, devleti başlangıçta yerel de olsa birtakım düzenlemeler yapmaya zorlamıştır. Cumhuriyet kurulduktan sonra bu çabalar devam etmiştir. 1930’lardaki endüstri hamlesiyle işçi sınıfı daha fazla büyümüş ve daha güçlü ve ulusal bir sosyal koruma düzeninin kurulması ihtiyacı hasıl olmuştur.

2. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Genişletilmesi

Planlı dönemde Türkiye’de kurumlar yeniden yapılanırken bunlara ilave olarak Bağ-Kur kurulmuştur. Yapılan düzenlemelerle kurumların kapsam alanı genişletilirken sağlanan haklar arttırılmıştır. 102 sayılı ILO Sözleşmesi’nde yer alan sigorta kollarından İşsizlik ve aile Ödenekleri Sigortaları hariç olmak üzere diğer sigorta kollarına yer verilmiştir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu yeni çıkarılmış ve uygulanmaya başlanmıştır.

Anılan bu primli rejim dışında yetersiz de olsa primsiz rejim denilen kamu sosyal güvenlik harcamaları ile kapsam dışında kalan ve öncelikli korunmaya muhtaç kesimlere yardımlar yapılmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının sunduğu hizmetlerin yetersiz kalması ve merkezi devletin sembolik yardımlarının yanı sıra çok sayıda vatandaşa ulaşamaması mahallî idarelerin bu alanda sorumluluk almalarına yol açmıştır. Günümüzde zorunlu rejim bir yana bırakılacak olursa belediyelerin sosyal yardım ve hizmetlere ayırdığı kaynaklar, merkezi idarenin söz konusu ödeneklerini aşmıştır.

3. Kapsanan Nüfus ve Refah Düzeyi

Günümüzde sosyal güvenlik hizmeti endüstrileşmiş ülkelerde gelişmiş ve devletin zenginliğini halka dağıtmanın aracı olmuştur. Türkiye’de kayıtlı istihdamın süreklilik açısından düzenli olmaması, gelir seviyesinin düşük olması, bölgeler arası gelişmişlik farkları ve geçimini tarımdan sağlayan kitlenin büyüklüğü sosyal güvenliğin kapsamını ve sağlanan yardımların seviyesini olumsuz etkilemiştir. Gelişmiş ülkelerdeki refah seviyesine ulaşmak bir yana nüfus grupları arasında oldukça eşitsiz bir dağılım göze çarpmaktadır. Endüstrileşmek için gelişmiş ülkelere göre güçsüz bir altyapıya sahip olan Türkiye’de bunu gerçekleştirmek için 1980’lere ulaşmak gerekmiştir. Bu dönemden sonra ancak dışa açılan bir ekonomik yapı sağlanabilmiştir.

Yukarıda sayılan şartlarda sosyal devletin kaynaklarını oluşturacak istikrarlı bir ekonomik büyüme birçok dönemde sağlanamamıştır. Devletçilik zihniyetine dayalı karma ekonomi ve devlet destekli özel sektör mantığı yüzünden ülke insanı girişim kültürü kazanamamıştır. Vasıf düzeyi düşük nüfus yoğunluğuyla yetersiz ve verimli olmayan bir beşerî sermaye, arzu edilen ekonomik büyümeye ulaşmak için yeterli olmamıştır. Sosyal güvenlik alanında arzu edilen hedeflere ulaşılamaması tarımın bilinçli olmayan veya kasıtlı ihmali sonucunda buradan geçimini sağlayan nüfusun sosyal sigorta hizmetinden yoksun olması, toprak ve tarım reformunun gerçekleştirilememesi ve bunlara paralel olarak bölgesel planlamanın ihmali, sosyal güvenlik sisteminin altyapısını oluşturan düzenli bir gelire sahip olan kayıtlı istihdamın meydana gelmesini güçleştirmiştir. Bu süreç içinde devletin büyümesi ile kapsanan nüfusun oranı artmıştır. Eğer ekonomik istikrar ve genişleme sağlanmış olsaydı kapsanan nüfus oranının yanı sıra ulaşılan refah düzeyi de artmış olabilirdi. Nitekim 1980’lere kadar ancak kapsanan nüfus oranı artmış, sağlanan yardımlardaki artış ise, ekonominin büyüdüğü ve belli bir dönem de olsa istikrarın sağlandığı 1980’lerden sonra gerçekleştirilebilmiştir.

Vatandaşlara sosyal güvence sağlanması veya bu anlamda ona ulaşılması çok önemlidir. Devletin refah hizmetlerini yaygınlaştırması, vatandaşı bilinçlendirmekte ve gelecek konusunda yönlendirme görevi görmektedir. Hizmetlerde yetersizlik ve

sorunlar bulunmasına rağmen 1998 yılı istatistiklerine göre sosyal güvence kapsamındaki nüfus oranı %93'tür. SSK ve Bağ-Kur'daki şartların iyileştirilmesi ile kötüye giden durum daha iyi bir gelişim gösterebilecektir.

Tamamlayıcı sosyal güvenlik programları olarak OYAK ve Amele Birliği'nin hizmetleri vardır. OYAK ile 150 binden fazla askeri personele, Amele Birliği ile 50 binden fazla maden işçisine ilave sosyal güvenlik garantisi sağlanmıştır. Özel sigortalarla bu tür hizmetlerden yararlananların sayısı 4.9 milyona ulaşmıştır.¹

B- TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI

1. Kurumsal Yapı

Türkiye'de sosyal güvenlik alanındaki çalışmalar daha eski olmakla birlikte bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik kurumlarının kurulması İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleşmiştir. 4792 sayılı Kanunla 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu, 5434 sayılı Kanunla 1949 yılında T.C. Emekli Sandığı kurulmuştur. İşçi Sigortaları Kurumu, kapsam dışında kalan işçileri güvence altına almak için 1965 yılında 506 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu olarak yenilenmiştir. 1971 yılında da bu iki kurum dışında kalan bağımsız çalışan kesimleri de kapsama dahil etmek amacıyla Esnaf ve Bağımsız Çalışanlar Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuştur. Bu saydığımız üç kurum ve 506 sayılı Kanunun 20. maddesine göre faaliyet gösteren özel sandıklar prim esasına göre sosyal sigorta hizmeti vermektedirler.

Türkiye'de sosyal sigortalar modeli sosyal güvencenin sağlanması için aracı seçilmiş ve buna göre kurumlar örgütlenmiştir. Meslekî statü esasına göre oluşturulan kurumların sayısı yukarıda sayıldığı gibi üç olup beş sosyal sigorta kanunu yürürlüktedir.² Sosyal sigortalar kurumları, yatay ve dikey gelişmelere yönelik politikalarla çeşitli tarihlerde yapılan değişikliklerle kapsamaları ve görev alanları

¹ Alper, Cumhuriyetin 75.Yılında, s.1946.

² A.e., s.1946.

genişlemiştir. 2925 ve 2926 sayılı kanunlarla tarımda çalışanlar sisteme dahil edilmiştir.

Sosyal sigortalardan başka primsiz rejim olarak tanımlanan kamu sosyal güvenlik harcamaları aracılığıyla sosyal yardım ve hizmetler sistemin tamamlayıcı ayağını oluşturmaktadır. 2022 sayılı Kanunla 65 yaşını aşan muhtaçlara yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile kurulan vakıf şubeleri kapsam dışında kalanlara cüzî de olsa sosyal yardım çerçevesinde yardım yapmaktadır. Ayrıca Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) de aile dışında kalan çocuk ve yaşlılara sosyal hizmet sunmaktadır. Yerel yönetimler de huzurevleri, sosyal yardım ve hizmetleri ile merkezi idarenin ulaşamadığı hizmeti götürmekle sistemin yetersizliğinden kaynaklanan boşluğu doldurmaktadır.

2. Finansman Yapısı

Türk sosyal güvenlik sisteminde yukarıda ifade edildiği gibi primli ve primsiz rejim olmak üzere ikili bir yapı vardır. Primli rejimde işçi ve işveren katkılarından oluşmakta, devlet desteği yeni çıkarılan işsizlik sigortası hariç, açıkları kapatmak şeklinde gerçekleşmektedir. Kamu sosyal güvenlik harcamaları da bütçeden ayrılan kaynaklardan oluşmaktadır.

Sosyal sigortaların finansmanında fon birikimi metodu uygulanmaktadır. Her üç kurumda uygulanan uzun vadeli yaşlılık, malullük ve ölüm sigorta kollarının finansmanı, fon esasına göre oluşturulmuştur. Her kuşak, kendi ödediği primlerle kendi güvencesini sağlamaktadır. 2925 ve 2926 sayılı kanunlar kapsamında tarım çalışanları için de bu metot uygulanmaktadır. Kısa vadeli hastalık, analık ve İKMH sigorta kolları için ise dağıtım metodu uygulanmaktadır.³ Toplanan primler veya sigortalıların katkı payları, kurumların mevcut kanunlarına göre, her sigorta programı için ayrı bir fon oluşturulmakta ve çeşitli yatırımlarda değerlendirilmektedir. Yatırım

³ Alper, Sosyal Sigortalar, s.137.

alanları, daha çok devletin piyasaya sürdüğü tahvil, hisse senetleri, gayri menkuller ve çeşitli işletmeler olarak sıralanabilir.⁴

SSK ve Emekli Sandığı'nda ikili finansman yapısı vardır. Sigortalı ve işveren prim ödemektedir. Bağ-Kur mensupları ile 2925 ve 2926 sayılı kanunların kapsamındaki sigortalılar ise, primlerinin tamamını kendileri ödemektedirler. Sigorta kollarının farklı tarihlerde kurulması, her sigorta kolu için ayrı prim uygulamasına yol açmıştır. Örneğin, işsizlik sigortasında, ayrı prim alınması bu geleneğin bir devamı sayılabilir. Devlet prim ödeyerek finansmana katılmamaktadır Ancak vergi muafiyeti ve başka düzenlemelerle önemli bir maliyete katılmaktadır. Finansmana doğrudan katılımı ise 1992 yılından sonra Hazine'den yapılan transferle kurum açıklarının kapatılması şeklinde gerçekleşmiştir.⁵ Ayrıca 4447 sayılı Kanunla uygulanmaya başlayan işsizlik sigortasında ise üçlü finansman yapısı uygulanmaya başlanmıştır.

C- TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin yetersiz hale gelmesi ve talepleri karşılayamaması, kötü yönetim ve sorumsuzluğa bağlanabilir. Buna, teknolojik gelişmeler (özellikle tıbbî) ve sosyal güvenlik ihtiyacının artmasına bağlı olarak maliyet artışını ilave etmek mümkündür. Erken emeklilik, kayıt dışı istihdam, prim karşılığı olmayan ödemeler, af ve borçlanma yasaları ve hizmetin sunumunda ihtiyaç faktörünün dikkate alınmaması gibi gelişmelerin oluşturduğu sorunlar, sosyal harcamalardaki artış eğilimine rağmen ihtiyacın nitelik ve nicelik bakımından karşılanamadığı bir yapının oluşmasına yol açmıştır.

⁴ Abdulhalim Çelik, "Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Sisteminin Bugünkü Yapısı,"Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl.1, Sayı.1, Kasım 1997, s.307.

⁵ Alper, Sosyal Sigortalar, s.307.

1. Kaynakların Yetersiz Olması

Gelişmiş ülkelere göre ülkemizde, sosyal güvenliğe ayrılan kaynaklar yetersiz kalmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları, GSYİH içinde % 4-9 arasında değişmektedir. Kaynakların etkin kullanılmadığı söylenebilir. Nüfusun %7'si 60 yaşın üzerinde olan Türkiye'de emeklilik harcamaları, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Nüfusun % 17'si 60 yaş üzerinde bulunan Japonya'nın yarısı kadar emeklilik harcaması yapılmaktadır. Japonya'da 60 yaş üzeri nüfusun % 94'ü kapsama alınırken Türkiye'de, bu yaş grubunun önemli bir kısmı kapsam dışında bulunmaktadır.⁶ Ayrıca bağlanan emekli aylıklarının miktarı oldukça düşüktür. Genç emeklilerin artması ve aylık ödeme süresinin uzun olması etkinliği önleyen ve kaynak israfına yol açan faktörler arasındadır.

2. Finansal Sorunlar

Türkiye'de ekonomi giderek reel büyümeden uzaklaşmaktadır. Rant ve faiz gelirleri artmaktadır. Kamu harcamalarının dengeleri bozulmuş, finansal disiplin ve sorumluluk ahlâkı tamamen ortadan kalkmıştır. Ekonomik büyümenin sosyal maliyeti, reel ekonomiye yük olmaktadır. Enflasyon, gelir dağılımını ve fonların geri dönüşünü olumsuz etkilemektedir.⁷ Sosyal güvenlik gelirlerinin randımanlı değerlendirildiğini söylemek güçtür.

Finansman açıklarının artmasıyla sosyal güvenlikle ilgili hizmetlere yeterince kaynak ayrılamaması, hizmetlerde kalitenin düşmesine neden olmakta ve bu durum sigortalıların tatminsizliğini arttırmaktadır.⁸ SSK'da aktif / pasif sigortalı oranının düşük olmasının temel nedenleri, kayıt dışı çalışanların sigorta kapsamına

⁶ Hazine Dergisi, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ağustos 1996, s.139.

⁷ TİSK, Dünyada, s.70.

⁸ Hazine Dergisi, s.5.

alınamaması ve emeklilikte 4447 sayılı Kanuna kadar yaş sınırı olmaması nedeniyle genç yaşta emekliliğin mümkün olmasıdır.⁹

.Sosyal güvenlik hizmetine ihtiyacın artması ve finansman dengesinin son yıllarda bozulması, kurumların faaliyetlerini, sosyal refah standartlarını olumsuz etkilemiştir. Özellikle 1990'lı yıllardan sonra devletin desteğine muhtaç hale gelen sosyal güvenlik kurumlarının harcamalarının artmasına rağmen sundukları sosyal güvenlik hizmetinin kapsamı ve standardı yetersiz kalmıştır. Hazine, yapısal sorunlar nedeniyle 1980'li yıllarda sosyal güvenlik kurumlarının, öz kaynaklarını tüketerek 1991 yılından reformun (1999) ilk aşamasının uygulanmaya başladığı 2000 yılına kadar artan bir eğilimde açık vermeye başladığını açıklamaktadır. Hazine'ye göre, 1994 yılında % 1 olan finansman açıklarının GSMH içindeki payı 1999 yılında %3.7'ye yükselmiştir.¹⁰

Tablo 14: Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman İhtiyacı (Trilyon TL)		
Kurumlar	1997	1998
SSK	385	473
Bağ-Kur	130	435
Emekli Sandığı	265	492
TOPLAM	780	1.400

Kaynak: ÇSGB, Sosyal Güvenlik Reformu, s.1.

Tablo.14'de son yıllarda kurumların finansman ihtiyacı gösterilmiştir. Prim zamları ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi tedbirler, bu ihtiyacı henüz azaltmamıştır.¹¹ ILO tarafından reform için yapılan aktüeryal projeksiyonda, herhangi bir önlem alınmadığı takdirde sadece emeklilik programlarının finansman açığının 2050 yılında GSMH'nın % 14'üne ulaşacağı açıklanmıştır. Bu açıklar, vergiler veya Hazine'den yapılan transferlerle ile karşılanmaktadır. Bu yöntem, kamu kesimi borçlanma gereğini yükseltmekte ve bütçenin faiz yükünü artırması sonucunu

⁹ Necdet Kenar ve ö. "Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi,"*Hazine Dergisi*, Sosyal Güvenlik Sağlık Sigortası Reformu Uluslararası Konferansı (Ankara, 9-10 Mayıs 1996), Ağustos 1996, s.5.

¹⁰ Hazine, "Sosyal Güvenlik Sistemi Reformu". (Çevrimiçi), <http://www.treasury.gov.tr>, s.5.

¹¹ Kenar ve ö., s.6.

doğurmaktadır.¹² Sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu sorunların, sadece finansman sıkıntısından kaynaklanmadığı, aynı zamanda yapısal bir nitelik taşıdığı ileri sürülmektedir.¹³

Prim karşılığı olmayan sosyal yardım zammının toplam ödemeler içindeki payı % 35'tir. SYZ ödemelerinin sistemde toplanan fonların yerinde kullanılmasını önlediği görüşü, genel kabul görmektedir. Sistemin dengeye gelmesi için yerine konulması gereken fonların bugünkü tutarı 1.6 katrilyonu bulmuştur. Bu tutarın geri dönüşünün mümkün olmadığı ve prim biriktirme yönteminin uygulanmasının artık güç olduğu iddia edilmektedir. Sistemin finansmanı zorunlu olarak dağıtım yöntemine dönüşmüştür.¹⁴

Sosyal güvenlik sistemine yapılan müdahaleler, kurumların ayakta kalmalarını güçleştirmiştir. Emeklilik yaşının düşürülmesi, karşılık alınmadan ödenen sosyal yardım zamları, fonların devletin carî harcamalarında kullanılması ve verimli işletilememesi kaynak israfına yol açmaktadır.¹⁵ “Sık sık çıkarılan hizmet borçlanması yasaları, prim alacakların tahsil edilememesi, sistemin finansman dengesini bozmuştur”.¹⁶ Siyasî amaçlı müdahaleler, genellikle kurumların aleyhine olmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarına ödenen prim oranları artmasına rağmen aktüeryal denge sağlanamamıştır. Sistemde yaşlılık aylığına hak kazanmada diğer ülkelere göre çok daha erken bir yaş benimsenmesi, aktüeryal dengeyi olumsuz etkilemiştir. Bu nedenle, emeklilik için ülkenin demografik yapısına uygun bir yaş sınırının belirlenmesi ve sistemin erken emekliliğin getirdiği yükten kurtarılması gerekmektedir. Kurumların dünya örneğinde az uygulanan kapitilizasyon yöntemiyle çalışmalarının terk edilmesi önerilmektedir.

¹² Hazine, s.5-6.

¹³ ÇSGB, “75 Yılda Sosyal Güvenlikte Gelişmeler,” *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi*, Yıl.1, Sayı.1, Ekim-Aralık 1998, s.119.

¹⁴ A.e., s.120.

¹⁵ TUSİAD, *Emekli ve Mutlu*, İstanbul, 1996, s.41.

¹⁶ Tuncay, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı*, s.357-359.

OECD ülkelerinde 6 olan aktif / pasif sigortalı oranı, ülkemizde Emekli Sandığı için 1.6, Bağ-Kur için 2.4, SSK için 1.7 ve ortalama olarak 1.9'dur.¹⁷ Daha önce ifade edildiği gibi, borçlanma yasaları, af kanunları ve emeklilik yaşının düşürülmesi emeklilerin sayısını arttırmıştır. Aylık alma süreleri aktüeryal dengeleri bozan diğer bir faktördür. Gelişmiş ülkelerde bu süre 9-14 yıl arasında değişirken Türkiye'de SSK'da ortalama 18, Emekli Sandığı'nda 26, Bağ-Kur'da 30 yıldır.¹⁸

SSK, primli sigorta sistemini uygulamasına rağmen, karşılığında primini almadığı sosyal yardım zammı gibi ödemelerden sorumlu tutulmakta, bunları ilgili kurum ve kuruluşlardan tahsil edememektedir.¹⁹ Bunun gibi karşılıksız hizmet verilen başka sigorta türleri de vardır (topluluk sigortası ve isteğe bağlı sigorta mensuplarına sağlık hizmeti sunma gibi). Ayrıca sosyal güvenlik programlarını uygulayan kuruluşlar arasında sağlık hizmeti sunmada bir standart ve norm birliği yoktur.²⁰ Emeklilikte yaş şartı dünyanın bütün ülkelerinde aranmaktadır. Emeklilik SSK'nin finansal dengesini bozmuştur. Çünkü, prim ödeme süresiyle aylık alma süresi arasındaki denge bütünüyle bozulmuştur.

3. İdarî Sorunlar

Sosyal güvenliğin yönetiminde yapısal sorunlar vardır. Sağlık ile emeklilik programlarının bağlantılı olması, prim toplama güçlüğü, ayrıntılı mevzuatın ve yetersiz otomasyonun hizmetin işleyişi ve etkinliğini olumsuz yönde etkilediği söylenmektedir. Sağlık sigortası yönetiminin benzer ülkelerle karşılaştırıldığında SSK'da aynı, Emekli Sandığı'nda düşük ve Bağ-Kur'da pahalı olması sistemin diğer dezavantajlarıdır. Türkiye'de kayıt dışı sektörün büyüklüğü dikkate alındığında diğer ülkelerde olduğu gibi sağlık hizmetlerinin vergi yoluyla finansmanının daha etkili olacağı iddia edilmektedir.²¹

¹⁷ Kenar ve Ö., s.6.

¹⁸ Tuncay, Türk Sosyal, s.359.

¹⁹ TİSK, XX.Olağan Genel Kurul, s.145.

²⁰ A.e., s.146.

²¹ Tuncay, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı, s.368.

Sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde etkinliğin sağlanamaması, kayıt dışı çalışmaya yol açan faktörlerden biridir.²² Türkiye genç nüfusa sahip olmasının avantajlarına karşın, sosyal güvenlik sisteminde bunları olumlu yönde kullanamamıştır.²³ Kayıt dışı sektör, kötü yönetimi örtmek için bir bahane olmuştur. İyi yönetim ile kurumların sorunları azaltılabilir.

Türkiye’de sosyal güvenliği ilgilendiren yasalar sık sık çıkarılmaktadır. Halbuki dünyada en zor değiştirilen yasalar sosyal güvenlikle ilgili yasalardır.²⁴ Sosyal güvenlik devletin sosyal politikasını direkt ilgilendirdiği ve sosyal adaletin önemli bir aracı olduğu için iktidarların siyasi emellerine alet edilmiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarında, özellikle SSK’nin yönetimi konusunda 4447 sayılı yeni yasada düzenleme yapılmıştır. Aynı şekilde işsizlik sigortasının uygulanması konusunda görevli İİBK’nin özerkliği yoktur ve yeni yasada, buna yer verilmemiştir.²⁵ SSK, idarî ve malî bakımdan özerk olmakla birlikte yönetimdeki devlet temsilcilerinin sayısı zamanla artmıştır. SSK ve Bağ-Kur’un yönetimi, tarafların yönetime katılmasına imkan veren kısmen özerk bir yapıya sahiptir. İdarî ve malî özerklik kuruluş kanunlarında yer almakla birlikte devletin müdahalelerinin artması bunu engellemiştir. Devlet temsilcilerinin artması, esas organları pasifize etmiştir. SSK ve Bağ-Kur yönetim kurulundaki devlet temsilcilerinin sayısı sigortalılar ve işverenler ile meslek kuruluşlarının üye sayısından fazladır.²⁶

Emekli Sandığı, yönetim yapısı bakımından herhangi bir devlet kurumu niteliğindedir. Yönetim inisiyatifi tamamen devletin elindedir. Sigortalılar, kurum hakkında yeterli bilgiye sahip değildir. Özellikle T.C. Emekli Sandığı, en az tartışılan kurumdur.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşlılık sigortası önemli bir sorun oluşturmaktadır. Emeklilik yaşı başta gelişmiş ülkeler olmak üzere OECD ve

²² Kenar ve Ö., s.11.

²³ Resmi Gazete, Sayı.23883 (Mükerrer), 21 kasım 1999, s.13.

²⁴ Hazine Dergisi, s.110.

²⁵ Şakar, s.17.

²⁶ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik ÖİK Raporu, Ankara, 1995, s.36-37.

gelişmekte olan ülkelere göre düşüktür.²⁷ Emeklilik sistemi, yaşlılıkta esas gelir yerine ek gelir sağlayan bir mekanizmaya dönüşmüştür. Sisteme baskı yapan ve açık veren yaşlılık sigortasıdır. Emeklilerin sayısı prim ödeyenlerden fazla artmıştır. Emeklilik teşvik edilmekte ve popülist yaklaşımlarla emeklilerin malî durumlarında yapılan iyileştirme uygulamaları ve emekli olma şartlarının kolaylaştırılmasıyla sosyal güvenlik sistemi yetersiz hale getirilmiştir.²⁸

4. Gelir Dağılımı

Sosyal güvenlik kapsamının yüksek olması, gelir dağılımının dengeli olduğunu göstermemektedir. TUSİAD tarafından yapılan hesaplama göre (2000) Türkiye’de en yoksul % 10’luk dilim toplam devlet transferlerinin % 8.1’ini alırken en zengin % 10’luk dilim ise devlet transferlerinin % 13’ünü elde etmiştir. Bu dengesizliğin nedenlerinden biri, bu transferlerin önemli bir bölümünün emekli maaşlarından oluşmasıdır. Gelir dağılımında yoksulluğa doğru dışlanmanın etkisi artmakta ve sistemde yer alamayan bireyler korumasız kalmaktadır. Bunlara yönelik gelir yardımları yetersiz olduğundan devlet transferlerinin etkinliği ortadan kalmıştır. Ayrıca transferler için ayrılan bütçe, vergi sonrası gelir dağılımını düzeltmek için yetersiz kalmıştır.²⁹

Sosyal güvenlik sistemine dahil olan bireyler açısından gelir dağılımının eşitsiz olduğundan söz edilmektedir. Dünya Bankası’nın değerlendirmeleri bu konuda fikir vermektedir:

- a) Sosyal yardım yerine sosyal güvenlik anlayışının hakim olması, sistemin sadece “çalışan yoksulları” kapsam altına alması nedeniyle gelir eşitsizliğini azaltmaktan uzak kalmaktadır.
- b) Sosyal güvenlik sistemi, malî açıdan sürdürülemez bir konumda olduğundan dolayı sürekli açık vermektedir. Sistemin açıkları, devlet tarafından karşılandığından bütçe açıkları enflasyonu artırıcı bir etki yapmaktadır. Enflasyonun özellikle düşük gelirlilerden daha fazla alınan (azalan oranlı) bir vergi gibi değerlendirilmesi

²⁷ DPT, Sosyal Güvenlik ÖİK Raporu, s.139; A. Mehmet Kocaoğlu, “Çağdaş Sosyal Güvenlikte Bedel Ödeme Zorunlu Hale Gelmiştir,” TÜHİS, C.14, Sayı.1, Şubat 1997, s.5.

²⁸ Hazine Dergisi, s.108.

²⁹ TUSİAD, Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk : Avrupa Birliği ile Karşılaştırma, İstanbul, 2000, s.160.

mümkündür. Toplumun en yoksul kesiminin sosyal güvenlik sisteminin dışında kaldığı düşünüldüğünde, bu haliyle sosyal güvenlik sistemi, yoksullardan orta sınıfa kaynak aktarımı yapan bir mekanizma gibi değerlendirilebilir.

- c) Yoksullar eğitim sistemi içine yeteri kadar dahil olamadıklarından, gelir dağılımında var olan çeşitli dengesizlikler ortadan kaldırılamamaktadır.³⁰

Sosyal güvenlik sisteminin dışında kalan yoksullar başta olmak üzere devletin koruma dışında kalan gruplara yönelik transfer harcamalarının etkinliğini sağlaması gerekir.³¹ Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminin yetersizliği dikkate alınır, bunun sürdürülmesi ve kaynaklarının yetersiz olması nedeniyle gönüllü dayanışma ve hizmetlerin teşvik edilmesi ve sonuç olarak gelişmiş ülkelerden farklı bir kapsamın tercih edilmesi daha akılcı bir politikadır.

Türkiye'de ulusal gelirden sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan pay çok düşüktür. Söz konusu harcamaların vergiler ile finansmanında yeniden gelir dağıtıcı etkinin olumlu olması güçtür. Adil bir vergi düzeni yanında, elde edilecek gelirlerin düşük gelir gruplarına transferi önem taşımaktadır.³²

5. Kapsam Sorunları

a. Kapsam Yetersizliği

Nüfusun bütününe sağlık hizmeti yaygınlaştırılamamıştır. Vatandaşların % 35'i kapsam dışında kalmıştır. Sağlık harcamalarına ayrılan kaynaklar yetersizdir. Kullanılan kaynaklar, kaliteli ve ekonomik hizmet verilemediği için israf edilmektedir. GSYİH içinde sağlık harcamalarının payı % 3.9 gibi düşük bir seviyede gerçekleşmiştir.³³

³⁰ World Bank, Turkey Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, Report No. 20029-TU, Document of World Bank, 2000; Nakleden : TUSİAD, Türkiye'de Bireysel, s.160-161.

³¹ TUSİAD, Türkiye'de Bireysel, s.161.

³² Berrak Kurtuluş, "Sosyal Güvenliğin Vergi Gelirleriyle Finansmanında Gelirin Yeniden Dağılımı ve Türkiye Örneği," Prof. Dr. Sabahaddin Zaim'e Armağan, İktisat Fakültesi Mecmuası, B-3, C.1, 4/1994, İstanbul, 1996, s.444.

³³ Tuncay, Türk Sosyal, s.360-361; Alper, Cumhuriyetin 75.Yılında, s.1947.

Korunmaya muhtaç kesimin büyük bir bölümüne sosyal refah hizmetleri götürülememiştir.³⁴ Sakatlarla ilgili istatistikler yeterli olmaktan uzaktır. Kapsamın genişletilmesi konusunda siyasî iktidarlar ihmalkar davranmıştır. Baskı gruplarının etkisiyle dikey gelişme tercih edilmiştir.³⁵

Sosyal güvenlik için ayrılan kaynaklarla etkin bir hizmet sunmak, sistemin organizasyon yapısı ile ilgilidir. İşgücünün önemli bir bölümü kapsam dışında kalmıştır. Çalışanların kapsama alınması sektörler ve iş kollarına göre farklılıklar göstermiştir. Tarım sektörü yapısal özellikleri ile kapsamın en az olduğu sektördür. Aynı şekilde, işyerlerinin küçük ve dağınık, işlerin süreksiz ve işgücü devrinin yüksek olduğu faaliyet alanlarında kapsam dışı nüfusun oranı yüksektir. İnşaat sektörü bunların başında gelmektedir.³⁶ Haksız rekabete yol açan uygulamalar, sistemin güvenilirliğini zedelemiştir. Kayıt dışı sektörün büyüklüğü ve denetimin etkili işlemeyişi, bu tür sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de hala tarım kesiminin, bağımsız çalışanların önemli bir bölümü, inşaat işçileri, ev kadınları, öğrenciler ve kayıt dışı sektör hala sosyal güvenlikten yoksun olup kaçak sigortalı oranı yüksektir. Diğer bir sorun, sosyal güvenlik hizmetlerinden primsiz yararlanması gereken muhtaç, kimsesiz, yaşlı, çocuk ve sakatların çok az bir oranının, bu hizmetlerden yararlanmasıdır.³⁷

b. Kayıt Dışı İstihdam

Son yıllarda toplam aktif sigortalılardaki yıllık artış 100.000-150.000 kişi arasında değişirken aylık alan sayısındaki artış 300.000-400.000 kişi arasında değişmektedir. Bu durum, hem kamu kesiminin küçültülmesi politikaları çerçevesinde kamuda istihdam artışının yavaşlatılması ve özel kesimin bu boşluğu dolduracak istihdam kapasitesi oluşturamamasından hem de çalıştığı halde bir sosyal

³⁴ Türk Metal Sendikası, s:116.

³⁵ A.e., s.116-117.

³⁶ A.e., s.28-29.

³⁷ DPT, Sosyal Güvenlik ÖİK, s.1.

güvenlik kuruluşuna prim ödemekten kaçan insan sayısının fazlalığından kaynaklanmaktadır. Halbuki, 1996 yılı sonu itibariyle 23 milyon kişi olan toplam çalışabilir nüfustan yüzde 5.8'lik işsizleri çıkardığımızda faal olarak çalışanların 21.7 milyon kişi olduğu kolayca hesaplanabilir. Halen 9.2 milyon kişinin aktif sigortalı olduğu ve 10.0 milyon kişinin ise tarım kesiminde istihdam edildiği düşünüldüğünde herhangi bir işte çalıştığı halde sosyal güvenlik kayıtlarında yer almayan en az 2 milyon insanın varlığından söz edilebilir. Bir başka ifadeyle, Türkiye'de halen en az 2 milyon kişi kayıt dışı aktif sigortalı bulunmaktadır.³⁸

Türkiye'de ekonomik büyüme hızının artması, göç, şehirleşme ve devletin pasif tedbirleri sonucu kayıt dışı sektör genişlemiştir. Bu sorun gelişmekte olan ülkelerde sermaye yetersizliği, işsizlik, bölgeler arası gelişmişlik farkları, işgücünün vasıf ve meslek değiştirmesi gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Tarımdan endüstri ve hizmetler sektörüne doğru işgücü akımı, emek yoğun teknolojinin kullanımı, aşırı vergi yükü, bürokrasinin aşırı kuralcılığı işletmeleri kayıt dışı istihdama zorlamıştır. Bütün bu faktörler, aşırı ve pasif kamu müdahalesinin artmasının istihdama olumsuz gelişmelere yol açabileceğini göstermektedir.

Kayıt dışı sektörün son yirmi yılda büyümesi, devletin ekonomik politikaları ve sosyal sisteme müdahalesinin gözden geçirilmesi gereğini ortaya koymaktadır. 1990'larda sivil nüfus artarken deri, giyim, dokuma sektörü dışında imalat endüstrisinin diğer sektörlerinde istihdamda artış kaydedilmemiştir³⁹.

Kayıt dışı sektörün kapsam dışı kalması sosyal güvenlik finansman yükünün çalışanlar ve devlet açısından ağır olmasına yol açmaktadır. Türkiye'de toplam istihdam içinde ücretlilerin % 30 gibi yetersiz bir düzeyde kalması sosyal güvenlik katkılarının düşük kalmasına yol açmıştır. Bu gelişme, sosyal güvenlik hizmetinin yürütülmesinde kayıtlı sektör dikkate alındığı için kamu programlarının etkinliğini zayıflatmakta ve kayıt dışı sektörün büyümesine zemin hazırlamaktadır.⁴⁰

³⁸ DPT, Sosyal Güvenlik ÖİK, s.5-6.

³⁹ Frederich Ebert Stiftung, *Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik : Sorunlar ve Perspektifler*, Ekonomi Forumu, İstanbul, 1998, s.5-6.

⁴⁰ A.e., s.16-18.

Kayıt dışı istihdamın nedenlerinden birisi de istihdama yönelik yüksek vergilerdir. Ödenen bu bedeller karşılığında beklenen hizmetler alınamamıştır. Kayıt dışı faaliyetlerin önüne geçilirken vergi gelirlerini artırmak yerine haksız rekabetin önüne geçmek ve sosyal adaleti tesis etmek esas hedef olmalıdır.⁴¹

Kayıt dışı sektörün büyüklüğü, aktif sigortalı sayısını ve aktif / pasif oranını düşürmektedir. İstihdamın kayıt altına alınamaması veya düşük bildirilmesi, SSK gelirlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca, sürekli işin olmaması ve kayıt altına almada denetimsizlik, emeklilikle ilgili hak edişlerin düşük düzeyde kalmasına yol açmaktadır.⁴²

Kayıt dışı faaliyetin yoğunlaştığı küçük işletmelerde geleceğe ilişkin belirsizlik vardır. Bu tür yerlerde riskin derecesi çok yüksektir. Burada şahıslar, kaza, işsizlik, ölüm, emeklilik gibi riskler için ihtiyat ayırmaktadır. Uygulanan vergi yasaları gereği vergi yükümlüsü olan ve gelirlerinin bir kısmını ihtiyat amacıyla tasarrufa ayıran kişilerin bu tasarruflarından vergi alınması sosyal güvenlik sistemleri işletilmediği takdirde mümkün görünmemektedir.⁴³

Kayıt dışı sektörün kontrol edilmesi aktif emek politikaları ve devletin sosyal harcamalara katkısı ile mümkündür. Devletin, çalışanları ve işverenleri ürkütmeden yumuşak bir politika ile çalışanların desteğini ve programın güvenilirliğini sağlayarak sosyal güvenlik yükünü taraflarla paylaşması rasyonel bir yaklaşım olarak benimsenmelidir. Bunun için vergi yoluyla finansman yolunu, özellikle Batıda olduğu gibi dolaylı vergilerden pay ayırmak suretiyle fona katkıda bulunması mümkündür.⁴⁴

Türkiye’de kalkınmada öncelikli yörelerde yatırımların teşvik edilmesi, kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve istihdamın arttırılması amacıyla Gelir Vergisi Kanunu’nda değişiklik yapılmıştır. 21.1.1998 tarihinde çıkarılan 4325 sayılı Kanunla

⁴¹ İsmail Çiloğlu, “Kayıt Dışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi,” *Hazine Dergisi*, Sayı.12, Ekim 1998, 1998/4, s.49-50.

⁴² DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) : 1999 Yılı Destek Çalışmaları*, Ekonomideki ve Sosyal Sektörlerdeki Çalışmalar, Ankara, 1999, s.231.

⁴³ Çiloğlu, s.48.

⁴⁴ Frederich Ebert Stiftung, s.19-20.

yapılan değişiklikle devlet, aktif bir emek piyasası tedbiriyle gerekli şartları taşıyanların SSK priminin işveren payının karşılanması üstüne almıştır. Ayrıca, 4369 sayılı Kanunla emek istihdamına devletin katkısı sağlanarak kayıt dışı istihdamın önlenmesi amaçlanmaktadır.⁴⁵ Buna ilave olarak 1999'da hem işsizlik sigortasının kurulmasını ve sosyal güvenliğe ilişkin çeşitli düzenlemeleri içeren 4447 sayılı yasa ile yeni düzenlemeler yapılmıştır.⁴⁶

Kayıt dışı istihdam kontrol edilirken formal sektör teşvik edilmelidir. İşsizlik sigortasının getirdiğı yük, ters etkiyle kayıt dışına kaymayı arttırabilecektir.⁴⁷ Ayrıca kamu hizmetlerinde ve sosyal yardım programlarında görülen küçülme, kayıt dışı sektöre yönelmeyi arttıracak diğerk bir faktördür. Bunun için devletin finansman katkısıyla taraflarla formal sektörün istihdam maliyetlerini paylaşarak sosyal korumayı cazip hale getirmesi gerekmektedir. Kayıt dışı sektörün kayıt altına alınması bakımından verginin tabana yayılmasına ve üretken kesimler üzerindeki yükün azaltılmasına yönelik bir vergi reformu gecikmeden yapılmalı ve istihdam vergisi niteliğine dönüşen sosyal amaçlı fon uygulamalarına son verilmelidir.⁴⁸

6. Dikey Gelişme Eksikliği

Sosyal güvenliğin sağladığı ödemeler son yıllarda reel olarak azalan bir gelişim göstermiştir. Tüketici fiyatları endeksinde 12 aylık ortalama artışlar dikkate alındığında, 1998 yılında ortalama emekli aylıklarının T.C. Emekli Sandığı'nda yüzde 6.3, SSK've Bağ-Kur'da yüzde 7.3 oranlarında reel olarak azaldığı görülmüştür. Prim karşılığı olmayan ödemelerin azaltılarak aktüaryal dengenin sağlanması politikasının bir sonucu olarak ortalama emekli aylıkları içinde sosyal yardım zammının payı 1998 yılında SSK'da yüzde 9.6 ve Bağ-Kur'da yüzde 18.6 seviyesine gerilemiştir.⁴⁹

⁴⁵ DPT, 1999 Yılı Programı Destek Çalışmaları, s.231-232.

⁴⁶ RG, s.7.

⁴⁷ Yusuf Alper, 4447 Sayılı Kanunla Gelen Sürpriz, s.7.

⁴⁸ TİSK, Dünyada, s.40.

⁴⁹ DPT, 1999 Yılı Programı, s.230.

7. İstikrar ve Halk Desteği

Türkiye’de mevcut sosyal güvenlik sisteminden büyük bir kesimin memnun olmadığını sisteme yönelik tepkiler ve yaşanan sorunlardan anlamak mümkündür. Uzun yıllar sorunların derinleşmesine rağmen, vatandaşları memnun edecek ve sistemi ayakta tutacak önlemlerin alınmadığı gözlenmektedir. Etkili önlemlerin alınması için istikrar gereklidir. 1970’ler bir yana bırakılırsa, Türkiye’nin özellikle 1980’li yıllarda istikrarlı bir siyasî ortama kavuşabildiğini, günümüzde yaşanan gelişmelere bakarak anlamak mümkündür. 1980’li yıllarda sosyal güvenlikle ilgili önlemler (emeklilik yaşının yükseltilmesi, tarım işçilerinin kapsanması v.b.) 1990’lı yıllarda devam ettirilememiştir. 1980’li yıllarda neo-liberal politikalarla sosyal haklarda ilerleme yerine sosyal politikaların liberal bir anlayışla esnekleştirilmesi ve sermayeye daha serbest bir alan kazandırılmasına önem verilmiştir. 1990’ların başındaki Körfez Krizi’nin olumsuz etkileri ve ayrıca siyasî istikrarsızlık ve uluslararası gelişmelerin olumsuz etkileri sosyal politikaları ikincil plana itmiştir. Ekonomik büyüme oranlarının düşmesi ve sosyal politikalara devlet desteğinin azaltılması politikaları bu dönemin dünyada genel bir seyri olmuştur.

II- DÖNÜŞÜM VE YÖNLERİ

A- SOSYAL GÜVENLİK YETERSİZLİĞİNİN NEDENLERİ

1. Sosyal Devlet Anlayışı ve Uygulamaları

Devletin otoriter bir anlayışla yerleştirmeye çalıştığı hukuk düzeni, yerleşik sistemi ortadan kaldıran dış kaynaklı dayanaktan yoksun yasalardan oluşmuştur. Mevzuatın tercüme edilen yasalardan oluşması, toplumsal gerçekler ve iş mücadeleleri gerekçelerinden kaynaklanmamıştır. Siyasî, sosyal ve medenî haklar, devlet tarafından bağışlanan haklar olarak görülmektedir. Sosyal devlet hizmetlerinin ve demokrasinin gelişmediği bir yapıda bu hakların kullanımı, ancak devletin öngördüğü çerçevede olmakta ve güçlü sınırlamalara tabi olmaktadır. Yeni bir toplum kurma amacı izlenimi edinilen bu anlayışla devlet, toplumun gelişme çerçevesini tayin etmek istemektedir.

Türkiye’de devletin sosyal amaçlı müdahalesi, sosyal devlet anlayışına uygun düşmemektedir. Sosyal devlet müdahalesinde hukuk devleti felsefesine uygun olarak sosyal adaletin sağlanması söz konusu iken, Türkiye’de topluma yön vermek ve bir toplumu şekillendirmek anlayışı ön plana çıkmaktadır. Ayrıntılı düzenlemelerle sosyal amaçlar göz ardı edilmektedir. Sosyal devlet müdahalesinin sınırları, mevcut ekonomik ve sosyal sisteme göre düzenlenmektedir. Sosyal hakların kullanımında sınırlayıcı düzenlemeler yanında pozitivist eğilimli hukuk anlayışının yönlendirici etkisi gözlenmektedir. Hakların içeriğinde vatandaşa kuşkulu yaklaşım ile güvensizlik ön plana çıkmaktadır. Sosyal hakların fazladan verildiği ve vatandaşın bunu kullanmak konusunda ehil olmadığı ve kullanımında kötü niyetli olduğu yargısı yasa koyucu ve bürokrasinin yerleşen anlayışı haline gelmiştir. Çalışanların en doğal hakkı olan sendika hakkı, yönetime katılma hakkı, sosyal güvenlik gibi sosyal hakların kullanımında devletin himayeci karakteri yerine sınırlayıcı müdahaleleri, sosyal devlet ilkesine ters düşmektedir.⁵⁰

Türkiye’de yerleşik sosyal koruma düzeni, sosyal devlet işlevinin gerçekleştirilmesini hedeflemektedir. Nüfusun önemli bir kısmının sosyal koruma kapsamı dışında kaldığı ve buna ilişkin kamu harcamalarının oldukça düşük olduğu Türkiye’yi sosyal devlet ölçüleri ile karşılaştırmak mümkündür. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler zengin bir ekonomiye sahip değildir ve refah devleti ölçüsü, ancak onlar için bir gelişme ve hedef olabilir. Çünkü refah devleti, ekonomik zenginliğin bir göstergesidir ve hayatı kolaylaştıracak mal ve hizmetlere sahip olma derecesi ile ölçülmektedir. Almanya, İngiltere, Kanada ve Japonya gibi ülkeler refah devletine başta gelen örnekler olarak sıralanabilir. Türkiye’de ciddi gelir dağılımı araştırmaları yapılmadığı gibi mevcut veriler fakirliğin boyutu ve sosyal devletin başarısı konusunda bilgi edinilmesini de güçleştirmektedir. Hızlı şehirleşme, gecekondu tabir edilen mesken yerlerinin artışı, işsizliğin artması gibi sorunlar, ciddi reformlar gerektirmektedir. Gerekli reformlar yapılmadığı için bu tip olumsuz

⁵⁰ Şiir Yılmaz, “1923’ten Bu Yana Ekonomi Politikaları: Devletçilikten Devletin Tastiyesine,” *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, C.22, Sayı.213, s.39.

değişimlere toplumun alışması, gelir dağılımındaki eşitsizliğe ilişkin ipuçları vermektedir.⁵¹

Nüfusun % 93'ü sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Sağlık hizmetleri bakımından toplumun % 65'i ve çalışanların % 55'i bir sosyal sigorta kurumu aracılığı ile sağlanan hizmetten yararlanmaktadır. Aynı güvensizlik değerlendirmesini 65 yaş aylığı gibi diğer kamu sosyal güvenlik harcamaları için de yapmak mümkündür. Sosyal koruma dışında kalanlara yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmaktadır. Sistemin sağlıklı işleyebilmesi ve ihtiyaçları karşılayabilmesi için kamu desteği unutulmamalıdır. Verilen hizmetin yeterli ve kaliteli olmaması ve sağlanan garantinin yetersizliği sisteme olan güveni zayıflatmaktadır. Emekli Sandığı diğer kurumlara göre yüksek bir güvence sağlamakta ve sorunları daha az bir kurum görüntüsü vermektedir.⁵² SSK ve Bağ-Kur, sistemin sorunlu kurumlarıdır. İki kurumun verdiği aylıklar yetersiz olduğu gibi finansman dengesinin kötü bir gelişim göstermesi, kapsadıkları kitleyi endişelendirmektedir. Sağlık hizmetleri bakımından örgütlenme yetersizliği, kötü yönetim, kalitesiz hizmet tepki çeken sorunlardır. Sürekli çalışan ve düzenli bir gelire sahip olan çalışanlar için SSK vazgeçilmez bir kurumdur. Devlet finansman desteği vermediği kurumu kötü bir şekilde yönetmiştir. Bağ-Kur açısından daha ciddi bir gelecek endişesi vardır. Sigortalıların % 35'i hiç prim ödemezken % 30'u ise aralıklı prim ödemektedir. Bağ-Kur'un sigortalı sayısı azalan bir eğilim göstermektedir.

Kamu sosyal güvenlik harcamaları, sosyal sigorta kapsamı dışında kalan kitleye devletin ilgisini göstermektedir. Anayasada devletin sosyal güvenlik görevini yerine getirmesinin imkanlara bağlı olduğu belirtilmektedir. Ancak korunmaya ve devlet ilgisine muhtaç kesime yardım yapılması ve sosyal hizmetlerle toplumla bütünleşmesinin sağlanması devlete yüklenen bir sorumluluk olarak 1982 Anayasası'nda yer almaktadır. 2022 sayılı 65 yaş üstü ve korunmaya muhtaç kesime aylık bağlanması hakkındaki Kanun, çıkarıldığından bu yana, yaşlı ve özürlü nüfusun

⁵¹ Yusuf Alper, "Çözüm Tedbirleri, "Problemin Kaynağı ile İlgili Olmalı", "Hak-İş, Sayı.36, Mayıs 1996, s.28.

⁵² A.e., s.28-30.

artması, fakirliğin büyümesi, aile kurumunun değerinin düşmesi, boşanma ve ölüm nedenleriyle dul kalan ve çalışamayan eşler gibi korunmaya muhtaç ve sorunlu kesimlerin artışına rağmen önemli değişikliklere uğramamıştır. Bu ihtiyacın kısmen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu aracılığıyla il ve ilçe merkezlerindeki vakıflardan karşılandığı söylenebilir. Devlet gönüllü ve halkın inisiyatifindeki vakıf veya örgüt değildir. Açık olarak istismara konu olabilecek ve zorunluluk arz etmeyen bu gibi hükümlerin devlet belgelerinde yer almaması gerekir. Bu bakımdan Türkiye Cumhuriyeti'nin yürürlükteki 1982 Anayasası'nda yer alan ve sosyal devlet yükümlülüklerini mevcut imkanlarla sınırlayan hükümlerin uluslar arası belgeler ve sosyal devlet ilkeleriyle bağdaşmadığı görüşü sürekli eleştirilmektedir. Anayasada ve yürürlükteki yasalarda yer alan benzeri hükümler, vatandaşın devlete olan güvenini zedelemektedir.

Gelişmiş ülkelerde GSYİH'in % 20-35'i arasında değişen oranlarda sosyal güvenliğe kaynak ayrılmaktadır. Bu da fert başına 2500-6000\$'a isabet etmektedir. Bu miktar Türkiye'de fert başına düşen ulusal gelirden daha yüksektir. Türkiye'de nüfusun dağılımı ve nitelikleri henüz Batı normlarına ulaşmamıştır. Demografik endişeler dikkate alınarak günümüzde sosyal koruma politikaları tasarlanıyorsa, Türkiye'de demografik dengelerin önemi daha iyi anlaşılacaktır. Nüfusun önemli bir bölümünü aylıksız dul kadınlar, işsizler, ev kadınları, ücretsiz aile işçileri gibi belirli geliri olmayan gruplar oluşturmaktadır. Bu yapı henüz değişmemiştir. Aile kurumunda ve değerlerindeki olumsuz değişimler yeni politikalara ihtiyaç doğuracaktır.

Türkiye'de sosyal devlet uygulamalarında Alman sistemi uygulanmaktadır. İşsizlik ve aile ödenekleri sigortaları bir yana bırakılırsa, Türkiye'de sosyal devlet düzeni, Asya ve Latin Amerika ülkelerinin birçoğundan ileri düzeydedir. Buna rağmen sosyal politika uygulamaları henüz gelişmiş toplumların düzeyine ulaşabilmiş değildir.⁵³

⁵³ Ali Nazım Sözer, "Sosyal Politika Uygulamaları Gelişmiş Toplamların Düzeyine Ulaşmadı," *Hak-İş*, Sayı.36, Mayıs 1996, s.32-33.

2. Ekonomik ve Sosyal Yapıda Değişim

a. İşgücü

Yeniden yapılanma ve takip edilen politikalar, yönlendirici olmaktan çok, ülke gerçeklerini dikkate alarak gerçekleştirilmelidir. Her yapıya uygun ve sisteme güvenilirliği ve desteği sağlayacak politika ve tedbirler tercih edilmelidir. İşgücünün % 48'i tarım sektöründe çalışmaktadır. Kayıt dışında işgücü yoğunluğu yaşanmakta, kadınların işgücüne katılımı artmaktadır.⁵⁴ Alınacak tedbirler çalışma arzusunu azaltmamalı ve sisteme katılım teşvik edilmelidir. Nihayet vergi ve diğer kamu alacakları rekabet gücünü kırmamalıdır.

Tablo 15: Türkiye’de İşgücü ve İstihdam (15+Yaş, Bin Kişi)							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹	2001 ²
Sivil İşgücü	21.907	22.236	21.899	22.513	23.086	22.727	23.255
Sivil İstihdam	20.394	20.894	20.505	21.084	21.391	21.312	21.754
İşsizlik Oranı(%)	6.9	6.0	6.4	6.3	7.3	6.2	6.5

Kaynak :DPT, “VIII.BYKP, 2001 Yılı Programı”,

(Çevrimiçi)<http://www.dpt.gov.tr/2001/2001.pdf>, 9 Eylül 2001, s.157.

¹ HİA, 2000 Yılı İkinci Dönem(Nisan, Mayıs, Haziran) Geçici Sonuçları.

² Tahmin

Kadınlar kayıt dışında çalışmaktadır. Düzensiz işlerde çalışmaları onları hesap dışında bırakmaktadır. Endüstri sektöründe çalışan kadın sayısı daha azdır.⁵⁵ Türkiye’de kayıt dışı istihdam önemli bir paya sahip olduğu için mevcut istihdama ait veriler gerçeği yansıtmamaktadır. Türkiye’de üretilen iş sayısı, işgücündeki artışı karşılamaktan uzaktır. İşsizlik kanunu gibi yeni yürürlüğe giren bir projenin dışında iş piyasasına yönelik aktif istihdam politikalarını teşvik edecek reform projeleri

⁵⁴ Tuncay, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı, s.361.

⁵⁵ Dilek Eyüpoğlu, Kadın İşgücünün Değerlendirilmesinde Yetersizlikler, Ankara, MPM, 1999, s.102.

gerçekleştirilememiştir. OECD'nin 1997 verilerine göre Türkiye'nin aktif iş piyasasına yönelik harcamaları GSYİH'nın % 0.1'ni oluşturmaktadır.⁵⁶Yukarıdaki verilerin 2000 yılı rakamlarına göre istihdamın % 48'i kırsal kesimde bulunmaktadır. 2001 yılında istihdamın % 35'i tarım, % 18'i endüstri, % 47'sinin de hizmetler sektöründe yer alacağı tahmin edilmektedir.⁵⁷ İşsizliğin temel olarak hatalı kaynak dağılımına dayandığı gözlenmektedir. Ekonomik büyümede henüz istikrar sağlanamamıştır. Yüksek kamu açıkları ve borçlanma, sıcak para politikasını ve rant ekonomisi şartlarını hakim kılmıştır. Ekonomik yapı, üretimden uzaklaşmış, büyüme yatırım, üretim, ihracat artışı yerine iç ve dış borçlanmayla finanse edilen tüketime dayandırılmıştır. Rekabet gücünü esas alan ihracata yönelik bir kalkınma modeli uygulanamamıştır.⁵⁸

İşsizlik sigortası, kayıt dışı istihdamın daraltılmasında önemli bir faktör olabilecek iken getirdiği ilave yük dolayısıyla aksi yönde bir gelişmeye yol açabilir ve kayıt dışı istihdamı arttırabilir. Ayrıca, az sayıda sigortalı çalıştıran işyerlerinin bile kapsama alınması işsizlik sigortasının uygulanmasına yönelik ciddi sorunlardan birini oluşturacaktır.⁵⁹

b. Aile

Aile kurumu, Türk toplumunda asırlardır bir sosyal koruma vazifesi görmektedir. Günümüzde de en sağlam kurum olma özelliğini korumaktadır. Endüstrileşme / kentleşme sürecinin şartları ve sosyal yapının değişmesiyle aile küçülmüştür. Geniş aile tipinin fonksiyonları yerine daha az işlev yüklenen ve çalışma hayatının güçlüklerini paylaşan bir kurum meydana gelmiştir. Kadının çalışma hayatına katılımının artması ve modern hayatın yerel iletişim, ulaşım, göç ve

⁵⁶ Arjona Roman ve Ö., "Growth, Inequality and Social Protection", Labour Market And Social Policy, Occasional Papers, No.51, Paris, OECD, 2001, (Çevrimiçi)
[http://www.oilis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a7a00483936/\\$FILE/JT00110378.PDF](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a7a00483936/$FILE/JT00110378.PDF), 12.9.2001, s.72.

⁵⁷ DPT, 2001 Yılı programı, s.157.

⁵⁸ TİSK, Küresel Eğilimler ve Türk Çalışma Hayatı, Ankara, 1997, s.27.

⁵⁹ Alper, 4447 Sayılı Kanunla Gelen Sürpriz, s.7.

ekonomik güçlükler gibi yollarla yerel değerleri zayıflatması ailenin işlevlerini ve sosyal hayatın önemini azaltmıştır.

Geçim güçlüğü aile içi ilişkiler üzerinde etkisini göstermektedir. Aile içi ilişkiler gerginleşmekte ve dayanışma zayıflamaktadır. Bundan başka refah kaybı, düşük gelirli ailelerde eğitimle geçirilen süreleri düşürmektedir. Bu ailelerde düşük gelire bağlı olarak, aile bütçesinden eğitim için ayrılan payın düşmesine ve bireylerinin erken bir şekilde okullarını terk edip çalışma hayatına girmelerine yol açmaktadır. "Nitekim yapılmış bazı araştırmalara göre düşük gelirli ailelerin yaşadığı gecekondu bölgelerinde yaşayanların % 46'sının ilkokul, % 11.1'in orta ve dengi okul, % 8.6'sının lise ve dengi okul ve sadece % 1.8'inin yüksekokul mezunu olmaları, eğitimde geçen sürelerin ailelerin gelir seviyesindeki düşmeye bağlı olarak azaldığını göstermektedir".⁶⁰ Sürdürülebilir yerleşimler için ailenin yapıcı rolü, bütün devletler tarafından tanınmalı ve geliştirilmelidir. Aileye elverişli barınaklar içinde temel hizmetlerin sunulması ve yeterli geçim kaynaklarının sağlanması yoluyla kurumun korunması ve yaşama şartlarının iyileştirilmesi, sosyal koruma ihtiyacının arttığı bir dönemde önemli bir çare haline gelmiştir.⁶¹

Aile yardımları sigortasının kurulmaması, sistem açısından önemli bir eksikliktir.⁶² Sosyal güvenlik sisteminin güçlenmesi ve sorunlarının azaltılması için gelire muhtaç ailelerin desteklenmesi gerekmektedir. Aile ortamı, sosyal güvenliğe olan ihtiyacı azaltmakta ve toplumsal dinamiklerin korunmasını sağlamaktadır.

Ev kadını olan ve kocasının ölümünden sonra, kendisine ve çocuklarına sürekli gelir bağlanmamış ve geçim sıkıntısı içinde yaşayan ailelere genel bütçeden yardım aktarılması düşünülmelidir.⁶³

⁶⁰ Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, Yüksek Enflasyonun Aile İçi İlişkiler Üzerinde Etkisi, Ankara, 1997, s.14.

⁶¹ Ömer Dinçer, "Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması İhtiyacı İlkeleri Üzerinde Bir Tartışma," Türkiye'de Yönetim Geleneği, Der. Davut Dursun ve Hamza Al, İstanbul, İlke Yayınları, 1998, s.301.

⁶² Kadir Arıcı, "Cumhuriyetimizin Yetmiş Beşinci Yılında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelinek Nokta," Yeni Türkiye, Cumhuriyet Özel Sayısı, (Sosyal Değerlendirme), Sayı.23-24, Eylül-Aralık 1998, s.1940.

⁶³ Turan Yazgan, "Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması ve Etkinliğinin Artırılması," II. İktisat Kongresi (İzmir, 1981), DPT, Ankara, 1982, s.459.

Türkiye’de ciddi bir aile politikası olmamakla birlikte, ailenin küçülmesi ve çekirdek aile teşvik edilmiştir. Aileler farklı yerlerde yaşamalarına rağmen akraba bağları korunmakta ve yardım kanalları işlemektedir.⁶⁴ Aile kurumu günümüzdeki hızlı değişmelere ve müdahalelere rağmen koruyucu özelliğini devam ettirmektedir. Toplumda sosyal dengeyi destekleyen ve sosyal yaşama anlam veren ailenin, olumsuz gelişme ve saldırılara karşı korunması, sağlıklı ve mutlu bir toplumun sigortasıdır. Aile bireylerinin göç, ekonomik güçlükler ve diğer olumsuz faktörlerden etkilenmemesi için devletin eğitim sorumluluğu işlevini yerine getirmesi ve aileyi ayakta tutacak aynî ve nakdî yardımlarda bulunması gerekmektedir.

c. Sosyal Dışlama

Sosyal dışlama, gelir dağılımında aşırı dengesizliklerin ve sosyal dayanışmanın zayıfladığı yerlerde ortaya çıkmaktadır. 2022 sayılı yasa ile 65 yaşını aşmış ve korunmaya muhtaç kimselere yapılan sosyal yardımlar ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu aracılığıyla vakıflar tarafından yapılan yardımların kapsamı ve miktarı, kapsam dışındakilerin durumunu, yoksulluğu ve sosyal dışlamanın boyutlarını ortaya koymaktadır.⁶⁵

B- SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

1. Kurumsal Yapı

Teşkilat yapıları itibariyle demografik değişikliklere uyum sağlayamamaları ve özerk olmayan kararlarla kurumların yönetilmesi, hizmetlerin yetersiz bir şekilde

⁶⁴ Şükrü Karatepe, “Aile ve Devlet,” 90 ‘lı Yıllarda Dünya ve Türkiye, Der. Mustafa Şahin, Ankara, Öz İplik İş Sendikası, 1992, s.169.

⁶⁵ Metin Kutsal, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Sosyal Boyutu,” Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan, Ankara, TÜHİS, 2000, s.68.

sunulmasına neden olmuştur. Aile yapısında ve işgücünde hareketliliğin dikkate alınacağı yeniden bir yapılanma gereklidir. ⁶⁶

Sosyal güvenlik gibi halkın politikaya ilgisini çeken ve politikacıların geleceğini belirleyen bir konuda ciddi adımlar atmak kolay değildir. Politikacıların başını hep ağrıtan bu sorunu çözmeleri için ilk olarak, takip edecekleri politikaların sorumluluğunu paylaşmaktan başlamaları gerekmektedir. Sorumluluğu paylaşmak alınacak önemleri etkili hale getirecektir. Önlemlerin başında kötü yönetimi engellemek ve yönetimin işleyişini kontrol etmek için hak sahiplerinin yönetimde etkinliğinin artırılması gerekmektedir. Bundan önce tüm sigortalıların sistem hakkında bilgilendirilmesi ve haklarını kullanmak konusunda eğitilmeleri gereklidir.

SSK, yerinden yönetim esasına dayanan bir teşkilat yapısına kavuşturulmalıdır. SSK'nın yönetimi, devlet ağırlıklı olmaktan çıkartılarak işveren ve işçi ağırlıklı bir yönetim yapısı getirilmelidir. ⁶⁷ Sigorta prim oranlarının kademeli olarak düşürülmesi, rekabet gücünü ve istihdamı artıracak, kayıt dışı ekonominin büyümesini de önleyecektir.

Türkiye'de uygulanan sigorta prim oranlarının dünya genelinde mevcut ölçülerden daha yüksek seviyede bulunması, hem kaçak işçi çalıştırmaya hem de kayıt dışı sektörün oluşmasına yol açmaktadır. Hedef, sigortalı sayısını arttırmak olduğuna göre prim oranları kademeli olarak aşağıya çekilmelidir. AB ülkeleri, vergi, sigorta, fon gibi ücret üzerindeki yüklerin azaltılmasını işsizlikle mücadelede önemli bir politika aracı olarak görmekte ve uygulamaktadır. Bu yöntem, uluslararası rekabet gücünün korunması açısından da önem taşımaktadır. Sigorta prim oranlarının düşürülmesi, istihdam imkanlarının artışına katkı yapacağı ve kaçak işçiliği önleyeceğinden sigorta prim gelirlerinin artmasını da sağlayacaktır. ⁶⁸

⁶⁶ DPT, Sosyal Güvenlik ÖİK, s.34.

⁶⁷ TİSK, Küresel, s.41.

⁶⁸ A.e., s.42.

2. Sosyal Güvenlik Sisteminde Yönetim

Modern yönetim anlayışının hakim kılınması, prim tahsilatının arttırılması, prime esas kazançların gerçekçi seviyede belirlenmesi, prim affı beklentilerinin ortadan kaldırılması ve devletin finansmana katılması, aile ödenekleri sigortasının oluşturulması, kamu sosyal güvenlik harcamaları kapsamının ve seviyesinin genişletilmesi, hiç kapsamda olmayanları kapsama alacak genişlemenin sağlanması ve sosyal güvenlik alanında kayıt dışı kesimlere fırsat verilmemesi, kıyak emeklilik ve benzeri uygulamalarla yaşa bağlı olmayan emeklilik uygulamalarına son verilmesi gerekmektedir.⁶⁹

3. Finansman Yapısı

Devletin finansman yüküne katılımı ile tarafların yükü azalacağından sigortalı olma teşvik edilecektir.⁷⁰ Türkiye’de çıkarılan 4447 sayılı yasa ile finansman güçlüğüne aşılmaması ve bütçe yükünün azaltılması amaçlanmıştır. Sürdürülebilir bir modelin hayata geçirilmesi için ön adım atılmıştır.⁷¹ Ayrıca malî ve idarî açıdan özerk bir yapının gerçekleştirilmek istenmesi, ciddi bir reform projesidir. Ancak yeni yasanın uzun vadeli önlemleri içermediğini ve kısa vadeli finansman güçlüklerini aşma amacı taşıdığını söylemek daha doğru bir tespittir.

Türkiye’de kamu açıklarının önemli bir bölümünü sosyal güvenlik açıkları oluşturmaktadır. Bu şartlarda ekonomide istikrarı sağlama güçtür.⁷² Sosyal güvenlik mevzuatında sık sık değişikliklerin yapılması ve hizmet verilecek hedef grupların farklı eğitim düzeylerinde bulunması, halkla ilişkilerin geliştirilmesini önemli hale getirmektedir.⁷³

⁶⁹ Alper, Çözüm Tedbirleri, s.30.

⁷⁰ Türk Metal Sendikası, s.122.

⁷¹ A.e., s.12.

⁷² TİSK, s.24.

⁷³ A.e., s.132.

Özelleştirme sonucu emekliliği dolmuş olanlar zorunlu olarak emekli edileceğinden SSK'nın emekli sayısı ve finansman yükü artacaktır. Sağlık hizmetlerinin finansal kaynağı da azalacaktır. Buna paralel olarak aktif / pasif dengesi daha fazla kötüleşecektir.⁷⁴

Türkiye'de aylıkların kazançlarını ifade eden aylık bağlanma oranları oldukça yüksektir. SSK'da % 60-85, Bağ-Kur'da % 70-90, Emekli Sandığı'nda % 75-90'dır. Bu oranlarının yüksekliği ücretlerin düşüklüğüne bağlanmaktaysa da oranın yüksek olması, insanların daha uzun süre çalışma ve prim ödeme eğilimlerini ortadan kaldırmaktadır. Emekli aylığı alan kişilerin yeniden çalışma hayatına devam etmesi, Türkiye'de sosyal güvenliğin inkarı anlamına gelmektedir. Yapılması gereken, aylık bağlama oranlarını aşağı çekmek, ancak daha fazla prim ödeyenlerin aylık oranlarını yükseltmektir. Buna paralel olarak, daha düşük emekli aylığına razı olanlara erken emeklilik imkanı tanınabilir.⁷⁵

Sosyal sigorta kuruluşlarında aktüaryal dengeyi olumsuz etkileyen SYZ'nın azaltılması politikalarına uygun olarak ödemelerin sabit tutulmaya başlanmasıyla SYZ'nın emekli aylıkları içindeki payının 2000 yılında SSK'da % 4,5, Bağ-Kur'da % 8,3 seviyesine düşeceği tahmin edilmektedir.⁷⁶

4.Yeniden Yapılanma ve Reform Çalışmaları

a. Devlet Rolünün Yeniden Tanımlanması

Gelişmiş ülkelerde yaşanan liberalleşme sürecinin Türkiye'de benzer gelişmelere yol açacağını beklememek gerekir. Seymen'e göre Türkiye'deki sisteme yapılan eleştirilerin çoğu neo-liberalizm etkisiyle ideolojik niteliktedir veya aynı akımdan kaynaklanan aceleci ve hevesli bir yaklaşımın etkisini taşımaktadır.⁷⁷

⁷⁴ Türk Harb İş, Sosyal Güvenlik Sistemi ve SSK Üzerine Raporlar-Belgeler, [Ankara], Harb-İş Basın Bürosu, 1996, s.29.

⁷⁵ Tuncay, Türk Sosyal, s.375-376.

⁷⁶ DPT, 2001 Yılı Programı, s.164.

⁷⁷ Recep Seymen, "Osmanlıdan Günümüze Türk Sosyal Güvenlik Sistemi," *Yeni Türkiye*, Cumhuriyet Özel Sayısı, (Sosyal Değerlendirme), Sayı.23-24, Eylül-Aralık 1998, s.1970.

Gelişmekte olan ülkelerde normlar henüz yerleşmemiştir ve bu konuda mesafe alınması için devletin desteğine ihtiyaç bulunmaktadır.⁷⁸ Sosyal devlet uygulamaları, Türkiye örneğinde devletin büyümesinin ve devletin vatandaş olarak yaşamanın sorunların çözümünde etkin olmadığını göstermiştir.

Malî ve idarî merkeziyetçilik gibi uygulamalar, birçok yerde yönetimleri zayıflatmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında en uygun hizmet ve dağılımın yapılması daha rasyonel bir politika olarak kabul edilmektedir. Geleneksel sınırsız devlet anlayışı yerine sınırlı devlet modeli önerilmektedir. Kamu faaliyetlerinin sınırlarının çizilmesinin şart olduğu günümüzde genel bir kabul görmektedir. Her şeyi yapmaya kalkışan devlet etkin olmayabilir. Devletin ekonomik faaliyetlerindeki tasarruflarına bir sınır getirilmesi gerekmektedir.⁷⁹ Türkiye, uluslar arası rekabete dayanıklı bir ekonomiye kavuşmadığı için devletin ekonomik faaliyetleri, hala önem taşımaktadır. Özelleştirme uygulamaları ve yerelleşme politikaları kapsamlı bir şekilde yürütülememektedir.

Merkezi yönetimde önemli yetkilerin toplanmasına rağmen başarısızlığın sorumlularının cezalandırılmaması devlete güveni zayıflatmakta ve kamu programlarına halkın desteğini azaltmaktadır.

b . Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Programların Yeri

Sosyal güvenlik sisteminde özel sektörün ciddi bir ağırlığı yoktur. Bu alanda özel sektöre mevzuatta sınırlı yer verilmesi, yeterli teşvikin olmaması, sermaye piyasasının gelişmemesi, bu alanda özel sektöre duyulan güvenin az olması ve hedef kitlenin bilgi eksikliği özel sektörün sosyal güvenlik sisteminde yer almamasının nedenleri arasında sayılmaktadır.

⁷⁸ Banu Uçkan, "Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü,"Çimento İşveren, Cilt.12, Sayı.2, Mart 1998, s.15.

⁷⁹ Coşkun Aktan, "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli?," Türkiye'de Yönetim Geleneği, Ed. Davut Dursun ve Hamza Al, İstanbul, İlke Yayınları, 1998, s.251-253.

Üçışık'a göre özel sigortacılık primli sistemin alternatifi olamaz. Ancak sınırlı bir işleve sahip tutulabilir.⁸⁰ VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda özel sigortacılık mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak desteklenmesi ve bu kapsamda özel sağlık ve özel emeklilik sigortasının teşvik edilmesi hedeflenmektedir. Ayrıca, bireylerin özel sigortalara güvenini sağlayacak denetim hizmetlerinin artırılması planlanmaktadır.⁸¹

Türkiye'de özel hayat sigortaları alanında yeterli bir birikim oluşmamıştır. Kamu programlarına zorunlu olması ve gelecek endişesi nedeniyle katılan halk, özel sektörü bu alanda güvenceli bulmamaktadır. Gelecek 10 veya 20 yıl içinde emeklilik için özel sektöre katılmak, enflasyondaki artışın sürdüğü ve istikrarın devam etmediği bir ekonomik konjonktürde cazip gelmemektedir.⁸² Sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan ve olmayan kişileri kapsayan hayat sigortası branşında 1998 yılında 5.939.857 olan poliçe sayısı 1999 yılında 6.574.328'e yükselmiştir.⁸³ Bunu sosyal güvenlik ihtiyacındaki artış ve zorunlu programlarının yetersizliğine bağlamak mümkündür. Kamu programlarının sorunları arttıkça özel sektöre yöneliş olmaktadır.

c. Yapılan Çalışmalar

(1) Reform Projesi ve 4447 Sayılı Yasa

Türkiye'de 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasadan önce gerçekleştirilecek reformlar için bazı uluslar arası kuruluşların katılımı ile hazırlık çalışmaları yapılmıştır. Dünya Bankası, ILO, Avustralya Sağlık Komisyonu ve Hazine, bu çalışmaları yürütmüşlerdir. Türkiye'den ve anılan kuruluşlardan uzmanlar, kriz sürecinde bulunan sosyal güvenlik sisteminde reform yapılması veya çözüm üretilmesi için bir proje hazırlamış ve önerilerde bulunmuşlardır. 1999 yılında yapılan değişiklikler öncesinde gerçekleştirilen çalışmalar üzerinde fazla durulmayacaktır.

⁸⁰ Fehim Üçışık, "Sosyal Güvenlik Herkesi Kapsamalı," *Hak-İş*, Sayı.36, Mayıs 1996, s.31.

⁸¹ DPT, Sosyal Güvenlik ÖİK, s.115.

⁸² Hüseyin Sümer, "Hayat Sigortasına Tedirgin Bakıyoruz," *Zaman*, 17 Temmuz 2001, s.7.

⁸³ DPT, 2001 Yılı Programı, s.164.

Çünkü 4447 sayılı Kanun çıkarıldığı için bunu değerlendirmenin daha yararlı olacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de pay-as-you-go sosyal güvenlik sisteminin sürdürülemeyeceği konusunda geniş bir uzlaşma sağlanmıştır. Ülkenin elverişli demografik yapısına rağmen GSMH’nın % 3’ü civarındaki açıkların kapanması güçleşmiştir. Bunların haliyle kamu açıklarını arttırması ve önemli bir yük oluşturması beklenecek bir gelişmeydi.⁸⁴ Sosyal güvenlik sisteminin hızla bozulan dengesi, ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmaktadır.⁸⁵

4447 Sayılı Kanunla getirilen değişiklikleri şöyle sıralamak mümkündür:

i. Minimum bir emeklilik yaşının konması. Yasadan önceki dönemde ortalama ömür süresi ile çelişen bir düzenleme vardı. Minimum bir emeklilik yaşının olmaması, reform öncesi sistemin en ters, göze batan açıklarından biriydi. Yeni sistem içerisinde sisteme yeni girenler için minimum emeklilik yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 yaş olarak belirlenmiştir. On yıldan daha az katkıda bulunmuş olan mevcut üyeler için minimum emeklilik yaşının kadınlar için 52 ve erkekler için 56 olması, on yıldan daha fazla bir zamandır sistemde olanlar için bir geçiş dönemi olması öngörülmektedir.⁸⁶

Kılıçdaroğlu’na göre emeklilik yaşı, ciddi aktüaryal hesaplar yapılarak tespit edilmemiştir.⁸⁷ Buna rağmen emeklilik yaşının belirlenmesi, sosyal güvenlik sistemindeki finansman güçlüklerinin giderilmesi açısından önemli bir düzenlemedir. Yasadan önceki sistem, uluslararası otoriteler (özellikle IMF, ILO, Dünya Bankası), iş çevreleri, sivil otoriteler ve bilim adamları tarafından eleştirilmiştir. Ancak işçi kesimi buna karşı çıkmıştır. Centel’e göre yeni düzenleme, önemli hak kayıplarına

⁸⁴ IMF, “Turkey: Selected Issues and Statistical Appendix”, IMF Staff Country Report No. 00/14, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk&sk=3408.0>, s.28.

⁸⁵ Hazine, s.1.

⁸⁶ IMF, s.29.

⁸⁷ Kemal Kılıçdaroğlu, “Sosyal Güvenlik Sistemindeki Son Değişiklikler,” MESS Mevcut, Yıl.4, Sayı.16, s.14.

yol açmaktadır.⁸⁸ Türkiye'nin şartları açısından yeni bir rejimin getirilmesi konusunda bir uzlaşma bulunmaktadır. Ancak getirilen düzenlemelerin uzun vadede sorunlar oluşturacağı konusunda ciddi tereddütler vardır. Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve ekonomik krizler birtakım sorunlara yol açabilecektir.

ii. Emekli aylıkları için minimum katkı süresindeki artışlar ve aylık bağlama oranındaki değişiklikler. Tam bir emekli aylığı oluşturmak için minimum emeklilik yaşına minimum bir katkı süresi ilave edilmiştir. Yeni girenler için bu düzenleme, SSK'da 7000 gün (19.4 yıl) ve Emekli Sandığı ve Bağ Kur 'da 9000 gün (25 yıl) düzeyinde oluşacaktır (emeklilik yaşı durumunda olduğu gibi).

Zaten mevcut sistemde olanlar için minimum katkı süresinde düzenli bir artış olacaktır. Alınan emekli aylığının miktarı, katkı süresinin genişliğine göre oluşacaktır. Aylık bağlanma oranı (ömür boyu kazançların ortalama bir oranı olarak yıllık emekli aylığı) SSK'da ilk 10 yıl için (3600 gün) her 360 günde % 3.5, gelecek 15 yıl için (5400 gün) % 2 ve takip eden her yıl için % 1.5 (minimum bir yaştan sonra katkıyı devam ettirenler için) oranlarının toplamı olarak düzenlenmiştir. Aylık bağlanma oranı % 60'tan az olmayacaktır. Hesaplanan yaşlılık aylığı, aylık bağlanması için yazılı başvurunun yapıldığı yılın Ocak ayı ile aylığın başlangıç tarihi arasında geçen her ay için Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler tüketici fiyatları endeksindeki aylık artış oranları kadar arttırılarak bağlanır. Bu sisteme minimum emeklilik yaşına ulaşanlar için kısmî bir yaşlılık emekli maaşı alma bakımından açık hükümler ilave edilmiştir.⁸⁹

iii. Emekli olmadan önceki yıllarda elde edilen kazançlardan ziyade, hayat boyu çalışma süresini esas alan temel endekslere dayalı emeklilik aylığı. Reform öncesi sistemde en büyük istismara yol açan konulardan biri, ömür boyu katkıları (kazançları) temel almaktan ziyade emekli olmadan önceki bir veya birkaç yılın temel alınması olmuştur. Sistem işçi ve işverenlerin katkısına dayalı olarak çalıştığı için, onların bunu istismar etmesi konusunda teşvik etmiştir. Katkı

⁸⁸ Tankut Centel, "4447 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi," 4447 Sayılı Kanun Sonrasında Yeni Sosyal Güvenlik Uygulamaları, Der.Tankut Centel ve ö., İstanbul, Peryön, 2000, s.19.

⁸⁹ SSK, "İşsizlik Kanunu", (Çevrimiçi) <http://www.ssk.gov.tr>, 30 Mart 2001; IMF, s.29.

döneminin sonuna yaklaşıncaya kadar düşük ücret bildirme ve son bir yılda emekli aylığını maksimize etmek için bildirilen ücretlerin yükseltilmesi yoluna gidilmiştir.

Yeni düzenleme ile emekli maaşlarının belirlenmesinde daha objektif bir ölçü getirilmiştir.⁹⁰ Yeni sistem içerisinde SSK ve Bağ-Kur'da emekli aylıkları için referans süresi, enflasyonu ve gerçek büyümeyi göz önüne alan geçmiş yıllar endekslerine dayalı ömür boyu kazançlara dayanmaktadır. Emekli aylıklarının hesaplanmasında hem eski sistemde çalışan hem de yeni sistemde çalışan işçiler için bir geçiş dönemi yer almaktadır. Eski sistem döneminde çalışan işçilerin emekli aylığının hesaplanmasında eski yasa kuralları geçerli olmaktadır. Yeni sistemde çalışmaya devam edenler için yeni sistemde çalışmış oldukları süre için yeni yasa kuralları geçerli sayılacaktır. Yani bir işçi, yasa çıkmadan önce çalışmaya başlamış olmak ve çıktıktan sonra devam etmek şartı ile emekli aylığının hesaplanmasında hem eski yasanın hem yeni yasanın kurallarına tabi olabilecektir. Emekli Sandığı için eski sistem işlemeye devam edecektir.

Yenilikler arasında bir diğeri de, emekli maaşının hesaplanmasında, sigortalının yaşam süresi içerisindeki GSYİH'deki artışın dikkate alınmasıdır.⁹¹

iv. Emekli aylığının fiyatlardaki değişikliklere göre ayarlanması. Diğer önemli bir önlem, emekli aylıklarının tüketici fiyat endekslerine göre ayarlanmasıdır. Bu mekanizma, geçmişte endeksleme sistemi ile emekli aylıklarının memurların aylıklarıyla aynı doğrultuda bir denklik sağlanmaya çalışılarak arttırılması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu yöntemle emekli aylıklarının seviyesinde sıkıntılı malî periyotların yaşanmasını önlemek için yeni sistemde emekli aylığı artışlarının şeffaf ve finansal bakımdan koruyucu kurallara göre yapılması öngörülmektedir. Emekli aylıkları SSK ve Bağ-Kur için özel olarak, bir önceki ayın enflasyon rakamlarına göre arttırılacaktır. Benzer bir mekanizma devlet memurlarıyla ilgili olarak gerekli yasal değişiklikler yapıldıktan sonra gerçekleştirilecektir.

⁹⁰ Kılıçdaoğlu, Sosyal Güvenlik Sistemindeki Son Değişiklikler, s.15.

⁹¹ A.e., s.16.

v. Katkı tavanlarında önemli bir artış. Türkiye’de emekli aylıkları için aylık bağlanma oranlarının, eski ve yeni sistemde yüksek olması gerçeğine rağmen (OECD ülkelerinde ortalama oran % 45’tir) alınan gerçek emekli aylıkları nispeten düşük kalmaktadır. Bu sorunun asıl nedeninin primlerin ve emekli aylıklarının hesaplamasında referans oluşturan ücretin, birçok sigortalının gerçek ücretlerinin çok alt bir düzeyinde hesaplanması olmuştur. Yeni sisteme göre, primler ve emekli aylıkları üzerinde referans oluşturacak en düşük ücret, işçiler için yasal asgarî ücrete yakın bir düzeyde oluşacaktır ve en yüksek prim düzeyi bundan üç kat daha fazla düzeyde gerçekleşecektir (katkı düzeyi ve yasal asgarî ücret arasında artık resmi bir bağ yoktur). Bakanlar Kurulu’nun tavanı daha yükseğe çekme konusunda yetkisi vardır. Bu yetki, tabanın beş katı olabilir. Sonuç olarak, hem primlerdeki anî bir artış için uzun dönemde hem de daha fazla katkıda bulunanlar için daha fazla düzeyde emekli aylığı olmaktadır (SSK ve Bağ-Kur’da sağlık sigortası katkıları ayrı bir biçimde tanımlanır; Emekli Sandığı’nda hem emekli aylığı katkıları hem de sağlık sigortası katkılarını kapsayan tek bir ödeme yapılır).

vi. Sağlık sigortası reformları. Sağlık primleri, SSK ve Bağ Kur’daki sağlık harcamalarıyla geniş oranda aynı çizgide olmasına rağmen büyük bir açık ortaya çıkmıştır. Bunu kapatmak için Bağ Kur’daki sağlık sigortası prim oranları bağımsız çalışanlar için % 12 ve çiftçiler için % 10 ‘dan emekli aylığı verilebilir ücretin % 20 sine göre arttırılmıştır. İlave olarak üç taslakta, tıbbî malzeme ve protezler için bir ortak ödeme, sisteme ilk kez dahil edilmiştir. Bu ortak ödeme çalışan işçiler için % 20 ve emekliler için % 10 oranında belirlenmiştir. Son olarak, SSK ve Bağ Kur ‘da sağlık yardımı almaya hak kazanmadan önce bir bekleme süresi öngörülmektedir.

vii. İşsizlik sigortasının oluşturulması. Yeni yasa, çalışanlar için işsizlik sigortasını başlatmaktadır. Hak edilen emekli aylığının % 7 sinin katkısından oluşan zorunlu ilave primler olacaktır (% 3 işverenin ve her biri % 2 den oluşan işçi ve devletin katılımından oluşan). En az 600 gün prim ödemiş olanlar, altı aylık dönem için son dört ayın sigortalanan ücretlerinin % 50’sine denk bir işsizlik parası almaya hak kazanacaktır. Daha uzun süre prim ödemiş olanlar daha uzun bir dönem işsizlik sigortasından yararlanma hususunda hak sahibi olacaktır. İşsizlik sigortası: 1

Haziran 2000’de zorunlu tasarrufların (tasarrufu teşvik fonu) yerini zorunlu prim oranlarının alması ile sistem işlemeye başlayacaktır. Bununla beraber mevcut sistemin işten çıkarmada toplu para ödemelerinin sürmesi, yeni işsizlik sigortasıyla birlikte muhafaza edilecektir.⁹²

İşsizlik sigortasının kapsamına girenler:

1. 506 Sayılı Kanunun 2nci maddesine göre sigortalı olanlar,
2. 506 Sayılı Kanunun ek geçici 20nci maddesi kapsamına girip de memur ve sözleşmeli statüde olmayanlar,
3. 506 Sayılı Kanunun 3ncü maddesinde sayılanlardan kamu sektörüne tarım ve orman işlerinde ücretle, özel sektöre ait tarım ve orman işlerinde ücretle ve sürekli olarak tarım sanatlarına ait işlerde,
4. Tarım işyerlerinde yapılan ve tarımdan sayılmayan işlerde,
5. Tarım işyeri sayılmayan işyerlerinin park, bahçe, fidanlık v.b. işlerinde çalışanlar,
6. Ücretli ve sürekli olarak ev hizmetlerinde çalışanlar,
7. Mütakabiliyet esasına göre yapılan anlaşmalar çerçevesinde Türkiye’de sigortalı olarak çalışan yabancılar olarak sıralanabilir.⁹³

İşsizlik sigortasının sosyal taraflara ilave yük olmaması için tasarrufu teşvik kesintilerinin matrahı esas alınmaktadır. Ayrıca tasarrufu teşvik fonuna tabi olmayan 10 kişinin altında işçi çalıştıran işyerleri de işsizlik sigortası kapsamına alınmaktadır. Devletin yukarıda anılan % 2 katkısı yanında olası açıkları kapatma yükümlülüğü öngörülmektedir. İşsizlik sigortası, işsize iş bulmada yardımcı olma, sağlık hizmetlerinden yararlanma (sağlık primleri Fon tarafından SSK’ya ödenecek), işveren açısından da ödenen primlerin kazanç tespitinde gider olarak yazılması ve

⁹² IMF, s.28-30.

⁹³ SSK, “Sosyal Güvenlik Reformu”, (Çevrimiçi) <http://www.ssk.gov.tr>, 20 Nisan 2001, s.1.

işçinin ücretlerinden kesilen işsizlik sigortası primlerinin gelir vergisi matrahının hesabında brüt ücretten düşürülmesi gibi avantajlarıyla teşvik edilmektedir.⁹⁴

4447 Sayılı yasa, yukarıda ayrıntıları verildiği gibi birçok değişiklik getirmektedir. Bunlar, **sosyal güvenlik reformu** diye sunulmakla birlikte beklentilere cevap veremediği veya yapılan düzenlemelerin başka çalışmalarla desteklenmediği yönünde eleştiriler almaktadır. Yasanın getirdiği düzenlemelerin farklı yönleri bulunan birçok kanunu kapsamaması (yasama tekniğine aykırı olması) ve tartışılmadan birçok değişikliklerin yapılması gibi şekil ve etik açısından olumsuz değerlendirilecek yanları da bulunmaktadır.⁹⁵

Hazine tarafından yapılan değerlendirmede, sosyal sigorta kuruluşlarının 4447 sayılı yasa ile aktüeryal dengeleri gözeten, malî olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması sağlanmaktadır. “Reformun uygulamaya geçtiği ilk altı aydan itibaren SSK ve Bağ-Kur’un finansman yapılarında önemli bir iyileşme gözlenmiştir. Tüm sistemin geçen yıla kadar katlanarak artan ve 1999’da ulusal gelirin % 3.7’sine ulaşan açıkları 2000 yılında ulusal gelirin % 2.6’sına gerilemiştir.”⁹⁶

Şakar’a göre 4447 sayılı yasa ile soruna sadece finansman açısından yaklaşmış, sigortalıların sosyal statüsü düşünülmemiştir. Yasa ile devletin yükü azaltılmak istenmiştir. Bununla sosyal güvenlik hakkı zedelenmiştir. Emeklilik şartları katı hale getirilmiş olup Türkiye’nin demografik ve çalışma şartları göz ardı edilmiştir. Aslında söz konusu yeni düzenlemeler kayıt dışı çalışmayı özendirmektedir. Bu şartlarda bireyler sosyal güvence bakımından alternatif arama yoluna gidecektir. Ayrıca reform diye sunulan 4447 sayılı yasada sürekli talep edilen ve eksiklik kabul edilen düzenli devlet katkısının sağlanması konusunda düzenleme yapılmaması soruna ciddiyle yaklaşmadığını göstermektedir.⁹⁷

⁹⁴ SSK, Sosyal Güvenlik Reformu, s.2.

⁹⁵ Centel, s.18.

⁹⁶ Hazine, s.7.

⁹⁷ Müjdat Şakar, “4447 Sayılı Kanunla Yapılan Bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir,” **BASİSEN**, Kasım 1999, s.14-17.

Alper'e göre 4447 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeler, yapılması gereken değişikliklerin bir kısmını veya acil olarak yapılması gerekenleri kapsamıştır. Asıl beklenen ve "sistemde uzun dönemde iyileşmeyi sağlayacağına inanılan, sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve organizasyon yapıları bakımından yeniden yapılanmalarını sağlayacak düzenlemelerdi". Mevcut sorunların temel kaynağının, sosyal güvenlik kurumlarının özerk olmayan yönetim yapılarından ve hantal idarî organizasyonlarından kaynaklandığına inanılmaktadır. Bunun siyasi iktidarların SSK'nın imkanlarını kullanmaya yönelik müdahalelerini kolaylaştırdığı dile getirilmektedir.⁹⁸

Prim ve vergi borçlarını biriktirmek Türkiye'de adet olmuştur. Nüfusun ortalama ömrü, mavi-beyaz yakalı işçilerin hangi yaşlardan sonra bulundukları işyerlerinde çalışmalarının fiilen istenmediği ve hangi yaştan sonra bu kişilerin iş girmesinin imkansız olduğu ve işçilerin ortalama refah düzeyi dikkate alınmadan emeklilik yaşını tespit etmek mümkün değildir. Emeklilik yaşını tespit açısından önemli olan sorun, mevcut işte devam halinde çalışmanın sona erdiği ortalama yaştır. Emeklilik yaşını yüksek tutmanın bir sakıncası da gençlerin işsizliğini artırmasıdır. Gençlerin tecrübesi az olduğu için işe alınmaları zordur.⁹⁹

Emeklilik yaşını ülke gerçekleri ışığında tespit ettikten sonra isteğe bağlı erken emeklilik imkanı sağlamanın özel sigortalara olan ihtiyacı azaltacağı iddia edilmiştir. Özel sigortalar, her riske karşı güvence vermemektedir. Kamuoyunun yoğun beklentilerine rağmen sosyal güvenlik alanında yeni model seçeneği çok sınırlı olup mevcut şartlar sistemde köklü değişikliklerin yapılmasına imkan tanımamaktadır.¹⁰⁰

⁹⁸ Yusuf Alper, "Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim", (Çevrimiçi) <http://www.isguc.org/alper1.htm>, 19.11.2001, s.1.

⁹⁹ Kızılyalı, s.4-5.

¹⁰⁰ Güzel, s.286.

(2) Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kurulması

Sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma ve reform çalışmalarının etkin bir şekilde yürütülmesi için TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na verdiği 29 Haziran 2000 tarih ve 4588 sayılı yetki kanununa dayanılarak 24 Ağustos 2000 ve 618 sayılı KHK ile malî ve idarî bakımdan Çalışma Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği haiz ve genel bütçeye dahil Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Söz konusu KHK ile SSK Başkanlığı, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu arasında koordinasyonun ve sosyal güvenlik uygulamalarında norm ve standart birliğinin sağlanması, aktüaryal hesapların incelenmesi, malî hareketlerin takibi ve yapılan çalışmaların amaçlara uygunluğunun denetlenmesi ve ortak veri tabanının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'ndan oluşan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun görevleri, "sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almak, sosyal güvenlikle ilgili hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmeleri için gerekli çalışma ve hazırlıkları yürütmek" olarak özetlenebilir.¹⁰¹

Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, Bakanın başkanlığında, İçişleri, Maliye, Sağlık Bakanları ile Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıklarının bağlı bulunduğu Devlet Bakanları tarafından görevlendirilecek en az genel müdür seviyesinde birer temsilci ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanı, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdüründen oluşmaktadır. Kurulun her toplantısı için Bakanlığın talebi üzerine İçişleri, Maliye, Sağlık Bakanları ile Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıklarının bağlı bulundukları Devlet Bakanları tarafından en az genel müdür seviyesinde birer temsilci görevlendirilmesi öngörülmektedir. Kurulun her yıl Ocak ve Temmuz

¹⁰¹ ÇSGB, "Sosyal Güvenlik Reformu", (Çevrimiçi)<http://www.calisma.gov.tr>, 7 Eylül 2001, s.1.

aylarında Bakanlıkça belirlenecek gün ve gündeme göre toplanması, söz konusu KHK'da yer alan diğer bir düzenlemedir.¹⁰²

618 sayılı yukarıda ayrıntıları verilen KHK'nin amacına göre yeni çıkarılan 4447 sayılı yasanın uygulamalarının etkinleştirilmesi ve sosyal güvenlik uygulamalarındaki aksakların yol açtığı sorunların giderilmesi istenmektedir. Dikkat çeken düzenlemeler arasında, Sosyal Güvenlik Kurumuna Bakanlık teşkilatı içinde özel bir statü verilmesidir. Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarının malî ve idarî özerkliği tartışılırken böyle bir düzenleme yapılması, SSK ve Bağ-Kur'un yönetim yapısını özerklik açısından olumsuz etkileyebilecektir. Çalışanları ve işverenleri önemli ölçüde etkileyecek kararların alınacağı kurula bakanlıkların ve kuruluşların dışında işçi ve işveren temsilcilerine yer verilmemiştir.

(3) Bireysel Emeklilik Yasası

Türkiye'de gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden yararlanarak sosyal güvenlik sistemini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında Bireysel Emeklilik çalışmaları yapılmaktadır. İştirakçilere temel emekli aylıklarına ilave bir gelir sağlamanın yanı sıra, oluşturulan fonlarla sermaye piyasasının geliştirilmesi ve ekonomik büyümenin olumlu yönde desteklenmesi hedeflenmektedir. Sosyal güvenlik fonları, vergiler gibi ekonomi üzerinde önemli bir ağırlığa sahiptir. Gelişmiş ülkelerde bu tür fonların ekonomi üzerinde önemli bir ağırlığı vardır (Tablo 16).

Bireysel Emeklilik Yasası ile daha nitelikli ve yüksek sosyal güvenlik hizmeti sağlanması amaçlanmaktadır. Bu düzenleme ile mevcut sistemin güçlendirilmesi ve tamamlayıcı nitelikte bir hizmetin sunulması sağlanmış olacaktır. Dünyada çok basamaklı emeklilik sistemleri tercih edilmektedir. Bunlar, prim esaslı fonlara dayanmaktadır. Özel fonlar, portföy yönetiminde uzmanlaşmanın sağlanması ve bireylerin kendi tasarrufları üzerinde söz sahibi olmaları ve yatırım riskini üstlenmeleri gibi avantajlar sağlamaktadır. Böylece bireyler emeklilik sisteminde

¹⁰² ÇSGB, Sosyal Güvenlik Reformu, s.2.

aktif rol almaktadır. Zorunlu veya isteğe bağı asgarî emeklik gelirine ek olarak bireylerin aktif çalışma yaşamlarındaki gelirlerini korumaya yönelik ve çoğunlukla işyeri bazlı emeklilik sistemleri olup fonlu ve fonsuz düzenlenebilmektedir. Üçüncü basamak emeklilik sistemleri ise bireylerin emekliliğe yönelik gönüllü katkılarından oluşan ve tamamıyla bireysel hesaplarda takip edilen fonlu sistemlerdir.¹⁰³

Türkiye’de de kabul edilen Bireysel Emeklilik Yasası ile sosyal güvenlik sistemi alanında yenilik getiren düzenlemeler yapılmıştır. Gelişmiş ülkelerdeki tecrübeler dikkate alınarak bu fonların ekonomiye yapacağı katkılardan yararlanma eğilimi ve çok basamaklı sistemin sosyal güvenlik sistemini güçlendirmesi gibi hedefler bu yasanın gerekçelerini oluşturmaktadır.

Tablo 16: Seçilmiş Ülkelerde Özel Emeklilik Fonları(1996)		
Ülke	Fon Varlıkları (milyar \$)	GSYİH’e Oranı(%)
ABD	4.303	58.2
Japonya	1.920	41.8
İngiltere	8620	74.7
Hollanda	346	87.3
İsviçre	345	117.1
Kanada	249	43.0
Almanya	136	5.8
Fransa	87	5.6
İsveç	82	32.6
Belçika	11	4.1

Kaynak: Globus, Sayı.200004, Nisan 2000, s.25.

Bireysel emeklilik ile ilgili bazı vergi kanunlarında teşvik amacıyla bazı değişiklikler yapılmıştır. 10 Temmuz 2001’de Resmi Gazetede yayınlanan

¹⁰³ TBMM, “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları”, (1/693), S.Sayısı: No.580, (Çevrimiçi)http://www.tbmm.gov.tr, 10 Nisan 2001, s.1.

düzenlemeler, ödenecek katkı paylarının vergi matrahından indirilebilmesine, kurulacak emeklilik yatırım fonlarından doğacak şirket kazançlarının kurumlar vergisinden muaf tutulmasına ilişkin teşvik tedbirlerini kapsamaktadır.¹⁰⁴Sigorta sektörü, kendilerini olumsuz etkileyeceği, işçi kesimi de sosyal güvenlik kuruluşlarını (özellikle SSK) zayıflatacağı düşünceleri ile Bireysel Emeklilik Yasasına karşı çıkmaktadır. Bu yasanın, gelişmiş ülkelerdeki eğilimleri örnek aldığı, tasarrufları arttırmayı ve ekonomiye kazandırmayı amaçladığı anlaşılmaktadır. Ancak sermaye piyasasının zayıf olduğu ve denetim mekanizmasının yeterli işlemediği Türkiye’de, yapılan düzenlemelerin sosyal güvenlik sistemini güçlendirmesi zordur. Emeklilik fonlarının başarılı olabilmesi için denetimin işlemesi, müşterilerin piyasa hakkında bilgilendirilmesi, hayat sigortalarındaki başarılı olmayan uygulamaların dikkate alınması gerekmektedir.

¹⁰⁴ Dünya, 10 Temmuz 2001, s.1.

SONUÇ

Günümüzde dünya ülkelerinin hemen hemen tümünde sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur. Bir kamu hizmeti olarak yerleşen sosyal güvenlik hizmeti, devletin bir ödevi ve vatandaşın bir hakkı olarak ulusal ve uluslararası belgelerde yer almış ve uygulamalarla gelişmiştir. Kapsam ve refah standartları bakımından Batı ülkelerinde oldukça ileri normlara ulaşılmıştır.

Devletin sosyal güvenlik harcamaları, özellikle Avrupa'da ciddi bir değişime uğramamış, düşmesi beklenmesine rağmen artmıştır. Sosyal güvenlik maliyetleri, değişen şartlarda artma eğilimi göstermiştir. Sağlık hizmetlerinin kalitesi ve talebindeki artışlar buna yol açmıştır. Tehlikelerin sayısı ve çeşidi de artmıştır.

Sosyal güvenlik sistemleri günümüzde, kurulmaya başladığı dönemlerden bu yana, ilk defa ciddi bir sorgulanma ile karşı karşıya kalmıştır. Ekonomide istikrar ve nitelikli gelişme, yeni bin yılın hedefleri için ideal hedefler olmalıdır. Devletin sınırları tartışılırken, rekabetin boyutları ve olumsuz etkileri ihmal edilmemelidir.

Refah devleti sürecinde aile yapısında meydana gelen değişimler, yeni riskler ortaya çıkarmış ve aile koruyucu bir kurum olma özelliğinden oldukça uzaklaşmıştır. Ancak yine kabul edilmelidir ki; aile kurumunun alternatifi yine ailedir ve yerine başka bir kurumun seçilmesi mümkün değildir. Yardımlar düzenlenirken aile kurumunu güçlendirmesi ve yıpratmaması, dikkate alınması gereken bir unsur olarak göze çarpmaktadır.

İnsanın ekonomik büyümeye motive edilirken kendini geliştirmesi, yeteneklerini ve duygularını kaybetmemesi için çalışma hayatı dışında bir hayat hakkı tanınması da unutulmamalıdır. Bu itibarla, teknolojinin gelişen imkanlarını aile kurumunun geliştirilmesi ve sosyal ödevlerini yapabilmesi için eğitilmesi, kadının çalışma saatlerinin azaltılması veya sınırlandırılması (özellikle doğum sonrası) ve

ebeveynlerin çocukların eğitimiyle daha çok ilgilenmeleri için sorumluluk ve zaman tanınması gereklidir.

Sosyal güvenliğin çalışmayı ve tasarrufu azaltarak ekonomik büyümeyi geriletmediği iddiaları, reformların gerekçeleri olmamalıdır. Birçok ülkede finansman güçlüklerine karşı yardımların düşürülmesi ve özelleştirme politikaları ilgi çekmiştir. Bunların başarısını ölçmek henüz mümkün değildir. Reform çabalarından beklenen politikaların başında, devlet sorumluluğunun sınırlanması, bireylerin daha fazla sorumluluk alması ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi politikaları gelmektedir.

Kamu programlarının özelleştirilmesinin gerekçeleri arasında sosyal harcamaları ve devletin sorumluluğunu azaltmak, rekabet ortamını oluşturarak hizmette kaliteyi sağlamak, cömert kamu programlarına olan talebi azaltmak ve bütçe üzerine sosyal yüklerin ağırlığını hafifletmek olarak sayılmaktadır. Günümüzde ekonomide devlet ağırlığının özel girişimi sınırlandırdığı ve piyasa mekanizmasının işleyişini olumsuz etkilediği yönündeki yaklaşımlar, tartışmalardaki ağırlığı oluşturmuştur. Bireysel ve daha güçlü bir hareket olarak, sivil inisiyatifin güç kazanması, sosyal adalete anlam kazandıracaktır.

Dünyadaki gelişmelerin etkilemediği ülke yok gibidir. Evrensel hukukun temel alındığı ve hakların ulusal sınırları aştığı bilgi toplumunda ortak sorunların ve benzer çözümlerin tartışılması normal karşılanmalıdır. Yönetimin merkezi değil, refahın ve sosyal adaletin uzlaştığı çevre önem kazanmıştır. Küreselleşme olgusu, çok tartışılmakla birlikte toplumsal boyutları arka planda kalmıştır.

Devletin rolü konusundaki görüşler, özellikle gelişmiş ülkelerde ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte, yapılan değerlendirmelerin sadece sosyal devlet veya refah devletinin yeniden tanımlanması ile ilgili olmadığı anlaşılmaktadır. Devletin, özellikle ekonomik ve sosyal müdahalelerinin eleştirilmesi ve başarısız politikalara tepkilerin yükselmesini, sadece sosyal koruma harcamalarının artışına bağlamak doğru değildir.

Kuşkusuz sanayi toplumu ile bilgi toplumu farklı süreçleri ifade etmektedir. Devletin müdahalesinin ekonomik büyümeyi yavaşlattığı yolundaki düşünceler,

ekonominin küresel bir boyut kazanması ve ekonomik büyümenin sürdürülememesi sonrasında ağırlık kazanmaya başlamıştır. Sosyal maliyetleri ve sosyal devleti, ekonomik büyümenin kapsamı içinde düşünmek gerekmektedir.

Sosyal devlete yönelik eleştirilerin ve meydan okumanın önemsemediği veya geri plana itilen bir gerçek vardır: Elbette sistemin yeniden yapılanması ve ıslah edilmesi gerekir. Ancak, cömertçe artan refahı sorgularken, koruma dışı kalan grupların ihtiyaçlarına da önem verilmelidir.

Kabul etmek gerekir ki, 21.yüzyılda zengin veya fakir, aile çevresinde yaşayan veya yaşamayan veya dışlanan çoğu insan, sürekli bir hareket veya arayış içindedir. Yönetimde sorumluluğun paylaşılması gerektiğini sorumluluk sahibi herkes kabul etmektedir. Artık, merkezi yönetimlerin teknolojiye rağmen sorunları çözme konusunda sınırlı güçleri olduğu, bir gerçek olarak kabul edilmektedir.

Refah devletinin krizde olduğunu ve refahın sürdürülmesi için toplumsal talebin ve desteğin artık değiştiğini söyleyebiliriz. Devletin uygulamaları, Drucker'ın dediği gibi kolay değişmemekte ve bu yüzden toplumsal beklentileri karşılamaktan uzak kalmaktadır. Toplumsal yapıdaki dönüşüm ve küresel rekabetin ağırlık kazanması, devletin sorumluluklarını ve politika tercihlerini de etkileyecektir.

Özelleştirme hareketi, dünyada ciddi biçimde tartışılmaktadır. Konjonktüre göre tercih edilen bir politika olarak, ülkelerin gündeminde yer tutmuştur. Ancak, bunun tek çözüm yolu olarak sunulması, gelecek için bir tehlike olabilir. Bunun yanında sosyal devletin politik müdahalelere araç edilmesi, ona yönelik eleştirilerin haklı olduğunu göstermez. Her şeye rağmen devletin dengeleyici ve istikrarı düzenleyen ve koruyan bir örgüt olarak işlevini devam ettirmesi, vazgeçilmez olmalıdır. Aksi takdirde sistemde başarısızlık ve geriye dönüşün telafisi mümkün olmayabilir.

Sosyal güvenlik bir refah göstergesidir, sistemin güçlenmesi ve gelişmesi zenginlik olarak kabul edilmelidir. Kamu yararının salt olarak devlet eliyle sağlanabileceği yönündeki yaklaşımlar pragmatik değildir ve sivil inisiyatifin güçlendiği günümüzde önemini yitirmiştir.

Uluslararası nüfus hareketleri ve işgücü akımının hızlandığı bir dönemde sosyal koruma alanında uluslararası yeni standartların tesisi ve işbirliği kaçınılmazdır. BM'nin ve ILO'nun bu alandaki rollerinin yeniden tanımlanması gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerde yeni yoksul gruplarının ortaya çıkması, gelişmekte olan ülkelerde kapsam dışındaki nüfusun büyümesi ve buna paralel olarak dünyadaki yoksulluğun artması bir dram halini almıştır ve sorunlar yapısal karakterlere bürünmüştür.

Refah devleti açısından bir evrim söz konusudur. Küreselleşme süreci krizden çıkış için bir fırsat olabilir, ancak geriye dönüşün başlangıcı olmamalıdır. Olumsuz gelişmelerin planlanacak yeni politikalarla önlenmesi mümkündür. Devletin, halkın beklentilerini karşılamak için yeniden yapılandırılması, pragmatik yolların başında sayılmaktadır. Aksi durumda, kamu programlarına halkın desteği azalabilecektir.

Sosyal güvenliğin finansman dengesini bozmakla tehdit eden ve onu eleştiriye maruz bırakan faktörler, yeni yüzyılda etkilerini sürdürecektir bir eğilimde görünmektedir. Sosyal güvenliği aşırı kısıtlamalara rağmen, hizmetin daha iyi sunulacağı ekonomik ve sosyal şartlar dikkate alınarak, bunlarla bir bütünleşmesinin gerçekleştirilmesi, öncelikli bir hedef olmalıdır.

Devlet, sosyal güvenlik kapsamının sınırlarını, felsefesini ve sorumluluğunu vatandaşlara anlatmalı ve bu konuda iyi bir koruma bilinci oluşturmalıdır. Aşırı koruma ve cömert yardımlar, insanlarda bireyselleşme ve yabancılaşıma duygularını uyandırmakta ve onlara bencil davranışlar kazandırmaktadır. Sosyal hayata müdahale konusunda devlet, gönüllü dayanışma ve yardımlaşmayı zayıflatacak şekilde aşırı korumacı veya müdahaleci davranmamalıdır. İnsanlar, sosyal hayatta devletin varlığını fazla hissedersen toplumsal inisiyatiflerin gelişmesi güçleşecektir.

Devlet, suçlular ve terörle, sorunlu çocuklarla uğraşmak istemiyorsa, bunlar potansiyel tehlike olmadan ve tehlikeye düşmeden yapacağı yardımları, koruyucu sosyal güvenlik hizmeti olarak görmelidir. Vatandaşlara devleti sevdirecek yaklaşımlar benimsenmelidir.

İnsanları rehabilite etmeden yardım yapılmamalı veya bu tür programlar birlikte yürütülmelidir. Yapılacak yardım tembelliğe yol açmayacak kadar çok, toplumdaki dengeyi bozmayacak ve çalışma şevkini kırmayacak derecede az ve çalışanı küstürecek şekilde nedensiz olmamalıdır. Devlet, sosyal güvenlik sistemini ticarî bir alan olarak değerlendirmemeli, kamusal bir hizmet olarak görmelidir. Bütçeden hiç olmazsa kapsam dışı nüfusa ferahlatıcı aynî ve nakdî yardımlar yapmalıdır.

Refah devletinin sürdürülmesi için gösterilen çabalar değişime olan talebi içermektedir. Bilgi toplumunda, bunu sağlamanın en önemli şartı eğitimidir. Refah politikalarını sürdürme, değiştirme ve yeni politikaların tasarımı için bireylerin bu sorumluluklara hazırlanması eğitim çabalarına bağlıdır. Küreselleşme sürecini yaşayan toplumun değişim dinamiklerini sadece rekabet ve gelir dağılımı ile açıklamak, toplumsal gelişmelerin göz ardı edilmesine yol açabilir.

Toplumun cinsiyet rollerinde meydana gelen değişimler, aile yapısının zayıflaması ve rollerin dışlanması, tek ebeveynli ailelerin artması ve sosyal dışlamanın büyümesi, en az sosyal harcamaların düzeyi kadar önemli sorunlar olarak ortaya çıkmıştır. Yeniden yapılanma arayışlarında, bunlar dikkate alınmaz ise refah devletinin sorunları da artacaktır.

Türkiye, gelişmekte olan bir ülke olarak yeterli bir sosyal güvenlik sistemine sahip değildir. Gelişmiş ülkelerdeki kurulu düzene sahip olmak için kayıtlı ve sürekli bir gelire sahip işgücünün olması gereklidir. Bütçe açıklarının kapatılması için yapılacak düzenlemeler, her zaman sorumlu sosyal devlet anlayışının ürünü olmayabilir. Böyle bir yaklaşım, sosyal güvenlik sistemini sorumluluk değil, yük olarak gören bir anlayıştır. Bu politikaların sosyal güvenliğin sorunlarını çözmesi mümkün değildir.

Çalışanların, ulusal gelirden aldığı payın oldukça yüksek olduğu gelişmiş ülkelerin sistemlerinde özel sektöre yer verilmesi normal karşılanabilir. Ancak, yine çalışanların ulusal gelirden aldığı payın çok düşük olduğu gelişmekte olan ülkelerde böyle bir yola başvurulması, oldukça riskli olabilir. Şili’de özel sektör, kamu

sektörünün yerine ikame görevi de görmektedir. İstikrarın nedenleri ve sistemin belli bir süre başarılı olmasının arkasında yatan faktörlerin birisi de budur.

Şili türü bir özelleştirme, Türkiye’de düşünülmemektedir. Sistemi güçlendirme bakımından çok ayaklı sistemin devreye girmesi, dünyadaki tecrübelerden yararlanma düşüncesini yansıtmaktadır.

Yargı ve idare, toplumun dinamizmini engelleyecek kararlara yol açmamaları için bu alanda yeniden yapılanmaya gidilmelidir. Ayrıca çalışanların temsil edileceği kurullara ön mahkeme görevi verilmelidir. Yargıya açık olmayan karar bırakılmamalı, son kararları yargı vermelidir.

Özetle, ekonomik ve sosyal hakların düzenlenmesinde sosyal adalet anlayışı geçerli kılınmalıdır. Devlet, yükümlülüğünü topluma ve bireye bırakmalıdır. Hayırseverlik ve gönüllü girişimler teşvik edilmeli, zorunlu dayanışma azaltılmalıdır. Egoizmi terbiye eden, yardım yapmayı kendine mutluluk edinen ve sosyal bütünleşmeyi güçlendiren cömertlik duyguları toplumun aksiyonu olmalıdır.

Bibliyografya

Aguilera, Nicolas Starck: "The Impact of Social Security Reform on the Choice of Technological Tools," **ISSA: 8th International Conference on Data Processing in Social Security** (Berlin, 22-24 October 1996), Geneva, 1997, s.83-103.

Aktan, Coşkun Can: **Toplumsal Dönüşüm ve Türkiye**, İstanbul, Milliyet Yayınları, 1999.

Aktan, Coşkun Can :Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete, Ankara, Yeni Türkiye, 1999.

Aktan, Coşkun Can : "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli?," **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, Der. Davut Dursun ve Hamza Al, İstanbul, İlke Yayınları, 1998, s.251-257.

Aktürk, Songül : "İşgücünün Küreselleşmesi",
(Çevrimiçi)<http://www.isguc.org/songul1.htm>, 19.11.2001, s.1-3.

Alper, Yusuf : "Cumhuriyetin 75.Yılında Sosyal Güvenlik: Amele Birliğinden Sosyal Sigortalara," **Yeni Türkiye**, Sayı.23-24, Eylül-Aralık 1998, s.1943-1948.

Alper Yusuf : "Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik," **Çimento İşveren**, Cilt.13, Sayı.2, Mart 1999, s.10-23.

Alper, Yusuf: "4447 Sayılı Kanunla Gelen Sürpriz: İşsizlik Sigortası," **İşveren**, Ekim 1999, s.6-9.

Alper, Yusuf: "Yeniden Yapılanmanın (Dönüşümün) Eşiğindeki Sosyal Güvenlik," **Mercek**, Yıl.3, Sayı.11, Temmuz 1998, s.55-62.

Alper, Yusuf: "Çözüm Tedbirleri, "Problemin Kaynağı İle İlgili Olmalı"," **Hak-İş**, Sayı.36, Mayıs 1996, s.28-30.

Alper, Yusuf : "4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri," **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan**, Ankara, TUHİS, 2000, s.129-158.

Alper, Yusuf : "Sosyal Sigortalar Finansmanında Değişiklik," **Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma**, Ankara, ÇMİS, 2000, s.125-162.

- Alper, Yusuf : “Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim”, (Çevrimiçi) <http://www.isguc.org/alper1.htm>, 19.11.2001,s.1-3.
- Andersen,Gosta Esping : “After the Golden Age: the Future of the Welfare State in the New Global Order,” **World Summit for Social Development**, Geneva, UNRISD, 1994.
- Andersen, Gosta Esping. : “The Sustainability of Welfare States into the Twenty-First Century,”**International Journal of Health Services**,C.30, Sayı.1, 2000, s.1-12.
- Arıcı, Kadir: **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ankara, Kamu-İş,1997.
- Arıcı, Kadir : “Cumhuriyetimizin Yetmiş Beşinci Yılında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Geline Nokta,”**Yeni Türkiye**, Sayı.23-24, Eylül-Aralık 1998, s.1932-1942.
- Arjona, Roman – Ladaique, Maxime and Pearson, Mark : “Growth, Inequality and Social Protection”, Labour Market And Social Policy,Occasional Papers No.51, Paris, OECD, 2001, (Çevrimiçi)
[http://www.oilis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a7a00483936/\\$FILE/JT00110378.PDF](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a7a00483936/$FILE/JT00110378.PDF), 12.9.2001.
- Aydın, Ufuk : “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme : Sebepler ve Uygulamalar,” **Çimento İşveren**, Cilt.12, Sayı.5, Eylül 1998, s.4-15.
- Bakan, Yaşar: “Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Kriz,”**Ekonom**, Sayı.1, Haziran 1996, s.21-36.
- Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, **Yüksek Enflasyonun Aile İçi İlişkiler Üzerinde Etkisi**, Ankara, 1997.
- Başbuğ, Aydın: “Cumhuriyetin 75.Yılında Sosyal Hukukun Konumu,” **Türkiye Günlüğü**, Sayı.52, Eylül-Ekim 1998, s.37-42.
- Başbuğ, Aydın : “Liberal Siyaset ve Sosyal Devlet,”**Yeni Türkiye**, Sayı.25, Ocak-Şubat 1999, s.264-271.
- Baumer, Arno Paul : “Social Security Through Individual Insurance,” **Social Security in Market Economics**, Ed.Werner Lenchmann and Hans Jürgen Rösner, Burnheim, Konrad Adenauer Stiftung, 1995, s.198-205.

Cantillon, Bea: "Socio-Demographic Changes and Social Security," **Social Security and Changing Family Structures**, Studies and Research No.29, Genava, ISSA, 1992, s.7-38.

Bessis Sophie : "Kuzey, Güney Tarafından Yağmalandı Mı?,"**Üçüncü Dünyanın Sonu Mu?**, 1.B., İstanbul, İletişim, 1998, s.76-77.

F. A. Brockhaus AG, Bibliographisches Institut, 2001.

Blöndal, Sveinbjörn – Scarpetta, Stefano : "The Retirement Decision in OECD Countries", OECD, Economics Department Working Paper No.202, Paris, (22 Şubat 1999), (Çevrimiçi)[http// www.oecd.org](http://www.oecd.org), 28 Nisan 2001.

Bozkurt, Nilüfer: "Globalleşme ve Devlet," **İktisat Dergisi**, Sayı.382, Eylül 1998, s.47-57.

Brezinski, Zbigniew: **Kontrolden Çıkış Dünya**, Çev. Haluk Menemencioğlu, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları,1994.

Butare Theopiste, "Social Needs and the Roles of Governments and Markets : The Case of Retirement Pensions," **International Social Security Review**, Vol.51, 3/98, s.37-62.

Caminada, Koen and Goudswaard Kees: "International Trends in Income Inequality and Social Policy," **ISSA: The Year 2000 : International Research Conference on Social Security** (Helsinki, 25-27 Eylül 2000), 2000, (Çevrimiçi),[http// www.issa.int](http://www.issa.int), 30 Nisan 2001, s.1-27.

Cangizbay, Kadir : "Sosyalizm Ölebilir Mi ?,"**Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl.1, Sayı.1, Kasım-Aralık-Ocak-1997, s.61-68.

Cantillon, Bea: "Socio-Demographic Changes and Social Security," **Social Security and Changing Family Structures**, Genava, ISSA, 1992, s.7-38.

Cansızlar, Doğan : **Maliye Dergisi**, Ekim-Kasım-Aralık1993, Maliye Bakanlığı-APK, Sayı.115, s.28-32.

Centel, Tankut : "4447 Sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi," **4447 Sayılı Kanun Sonrasında Yeni Sosyal Güvenlik Uygulamaları**, Der.Tankut Centel ve ö., İstanbul, Peryön, 2000, s.10-20.

- Cichon, Michael : “Avrupa Refah Devletini Gelecekte De Finanse Edebilir :Mi?,”**Avrupa’da Sosyal Koruma**, Der.Alessandra Bosco-Martin Hutsebaut, Çev.Başak Çalı, Ankara, Türk Harb-İş, 1998, s.75-100.
- Cortazar, Rene : “The New Chilean Pension System: Lessons After Fifteen Years,” **Sustaining Social Security**, New York, United Nations, 1997.
- Çağan, Nami : “Sosyal Güvenlik Reformu Üzerine,”**Zaman**, 10 Eylül 1998, s.2.
- Çelikoğlu, İlyas: **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, Ankara, DPT, 1994.
- Çelik, Abdulhalim : “Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Sisteminin Bugünkü Yapısı,” **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl.1,Sayı.1, Kasım 1997, s.297-310.
- Çiloğlu, İsmail : “Kayıt Dışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi,” **Hazine Dergisi**, Sayı.12,1998/4, Ekim 1998, s.27-51.
- ÇSGB, **Sosyal Güvenlik Reformu**, C.I-II, Ankara, [1999] .
- ÇGSB : “SSK’ya Yapılan Hazine Yardımları”, (Çevrimiçi)<http://www.calisma.gov.tr>, 15.11.2001, s.1-7.
- Dilik, Sait : “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Sosyal Sigorta Kolu Olarak Bakım Sigortası,” **Kamu-İş**, Cilt.4, Sayı.3, Ocak 1998, s.1-15.
- Dilik, Sait : “Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi,” **Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl.1, Sayı.1, Kasım 1997, s.311-318.
- Dinçer, Ömer : “Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması İhtiyacı İlkeleri Üzerinde Bir Tartışma,”**Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Der. Davut Dursun ve Hamza Al, İstanbul, İlke, 1998, s.289-307.
- DPT: **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara, t.y.
- DPT: **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı : Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1995.
- DPT : **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) : 1999 Yılı Destek Çalışmaları : Ekonomideki ve Sosyal Sektörlerdeki Çalışmalar**, Ankara, 1999.
- DPT : “VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı”,(Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/taslak.pdf>, 3 Haziran2001.
- DPT : “VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı : Küreselleşme ÖİK Raporu”,

(Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/dunya/oik560.pdf>, 30 Nisan 2001.

Drucker, Peter F.: **Yeni Gerçekler**, Çev. Birtane Karanakçı, 6.B., Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1998.

Drucker, Peter F.: **Kapitalist Ötesi Toplum**, İstanbul, İnkılap, 1993.

DTM : “Yeni Ekonomi,” **Dünya Ekonomileri Bülteni**, Sayı.12, Ocak1998, s.17-19.

EFRP: **European Pension Funds**, London, 1996.

Ekin, Nusret: **Küreselleşme ve Gümrük Birliği**, İstanbul, İTO, 1996.

Ekin, Nusret-Alper, Yusuf-Akgeyik, Tekin : **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul, İTO, 1999.

Ergenekon, Çağatay : **Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler**, İstanbul, İMKB, 1998.

Estelle, James : “Providing Better Protection and Promoting Growth : A Defence of Averting the Old Age Crisis,”**International Social Security Review**, Vol.49, 3/96, s.3-20.

Euzeby, Chantal : “Social Security for the Twenty-First Century,”**International Social Security Review**, Vol.51, 2/98.

Eyüpoğlu, Dilek : **Kadın İşgü-cünün Değerlendirilmesinde Yetersizlikler**, Ankara, MPM, 1999.

Friderich Ebert Stiftung : **Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik : Sorunlar ve Perspektifler**, Ekonomi Forumu, İstanbul, 1998.

Frankel, Boris: **Sanayi Sonrası Ütopyalar**, Çev. Kamil Durand, İstanbul, Ayrıntı, 1991.

Gaumnitz, Jack E.-Gaumnitz, Erwin A.: **The Social Security Book**, New York, y.y., 1984.

George, Susan :“Küreselleşme, Güç ve Sendikaların Rolü,”**Küreselleşmeye Karşı Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Sendikaların Toplumsal Görevi**, Harb-İş Konferansları-2, (Ankara, 28 Mart 1997), Ankara, Türk Harb-İş, 1997.

Geppert, Walter : “The Role of Social Security Systems on the Threshold of the New Millenium,” **ISSA, Studies and Research No.36**, Geneva, 1995.

Gillion, Colin : “Structural Adjustment Social Security : The Interaction,” **The Implications for Social Security of Structural Adjustment Policies**, Studies and Research No.34, Geneva, ISSA, 1993.

Gillion, Colin : “Social Security and Protection in the Developing World,” **Monthly Labor Review**, ILO’S 75th Anniversay, September 1994.

Globus : Sayı.200004, Nisan 2000.

Guhan S. : “Social Security Options for Developing Countries,”**International Labour Review**, Vol.133, No.1, 1994.

Gumpel, Werner : “Doğu ve Güney Avrupa’daki Makro Ekonomik İstikrarın Sosyal Problemleri,” **Prof.Dr.Nusret Ekin’ e Armağan**, Çev. Alpay Hekimler, Ankara, TUHİS, 2000, s.91-95.

Gündoğan, Mete : **Refah Toplumu**, İstanbul, Vadi, 1997.

Güzel, Ali : “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi için Yeni Bir Örgütlenme Modeli,” **III. Endüstri İlişkileri Kongresi**(İstanbul, 14-16 Ekim 1998) Cumhuriyetin 75.Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri, Hazırlayanlar : Toker Dereli-ve Tekin Akgeyik, Ankara, TED, [1999], s.275-293.

Hak-İş: 2000 ‘e Doğru Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Geleceği, (Forum, 23 Haziran 1997), Ankara, Hak-İş Eğitim Yayınları, 1997.

Harrison, Debbie : **Pension Provision and Fund Managment in Europe**, London, FT Financial Publishing, [1997].

Hazine Dergisi : Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ağustos 1996.

Holzmann, Robert : “A World Bank Perspective on Pension Reform”,(Çevrimiçi)<http://www.worldbank.org>, 10 Ağustos 2001.

Holzmann, Robert – Palacios, Robert : “Individual Accounts as Social Insurance: A WorldBankPerspective”,

(Çevrimiçi)<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/View+to+Link+Web+Pages/52503DCB3BB4460985256A9B0051756B?OpenDocument>, 12.9.2001.

Hutsebaut, Martin : “Giriş,”**Avrupa’da Sosyal Koruma**, Der. Martin Hutsebaut Alessandra Bosco, ETUC-ETUI Konferansı (Brüksel, 7-8 Kasım 1996), Ankara, Türk-Harö-İş, 1998.

Hviding Ketil- Merette Marcel : “Macroeconomic Effects of Pension Reforms in The Context of Ageing Populations : Overlapping Generations Model Simulations for Seven OECD Countries,” OECD, Economics Department Working Papers No.201, (Unclassified, 98/14), (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org>, 20 Nisan 2001.

ILO : “Social Security: Issues, Challenges and Prospects”, Report VI, International Conference 89th Session :2001, 1.B., Geneva, International Labour Office, 2001 (Çevrimiçi) <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>:12.9.2001.

ILO : **Social Security and Social Protection Equality of Opportunity Between Men and Women**, 1.B., Geneva, 1993.

IMF : “Turkey: Selected Issues and Statistical Appendix”, IMF Staff Country Report, No.00/14 (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk&sk=3408.0>, 20 Nisan 2001.

ISSA : **Social Security in 90s: The Imperatives of Change**, Geneva, 1996.

ISSA, **Social Protection in Europe**, Outline of Social Security Programmes, 1.B., Geneva, 1996.

ISSA : “Developments and Trends in Social Security 1990-1992 Part I : Overview of Principal Trends,” **International Social Security Review**, Report of The Secretary General, Vol..45, 4/92.

ISSA : **Responding to Changing Needs: Developments and Trends in Social Security Throughout the World (1990-1992)**, XXIVth General Assembly (Acapulco, 22 Kasım-1 Aralık 1992), Report-I, 1.B., Geneva, 1993.

ISSA : **Developments and Trends in Social Security Throughout The World, 1993-1995**, 25th General Assembly (Nusa Dua, 13-19 November 1995), “Social Security in 90s: The Imperatives of Change” Geneva, 1996.

ISSA : **Social Security and Changing Family Structures**, Geneva, 1992.

ILO: **Introduction to Social Security**, 3.B., Geneva, International Labour Office, 1984.

İstanbul Sanayi Odası : **Türkiye Ekonomisi : 2001**, İstanbul, 2001.

İşveren : Sayı.11, Eylül 1998.

Kamerman Sheila B. : "Sosyal Security : Has Proved Its Worth-Now It Must Adapt," **Social Security Tomorrow : Permanence and Change**, Geneva, ISSA, 1995.

Karatepe, Şükrü : "Aile ve Devlet," **90 'lı Yıllarda Dünya ve Türkiye**, Der. Mustafa Şahin, Ankara, Öz İplik İş Sendikası, 1992, s.169-174.

Kart , Cary S.: **The Realities of Aging**, Boston, 1990.

Karacık, Abdullah : "SSK Nereye Gidiyor?," **Görüş**, Nisan 1996, s.32-33.

Kenar, Necdet-Tuncay, Ahmet- Coşkun, Ahmet Haydar: "Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi," **Hazine Dergisi**, "Sosyal Güvenlik Sağlık Sigortası Reformu Uluslararası Konferansı" (Ankara, 9-10 Mayıs 1996), Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ağustos 1996, s.5-25.

Kılıçdaroğlu, Kemal : "Sosyal Sigorta Kuruluşları Kara Deliğe Mi Dönüşüyor?," **Görüş**, Sayı.25, Nisan 1996, s.18-20.

Kılıçdaoğlu, Kemal : "Sosyal Güvenlik Sistemindeki Son Değişiklikler," **MESS Mercek**, Yıl.4, Sayı.16, s.14-28.

Kızılyalı, Hüsnü : "Sosyal Güvenlik Reformu," **Vergi Dünyası**, Sayı.229, Eylül 2000, s.4-8.

Kocaoğlu, Mehmet : "Çağdaş Sosyal Güvenlikte Bedel Ödeme Zorunlu Hale Gelmiştir," **TÜHİS**, C.14, Sayı.1, Şubat 1997, s.1-8.

Koçdemir, Kadir : "Küreselleşme ve Türkiye," **Türk İdare Dergisi**, Sayı.418, Mart 1998, s.57-81.

Kritzer,Barabara: "Social Security in Latin America", http://www.ssa.gov/cgi-bin/cqcggi/@ssa.env?CQ_SESSION_KEY=ZSMAJSHZOFQJ&CQ_CUR_DOCUMENT=1&CQ_RESULTS_DOC_TEXT=YES, 10 Ekim 2001.

Krugman Paul : **Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah**, Çev. Neşenur Domaniç, İstanbul, Literatür, 2001.

Kurtuluş, Berrak : "Sosyal Güvenliğin Vergi Gelirleriyle Finansmanında Gelirin Yeniden Dağılımı ve Türkiye Örneği," **Prof. Dr. Sabahaddin Zaim'e Armağan**, İktisat Fakültesi Mecmuası, B-3, C-1-4/1994, İstanbul, 1996, s.437-444.

Kutal, Gülten: "Çok Uluslu Şirketlerin Ulusal Devletler ve Uluslar arası Kuruluşlar Tarafından Denetimi Sorunu," **Prof.Dr. Nusret Ekin'e Armağan**, Ankara, TÜHİS, 2000, s.71-90.

- Kutal, Metin : "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Sosyal Boyutu,"**Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan**, Ankara, TÜHİS, 2000.
- Lautier Bruno : "Güney'de ve Kuzey'de Yoksulluk," **Üçüncü Dünyanın Sonu Mu?**, Der. Serge Cordellier, I.B., İstanbul, İletişim, 1998, s.111-121.
- Lindbeck, Assar-Şimşek, Ayça-Özkıvrak-Özlem : "İleri Refah Devletin Sonuçları," **Yeni Türkiye**, Sayı.29, Eylül-Ekim 1999, s.241-256.
- Mahçupyan Etyen : "Devlet Liberalizm ve Kapitalizm, "**Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl.1, Sayı.1, Kasım-Aralık- Ocak 1997.
- Maydell, Bernd Von : "Perspectives on the Future of Social Security," **International Labour Review**, C.133, No.4, 1994, s.501-510.
- Mkandawine, Thandika : "Social Policy in a Development Context," **Report of UNRISD**, International Conference (Sweden:Tammsvik, 23-24 September 2000), Geneva, UNRISD, 2001, s.1-16.
- Merrien, François-Xavier : "Governance and Modern Welfare State,"**International Social Science**, Vol.155, Mart 98, s.57-67.
- Moreno, Luis : "Europenization and Decentralization of Welfare "Safety Nets","**The Year 2000 : International Research Conference on Social Security** (Helsinki, 25-27 September 2000), "Social Security in the Global Village", (Çevrimiçi)<http://www.issa.int>, 20 Nisan 2001, s.1-13.
- Morrow, K. Mc – Roeger, W. : **Economic Consequences of Aging Populations**, t.y. Ney: Steven : "Thinking About Pension Reform : Discourses, Politics and Public Participation", **ISSA: The Year 2000 : International Research Conference on Social Security**(Helsinki, 25-27 Eylül 2000), "Social Security in the Global Village", (Çevrimiçi) [http// www.issa.int](http://www.issa.int), 20 Nisan 2001.
- OECD : **OECD Economic Surveys: Turkey**, Paris, [Haziran 1999].
- Overbye, Einar : "Explaining the Evolution of Social Security in "Modern Societies," **Social Security Tomorrow: Permanence and Change**, Geneva, ISSA, 1995.
- Peker, Ayşe: **Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, Tartışmaları ve Çözüm Önerileri**, Ankara, T.C. Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, 1997.

- Poggi, Gianfranco : **Çağdaş Devletin Gelişimi : Sosyolojik Bir Yaklaşım**, Çev. Şule Kut- Binnaz Toprak, 1.B., İstanbul, Hürriyet Vakfı, 1991.
- Porrit, Jonathan: **Yeşil Politika**, Çev. Alev Türker, İstanbul, Ayrıntı, 1988.
- Poursin, Jean –Marie : “Demografik Baskıların Paradoksu,” **Üçüncü Dünyanın Sonu Mu?**, Der. Serge Cordellier, İstanbul , İletişim, 1998, s.
- Queisser, Monika- Schmidt, Sönke. : “Social Security in Developing Countries,” **Social Security in Social Market**, Ed. Lechmann Werner and Hans Jürgen Rösner, Boonheim, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- Rashid, Mansoor - Rutkowski Jan : “Labor Markets In Transition Economies:Recent Developments and Future Challenges”, 2001,
<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/View+to+Link+WebPages/A526F7A0573D713485256A5200703F29?OpenDocument:12.9.2001>, 10 Ekim 2001, s1-49.
- Reid, Pauline Barrett :”Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlikte Uluslararası Gelişmeler,” **Endüstri İlişkileri Kongresi**, Çev. Mustafa Delican, “Yeni Yüzyıla Doğru Endüstri İlişkileri, Demokrasi, Gelişme ve Çağdaş Çalışma Standartları”, Ankara, Kamu-İş, t.y., s.79-91.
- Reid, Pauline Barrett : “The Roles and Responsibilities of Governments, Social Security Institutions, Social Partners and Beneficiaries in Relation to the Governance of Social Security,” **ISSA : European Series**, No.24, Geneva, 1995, s.57-66.
- Resmi Gazete** : Sayı.23883 (Mükerrer), 21 Kasım 1999.
- Roca, Pierre-Jean : ““Daha Az”Devlet “Daha Fazla”NGO Mu?,” **Üçüncü Dünyanın Sonu Mu?**, Der.Serge Cordellier, 1.B., İstanbul, İletişim, 1998, s.122-127.
- Rosa, Jean Jacques : “Social Security and the Future ,”**The World Crisis in Social Security**, Paris, 1982.
- Rösner, Hans Jürgen : **Küreselleşme ve Devletin Yeni Rolü**, Türkiye Raporu, Ankara, Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilciliği, 1998.
- Rösner, Hans Jürgen : **Wohin Geht Sozial Staat?**, y.y., t.y.
Sabah, 12.11.1997.
- Savas, E.S.: **ÖZELLEŞTİRME : Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı**, Çev. Ergün Yener, Ankara, MPM, 1994

- Serter, Nur : **Sosyal Devlet**, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, t.y.
- Shlaes, Amity : “Fixing Social Security,” **Commentary**, Vol.101, Issue.2, February 1999, s.38-43.
- Sheerer, Peter : “Social Security : An Overview,” **The Future of Social Security**, (Çevrimiçi) www.fkf.se/aktuellt/1999/future/chap5.pdf, 23 Mart 2001, s.253-258.
- Singh, Ajit : “Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank’s Proposals,” **International Social Security Review**, C.49, 3/96, s.21-43.
- SSA : “Social Security Through The World : 1999”, (Çevrimiçi) <http://www.ssa.gov>, 10 Ağustos 2001.
- Sümer, Hüseyin “Hayat Sigortasına Tedirgin Bakıyoruz,” **Zaman**, 17 Temmuz 2001.
- Seymen, Recep : “Osmanlıdan Günümüze Türk Sosyal Güvenlik Sistemi,” **Yeni Türkiye**, Sayı.23-24, Eylül-Aralık 1998, s.1965-1970.
- Sözer, Ali Nazım : “Sosyal Politika Uygulamaları Gelişmiş Toplamların Düzeyine Ulaşamadı,” Sayı.36, Mayıs 1996, s.32-34.
- Sözer, Ali Nazım : “Sosyal Sigortalarda Nesiller Arası Sözleşme-Erken Emeklilik İle İlgili Bir Değerlendirme,” **Kamu-İş**, t.y., s.429-443.
- Şakar, Müjdat : “4447 Sayılı Kanunla Yapılan Bir Sosyal Güvenlik Reformu Değildir,” **BASİSEN**, Kasım 1999, s.14-17.
- Şeylan, Gencay: **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara, İmge, 1994.
- Tanzi, Vito : “Globalization and the Future of Social Protection”, IMF Working Paper, No.12, Ocak 2000, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org>. 10 Ağustos 20001.
- The OECD Observer**, No.206, April/May1997.
- Thompson Lawrence H.: “The Advantages and Disadvantages of Different Social Welfare Strategies,” **Social Security Bulletin**, Vol.57. Issue.3, Fall, 1994, s.3-9.
- Thurow, Lester C.: **Kapitalizmin Geleceği**, İstanbul, Sabah Kitapları, 1997.
- TİSK : **Dünyada Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye**, Ankara, 1994.
- TİSK: **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara, TİSK Yayınları, 1997.

- TİSK : Küresel Eğilimler ve Türk Çalışma Hayatı**, Ankara, 1997.
- TOBB: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu** , 2.B., Ankara , 1994.
- Töre, Nahit-Gökdere, Ahmet.: **Dünya Çalışma Raporu**, C.3, Uluslar arası Çalışma Bürosu, Ankara, DPT, 1991.
- Tuncay A. Can : “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı,”**Prof. Dr. Kemal Oğuzman’a Armağan**, Ankara, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi Yayınları, 1997, s.349-378.
- Tuncay, A. Can : “Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine,”**Çimento İşveren**, C.14, Sayı.2, Mart 2000, s.3-15.
- Turner, John : “Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments,”**Komisyon Raporu**, [Geneva], ILO, t.y.
- TUSİAD: Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk : Avrupa Birliği ile Karşılaştırma**, İstanbul, 2000.
- TUSİAD: Emekli ve Mutlu**, İstanbul,1996.
- Türk Harb-İş: Sosyal Güvenlik Sistemi ve Raporlar-Belgeler**, [Ankara], 1996.
- Türk Metal Sendikası : “Sorunlarımız, Sosyal Güvenlik Sistemimiz, Türkiye’nin Üç Büyük Kabusu,” **8.Olağan Genel Kurul** (Ankara, 16-18 Ekim 1992), Ankara, t.y.
- Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti : **XV. Genel Kuruluna Sunulan Çalışma Raporu**, (Ankara, 23-24 Kasım 2000), Ankara, t.y.
- Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti : **SSK ve Emeklilerinin Sorunları Sempozyumu**, (2-3 Nisan 1996), Ankara, t.y.
- TBMM, Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları (1/693)**, S.Sayısı No.580, (Çevrimiçi)<http://www.tbmm.gov.tr>, 10 Nisan 2001.
- Uçkan, Banu : “Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü,”**Çimento İşveren**, Cilt.12, Sayı.2, Mart 1998, s.4-16.
- Ulagay, Osman : **Küreselleşme Korkusu**, İstanbul, Timaş, 2001.
- Uluslararası Çalışma Bürosu : **T.C. Hükümeti, Türkiye’de Sağlık Finansmanı, Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reformu** (Ortak Rapor), Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu ve Uluslararası Çalışma Bürosu, [1996].
- Uluslar arası Çalışma Bürosu : **T:C. Hükümeti, Sosyal Güvenlik Reformu**

(Özet), Cenevre, [1996].

United Nations : **Older Persons in Countries with Economies in Transition : Designing a Policy Response**, New York, 1997.

United Nations: **Sustaining Social Security**, New York, 1997.

United Nations : **World Situtation :1993**, New York, t.y.

UNRISD : **Adjusment, Globalization and Social Development, International Seminar on Economic Restructuring and Social Policy** (New York, 11-13 Ocak 1995), UNRISD/UNDP Report, Geneva, Şubat 1995.

Üçışık, Fehim : “Sosyal Güvenlik Herkesi Kapsamalı,” **Hak-İş**, Sayı.36, Mayıs 1996, s.31.

Wachtel, Paul : **Economic Survey of Europa**, No. 3, 1999.

Williamsaon, J.B.-Pampel, F.C. : “Does the Privatization of Social Security Make Sense for Developing Nations?,” **International Social Security Review**, Vol.51, No.4, October 1998, s.3-31.

Willmore, Larry : “Public Versus Private Provision of Pensions,” **DESA**, Discussion Paper No.1, New York, UN, 1999.

Yazgan, Turan : “Sosyal Güvenliğin Yaygınlaştırılması ve Etkinleştirilmesi,”**II.İktisat Kongresi** (İzmir, 1981), Ankara, DPT, s. 455-473.

Yeates Nicola : “Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections,”**Social Policy&Administration**, Vol. 33, No.4, December 1999, s.372-393.

Yeldan, Erinç-Köse Ahmet : “Nasıl Bir Sosyal Güvenlik?, ”**TOBB Ekonomik Forum**, Yıl.6, Sayı.2, Şubat 1999, s.14-17.

Yeldan Erdiñç, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi**, 3.B., İstanbul, İletişim, 2001.

Yılmaz, Şiir : “1923’ten Bu Yana Ekonomi Politikaları : Devletçilikten Devletin Tasfiyesine,” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt.22, Sayı .213, s.33-39.

Tablo 1: OECD Üyesi Ülkelerde Devletin Sosyal Güvenliğe Katkısı			
ABD	29.48	İsveç	49.25
Almanya	25.66	İsviçre	26.30
Avustralya	79.82	İzlanda	88.36
Avusturya	17.41	Japonya	22.78
Belçika	31.11	Kanada	61.17
Danimarka	85.70	Lüksemburg	32.45
Finlandiya	44.66	Norveç	55.55
Fransa	19.63	Portekiz	6.28
Hollanda	14.95	Yeni Zelanda	92.47
İngiltere	55.06	Yunanistan	12.41
İrlanda	61.43	Türkiye	0

Kaynak: Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, XV. Genel Kuruluna Sunulan Çalışma Raporu, (Ankara, 23-24 Kasım 2000), Ankara,t.y.,s.94.

Tablo 2: Bazı Ülkelerde Doğuşta Hayatta Kalma Beklentisi(1996)		
Ülke	Erkek	Kadın
Arjantin	69	77
Bangladeş	57	59
Belçika	73	80
Brezilya	63	71
Bulgaristan	67	75
Kanada	76	82
Şili	72	78
Çin	68	71
Çek Cumhuriyeti	70	77
Fransa	74	82
Almanya	73	80
Yunanistan	75	81
Hindistan	62	63
İtalya	75	81
Japonya	77	83
Pakistan	62	65
Romanya	65	73
Rusya Federasyonu	60	73
Türkiye	66	71
İngiltere	74	80
ABD	74	80
DÜNYA	65	69

Kaynak: The World Bank , World Development Indicators :1998, Washington D.C.,1998, s.16-18.

Tablo 3: Bazı OECD Ülkelerinde Yaşlı Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Payı ve Gelecek Tahminleri (65+Yaş grubu)		
Ülke	1996	2050
Kanada	12	24
Fransa	15	24
İtalya	17	34
Japonya	15	30
İsveç	17	22
İngiltere	15	23
ABD	13	21

Kaynak: Ketil Hviding ve Marcel Merette, "Macroeconomic Effects of Pension Reforms in The Context of Ageing Populations : Overlapping Generations Model Simulations for Seven OECD Countries," OECD, Economics Department Working Papers No.201, (Unclassified, 98/14), s.6.

Tablo 4: Bazı OECD Ülkelerinde Aktif/ Pasif Oranları		
Ülke	1990	2020
Finlandiya	3.2	1.8
Fransa	2.5	1.8
Almanya	2.4	1.8
İrlanda	2.0	1.5
İtalya	2.1	1.4
Hollanda	2.6	1.8
Norveç	2.2	2.0
Portekiz	2.5	2.1
İspanya	1.9	1.5
İsviçre	2.3	1.9
İngiltere	2.2	1.9
Ortalama	2.4	1.7

Kaynak: ÇSGB, Sosyal Güvenlik Reformu, Cilt 1-2, Ankara, ty, s.35.

Tablo 5: Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları											
Ülke	Toplam Sosyal Güvenlik Harcamaları (GSYİH%)			Emeklilik(GSYİH%)			Sağlık Bakımı(GSYİH%)			Toplam Sosyal Güvenlik Harcamaları (Toplam Kamu Harcamalarında %)	
	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1990	1996
Cezayir ⁴	-	7.6	-	-	3.3	-	-	3.4	-	-	-
Mısır ^{2,7}	4.8	4.8	5.4	2.3	-	-	1.1	0.9	0.9	15.7	15.8
Gana	-	2.2	3.1	-	0.0	1.1	-	1.3	1.0	-	18.9
Kenya	-	2.6	2.0	-	0.4	0.3	-	1.7	1.7	-	7.5
Fas ²	1.7	2.4	3.4	1.6	0.5	-	-	0.9	1.0	8.4	10.1
Tunus	6.0	7.0	7.7	3.6	2.3	-	-	2.1	2.2	20.3	23.6
Azerbaycan	-	9.5	8.4	-	2.7	-	-	2.9	1.6	-	40.8
Bangladeş	-	-	-	0.0	0.0	-	-	-	1.2	-	-
Çin ²	-	5.2	3.6	-	2.6	1.5	-	1.4	2.1	-	23.9
Hindistan	-	1.7	2.6	-	-	-	-	0.9	0.9	-	24.7
Endonezya	-	-	1.7	-	-	0.0	-	0.6	0.6	-	9.8
Malezya	2.0	2.7	2.9	1.9	1.0	-	-	1.5	1.4	8.9	13.4
Pakistan	1.1	-	-	0.3	-	0.0	0.8	0.8	0.8	-	-
Filipinler	-	1.7	-	-	0.5	-	0.8	0.8	1.3	-	-
Türkiye ²	3.9	5.9	7.1	1.9	3.3	3.8	1.1	1.0	2.3	-	27.0
Arnavutluk ²	-	-	10.9	-	-	5.7	-	-	2.4	-	35.0
Bulgaristan	-	16.5	13.2	-	8.7	7.1	-	3.7	3.3	25.3	24.3
Çek Cum.	-	16.0	18.8	-	7.3	8.1	-	4.6	6.8	-	38.6
Rusya F. ²	-	-	10.4	-	-	-	-	-	2.7	-	26.9
Fransa ²	27.0	26.7	30.1	12.0	12.2	13.3	6.5	6.6	8.0	53.4	55.3
Almanya	26.3	25.5	29.7	11.1	10.3	12.4	7.2	6.7	8.3	54.3	52.1
Macaristan	-	18.4	22.3	-	10.5	9.3	4.1	5.9	5.4	35.4	35.8
Portekiz	13.2	14.6	19.0	6.4	7.4	9.9	3.9	4.3	5.0	34.9	-
İsveç	31.1	32.2	34.7	10.1	10.3	13.8	8.1	7.9	6.1	53.0	50.0
İngiltere ²	21.1	19.6	22.8	8.3	8.9	10.2	4.9	5.2	5.7	46.4	54.9
Arjantin ⁶	6.6	9.8	12.4	-	3.6	4.1	1.1	4.4	4.3	35.8	41.2
Brezilya ³	7.6	10.8	12.2	-	-	2.4	1.6	2.3	2.1	32.0	36.7
Meksika	3.4	2.8	3.7	0.3	0.3	0.4	2.9	2.1	2.8	23.7	22.6
Şili	13.5	16.2	11.3	-	6.0	5.9	1.6	2.0	2.3	-	45.6
Kanada ²	16.4	17.6	17.7	4.2	4.8	5.4	6.1	6.7	6.6	36.9	40.1
ABD	13.4	14.1	16.5	6.8	6.6	7.2	4.4	5.6	7.6	40.6	48.8
Avustralya ²	14.0	14.5	15.7	4.6	4.6	4.6	5.5	5.6	5.7	38.7	41.5

Kaynak: ILO, "Social Security: Issues, Challenges and Prospects", Report VI, International Conference 89th Session :2001, I.B., Geneva, International Labour Office, 2001,
(Çevrimiçi) <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>: 12.9.2001, s.81-84.

Notlar:

Toplam sosyal güvenlik harcamaları, emeklilik, sağlık bakımı, iş kazası, hastalık, aile, konut ve sosyal yardım ödemeleri, nakit ve çeşitli , yönetim harcamalarını kapsamaktadır. Emeklilik harcamalarına, yaşlılık, maluliyet, dul ve yetimlerin aylıkları dahildir. Sağlık bakımı harcamaları, sağlık bakımı hizmetlerini kapsamaktadır.

¹1996 için 1997;

²1996 için 1995;

³1996 için 1994;

⁴1990 için 1989 ;

⁵1990 için 1991 ;

⁶1985 için 1987 ;

⁷1985 için 1986 bilgileri kullanılmıştır.

**Tablo 6: Sağlığa Yönelik Kamu Harcamaları, 1970-1997,
GSYİH %**

Ülke	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Avustralya	2.9	5.1	4.3	5.3	5.3	5.5	5.7
Kanada	4.8	5.5	5.2	6.2	6.8	6.6	6.2
Çek Cum.	-	-	-	-	4.8	6.8	6.5
Fransa	4.1	5.2	5.8	6.4	6.7	7.5	7.3
Almanya	4.6	6.8	6.9	7.2	6.7	8.2	8.1
İtalya	4.5	5.5	5.6	5.5	6.3	5.4	5.7
Japonya	2.8	3.9	4.6	4.7	4.6	5.6	5.7
Meksika	-	-	-	1.0	1.6	1.8	1.6
Hollanda	4.6	5.3	5.9	5.9	6.1	6.7	6.2
Polonya	-	-	-	-	4.8	4.6	4.6
İspanya	-	-	4.5	4.6	5.4	5.7	5.7
İsveç	6.3	7.1	8.7	8.1	7.9	7.2	7.2
Türkiye	-	-	1.8	1.3	2.2	2.5	2.4
İngiltere	3.7	4.8	4.9	5.0	5.0	5.8	5.5
ABD	2.9	3.8	3.8	4.3	5.1	6.5	6.5

Kaynak: Roman Arjona ve ö., "Growth, Inequality and Social Protection", Labour Market And Social Policy Occasional Papers No.51, Paris, OECD, 2001, (Çevrimiçi)

[http://www.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a7a00483936/\\$FILE/JT00110378.PDF](http://www.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a7a00483936/$FILE/JT00110378.PDF), 12.9.2001, s.74.

**Tablo 7 :Aktif İş Piyasası Politikalarına Yönelik Harcamalar, 1980-1997
GSYİH%**

Ülke	1980	1985 ¹	1990	1995	1997
Avustralya	-	0.4	0.3	0.8	0.5
Kanada	0.3	0.7	0.5	0.6	0.5
Çek Cum.	-	-	-	0.1	0.1
Fransa	0.5	0.7	0.8	1.3	1.4
Almanya	-	0.9	1.1	1.3	1.2
İtalya	-	-	-	1.1	1.0
Japonya	-	0.1	0.1	0.1	0.1
Meksika	-	0.0	0.0	0.1	0.1
Hollanda	0.7	1.0	1.1	1.3	1.4
Polonya	-	-	-	0.4	0.5
İspanya	0.2	0.3	0.9	0.8	0.6
İsveç	1.2	2.2	1.7	2.4	2.1
Türkiye	-	0.1	0.0	0.0	0.1
İngiltere	0.6	0.7	0.6	0.4	0.4
ABD	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2

Kaynak: A.e.,s.72.

¹Türkiye için 1986, Japonya ve Meksika için 1987.

Tablo 8: Part-time İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Oranı¹, 1990-1999, (%)

Ülke	1990	1996	1997	1998	1999
Avustralya ^{2,3}	22.6	25.2	26.0	25.9	26.1
Hollanda	28.2	29.3	29.1	30.0	30.4
Fransa	12.2	14.3	14.9	14.8	14.7
Almanya	13.4	14.9	15.8	16.6	17.1
İngiltere	20.1	22.9	22.9	23.0	23.0
İsveç	14.5	14.8	14.2	13.5	14.5
ABD ⁴	13.8	14.0	13.6	13.4	13.3
İspanya	4.6	7.5	7.9	7.7	7.9
Çek Cum.	-	3.4	3.4	3.3	3.4
Japonya ^{2,5}	19.2	21.8	23.3	23.6	24.1

Kaynak: Europe Employment : 2001, (Çevrimiçi) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10608c.htm>, 12.9.2001, s.25.

Notlar:

¹Part-time istihdam kişinin asıl işinin harfatada 30 saatten daha az olmasını ifade eder.

Bilgiler sadece kişilerin beyan ettiği saatleri kapsamaktadır.

² Bilgi fiili çalışma saatlerine dayanmaktadır.

³ Pat-time istihdam bütün işlerdeki çalışma saatlerine dayanmaktadır.

⁴ Sadece ücretli ve maaşlı çalışanlara ait tahminler

⁵ Hafta başına 35 saatten az.

Tablo 9: 60 Yaş Üzerindeki Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı

Ülke	1950	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2075
Avusturya	10.4	15.5	20.2	21.5	24.9	28.9	34.5	30.6
Belçika	11.1	14.4	20.7	22.5	24.8	28.7	32.2	30.1
Danimarka	9.1	14.4	20.2	20.4	24.8	28.8	32.1	29.9
Fransa	11.4	14.0	18.9	20.2	23.1	26.8	30.1	29.8
Almanya	9.4	15.5	20.3	23.7	26.5	30.3	35.3	30.4
Yunanistan	6.8	13.1	20.2	24.2	26.5	29.1	32.5	30.7
İtalya	8.0	13.5	20.6	24.2	27.4	30.6	35.9	30.9
Lüksemburg	9.8	13.5	19.1	21.2	25.3	29.5	33.0	30.2
Hollanda	7.7	11.5	17.8	19.0	23.4	28.4	33.4	30.2
Norveç	9.6	14.8	21.2	20.2	22.4	26.0	29.6	30.1
Portekiz	7.0	10.2	18.0	19.8	21.4	24.6	29.7	30.2
İspanya	7.3	10.9	18.5	20.6	22.4	25.6	30.9	30.3
İsveç	10.3	16.3	22.9	21.9	25.4	27.8	30.0	29.9
İsviçre	9.6	13.8	19.9	21.9	26.6	30.5	34.0	30.4
İngiltere	10.7	14.9	20.8	20.7	23.0	25.5	29.6	29.7
TÜRKİYE	-	-	7.1	8.3	9.5	12.1	16.0	27.6

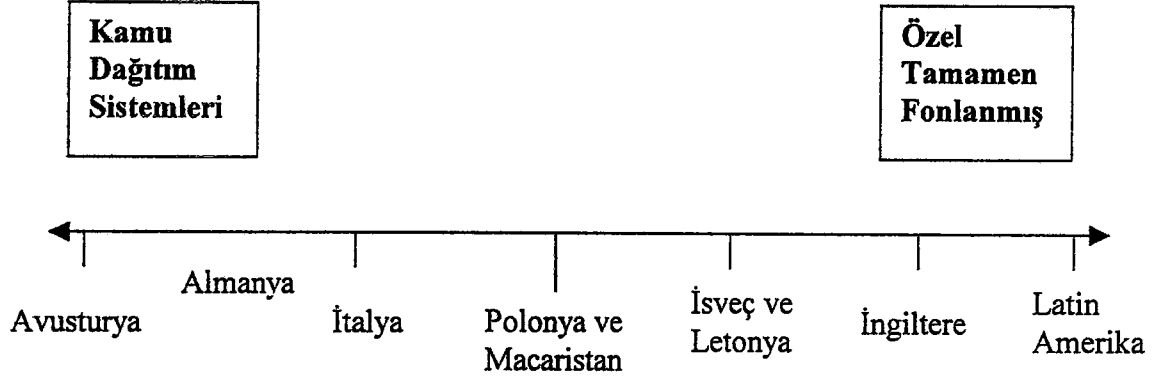
Kaynak: ÇSGB, Sosyal Güvenlik Reformu, s.35.

Tablo 10 :Erkek ve Kadın İçin Standart Emekli Olabilme Yaşları Bakımından Farklılıklar,1999		
Ülke	Erkek	Kadın
Avustralya	65	61.5(2013'te 65'ye yükseliyor)
Belçika	65	61(2009'da 65'e yükseliyor)
Brezilya	65	60
Bulgaristan	60	55
Şili	65	60
Macaristan	60(2009'da 62)	57(2009'da 62'ye yükseliyor)
İtalya (eski mevuatta, çalışan kişiler için 1996 öncesi)	64	59
Pakistan	60	55
Polonya	65	60
Rusya	60	55
İsviçre	65	62(2005'de 64'e yükseliyor)
Türkiye	55	50
İngiltere	65	60(2020'de 65'e yükseliyor)

Kaynak:ILO, Social Security:Issues, s.43.

Tablo 11: İsteğe Bağlı Temel Riskler		
	Fonlanmamış programlar	Tamamen fonlanmamış programlar
Makroekonomik riskler	Daha düşük gelir, fakat kişiler üzerindeki etkileri hafifletilebilir	Finansman üzerinde etkisi hafifletilmeyen muhtemel etkiler
İşsizlik	Daha düşük gelir, fakat kişiler üzerindeki etkileri hafifletilebilir	Finansman üzerinde etkisi yoktur, fakat ilgili kişi gelecekte daha düşük yardım alır.
Düşük ücret artışı	Daha düşük gelir, fakat kişiler üzerindeki etkileri hafifletilebilir	Finansmanda ve mevcut yardım düzeyinde etkisi yoktur
Finansal kriz, (depresyon, savaş, enflasyon, tabii felaket)	Daha düşük gelirler muhtemeldir, fakat kişiler üzerindeki etkileri hafifletilebilir	Biriken mevcutların azalması ve hatta yok olması
Düşük oranlarda dönüş	Finansmanda ve yardımlarda doğrudan etkileri yoktur	
Demoğrafik riskler		
Daha yüksek bağımlılık oranı	Kötüleşen finansman	Finansman ve yardım düzeyinde doğrudan etkiler yoktur
Daha düşük işgücü	Daha yüksek ücretler ve gelecekteki yardım düzeyleri	
Politik riskler		
Sözleşme değişikliği	kolay	Zor
İsteğe bağlı kısa ve uzun dönem bütçe	Yüksek	Düşük

Kaynak:Robert Holzmann, " A World Bank Perspective On Pension Reform", (Çevrimiçi)http://www.worldbank.org, 10 Ağustos 2001, s.10.



Şekil 1: Devam Eden Emeklilik Reformu

Kaynak: Steven Ney, “Thinking About Pension Reform : Discourses, Politics and Public Participation”, ISSA: The Year 2000 International Research Conference on Social Security (Helsinki, 25-27 Eylül 2000), “Social Security in the Global Village”, (Çevirimiçi), www.issa.int, 20 Nisan 2001, s.4

Tablo 12: Seçilmiş Latin Amerika Ülkeleri ve ABD’de Nüfus İstatistikleri, 1997						
Ülke	60 veya daha yaşlı nüfus %si		75 veya daha yaşlı nüfusun %si		Doğuşta hayat beklentisi (yıllar)	
	1997	2025	1997	2025	Erkek	Kadın
ABD	16.5	24.6	5.8	7.9	73	79
Arjantin	13.8	17.2	4.0	5.7	71	78
Bolivya	6.4	10.0	1.7	2.6	57	63
Şili	9.9	20.4	2.4	5.8	72	78
Kolombiya	6.7	13.9	1.3	3.1	70	76
Kosta Rika	7.1	14.5	1.8	3.4	73	78
El Salvador	7.3	11.1	1.9	3.1	66	73
Meksika	6.1	12.4	1.3	3.1	70	78
Peru	6.7	12.2	1.4	3.1	67	72
Uruguay	17.3	20.6	5.0	7.4	72	79

Kaynak: Barbara E. Kritzer, “Social Security Privatization in Latin America”, (Çevrimiçi)

[http://www.ssa.gov/cgi-](http://www.ssa.gov/cgi-bin/cqcgil/@ssa.env?CO_SESSION_KEY=ZSMAJSHZOFQJ&CO_CUR_DOCUMENT=1&CO_RESULTS_DOC_TEXT=YES)

[bin/cqcgil/@ssa.env?CO_SESSION_KEY=ZSMAJSHZOFQJ&CO_CUR_DOCUMENT=1&CO_RESULTS_DOC_TEXT=YES](http://www.ssa.gov/cgi-bin/cqcgil/@ssa.env?CO_SESSION_KEY=ZSMAJSHZOFQJ&CO_CUR_DOCUMENT=1&CO_RESULTS_DOC_TEXT=YES), 1 Ağustos 2001, s.3.

Tablo 13 :Özelleştirilen Latin Amerika Sisteminin Özellikleri									
Ülke	Kapsam			Emeklilik Yaşı		Garanti Edilen Asgari Emekli Aylığı	Mevcut Emeklilik Tipi		
	Başlangıç Yılı	Kendi başına çalışan	Özel gruplar ¹	Erkek	Kadın		Yıllık Emekli aylığı	Programlanan Düşmeler	Programlanan Düşme ve Ertelemeler
Arjantin	1994	Zorunlu	Ayrı bir Program	65	60	Var	Var	Var	Var
Bolivya	1997	Gönüllü	Kapsam içinde	65	65	Var	Var	Yok	Yok
Şili	1981	Gönüllü	Ayrı bir Program	65	60	Var	Var	Var	Var
Kolombiya	1993	Gönüllü	Ayrı bir Program	62	60	Var	Var	Var	Var
Kosta Rika	1995	Gönüllü	Kapsam içinde	Sigortalı ile şirket arasındaki serbest anlaşmaya dayalı		Yok	Var	Var	Yok
El Salvador	1998	Gönüllü	Ayrı bir Program	60	55	Var	Var	Var	Var
Meksika	1997	Gönüllü	Ayrı bir Program	65	60	Var	Var	Var	Var
Peru	1993	Gönüllü	Ayrı bir Program	65	65	Yok	Var	Var	Var
Uruguay	1996	Gönüllü	Ayrı bir Program	60	60	Yok	Var	Yok	Yok

Kaynak:Kritzer, s.4.

¹Asker gibi özel gruplar, ulusal polis, kamu işçileri.

Tablo 14: Sosyal Harcamalar, Kamu Emeklilik Programları ve Ekonomik Büyüme							
	Sosyal olarak harcamalar,GSYİH (%)			Kamu emeklilik programları harcamaları, GSYİH(%)		GSYİH'nın kişi başına gerçek büyüme oranı(%)	
Ülke	1960	1980	1991	(1960-1980)*	(1980-1993) ¹	1960-1980	1960-1962
Almanya	18.1	25.7	28.9	2.4	-0.3	3.0	2.6
Danimarka	12.3	27.4	28.4	4.5	0.8	2.8	2.4
Fransa	13.4	22.6	27.2	5.5	2.0	3.5	2.8
İrlanda	8.7	19.2	20.8	2.0	-0.3	3.5	3.4
İtalya	13.1	21.2	25.0	6.5	3.6	4.1	3.2
Hollanda	11.7	28.3	29.0	7.0	0.7	2.9	2.3
İngiltere	10.2	16.4	24.0	2.3	0.8	2.0	1.9
Avustralya	7.4	12.8	12.9	1.6	-0.1	2.6	2.1
Avusturya	15.8	18.9	24.5	3.9	1.4	3.8	3.0
Kanada	9.1	11.8	18.8	1.6	1.6	3.3	2.5
ABD	7.3	15.0	14.6	2.8	0.4	2.1	1.8
Japonya	4.0	11.9	11.6	3.1	1.4	6.2	5.1
İsveç	10.8	16.8	33.1	6.5	2.1	2.7	2.1

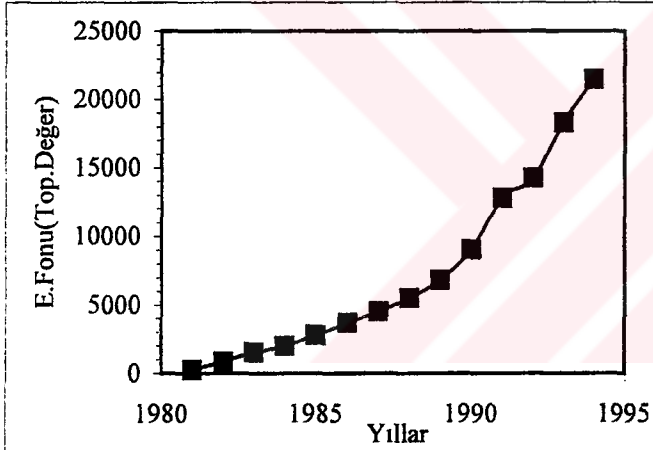
Kaynak: Butare, s.57.

¹Baştaki %nin varyasyonu(İlave GSYİH göstergesi, bütün sürecin üzerindeki).

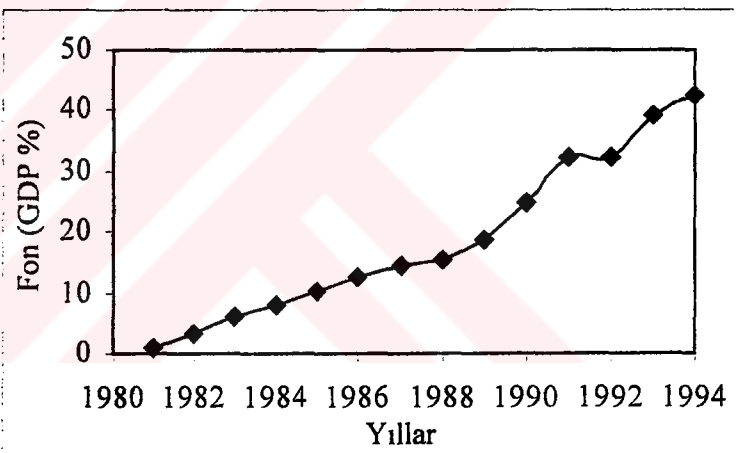
Tablo15:Şili Emeklilik Fonundaki Gelişim, Her yıl Aralık Ayı, (1994 Aralık Ayının Kuruna Göre)Milyon \$		
Yıl	Emeklilik Fonu (Toplam Değer)	Emeklilik FonununDeğeri (GSYİH, %)
1981	270	0,9
1982	852	3,4
1983	1547	6
1984	2017	7,9
1985	2817	10,2
1986	3692	12,5
1987	4522	14,5
1988	5514	15,4
1989	6815	18,5
1990	9037	24,7
1991	12790	32,2
1992	14262	32,2
1993	18326	39,4
1994 ¹	21482	42,7

Kaynak: Rene Cortazar, "The New Chilean Pension System: Lessons After Fifteen Years," Sustaining Social security, New York, United Nations, 1997, s.127.

¹Eylül 1994.



Şekil 2:Emeklilik Fonundaki Gelişim



Şekil 3:Emeklilik Fonunun Değeri (GSYİH%)

Tablo 16: Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus(Bin Kişi)		
Kuruluşlar	1995	1999
I.Emekli Sandığı Toplamı	7.185	8.434
1.Aktif Sigortalılar	1.880	2.118
2.Aylık Alanlar	952	1.257
3.Bağımlılar ¹	4.352	5.059
4.Aktif Sig./Pasif Sig.(1)/(2)	1.97	1.69
5.Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	2.82	2.98
II.SSK Toplamı	28.726	36.367
1.Aktif Sigortalılar	4.411	5.858
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar ²	981	901
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	253	194
4. Aylık Alanlar	2.338	3.149
5.Bağımlılar ¹	20.743	26.266
6.Aktif Sig./Pasif Sig.(1)/(2)	2.41	2.21
7. Bağımlılık Oranı(5+4)/(3+2+1)	4.09	4.23
III:Bağ-Kur Toplamı	11.833	13.876
1.Aktif Sigortalılar	1.791	1.940
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	82	264
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	796	861
4. Aylık Alanlar	881	1.180
5.Bağımlılar ¹	8.283	9.632
6.Aktif Sig./Pasif Sig.(1)/(2)	3.03	2.60
7. Bağımlılık Oranı(5+4)/(3+2+1)	3.43	3.53
IV.Özel Sandıklar toplamı	291	333
1.Aktif Sigortalılar	71	79
2.Aylık Alanlar	52	59
3.Bağımlılar ¹	168	195
4.Aktif Sig./Pasif Sig.(1)/(2)	1.36	1.35
5.Bağımlılık Oranı (3+2)/(1)	3.11	3.22
V.Genel Toplam	48.035	59.010
1.Aktif Sigortalılar	8.153	9.994
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	1.063	1.166
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.049	1.055
4. Aylık Alanlar	4.223	5.644
5.Bağımlılar ¹	33.546	41.152
6.Aktif Sig./Pasif Sig.(1)/(2)	2.43	2.16
7. Bağımlılık Oranı(5+4)/(3+2+1)	3.68	3.83
VI.Sağlık Hizmetleri Bakımından Sosyal Sigortalar Kapsamı³	41.668	56.017
VII.Genel Nüfus Toplamı⁴	61.075	64.851
VII.Sigortalı Nüfus Oranı (yüzde)	78.8	91.0
IX.Sağlık Sigortası Kapsamındaki Nüfus Oranı(Yüzde)	68.3	86.4

Kaynak:: DPT, "VIII:Beş Yıllık Kalkınma Planı", Ankara, 2000, (Çevrimiçi)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf>,30 Nisan 2001, s.130.

Notlar:

¹Tahmin

²Topluluk sigortası ve isteğe bağlı sigortalıların bağımlıları sigorta kapsamında değerlendirilmiştir.

³1479 ve 2926 sayılı kanunlara tabi aktif ve pasif sigortalılar ile bunların bağımlıları sağlık sigortası kapsamında değerlendirilmiştir.

⁴1997 yılında yapılan nüfus tespiti sonuçlarına dayalı geçici nüfus tahminleridir.

Tablo 17: Emeklilik Prim Oranları			
Kurum	Sigortalı	İşveren	TOPLAM
SSK	% 9	% 11	% 20
Bağ-Kur	% 20	-	%20
Emekli Sandığı	% 15	% 20	% 35

Kaynak: ÇSGB, Sosyal Güvenlik Reformu, s.17.

Tablo 18: Aktif/Pasif Oranı (1996)		
Kurumlar	Kişi başına aktif/pasif oranı	Dosya başına aktif/pasif oranı
Emekli Sandığı	1.8	2.1
SSK	1.8	2.1
Bağ-Kur	2.1	2.4
Ortalama	1.9	2.2

Kaynak: A.e., s.39.

Tablo 19: SSK'da Aktif / Pasif Sigortalı Dengesi			
Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
1975	1.823.338	289.870	6.29
1980	2.204.807	635.815	3.47
1985	2.607.865	1.070.681	2.44
1990	3.446.502	1.596.634	2.16
1995	4.410.744	2.337.755	1.89
1996	4.624.330	2.539.696	1.82

Kaynak: TİSK, XX.Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu (Ankara, 5-6 Aralık 1998, Ankara, [1999], s.147.

Tablo 20: Bütçeden Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferler (Milyar TL)				
Kurumlar	1993	1994	1995	1996 ¹
SSK	9.000	14.625	59.200	181.000
Emekli Sandığı	11.500	20.000	46.000	104.000
Bağ-Kur	-	4530	8.000	84.000
TOPLAM	20.500	39.155	113.200	369.000

Kaynak: Necdet Kenar ve ö. "Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi," Hazine Dergisi, Sosyal Güvenlik Özel Sayısı, Ağustos 1996, s.8.

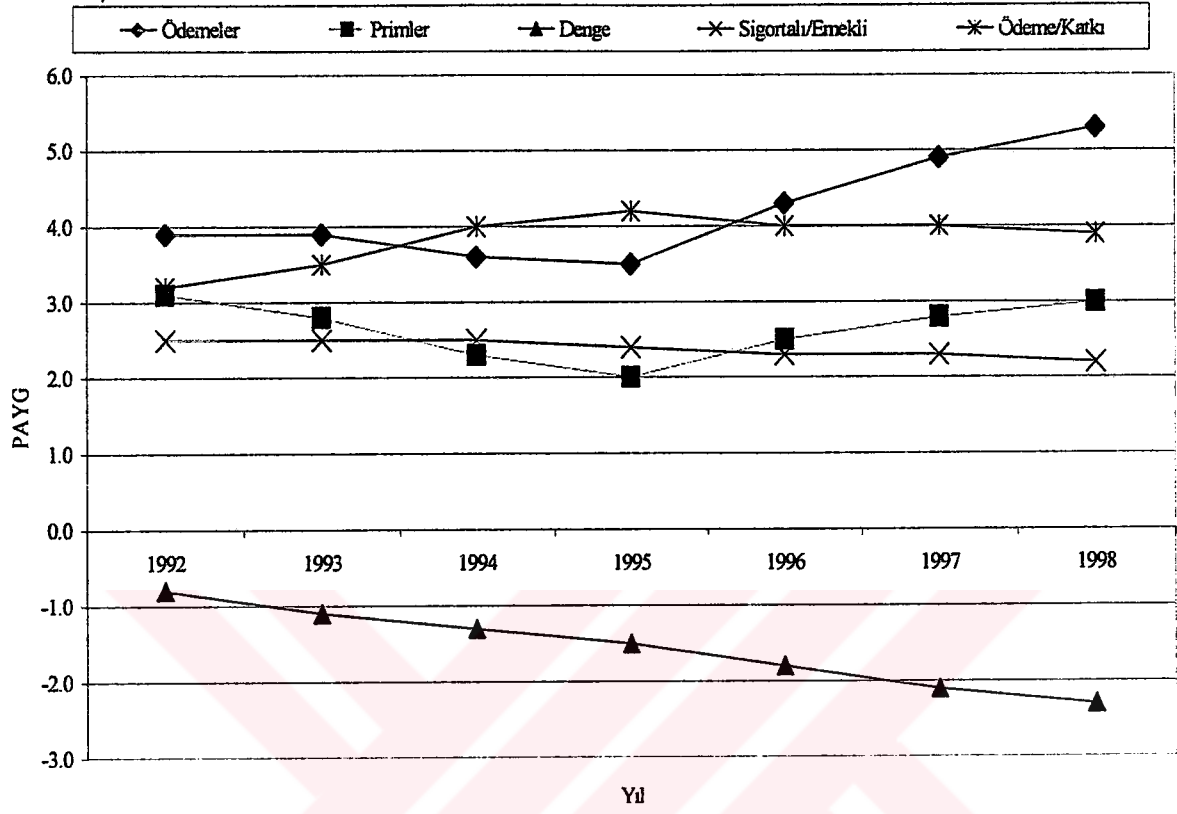
¹Tahmin.

Tablo 21: Pay-As-You-Go Emeklilik Açıkları					
GSMH'ın %si				Sigortalıların Emeklilere Oranı	Nüfus Başına Ödemelerin Katılara Oranı
Kurum/Yı l	Ödemeler ¹	Primler	Emeklilik Dengesi		
SSK					
1992	2.2	1.5	-0.7	2.3	3.3
1993	2.2	1.3	-0.9	2.3	3.8
1994	2.1	1.0	-1.1	2.4	5.1
1995	2.1	0.8	-1.3	2.4	6.2
1996	2.4	1.1	-1.3	2.4	5.1
1997	2.7	1.3	-1.3	2.3	4.6
1998	2.9	1.5	-1.5	2.2	4.5
BK					
1992	0.4	0.2	-0.2	4.1	6.8
1993	0.4	0.2	-0.2	3.7	8.7
1994	0.3	0.1	-0.2	3.3	8.0
1995	0.3	0.1	-0.2	3.0	6.6
1996	0.5	0.2	-0.3	2.8	8.7
1997	0.6	0.2	-0.3	2.7	6.5
1998	0.6	0.2	-0.4	2.8	7.5
ES²					
1992	1.3	1.3	0.0	1.8	1.8
1993	1.3	1.3	0.0	1.8	1.9
1994	1.1	1.1	0.0	2.1	2.1
1995	1.2	1.1	-0.1	2.0	2.1
1996	1.5	1.2	-0.2	1.9	2.2
1997	1.7	1.3	-0.4	1.8	2.4
1998	1.7	1.3	-0.4	1.9	2.6
Toplam					
1992	3.9	3.1	-0.8	2.5	3.2
1993	3.9	2.8	-1.1	2.5	3.5
1994	3.6	2.3	-1.3	2.5	4.0
1995	3.5	2.0	-1.5	2.4	4.2
1996	4.3	2.5	-1.8	2.3	4.0
1997	4.9	2.8	-2.1	2.3	4.0
1998	5.3	3.0	-2.3	2.2	3.9

Kaynak: OECD, *Economic Survey: Turkey*, Haziran, 1999, s.84.

¹1998 yılında üç kurumun toplamı için GSMH'ın %9'una idari maliyetler dahildir.

²Emeklilik hesaplarına sigortalı ücret priminin %35'in tamamen ayrılmaktadır.



Şekil 4: Türkiye'de PAYG Emeklilik Açıkları

Tablo 22: Sosyal Güvenlik Kurumlarında Finansman Açığı (1997 Yılı Fiyatları, Trilyon TL)				
Seçenekler	1997	1998	1999	2000
Mevcut durum açığı	655	763	859	961
50/55 15 yıl geçişli	-	763	859	961
50/55 5 yıl geçişli	-	738	818	882
50/55 geçişsiz	-	683	691	705
55/60 5 yıl geçişli	-	706	729	752
55/60 geçişsiz	-	668	655	644
58/60 10 yıl geçişli	-	684	684	695
60/60 geçişsiz	-	666	650	636

Kaynak :ÇSGB, Sosyal Güvenlik Reformu, s.32.

Tablo 23:Türkiye’de Emeklilik Yaşı		
Yıl	Kadın	Erkek
1950	60	60
1965	55	60
1969	38	43
1986	55	60
1992	38	43
1999	58	60

Kaynak: Necdet Kenar ve ö., s.6.

Tablo 24:Türkiye’de Emeklilik Düzenlemeleri			
Kanun	Tarih	Yaş Sınırı	Sigortalılık Süresi
5417	1.4.1950	K:60/E:60	25
6391	1.4.1954	K:60/E:60	25
6900	1.6.1957	K:60/E:60	25
506	1.3.1965	K:55/E:60	25
1186	1.3.1969	Sınır kaldırıldı	25
1992	26.5.1976	Sınır kaldırıldı	K:20/E:25
3246	10.1.1986	K:55/E:60	yok
3774	20.2.1992	Sınır kaldırıldı	K:20/E:25
4447	8.9.1999	K:58/E:60	

Kaynak: Sabah, 12.11.1997, s.7., Kemal Kılıçdaroğlu, “ Sosyal Sigorta Kuruluşları Kara Deliğe Mi Dönüşüyor?,” Görüş, (Nisan-Mayıs 1996), Sayı.25, s.19.

Tablo 25 : Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman Yapısı				
	1998	1999	2000 ¹	2001 ²
Cari Fiyatlarla, Trilyon TL				
I.Gelirler	2.751	4.797	8.056	10.469
Prim Tahsilatları	2.367	4.139	7.092	9.274
Diğer Gelirler	384	658	964	1.195
II.Giderler	3.978	7.138	10.578	13.532
Sigorta Giderleri	2.961	5.221	7.495	9.545
Sağlık Giderleri	650	1.262	2.179	2.879
Diğer Giderler	367	655	904	1.108
III.Gelir-Gider Farkı	-1.227	-2.341	-2.522	-3.063
SSK	-587	-1.176	-460	-364
Bağ-Kur	-430	-632	-1.033	-1.376
Emekli Sandığı	-209	-534	-1.029	-1.323
IV.Bütçe Transferleri	1.050	2.209	2.595	3.150
Bütçe Transferleri ³	1.400	2.750	3.325	4.060
SSK	451	1.105	400	430
Bağ-Kur ⁴	435	610	1.150	1.380
Emekli Sandığı	164	494	1.045	1.340
Emekli Sandığı ³	514	1.035	1.775	2.250
V.Finansman Açığı ⁵	-177	-132	73	87
GSMH'ye Oranlar(%)				
I.Gelirler	5.1	6.1	6.5	6.8
Prim Tahsilatları	4.4	5.3	5.7	6.0
Diğer Gelirler	0.7	0.8	0.8	0.8
II.Giderler	7.4	9.1	8.5	8.8
Sigorta Giderleri	5.5	6.7	6.0	6.2
Sağlık Giderleri	1.2	1.6	1.8	1.9
Diğer Giderler	0.7	0.8	0.7	0.7
III.Gelir-Gider Farkı	-2.3	-3.0	-2.0	-2.0
SSK	-1.1	-1.5	-0.4	-0.2
Bağ-Kur	-0.8	-0.8	-0.8	-0.9
Emekli Sandığı	-0.4	-0.7	-0.8	-0.9
IV.Bütçe Transferleri	2.0	2.8	2.1	2.1
Bütçe transferleri ³	2.6	3.5	2.7	2.6
SSK	0.8	1.4	0.3	0.3
Bağ-Kur ⁴	0.8	0.8	0.9	0.9
Emekli Sandığı	0.3	0.6	0.8	0.9
Emekli Sandığı ³	1.0	1.3	1.4	1.5
Finansman Açığı ⁵	-0.3	-0.2	0.1	0.1

Kaynak: DPT, "2001 Yılı Programı", (Çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2001/2001.pdf>, 9 Eylül 2001, s.62-63.

Notlar:

¹ Gerçekleşme tahmini

² Program

³ Faturalı ödemeler ve ek karşılıklar dahildir

⁴ Müşterek emeklilik karşılığı Bağ-Kur üzerinden SSK'ya transfer edilecek ödemeler dahildir.

⁵ Yatırımlar, sabit kıymet değişimi ve SSK'nın müşterek emeklilik için Bağ-Kur'dan yaptığı tahsilat hariç olup borçlanma gereğini yansıtmamaktadır.

Tablo 26:Türk Ekonomisine Ait Temel Büyüklükler ve Makro Ekonomik Hedefler			
	YILLAR		
	Trilyon TL		
	2000	2001(Gerçekleşme Tahmini)	2002(Tahmin)
Büyüme Hızı	6.1	-8.5	4.0
GSMH	125.971	184.767	280.551
Bütçe Geliri	33.245	50.151	71.118
Vergi Geliri	26.504	38.536	57.911
Bütçe Açığı	-12.846	-27.847	-26.953
Personal Gideri	9.979	14.900	21.891
Yatırım Gideri	2.767	3.770	5.736
TÜFE Yıl Sonu(%)	39,0	65,0	35,0
TEFE Yıl Sonu(%)	32,7	80,0	31,0
İhracat(Milyar\$)	27.774	32.000	30.500
İthalat(Milyar\$)	54.502	41.000	45.500
Borç Ödemesi	20.129	51.246	66.176
Faiz Ödemeleri	20.440	40.578	42.795
İç Borçlanma	25.911	64.371	68.311
Dış Borçlanma	6.706	4.975	24.818
Sosyal Güvenlik Açıkları	-3.226	-5.391	-7.448

Kaynak: ÇGSB, "SSK'ya yapılan Hazine Yardımları", (Çevrimiçi)http://www.calisma.gov.tr, 15.11.2001, s.7.

Tablo 27:Bağ-Kur ve SSK'ya Yapılan Hazine Yardımlarının GSMH'ya Oranı(%)	
Yıllar	%
1995	0.86
1996	0.93
1997	1.56
1998	1.65
1999	2.44
2000	1.15
2001	1.50
2002 ¹	1.23

Kaynak : ÇGSB, "Ssk Ve Bağ-Kur'a 1999, 2000, 2001 Yıllarında Yapılan Toplam Hazine Yardımları", (Çevrimiçi)http://www.calisma.gov.tr, 15.11.2001, s.5.

¹ Tahmin.

Tablo 28 Türkiye: Eylül 1999 Reformuna göre Sosyal Güvenlik Sisteminin Değişen Özellikleri

Prim Oranı		Emekliliğe hak kazanma				İvazlar için referans devresi	
		Eski	Yeni	Eski	Yeni		
SSK	Memurlar hariç	% 33.5	Değişmedi	Muntazam emeklilik 5000 gün (13.9 yıl)	Yaş 58-kadın 60-erkek ve	Prim tavanından daha az ödeyenler için son 5 yıl ; prim tavanından ödeyenler için son 10 yıl /2	Bütün prim devresi
	özel sektör	% 20 emeklilik,		<u>Kısmi emeklilik</u> 3.600 gün(10 yıl) yaş için	<u>muntazam emeklilik</u> 7000 gün(19.4 yıl)		Yeni prim
	işçiler ve kamu çalışanları	% 12 sağlık bakımı ve		55-erkek 50-kadın			Bütün prim devresi
		% 1.5 diğer ivazlar/2					Yeni prim
Emekli Sandığı	Memurlar	% 35	Değişmedi	25 yıl -erkek 20 yıl- kadın	58 –kadın 60-erkek ve 25 yıl	Son ayın ücreti; eğer çalışan son dönemlerde terfi etmiş ise son 6 aylık ücret	Eski prim devresi
							Yeni prim devresi
Bağ-Kur	Bağımsız çalışanlar, çiftçiler	% 32	% 35	Muntazam emekli aylığı 9000 gün (25 yıl)-erkek 7200(20 yıl)-kadın	Yaş: 58-kadın 60-kadın ve muntazam emeklilik 9000 gün (25 yıl)	Son 1 yıl	Bütün prim devresi
		% 20 emeklilik % 12 sağlık bakımı	% 20 emeklilik % 15 sağlık bakımı				Yeni prim devresi

Kaynak: Turkey: Selected Issues and Statistical Appendix, Series: IMF Staff Country Report No. 00/14, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk&sk=3408.0>, s.30.

1/ Yeni girenler için. Günler (yıllar) asgari prim dönemini belirtir.

2/ Primlerin dayandığı ücret önceden asgari verilebilir emekli aylığının 1.8 katına denk düşmekteydi. Reformdan sonra azami prim tavanı yasal asgari ücretin 3 katına yakın bir düzeye yükseltilmiştir.

Tablo 29: Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi, 1993-97 Yılları Bütçe Dengesi (MİLYAR TL)

KURUMLAR	1993	1994	1995	1996	1997 Bütçesi
SSK					
Gelir	65.926	100.308	160.894	212.217	359.533
Primler	44.444	65.304	104.100	179.730	328.131
Diğer Gelir	21.482	35.004	56.794	32.488	31.402
Harcamalar	65.925	119.589	220.237	387.863	736.832
Emeklilik Sigortası	48.116	86.046	163.013	299.065	577.587
Sağlık Sigortası	8.919	17.539	35.761	60.327	104.723
Yönetim	1.519	2.841	5.040	7.477	14.440
Diğer Harcamalar (Yatırım Dahil)	7.371	13.164	16.423	20.994	40.547
Fazlalık(+) veya Açık(-)	-	-19.281	-59.343	-175.645	-377.300
BAÇ-KUR					
Gelir	5.217	9.779	19.907	34.114	62.997
Primler	4.876	9.655	19.501	33.743	62.863
Diğer Gelir	341	124	407	371	134
Harcamalar	8.617	19.895	40.788	116.850	213.766
Emeklilik Sigortası	6.773	11.858	21.497	68.154	137.368
Sağlık Sigortası	1.061	2.987	8.044	18.479	42.000
Yönetim	481	831	1.376	3.271	6.868
Faiz	302	4.218	9.870	26.946	23.940
Diğer Harcamalar (Yatırım Dahil)	-	-	-	200	3.590
Fazlalık(+) veya Açık(-)	-3.399	-10.116	-20.881	-82.736	-150.769
EMS					
Gelir	40.197	72.542	139.325	239.703	436.751
Primler	38.341	68.453	133.436	235.060	433.226
Diğer Gelir	1.856	4.089	5.889	4.643	3.525
Harcamalar	44.149	78.597	144.143	282.298	533.284
Emeklilik Sigortası	38.958	67.297	124.480	246.347	470.683
Sağlık Sigortası	3.196	7.522	17.858	32.685	56.738
Diğer Harcamalar (Yatırım Dahil)	1.996	3.778	1.805	3.267	5.863
Fazlalık(+)veya Açık(-)	-3.952	-6.055	-4.818	-42.596	-96.533
Toplam Sosyal Güvenlik Sistemi					
Gelir	111.340	182.629	320.126	486.034	859.281
Primler	87.661	143.412	257.037	448.533	824.220
Harcamalar	118.691	218.081	405.168	787.011	1.483.882
Emeklilik Sigortası	33.032	140.534	273.209	543.422	1.053.053
Sağlık Sigortası	13.176	28.048	61.663	111.491	203.461
Yönetim	2.000	3.672	6.416	10.748	21.308
Harcamaları(EMS Hariç)					
Fazlalık(+)veya Açık(-)	-7.351	-45.452	-85.042	-300.977	-624.602
Notlar	GSMH%				
Toplam Sosyal Güvenlik Sistemi					
Gelir	5.6	4.7	4.1	3.2	3.4
Primler	4.4	3.7	3.3	3.0	3.3
Harcamalar	5.9	5.6	5.2	5.2	5.9
Emeklilik Sigortası	1.7	3.6	3.5	3.6	4.2
Sağlık Sigortası	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8
Yönetim Harcamaları (EMS Hariç)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Fazlalık(+)veya Açık(-)	-0.4	-0.9	-1.1	-2.0	-2.5

Kaynak : "Turkey—Recent Economic Developments and Selected Issues", Series: IMF Staff Country Reports No. 97/110, (Çevirimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk&sk=2426.0>, 20 Nisan 2001, s. 68.

Tablo 30: Türkiye'ye Ait Önemli Emeklilik Göstergeleri, 1992-1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
SSK								
Sigortalıların Sayısı(milyon)	4.274	4.592	5.188	5.645	5.924	6.165	6.876	7.120
% artış	-	7.4	13.0	8.8	4.9	4.1	11.5	3.5
Emeklilerin Sayısı	1.857	1.999	2.175	2.338	2.540	2.732	2.931	3.157
% artış	2.30	2.30	2.39	2.41	2.33	2.26	2.35	2.26
Ortalama Yıllık Emekli Aylığı(milyon TL)	15	24	40	75	143	301	519	871
dolar olarak	2.121	2.195	1.332	1.641	1.766	1.983	1.994	2.079
% artış	-	3.5	-39.3	23.2	7.6	12.3	0.6	4.3
Ortalama Yıllık Prim(milyon TL)	7	10	13	19	47	104	182	314
dolar olarak	953	883	424	420	584	685	700	749
% artış	-	-7.4	-52.0	-1.0	39.2	17.3	2.3	7.0
Emekli Aylığı/prim(Ortalama)	2.2	2.5	3.1	3.9	3.0	2.9	2.8	2.8
SSK Dengesi (GSMH %si olarak)	-0.2	-0.4	-0.8	-1.1	-1.0	-1.3	-1.0	-1.3
T.C. EMEKLİ SANDIĞI								
Sigortalıların Sayısı (bin kişi)	1.850	1.896	1.896	1.880	1.964	2.036	2.072	2.109
% artış	-	2.5	0.0	-0.8	4.5	3.7	1.8	1.8
Emeklilerin Sayısı (bin kişi)	781	828	901	952	1.048	1.114	1.219	1.273
% artış	-	6.0	8.8	5.7	10.1	6.3	9.4	4.4
Sigortalı/emekli	2.37	2.29	2.10	1.97	1.87	1.83	1.70	1.66
Ortalama yıllık emekli aylığı, milyon TL)	19	31	49	89	177	333	554	921
dolar olarak	2.738	2.824	1.636	1.940	2.176	2.196	2.129	2.197
% artış	-	3.1	-42.1	18.6	12.2	0.9	-3.0	3.2
Ortalama Yıllık Prim (milyon TL)	8	14	23	45	94	182	326	556
dolar olarak	1.156	1.233	778	983	1.161	1.201	1.253	1.327
% artış	-	6.7	-36.9	26.4	18.2	3.4	4.3	5.9
Emekli aylığı/prim(ortalama)	2.4	2.3	2.1	2.0	1.9	1.8	1.7	1.7
Emekli Sandığı Dengesi (GSMH %si olarak)	-0.6	-0.7	-0.6	-0.7	-1.1	-0.9	-1.0	-1.2
Bağ-Kur								
Sigortalıların Sayısı	2.891	2.871	2.700	2.769	2.650	2.657	2.908	3.147
% artış	-	-0.7	-6.0	2.6	-4.3	0.3	9.4	8.2
Emeklilerin Sayısı	589	646	687	739	803	957	1.104	1.189
% artış	-	9.7	6.3	7.6	8.7	19.2	15.4	7.7
Sigortalı/emekli (ortalama)	5.5	7.6	7.8	4.1	5.8	4.1	4.3	4.5
Bağ-Kur Dengesi(GSMH %si olarak)	-0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.5	-0.5	-0.9	-0.8
Emeklilik Fonlarının Toplamı								
Sigortalıların Sayısı	9.015	9.359	9.784	10.294	10.538	10.858	11.856	12.376
% artış	-	3.8	4.5	5.2	2.4	3.0	9.2	4.4
Emeklilerin Sayısı	3.227	3.473	3763	4.029	4.391	4.803	5.254	5.619
% artış	-	7.6	8.4	7.1	9.0	9.4	9.4	6.9
Sigortalı/emekli (ortalama)	2.8	2.7	2.6	2.6	2.4	2.3	2.3	2.2
Ağırlıklı Yıllık emekli aylığı (milyon TL)	14	24	40	70	140	284	480	803
dolar olarak	2.079	2.150	1.332	1.528	1.732	1.873	1.845	1.916
% artış	-	3.4	-38.0	14.7	13.4	8.2	-1.5	3.8
Ağırlıklı ortalama yıllık prim (milyon TL)	5	8	12	21	48	104	180	303
dolar olarak	752	729	409	451	590	685	690	723
% artış	-	-3.0	-44.0	10.3	30.9	16.1	0.7	4.8
Emeklilik Aylığı/ prim (ortalama)	2.8	2.9	3.3	3.4	2.9	2.7	2.7	2.6
Üç kurumun toplam dengesi (GSMH %si olarak)	-0.9	-1.3	-1.7	-2.1	-2.6	-2.7	-2.9	-3.3

Kaynak: "Turkey: Selected Issues and Statistical Appendix", Series: IMF Staff Country Report No. 00/14, (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk&sk=3408.0>, 20 Nisan 2001, s.69

¹Tahmin.

ÖZGEÇMİŞ

12.9.1969 tarihinde Midyat'ta doğdum. İlk ve orta öğrenimimi Midyat'ta başlayıp 1987 yılında Kahramanmaraş Lisesinde tamamladım. Aynı yıl İ.Ü. İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünü kazanıp 1991 yılında mezun oldum. Aynı yıl İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, Sosyal Siyaset Bilim Dalında Yüksek Lisansa başlayıp 1994'te "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Nüfus Kapsamı" adlı teze mezun olduktan sonra aynı Enstitünün Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalında Doktora programına başladım. "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye" adlı Doktora tezini hazırlamış bulunmaktayım. Üniversite öğrencilik yıllarımdan başlayarak 1991 yılına kadar Topkapı Vergi Dairesi'nde Sözleşmeli Personel statüsünde memur olarak çalıştım. 5.1.1993-30.5.1994 tarihleri arası İhlas Holding Genel Merkezinde Yönetici Asistanlığı yaptım. 13.5.1994-23.12.1994 tarihleri arasında Dumlupınar Üniversitesinde Okutman olarak görev yaptım.. 2.1.1995- tarihinden itibaren Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde İktisat Politikasında Araştırma Görevlisi olarak görev yapıyorum. Bildiğim diller Almanca ve İngilizce'dir. 2547 sayılı YÖK Kanunun 35. maddesi uyarınca Kasım 2001'den itibaren İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü'ne Araştırma Görevlisi olarak atanmış bulunmaktayım. Bilimsel Yayınlarım şunlardır:

Türk Cumhuriyetlerinde Yeniden Yapılanma ve Türkiye'nin Dış Politikası, TMKV Türk Cumhuriyetleri Yarışması Üçüncülük Ödülü(1992).

"Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Sisteminin Bugünkü Yapısı," Kocaeli Üniversitesi hukuk Fakültesi Dergisi, (1997), Yıl.1, Sayı .1.