

T. C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
İktisat Anabilim Dalı

Doktora Tezi

**TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE
YAPISAL DÜZENLEMELERİN ETKİNLİĞİ**

Bilge KARADAĞ ERDEM

2502040083

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Gülden ÜLGİN

İstanbul 2010



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ



TEZ ONAYI

Enstitümüz **İKTİSAT** Anabilim Dalı'nda **2502040083** numaralı **BİLGE KARADAĞ ERDEM**'in hazırladığı **“Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Sistemi ve Yapısal Düzenlemelerin Etkinliği”** konulu **YÜKSEK LİSANS- / DOKTORA TEZİ** ile ilgili **TEZ SAVUNMA SINAVI**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 28.Maddesi **13.10.2010 Çarşamba** günü saat: **11.00'de** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **.....Kabula.....** ne* **OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.GÜLDEN ÜLGEN	Kabul	
PROF.DR.MEHTAP ÖZDEĞER	Kabul	
PROF.DR.ERİŞAH ARICAN	KABUL	
DOÇ.DR.SAYHUN DOĞAN	Kabul	
YRD.DOÇ.DR.SELMAN YILMAZ	Kabul	

ÖZ

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE YAPISAL DÜZENLEMELERİN ETKİNLİĞİ

Bilge KARADAĞ ERDEM

Sosyal güvenlik sistemi, insanlık tarihi kadar eski olmasına rağmen aslında kurumsal anlamda sanayileşmenin ve ekonomik kalkınmanın bir sonucudur. Türkiye’de ise kurumsal anlamda sosyal güvenlik sistemi ve kurumları II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde oluşturulmaya başlanmıştır. Türk sosyal güvenlik sistemi oldukça genç olmasına rağmen, bugün itibariyle sistem finansal anlamda sürdürülemez hale gelmiştir. Bu sonuçla mücadele için, yapılan yapısal düzenlemeler genellikle sigortalıların haklarının azaltılması ve hak etme kriterlerinin zorlaştırılması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Oysa ekonomik kalkınmanın bir sonucu olan sosyal güvenlik sisteminde, sadece sigortalılar üzerinden yapılan yapısal düzenlemeler ile finansman sorununa çözüm aramak, istenen sonuca kalıcı çözüm sağlamayacaktır.

Çalışmanın teori kısmında bu perspektiften yola çıkarak, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin ekonomik ve yapısal sorunlarına değinilmiştir. Bazı makro ekonomik parametrelerin ve sistemin yapısal özelliklerin sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkileri teorik ve ampirik olarak analiz edilmiştir.

Ayrıca çalışma kapsamında anket tekniği kullanılarak bir araştırma yapılmıştır. Anket hizmet sektöründe faaliyet gösteren medya ve finans çalışanlarına yönelik olmuştur. Araştırmanın amacında teorik çerçevede aktardığımız bazı makro ekonomik ve sistemsel sorunların sosyal güvenlik sistemine yansımalarının katılımcılar tarafından nasıl algılandığının analizi yapılmıştır.

ABSTRACT

SOCIAL SECURITY SYSTEM IN TURKEY AND EFFICIENCY OF STRUCTURAL REGULATIONS

Bilge KARADAĞ ERDEM

The social security system is as old as human history although, in fact it is a result of industrialization and economic development. In Turkey, the institutional sense of social security systems and institutions had been established after the World War II period. Although the Turkish social security system is very young, as of today the system has become financially unsustainable. To combat this result, the structural regulations generally reduce the rights of insured. However, as a result of economic development and social security system, only the structural regulations of the insured to seek solutions to the problem of financing cannot provide a permanent resolution towards the desired outcomes.

Based on the theory part of the thesis, from this perspective, the economic and structural problems of the social security system in Turkey have been mentioned. Some macro-economic parameters and structural features of the system on the effects of the social security system have been analyzed theoretically and empirically.

Within the framework of the thesis, research has been conducted by using the survey technique. The main target group of the survey is media and the finance sector's employees, as part of the service industry. In this empirical survey, how participants perceive the reflections of certain macro-economic and systematic issues of the social security system were analyzed, which was mentioned within a theoretical framework of the thesis.

ÖNSÖZ

Dünyada gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin sosyal güvenlik sistemi sorunlar yaşamaktadır. Bu yaşanan sorunların sonuçları, her iki ülke grubunda benzer olmakla beraber, sorunların sebepleri birbirinden farklıdır. Gelişmiş ülkeler genel anlamıyla ekonomik kalkınma sorunun çözmüş ve olgunlaşmış bir sosyal güvenlik sistemine sahiptirler. Ancak bu ülke gruplarında ortaya çıkan demografik sorunlar, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmaktadır. Bu nedenle bu ülke gruplarında, sorunların çözülmesi için yapılan yapısal düzenlemeler, sigortalıların ivazlarının azaltılması, hak etme kriterlerinin zorlaştırılması gibi, istenen sonuçların elde edilmesine katkı sağlayabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal güvenlik sistemlerinin yaşamış olduğu sorun, gelişmiş ülkelere daha farklıdır. Öncelikle bu ülke grupları henüz ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirememiştir. Unutulmamalı ki, sosyal güvenlik sistemi ekonomik kalkınmanın bir sonucudur. Bu nedenle ekonomik kalkınmasını henüz gerçekleştirememiş bu ülke gruplarında da kurumsallaşmış ve olgunlaşmış bir sosyal güvenlik sistemi yer almamaktadır. Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşadıkları ve gelecekte de yaşayacakları öngörülen demografik tehdit, yaşlı nüfusun olumsuz etkisi, gelişmekte olan ülke grubunda bulunmamaktadır. O nedenle, gelişmiş ülkelerin kendi sistemleri için uyguladıkları çözüm önerileri, gelişmekte olan ülke gruplarının sorunlarına kalıcı çözümler üretememektedir.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin yaşamış olduğu sorunlar da, gelişmekte olan ülke gruplarının yaşamış olduğu sorunlarla paralellik arz etmektedir. Ancak Türkiye’de sosyal güvenlik sistemine ve yaşanan finansal sorunlara ilişkin yapılan tüm çalışmalar genellikle sosyal güvenlik kurumlarının ya da sigortalıların “olumsuz davranışlarından” yola çıkılarak analiz edilmekte ve bu duruma ilişkin önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle ülkenin makro ekonomik sorunları görmezden gelinerek, sadece sigortalıların hakları üzerinde oynanan yapısal düzenlemeler kalıcı çözümler yaratamamaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin yaşamış olduğu sorunlar, istikrarsız ekonomik büyüme, ekonomik kalkınmadaki yetersizlik, kayıt dışı istihdamın yaygınlığı, yüksek işsizlik oranları gibi makro ekonomik sorunlar ve sosyal güvenlik kurumlarının yapısal sorunları, özerk yönetimin olmaması, verimsiz fon yönetimi, sigorta ilkelerine aykırı işleyiş tarzı, sosyal güvenlik sistemini sürdürülemez hale getirmiştir. O nedenle yapılan bu çalışmada ülkenin içerisinde yer alan bazı kronik makro ekonomik sorunların ve sosyal güvenlik kurumların yapısal sorunlarının, sistem üzerindeki yıkıcı etkileri analiz edilmiştir.

Tez çalışması sırasında bana vermiş oldukları manevi destekten dolayı öncelikli olarak sonsuza dek yaşayacak olan canım babam Hüseyin KARADAĞ ve fedakar annem Nimet KARADAĞ ile çok değerli eşim Efe Selim ERDEM’e teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca bu süreçte benden desteğini hiçbir zaman esirgemeyen çok değerli hocam ve saygıdeğer büyüğüm Sayın Prof. Dr. Gülden ÜLGEN sonsuz minnet ve teşekkürlerim sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	i
ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar LİSTESİ.....	xii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xvi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xviii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı	6
1.1.1. Sosyal Güvenliğin Amacı ve Önemi	11
1.1.2. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Riskler	13
1.2. Sosyal Güvenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi	14
1.2.1. Paternalistik Dönem: Sanayi Devrimi Öncesi Dönem	14
1.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminde İlk Sosyal Sigorta Dönemi: 1880-1914 Dönemi	23
1.2.3. I. ve II. Dünya Savaşları Arası Dönem: 1914–1945 Dönemi .	30
1.2.4. Sosyal Güvenlik Sistemin Altın Çağı: II Dünya Savaşından 1970'lere Kadar Olan Dönem	36
1.2.5. Sosyal Güvenlik Sisteminde Bunalımlı Yıllar: 1970'ler ve Sonrası Dönem	41
1.3. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yapısı: Kurumsal, Hizmet Sunumu ve Finansman Yapısı.....	44
1.3.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Kurumsal Yapısı	44
1.3.1.1. Sosyal Sigortalar	44
1.3.1.2. Sosyal Yardımlar	47
1.3.1.3. Sosyal Hizmetler	50

1.3.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Hizmet Sunumu	51
1.3.2.1. Primli Sistemlerde Hizmet Sunum Yöntemleri.....	51
1.3.2.1.1. Tanımlı Fayda	51
1.3.2.1.2. Tanımlı Katkı	52
1.3.2.2. Primsiz Sistemlerde Hizmet Sunum Yöntemleri	52
1.3.3. Sosyal Güvenliğin Finansmanı	53
1.3.3.1. Sosyal Güvenliğin Finansman Kaynakları	53
1.3.3.1.1. Primler	55
1.3.3.1.2. Vergiler	55
1.3.3.1.3. Diğer Kamu Gelirleri	56
1.3.3.2. Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri	56
1.3.3.2.1. Dağıtım Yöntemi	57
1.3.3.2.2. Fonlama Yöntemi	58

İKİNCİ BÖLÜM

GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE YAPISAL DÜZENLEMELERİN EKONOMİK VE SOSYO- EKONOMİK NEDENLERİ

2.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemi ve Yapısal Düzenlemelerin Nedenleri	59
2.1.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapısal Düzenlemelerin Ekonomik Nedenleri.....	63
2.1.1.1. Gelişmiş Ülkelerde Ekonomik Durgunluk	63
2.1.1.2. Gelişmiş Ülkelerde Artan Bütçe Açıkları	68
2.1.1.3. Artan Sosyal Transfer Harcamaları	69
2.1.1.4. Ekonomik Felsefede Dönüşüm: Neo-Liberal İktisat Politikaları ve Sosyal Devlet Anlayışı	73
2.1.1.5. Küreselleşme	75
2.1.2. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapısal Düzenlemelerin Sosyo-Ekonomik Nedenleri	79
2.1.2.1. Demografik Nedenler	79

2.1.1.2.	Aile Yapısındaki Değişim	88
2.1.1.3.	Farklılaşan İşgücü ve Atipik İstihdam	90
2.2.	Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemi ve Yapısal Düzenlemelerin Nedenleri	93
2.2.1.	Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapısal Düzenlemelerin Ekonomik Nedenleri	94
2.2.1.1.	Ekonomik Kalkınmadaki Sorunlar	94
2.2.1.2.	Bütçe Açıkları	95
2.2.1.3.	Yapısal Uyum Programlarının Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerindeki Etkisi	97
2.2.1.4.	Amacına Ulaşmayan Transfer Harcamaları	102
2.2.1.5.	Kayıt Dışı İstihdamın Yaygınlığı	103
2.2.2.	Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapısal Düzenlemelerin Sosyo-Ekonomik Nedenleri	107
2.2.2.1.	Demografik nedenler	107
2.2.2.2.	İstihdam ve işsizlik sorunu	113

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN SORUNUNU GİDERMEYE YÖNELİK YAPISAL DÜZENLEMELER

3.1.	Parametrik Yasal Düzenlemeler	123
3.1.1.	Emeklilik Yaşının Yükseltilmesi	123
3.1.2.	Prim Oranlarının Artırılması	126
3.1.3.	İvaz Kökenli Yapısal Düzenlemeler	130
3.1.4.	Finansal Modellemede Yeni Yaklaşımlar	132
3.2.	Sistematik Yapısal Düzenlemeler	133
3.2.1.	Kavramsal Tanımlı Katkı Planları	134
3.2.2.	Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özelleştirme	134
3.2.2.1.	Özelleştirme Kavramı ve Sosyal Güvenliğe Yansıması	135
3.2.2.2.	Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özelleştirmenin Gerekliği	136

3.2.2.3.	Emeklilik Sistemlerinin Özelleştirilmesine Yönelik Temel Referans: 1994 Dünya Bankası Raporu	138
3.2.2.4.	Dünya Bankası'na Yönelik Eleştiriler.....	144
3.3.	Sistematik Yapısal Düzenlemelerin Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerinde Yarattığı Etkinin Ülke Örnekleriyle Karşılaştırılması	149
3.3.1.	Amerika Birleşik Devletleri.....	149
3.3.1.1.	ABD Özel Emeklilik Sistemi	151
3.3.1.1.1.	Maaş Esaslı Emeklilik Planları.....	151
3.3.1.1.2.	Katkı Payı Esaslı Emeklilik Planları	153
3.3.1.1.2.1.	Kişisel Emeklilik Planları (IRA)	154
3.3.1.1.2.2.	Kişisel Emeklilik Planları (ROTH-IRA)	155
3.3.1.1.2.3.	Basitleştirilmiş Emeklilik Planları.....	155
3.3.1.1.2.4.	Çalışanları Tasarrufa Yöneltilme Amaçlı Emeklilik Planları.....	156
3.3.1.1.2.5.	401 (K) Planları	156
3.3.1.1.2.6.	Serbest Meslek Sahipleri Emeklilik Planları (Keogh Plan)	158
3.3.2.	Şili: Sosyal Güvenlik Sisteminde Marjinal Bir Uygulama.....	159
3.3.2.1.	Şili'de Emeklilik Sisteminin Yapısı.....	162
3.3.2.2.	Emekli Olma Koşulları.....	165
3.3.2.3.	Yeni Emeklilik Sisteminin Getirdikleri.....	166
3.4.	Krizin Özel Emeklilik Fonları Üzerindeki Etkisi.....	176

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ: GELİŞİMİ, FİNANSMAN SORUNLARI VE YAPISAL DÜZENLEMELERİN ETKİNLİĞİ VE KALICI ÇÖZÜM YOLLARI

4.1.	Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi	183

4.1.1.	Osmanlı'da Sosyal Güvenlik Sistemi	183
4.1.1.1.	Aile İçi Yardımlaşma	184
4.1.1.2.	Meslek Teşekkülleri Çerçevesinde Yardımlaşmanın Sağlanması	184
	4.1.1.2.1. Ahilik Teşkilatı	184
	4.1.1.2.2. Lonca Teşkilatı	185
4.1.1.1.	Sosyal Yardımlar İle Yardımlaşma.....	186
4.1.2.	Türkiye Cumhuriyeti'nde Sosyal Güvenliğin Gelişimi.....	188
4.1.3.	Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sisteminde Mevcut Durum	193
4.2.	Sosyal Güvenlik Sisteminde Finansman Sorunun ve Yapısal Düzenlemelerin Nedenleri	194
4.2.1.	Finansman Sorunun Ekonomik Nedenleri	194
4.2.1.1.	İstikrarlı ve Sürdürülebilir Büyümenin Gerçekleşmemesi.	194
4.2.1.2.	İstihdam Yaratan Büyüme Politikalarının Geliştirilememesi	197
4.2.1.3.	İstihdam Yapısı ve İşgücüne Katılım Oranı Düşüklüğü	201
4.2.1.4.	Kayıt Dışı Ekonomi ve İstihdam.....	205
4.2.2.	Finansman Sorunun Yapısal Nedenleri	208
4.2.2.1.	Erken Emeklilik Uygulamaları ve Aktif Pasif Oranların Düşmesi	208
4.2.2.2.	İdari ve Mali Özerkliğin Olmaması	212
4.2.2.3.	Sosyal Güvenlik Fonlarının Verimsiz Kullanımı.....	214
4.2.2.4.	Prim Tahsil Sorunu.....	217
4.2.2.5.	Prime Esas Kazanç Tutarlarının Düşüklüğü ve Kazancın Olduğundan Düşük Beyan Edilmesi	220
4.2.2.6.	Prim Gecikme Cezalarına Sıklıkla Getirilen Aflar	221
4.2.2.7.	Borçlanma yasalarının çıkarılması	224
4.3.	Türk Sosyal Güvenlik Sistemindeki Yapısal Düzenlemelerin Ana Parametreleri ve Gerekçesi	225
4.3.1.	4447 Sayılı Kanun	225
4.3.1.1.	4447 Sayılı Kanunun Ana Parametreleri.....	225

4.3.1.1.1.	Sosyal Sigorta Kurumlarının Gelirlerini Artırıcı Değişiklikler	226
4.3.1.1.2.	Sosyal Sigorta Kurumlarının Giderlerini Azaltan Değişiklikler	226
4.3.1.1.3.	Diğer Değişiklikler	227
4.3.2.	5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	228
4.3.2.1.	5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun Ana Parametreleri	231
4.3.2.1.1.	Emekli Olma Yaşı	231
4.3.2.1.2.	Prim Ödeme Gün Sayısı	232
4.3.2.1.3.	Aylık Bağlama Oranı ve Yaşlılık Aylığının Hesaplanması	232
4.3.2.1.4.	Güncelleme Katsayısı	233
4.4.	Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapılan Yapısal Düzenlemenin Gerekçelerinin Değerlendirilmesi	233
4.4.1.	Finansman Sorunu	234
4.4.2.	Borç Stoku	237
4.4.3.	Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsam Sorunu	238
4.4.4.	Demografik Etkiler	239
4.5.	Gerçekleştirilen Yapısal Düzenlemelerin Etkinliği	241
4.6.	Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorununa Kalıcı Çözüm Yolları ..	244
4.6.1.	İstihdam Arttırıcı ve İşsizlikle Mücadele Politikalarının Geliştirilmesi	244
4.6.2.	Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele	247
4.6.3.	Kayıt Dışı İstihdamla Çözüm Yaratıcı Mücadele Yolları.....	249
4.6.3.1.	Nüfus Artışının Kontrol Altına Alınması.....	249
4.6.3.2.	İç Göçün Önlenmesi.....	250
4.6.3.3.	İşsizlikle Mücadele Edilmesi	252
4.6.4.	Sosyal Güvenlik Sisteminde Özerk Yönetimin Sağlanması.....	252

4.7. Türkiye’de Bazı Makro Ekonomik Sorunların Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Finansman Sorunu Üzerindeki Etkisi: (Anket Çalışmasının Değerlendirilmesi)	256
4.7.1. Araştırmanın Amacı.....	256
4.7.2. Araştırmanın Kapsamı	256
4.7.3. Araştırmanın Yöntemi	257
4.7.4. Elde Edilen Bulguların Değerlendirilmesi.....	258
4.7.4.1. Katılımcıların Demografik Özellikleri	258
4.7.4.2. Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Olma ve Kayıt dışı İstihdam	260
4.7.4.3. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorunu Olarak İşsizliğin Değerlendirilmesi	262
4.7.4.4. Türkiye’de Ekonomik Büyümeye İlişkin Değerlendirme ..	265
4.7.4.5. Sosyal Güvenlik Kurumunun Yönetsel ve Yapısal Özelliklerinin Değerlendirilmesi.....	267
4.7.4.6. Sosyal Güvenlik Harcamalarının Bütçe Harcamaları İçerisinde Değerlendirilmesi	272
4.7.4.7. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorununun Nedenleri	274
4.7.4.8. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorununun Çözüm Yolları.....	275
4.7.5. Bulguların Karşılaştırılmasına Ait Yorumlar	277
SONUÇ	284
KAYNAKÇA	290
EK 1- ANKET	315
ÖZGEÇMİŞ	

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo No	Tablo Adı	Sayfa
Tablo1:	Çeşitli Ülkelerde Sosyal Güvenlik Programlarına Başlangıç	28
Tablo 2:	OECD Ülkelerinde Sosyal Sigortaya Giriş	29
Tablo 3:	Yıllar İtibariyle Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%)	62
Tablo 4:	1960–1990 Makro Ekonomik Göstergeler	65
Tablo 5:	Altı OECD Ülkesinde 1933–1983 Yılları Arasında İşsizlik Oranının Toplam İşgücüne Oranı (%)	66
Tablo 6:	1970–2007 Yılları Arasında Bazı OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranı (%)... ..	67
Tablo 7:	Çeşitli Ülkelerde Transfer Harcamalarının 1950–1977 Arası Dönemde GSYİH' ya Oranı	70
Tablo 8:	OECD Ülkelerinde 1960–2007 Yılları Arasında Yaş Yapısının Toplam Nüfus İçersindeki % Oranı.....	82
Tablo 9:	OECD Ülkelerinde 1997–2007 Yılları Arasında Kadın ve Erkek Doğumdan İtibaren Yaşam Beklentileri	83
Tablo 10:	OECD Ülkelerinde Yaşam Beklentisi	84
Tablo 11:	Gelişmiş Ülkelerde Yaşlı Bağımlılık Oranı 1990–2030.....	86
Tablo 12:	Emeklilere Yapılacak Harcamaların GSMH' ya Oranı (%)	87
Tablo 13:	Yaş Gruplarının, Ülke Grupları İçerisinde Yüzdesel Olarak Yıllar İtibariyle Dağılımı (1950, 1975, 2005, 2025, 2050)	111
Tablo 14:	Dünyada, Ülke Grupları İçerisinde Ve Bazı Önemli Alanlara Ortalama Yaş 1950–2005–2050.....	112
Tablo 15:	Yıllar İtibariyle Dünyada ve Bölgeler Arasında İstihdamın Toplam Nüfusa Oranı % (1998, 2007, 2008)	114
Tablo 16:	Yıllar İtibariyle Dünyada ve Bölgeler Arasında İşsizlik Oranları (1998, 2007, 2008)	116
Tablo 17:	Yıllar İtibariyle Dünyada ve Bölgeler Arasında İstihdamın Sektörel Dağılım Oranları (1998, 2007, 2008)	117
Tablo 18:	Hassas/ Savunmasız İstihdamın Toplam İstihdam İçerisindeki Oranı	119

Tablo 19: Seçilmiş Bölgelerde Nüfusun Yaş Grupları ve Tahmini İşgücü Artışının Dağılımı	121
Tablo 20: OECD Ülkeleri Emekli Olma Yaşları	125
Tablo 21: Kamu Emeklilik Sigortası Prim Oranları (1967–1995)	127
Tablo 22: OECD Ülkelerinde Gelir Vergisi, İşveren ve Çalışanların Sosyal Güvenlik Katkısı	129
Tablo 23: Dünya Bankası'nın Üç Basamaklı Emeklilik Sistemi Önerisi	143
Tablo 24: Şili'de Tasarruflar ve Yatırım GSYİH'ya Oranı (%)	148
Tablo 25: Şili'de 1980 Öncesi Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelirleri, Giderleri ve Bütçe Açıklarını Değeri, (milyon Peso) GSMH'ya Oranı (%)	160
Tablo 26: Şili Yeni Emeklilik Sisteminin Karakteristiği	164
Tablo 27: Şili'de Emeklilik Fonlarının Portföy Dağılımı (1981–2003)	168
Tablo 28: Elektrik, Telekomünikasyon, Doğal Gaz ve Su Sektörlerine Yatırım Yapan Emeklilik Fonlarının Değeri ve Oranları (29 Mayıs 2009 tarihi itibarıyla)	169
Tablo 29: Şili'de 1975–2000 Yılları Arasında Emeklilik Sisteminin Katılımcılarının Yapısı	171
Tablo 30: 2008 Yılında Bazı OECD Ülkelerinin Emeklilik Fonlarının Yatırım Kategorileri (%)	179
Tablo 31: Yıllar İtibarıyla Ekonomik Göstergeler: Nüfus, İstihdama Katılım, İşgücü, İstihdam, İşsizlik ve Büyüme Oranları.....	199
Tablo 32: Yurtiçi İşgücü Piyasasının Yapısı (Bin Kişi)	202
Tablo 33: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu 2008 Eylül	207
Tablo 34: Türkiye'de Emeklilik Yaşında ilişkin Yapılan Düzenlemeler.....	210
Tablo 35:Bağımsız Çalışanlar Kapsamındakilerin Prim Tahsilat Oranları (Milyon TL)	218
Tablo 36: Hizmet Akdi İle Çalışan Sigortalılarını Çalıştıran İşverenlerden Kurumun Prim Alacağı Miktarı (TL)	219
Tablo 37: Bağımsız Çalışanların (1479–2926) Kapsamındaki Sigortalıların Prim Tutarları.....	221

Tablo 38: Hizmet Akdi İle İşçi Çalıştıran İşverenlerden Türkiye Geneli Birikmiş Kurum Alacakları, 2007/Aralık Ayı Dahil Prim Aslı+ 2008/Nisan Gecikme Zammı	223
Tablo 39: Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000–2009 (% olarak)	235
Tablo 40: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri 2006–2009	236
Tablo 41: Sosyal Güvenliğin Kapsamı	239
Tablo 42: Yıllar İtibariyle Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi (Bin TL)	242
Tablo 43: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri ve GSMH’ya oranı (1998–2010) Bin TL	243
Tablo 44: İBBS-Düzey 1 Bölgelerin Aldığı Göç, Verdiği Göç, Net Göç Ve Net Göç Hızı (2008–2009 Dönemi)	251
Tablo 45: Demografik Özellikler	258
Tablo 46: Katılımcıların Mesleki Kariyerleri	259
Tablo 47: Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Mısınız?	260
Tablo 48: Çalışma Sürenizin Ne Kadarını Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Geçirdiniz?	261
Tablo 49: Elinizde İmkan Olsa Sosyal Güvenlik Kurumuna Prim Ödememeyi Tercih Eder Misiniz?	261
Tablo 50: Kayıt Dışı İstihdam Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Geleceği İçin:	261
Tablo 51: Ücretinizi Ne Şekilde Alıyorsunuz?	262
Tablo 52: Yüksek İşsizlik Oranları Sosyal Güvenlik Sisteminin Önemli Gelir Kalemi Olan Sosyal Güvenlik Prim Gelirlerinin Elde Edilmesini Engellemekte ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir Gider Dengesini Bozmaktadır.....	263
Tablo 53: Türkiye Genç ve Çalışabilecek Olan Bir Nüfusa Sahip Olmasına Rağmen, Bu Nüfusun Sadece %41,2’si İstihdam Ediliyor Olması Sistemin Gelir Gider Dengesi Üzerinde Olumsuz Etkiye Sahiptir.	263
Tablo 54: Yüksek İşsizlik Oranları Hem Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Gelirlerini Azaltmakta Hem de İşsizlik Sigortası ya da Sosyal Yardımlarla Sistemin Giderlerini Arttırmaktadır.	264
Tablo 55: İşsizlik Oranları Düşse Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorunun Azalacaktır	265

Tablo 56: İşsizlik Sorunu Çözülse, Sizce Sosyal Güvenlik Sistemin Gelirleri Artar Mı?	265
Tablo 57: Türkiye’de Özellikle Geçmiş Yıllarda Yüksek Oranlı Ekonomik Büyümenin Gerçekleşmiş Olması İşsizlik Oranları Üzerinde Azaltıcı Etki Yapmıştır	266
Tablo 58: Ekonomik Büyüme Denildiğinde Aklınıza İlk Olarak Ne Gelmektedir?	266
Tablo 59: Türkiye Ekonomisinin İstikrarlı Bir Büyümesi Olduğunu Düşünüyor Musunuz?	267
Tablo 60: Sosyal Güvenlik Sisteminin Kolay ve Anlaşılır Olduğunu Düşünüyorum.	268
Tablo 61: Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Tahsil Edilen Primlerin İyi Yönetildiğini Düşünüyorum.	268
Tablo 62: Sosyal güvenlik kurumu, topladığı primleri piyasa koşullarında, daha profesyonel yönetse, sistemin finansman sorunun azalacağını düşünüyorum.	269
Tablo 63: Emekliliğim İçin Toplanan Primlerin Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından İyi Yönetildiğini Düşünüyorum.	270
Tablo 64: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Sadece, Sigortalılar İçin Kullanıldığını Düşünüyorum.	271
Tablo 65: Sosyal Güvenlik Sistemini Güvenilir Buluyorum.	271
Tablo 66: Sosyal Güvenlik Primi Dendiğinde Aklınıza İlk Olarak Ne Gelmektedir.	272
Tablo 67: Devletin Genel Bütçesinin Gelirleri Artabilse, Sosyal Güvenlik Harcamaları Daha Az Yük Teşkil Edecektir.	273
Tablo 68: Sosyal Güvenlik İçin Yapılan Harcamalar Devlet Bütçesinde Yük Teşkil Etmektedir.	274
Tablo 69: Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorununun Nedenleri	274
Tablo 70: Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorunu En Fazla Etki Eden (İlk 5)	275
Tablo 71: Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorunu En Az Etki Eden (İlk 5)	275
Tablo 72: Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorununun Çözüm Yolları	276
Tablo 73: Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorunlarının Çözülmesi İçin En Fazla Etkili Olanlar (İlk 4)	276
Tablo 74: Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorunlarının Çözülmesi İçin En Az Etkili Olanlar (İlk 4)	277

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik No	Grafik Adı	Sayfa
Grafik 1:	Dünya Üzerindeki Kayıt Dışının Toplam İstihdama Göre Oranı (%)	105
Grafik 2:	İşgücünün Beceri Düzeyine Göre, Kayıt Dışı İstihdamın Toplam İstihdama Oranı (%).....	106
Grafik 3:	Toplam Dünya Nüfusun Ülke Gruplarına Göre Dağılımı: 1980, 1998, 2015	108
Grafik 4:	Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Yaşam Piramidi (1950, 2005, 2050)	109
Grafik 5:	Genç İşgücünün Bölgesel Dağılımı	120
Grafik 6:	2030 Yılında Farklı Ülke Gruplarında 60 Yaş Üzeri Nüfusun % Oranı	139
Grafik 7:	Şili’de Emeklilik Fonlarının GSMH Oranı (%).....	167
Grafik 8:	Yıllar İçerisinde Emeklilik Fonlarının Fon Performansları.....	170
Grafik 9:	Emeklilik Sisteminin Katılımcılarının ve Çalışanların Karşılaştırılması	172
Grafik 10:	AFP Sisteminin Ücretli Çalışanları Ve Bağımsız Çalışanları Kapsama Oranı.....	173
Grafik 11:	Ekonomik Kriz ve Onun Mali Etkileri	176
Grafik 12:	2008 Yılında Özel Emeklilik Fonlarının Değer Kayıpları (%)	178
Grafik 13:	Özel Emeklilik Fonlarının Emeklilik Dönemi Finansmanındaki Yeri (%)..	181
Grafik 14:	Yıllar İtibariyle Gayri Safi Milli Hasıla Yüzde Değişimi (1990–2009)	195
Grafik 15:	Yıllar İtibariyle Sektörlerin Büyüme Hızları.....	196
Grafik 16:	Yıllar İtibariyle Büyüme Oranları İle İşsizlik Oranlarının Karşılaştırması..	200
Grafik 17:	Yurtiçi İşgücü Piyasasının Yapısı (Bin Kişi)	203
Grafik 18:	2002-Şubat 2010 Tarihleri Arasında Aktif/Pasif Oranları	211

Grafik 19: Yıllar İtibariyle Toplam Borç Stoku İle Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferlerin Karşılaştırılması (2000–2009 3. Çeyrek verileri)	237

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
A.B.D.	: Amerika Birleşik Devletleri
AFP	: Emeklilik Fon Yönetimi
Bağ-Kur	: Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ERISA	: Çalışanların Emeklilik Gelirini Güvence Kanunu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
FICA	: Federal Sigorta Katkı Payı Yasası
FUTA	: Federal İşsizlik Vergisi Yasası
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
INP	: Ulusal Emeklilik Fonu
IRA	: Kişisel Emeklilik Hesapları
KADİM	: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TUSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
SSA	: Social Security Administration
SSK	: Sosyal Sigorta Kurumu
SYDTF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

GİRİŞ

“En mükemmel yönetim sistemi, mümkün olan azami mutluluğu, azami sosyal güvenliği ve azami siyasi istikrarı yaratabilendir.”

Simon Bolivar

İnsan, hayata gözünü açmasıyla; fiziksel ve sosyal bir takım sorunlarla karşı karşıya kalmaya başlar. Kendisini bu sorunların içinde bulan insan, çözüm bulmak için mücadele eder. Fakat bu mücadelede insanın yalnız kalması düşünülemez. Bu nedenle de sosyal güvenlik sistemlerine olan ihtiyaç insanlıkla tarihi kadar eskidir.

Sanayi devrimine kadar kurumsallaşmasını sağlayamamış, bir anlamda sosyal yardım kavramı ve gönüllük iradesiyle yerine getirilmeye çalışılan sosyal güvenlik kavramı, kurumsal gelişiminin sanayi devrimi sonrasında gerçekleştirmiştir. Bununla beraber Fransız Devrimi de sosyal güvenlik kavramının felsefi alt yapısını oluşturmuştur. Montesquieu'nun “Sokakta dağıttığımız sadaka ile devlet yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz; devlet tüm vatandaşlara belli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür.” ifadesi devlet ile birey arasındaki ilişkiye sadaka kültüründen farklı olarak kurumsal bir perspektif kazandırmıştır.

Sanayi devrimi, Avrupa ülkelerinde büyük ekonomik ve toplumsal değişimlere yol açmıştır. Bu değişim emek sermaye çelişkilerini açığa çıkarmıştır. Artık sanayileşmiş ülkeler için, işçi sınıfının yaşadığı sorunlar, toplumsal sorun haline gelmiştir. Bu gelişmeler sonucunda 1881 tarihinde Alman Şansölyesi Bismarck tarafından ilan edilen fermanla sosyal güvenlik sisteminin ilk kurumsal düzenlemesi ortaya çıkmıştır. Bu fermanda, ülkede iç barısı sağlamak ve yardıma muhtaç kişileri daha çok sosyal güvenliğe kavuşturmak amacıyla, ülkede sosyal güvenlik yasaları çıkarılacağı duyurulmuştur. Ve bu trend tüm sanayileşmiş ülkelerde yavaş yavaş uygulama alanı bulmuştur.

Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal anlamda gelişimi I. Dünya Savaşına kadar devam etmiştir. Ancak I. Dünya Savaşının başlaması bu süreci sekteye

uğratmıştır. Bu durum II. Dünya Savaşının sonuna kadar devam etmiştir. Ancak bu dönemde 1929 dünya bulanımın yaratmış olduğu tahribat, özellikle krizden en çok etkilenen ülke olan ABD için, beraberinde çözüm arayışlarını da getirmiştir. Mevcut duruma müdahale Başkan Franklin D. Roosevelt tarafından çıkartılan, 14 Ağustos 1935 tarihli yasa, çağdaş anlamdaki sosyal güvenliğin ilk ortaya çıkış ve hukuk düzeni tarafından benimsenişinin simgesi olarak değerlendirilmektedir.

II. Dünya Savaşından sonra, ekonomik ve sosyal güvensizliğin doğurduğu acı sonuçlarını gören tüm milletler; ekonomik ve sosyal adaleti gerçekleştirmeden, sürekli bir barışa ulaşmalarının mümkün olmadığının farkına vardılar. Bu dönem sosyal güvenlik sisteminin “Altın Çağı” olarak adlandırılmaktadır. Devletler gelişmişliklerinin göstergesi olarak, sosyal refah kriterlerinin zenginliklerini öne sürmektedirler.

Sosyal güvenlik sistemin Altın Çağ’ı 1970’li yıllarla beraber dağılmaya başlamıştır. Bir zamanların zenginlik göstergesi olan sosyal güvenlik harcamaları, artık devletler için “bir yük” ve “hantallık” göstergesi olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu algılamanın ortaya çıkmasında görünür ilk neden 1970’li yıllarda yaşanan Petrol Krizlerinin ülke ekonomilerinde ve devlet bütçelerinde yarattığı tahribattır. Kriz ortamı öncelikle devletlerin ekonomi politikalarını değiştirmiş, Keynesyen ekonomi politikalarının yerini Fredman’ın öncülüğünü yaptığı neo-liberal ekonomi politikaları almıştır. Böylece devletler cömert sosyal güvenlik harcamalarını kısımaya ve hak etme kriterlerini ağırlaştırmaya başlamışlardır.

Gelişmiş ülkelerde kurumsal yapısını oluşturan ve Altın Çağı’nı yaşayan sosyal güvenlik sistemi, gene gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan yeni eğilimlerle tartışılmaya başlanmıştır. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin sorgulanır hale gelmesindeki en önemli neden, artık bu harcamaların devlet bütçelerinde ciddi yer almaları ve sistemin bu hali ile finansal olarak sürdürülemezliğidir. Gelişmiş ülkelerinde sosyal güvenlik sistemlerinin yaşamış olduğu finansal sorunların ekonomik ve sosyal yanları mevcuttur. Özellikle 1970’li yıllarla beraber ekonomi felsefesindeki değişim, “daha küçük devlet, daha büyük serbest piyasa” yaklaşımı, devletlerin transfer harcamalarını mercek altına almıştır. Genelde sorgulanan transfer

harcamaları, özelde sosyal güvenlik sistemi üzerine odaklanmıştır. Sisteminin ekonomi perspektifinde yaşanan bu süreç, bir de demografik ve toplumsal hayatta yaşanan, aile ve iş hayatındaki değişimler, yeni gelişmelerle, sürdürülebilir finansal yapısı tartışılır hale gelmiştir. Bu nedenle gelişmiş ülkeler sosyal güvenlik sistemlerine yapısal düzenlemeler ile yön vermeye çalışmışlardır.

Dünya Bankasının 1994 yılında yayınladığı Yaşlı Krizinden Kaçınma (Averting the Old Age Crisis) raporu da bu süreci beslemiştir. Sosyal güvenlik sistemleri, özellikle yaşlılık sigortası olan emekli maaşları, mercek altına alınmıştır. Rapor özünde, Dünya'nın ciddi bir yaşlı nüfus krizi ile karşı karşıya olduğunu, bu tehdidin gelişmiş ülkelerde hali hazırda varlığını sürdürdüğünü, ancak gelişmekte olan ülkelerin de bugün olmasa da gelecekte bu tehdit ile karşı karşıya kalacaklarını belirtmektedir. Bu nedenle bu zamana kadar, sadece devlet kontrolünde olan ve uygulanan sosyal güvenlik sisteminin artık tek basamaklı yapıdan kurtulup çok basamaklı yapıya geçmesi gerektiği önerilmektedir. Eğer bu dönüşüm gerçekleştirilemezse, mevcut yapının devamı ülke ekonomilerinde “dışlama etkisi-crowding out“ ile diğer önemli kamu yatırımlarını ve servislerini olumsuz etkileyecektir. Dünya Bankasının bu yeni perspektifi sosyal güvenlik sistemine yeni bir bakış açısı kazandırmıştır. Bu yaklaşım birçok uluslar arası kuruluş, IMF ve Dünya Bankası, tarafından kabul görmüş ve ülkelerde bu dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sorunlar, gelişmiş ülkelere çok farklı bir yapı arz etmektedir. Öncelikle bu ülkeler ekonomik kalkınmalarını ve istikrarlı gelişimi henüz elde edemedikleri için kurumsal ve olgunlaşmış bir sosyal güvenlik sistemine sahip değillerdir. Bu ülke gruplarının istikrarsız ekonomik büyüme, kayıt dışı ekonomi-istihdam, yüksek işsizlik oranları ve nüfus artışı gibi, kronik yapısal ekonomik sorunları mevcuttur. Henüz bu sorunlara kalıcı çözümler bulamayan bu ülke grupları gerçekleştirdikleri transfer harcamalarını da sosyal güvenlik için değil, iktisadi transfer ve faiz ödemeleri şeklinde kullanmışlardır. Yurtiçi sermaye stokuna sahip olmayan bu ülkeler var olan mevcut kaynaklarını ekonomik kalkınma için kullanmışlardır. Mevcut kaynakların

yetersiz kaldığı durumlarda ise IMF ya da Dünya Bankasından kaynak arayışına yönelmişlerdir. Bu süreç de beraberinde gelişmekte olan ülkeleri Yapısal Uyum Politikaları içerisine yöneltmiştir. Bu politika zaten gelişmemiş olan sosyal güvenlik sistemine daha da ket vurmuş ve bu ülkeleri sosyal güvenlikten yoksun hale getirmiştir.

Dünyada sosyal güvenlik sisteminde yaşanan bu gelişmeler, tabii ki Türkiye’de de etkilerini göstermiştir. Özellikle II. Dünya Savaşından sonraki gelişmeler Türkiye’de, Osmanlı Döneminden kalma kurumsallaşmamış sosyal güvenlik sistemlerini kademe kademe kurumsal yapıya ulaştırmıştır. Sosyal güvenlik sistemine ilişkin düzenlemeler, konu ile ilgili uluslararası sözleşmelere taraf olmak ve anayasal güvenceler sunmak bu kurumsallaşmanın örneklerindendir. İlk 1949 yılında devlet memurlarını kapsayan Emekli Sandığının kurulması ile başlayan kurumsallaşma süreci, 1965 yılında işçi statüsünde çalışanlar için Sosyal Sigortalar Kurumu ve sosyal güvenlikten yoksun kalmış esnaf ve diğer bağımsız çalışanlar için 1971 yılında kurulan Bağ-Kur ile tüm çalışan nüfus sosyal güvenlik şemsiye altına alınmıştır. Ancak genç bir sosyal güvenlik sistemine sahip olan Türkiye, sisteme ilişkin erken tehlike sinyalleri vermeye başlamıştır. Tabii ki sinyallerin altında diğer gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya kaldığı ekonomik ve yapısal sorunlar yer almaktadır. Türkiye bugün itibarıyla finansal anlamda sürdürülebilirliği neredeyse imkansız haline gelmiş bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu durumla mücadele etmeye çalışan hükümetler, sorunun kaynağını ekonominin ve sistemin yapısal sorunlarında değil de, sigortalıların ivazlarında gördüklerinden ele alınan tüm yapısal düzenlemeler kalıcı çözüm yaratamamaktadır. Bu düzenlemelerin yarattığı sonuç, kurumsal sosyal güvenlikten yoksun, sosyal yardım bazlı, “bir sadaka” toplumdur.

“Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Yapısal Düzenlemelerin Etkinliği” adlı bu tez çalışmasının amacı, genel kapsamında sosyal güvenlik sisteminin ekonomik kalkınmanın ve istikrarın bir türevi olduğunu analiz edilmiştir. Türkiye özelinde ise, ekonomide ve sistemde var olan bazı yapısal sorunlar giderilmeden; sürdürülebilir ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine sahip olunamayacağı, bazı

makro ekonomik parametrelerden yola çıkılarak gösterilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda tez çalışması dört ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sistemin Yapısı” yer almaktadır. Bu bölümde; sosyal güvenlik kavramı, sosyal güvenlik kavramının tarihsel gelişimi, sistemin yapısı ve finansman metotları aktarılmaktadır.

İkinci bölümde, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemi ve Yapısal Düzenlemelerin Ekonomik ve Sosyal Nedenleri” yer almaktadır. Bu bölümde; ülke gruplarının sosyal güvenlik sistemleri ve karşılaştıkları finansman sorunlarının ekonomik ve sosyal nedenleri ayrı ayrı incelenmiştir.

Üçüncü bölümde, “Sosyal Güvenliğin Finansman Sorununu Gidermeye Yönelik Düzenlemeler” yer almaktadır. Bu bölümde; genel anlamda finansman sorununa çözüm aramak için gerçekleştirilen yapısal ve sistemsel düzenlemelerden, emeklilik sistemlerine ilişkin özelleştirme trendinden ve son olarak özelleştirme uygulamaları iki farklı ülke modelinde incelenmiştir.

Dördüncü son bölümde ise; “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi: Gelişimi, Finansman Sorunları ve Yapısal Düzenlemelerin Etkinliği ve Kalıcı Çözüm Yolları” yer almaktadır. Bu bölümde, ilk olarak Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi Osmanlı döneminden günümüze kadar incelenmiştir. Sonrasında sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunlarının ekonominin ve sistemin yapısal özelliklerinden yola çıkılarak aktarılmıştır. Bu çerçevede yapılan yapısal düzenlemelerin etkinliği bazı makro ekonomik parametrelerin yardımıyla analiz edilmiş ve sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa kalıcı çözüm yolları önerilmiştir. Son olarak tez çalışmasının ek bölümünde “Türkiye’de Bazı Makro Ekonomik ve Yapısal Sorunların Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Finansman Sorunu Üzerindeki Etkisi” tespit edilmek amacıyla bir anket çalışması yapılmıştır. Ankete katılan katılımcılardan, ülkenin içerisinde bulunduğu bazı makro ekonomik ve yapısal sorunlarının sosyal güvenlik sistemine etkilerine ilişkin yorumları sorulmuş ve bu yorumlar dördüncü bölümde aktardığımız teorik çerçeveye karşılaştırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

İnsan, hayata gözünü açmasıyla birlikte, fiziksel ve sosyal bir takım problemlerle karşı karşıya kalır. Hastalıktan yürümeye, eğitiminden çevre kirliliğine kadar bir takım problemler, doğuşundan itibaren insanoğlunu çepeçevre sarar. Kendisini bu sorunların içinde bulan insanoğlu, bu sorunları çözmek için mücadele eder. Fakat bu mücadelede insanın yalnız kalması düşünülemez. Bu bir toplumsal problemdir ve “yarından emin olma” ihtiyacı, bütün toplumlar için geçerlidir. Bu geçerlilik de bizi, sosyal güvenlik kavramına götürmektedir.¹

Bu nedenle, sosyal güveliğe ihtiyaç insanlıkla birlikte doğmuştur. İnsanoğlu çeşitli dönemlerde, ekonomik ve sosyal şartlar ve çoğu kez de dini inanç ve görüşlerine göre bu ihtiyacını karşılamanın yollarını aramaya ve bulmaya çalışmıştır. Eski çağlarda kabile ve daha sonra da aile içi dayanışma ve yardımlaşma sosyal güvenliğin doğal yolları olarak görülmüştür.² Bu durum, Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimine kadar bu haliyle devam ettirmiştir.

Fransız Devrimiyle sosyal güvenlik, felsefe düşünürleri tarafından da irdelenmeye başlanmıştır. Bu dönemde sosyal güvenliğe ilişkin Montesquieu şöyle bir yorum dile getirmiştir: “Sokakta dağıttığımız sadaka ile devlet yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz; devlet tüm vatandaşlara belli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür.”³ Yani 1789 Fransız Devrimi, devlet ile birey arasındaki ilişkiye yeni bir bakış açısı kazandırmış, giderek farklılaşan bir yardım anlayışını ortaya

¹ Cahit Talas, **Sosyal Güvenlik Meselelerimiz**, İstanbul, Sosyal Siyaset Konferansları, 70. Kitap, 1955, s. 84.

² Sait Dilik, “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi”, s.1 (çevrimiçi) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/451/5084.pdf>, 13 Haziran 2009.

³ Şerif Çelik, “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi: Sosyal Güvenlik Kavramı, Dünyada ve Ülkemizde Tarihsel Gelişimi”, (çevrimiçi), <http://www.hininsitesi.com/yazdir.asp?ID=382>, 20 Şubat 2010.

çıkartmıştır. Tüm dikkatler yoksulluk kavramı üzerinde toplanmış, tam istihdam, tıbbi yardım vb. konularda yeni düşünceler ortaya atılmıştır. Kamu yardımlarından yararlanmanın bir hak olduğu 1793 tarihli İnsan Hakları Bildirisi'yle de onaylanmıştır. Ne var ki düşüncelerin yaşama geçirilmesi pek mümkün olmamış ve 19.yüzyılın başlarına kadar somut bir ilerleme de sağlanamamıştır.⁴

Fransız Devriminden sonra siyasi tarihte ise sosyal güvenlik kavramına ilk atıf Güney Amerikalı lider Simon Bolivar'ın 1819 yılında yaptığı konuşması sırasında “En mükemmel yönetim sistemi, mümkün olan azami mutluluğu, azami sosyal güvenliği ve azami siyasi istikrarı yaratabilendir.”⁵ şeklindeki sözleriyle olmuştur. Ancak gerek felsefe düşünürleri tarafından irdelense de gerekse de siyasi liderler tarafından bahsedilse de, sosyal güvenlik terimi ilk kez 14 Ağustos 1935 tarihli A.B.D. Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile sosyal bilimler literatürüne ve pozitif düzenlemelere girmiştir. Daha sonra 1941 tarihli Atlantik Sart'ında yer alarak uluslararası düzeyde de benimsenmiş ve 1942 yılında İngiltere'de hazırlanan Beveridge Raporuyla da, uluslararası hukuk belgeleri ve çağdaş anayasalardaki anlamına kavuşmuştur.⁶

Ancak tüm bu süreçlere rağmen, sosyal güvenlik kavramı üzerinde net bir fikir birliğine varılmış bir tanımla bulunmamaktadır. Bir tanıma göre, “sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğudur”⁷ denilmiştir.

Bir tanımda da sosyal güvenlik, “bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş

⁴ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 7. Basım. 1999, İstanbul, Beta, s. 1.

⁵ Bağ-Kur, “Türkiye’de ve Dünyada Sosyal Güvenlik- Kurumun Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları- Kurumun Diğer Sosyal Güvenlik Kuruluşları İle İlişkileri”, s. 3 (Çevrimiçi) <http://download.bagkur.gov.tr/pers/programci.doc>, 16 Ekim 2010.

⁶ Ali Güzel, **Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğusu ve Tarihsel Gelişimi**, TOBB Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993, s.11.

⁷ Kenan Tunçomağ, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, İstanbul, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş. 1990, s.5.

olan kurumlar bütünüdür.”⁸ Burada, sosyal güvenlik kavramı bir sistem olarak tüm toplumun geleceğini teminat altına alma olarak ortaya çıkmaktadır.⁹ Kuşkusuz, sosyal güvenlik sistemi genellikle, fakir ve zaruret içinde bulunan kimselerle ilgilidir. Ancak, fakirliği önlemekten daha geniş amaçlara sahip olan sosyal güvenlik, kişilere bir güvenlik duygusu sağlama fonksiyonu üstlenmektedir.¹⁰

Bu arada belirtilmesi gereken bir başka önemli nokta da, sosyal güvenliğin, fiziki, ekonomik ve sosyolojik unsurlarla birlikte, umut, güven duygusu, fırsat eşitliği gibi psikolojik unsurları da kapsadığı gerçeğidir. Bu yönüyle sosyal güvenlik, insanların bağımsız ve saygın bir hayat geçirmesini sağlamaya yönelik bir mekanizmadır.¹¹ Aynı şekilde sosyal güvenliğin amacı yalnız fertlere ve ailelere iktisadi ve sosyal riskler sonucunda hayat seviyeleri ve ya yaşam standartlarında belirli bir çizginin altına düşülmeyeceğinin garantisini vermek değildir. Aynı zamanda sosyal risklerin oluşmasını engelleme, eğer bu mümkün değil ise sosyal risklerin zararlı sonuçları gerçekleşir ise, bu zararların tanzimi için gerekli hizmetler sunma faaliyetleri içerir.¹²

Bir başka tanımda ise sosyal güvenlik “bir ülkede yaşayan bütün vatandaşların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını, herhangi bir tesadüfe bırakmadan başkalarının lütuf ve yardımlarına gerek duymadan hep birden karşılayan bir sistemdir.”¹³

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ise sosyal güvenlik kavramını şöyle tanımlamıştır. “Toplumun, hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve

⁸ Muzaffer Koç, “Sosyal Güvenliğin Kökeni”, **İş-Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt: 6 Sayı: 2 Sıra: 1, No: 217, 2004, (çevrimiçi), <http://www.isguc.org/?p=article&id=217&cilt=6&sayi=2&yil=2004>, 16 Şubat 2010.

⁹ Muzaffer Koç, “Dünya’da Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi”, **ISMMMO Yayınları**, s.1.(çevrimiçi), <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/68MaliCozum/19%20muzaffer%20koç.pdf>, 14 Haziran 2009.

¹⁰ A.e.

¹¹ SSA, **The Future of Social Security**, AB.D., SSA Publication No.05–10055 ICN No. 462560 A.B.D, February 1999, s.1.

¹² ILO, **Into The Twenty-First Century: The Development Of Social Security**, Geneva, International Labor Office, 1984, s.18–19.

¹³ Ali Şafak, **Türkiye’de Düünden Bugüne Sosyal Güvenlik Kısa Bir Tarihçesi**, Ankara, Öz Gıda-iş Sendikası Eğitim Yayınları, 1992, s.18.

ölüm nedeniyle kazancının kesilmesi ya da büyük ölçüde azalmasının yol açacağı ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı, bir dizi kamusal önlem yoluyla üyeleri için sağladığı koruma; sağlık hizmetleri ve çocuklu aileler için çocuk yardımlarıdır.”¹⁴

Sosyal güvenliğe ilişkin yapılan tüm tanımlamalara rağmen, sosyal güvenliğin herkesçe kabul edilen bir tanımı gene de yapılabilmiş değildir. Ancak sosyal güvenlik kavramına ilişkin ortak noktaları şöyle sıralamak mümkündür.¹⁵

Sosyal güvenlik;¹⁶

- Tabii bir insan hakkı olup, devletin yapmakla yükümlü olduğu sorumluluklarındandır.
- Sosyal risklerin yol açabileceği gelir kayıpları ile gider artışlarının zararlarından kuruyan bir sistemdir.
- Karşılaşılan zararlara karşı bireylere çalışma gücünü yeniden kazandırmayı ve insan haysiyetine yaraşır yaşama seviyesini yakalamayı amaç edinen bir sistemdir.
- Korumak istediği asıl itibarıyla ailedir ve aile nezdinde aile reisinin ekonomik güvencesini sağlamaya yöneliktir.
- Kişinin, uğradığı riskin türünü ve boyutunu, buna göre kendine sağlanacak koruma miktarını ve süresini önceden bilebildiği bir sistemdir.
- Birbirini bütünleyen sosyal sigorta, sosyal yardım ve hizmetlerden, kamu sosyal güvenlik harcamalarından oluşmaktadır.
- Ülkedeki tüm bireyleri açıkta bırakmayacak şekilde kapsamı genişleme eğilimindedir.

Sosyal güvenlik, tartışmasız sosyal refah devletinin bir türevidir ve “sosyal refah devleti” kavramı da tarih boyunca çeşitli şekillerde tarif edilmiştir. Tanımlar,

¹⁴ M. Bülent Alpar, “ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler”, s. 2, (çevrimiçi), <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/5412.pdf>, 26 Ekim 2009.

¹⁵ Koç, **a.g.e.** s.2.

¹⁶ **A.e.**

sosyal refah devletine minimum sorumluluk verenden, gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması, sosyal refah devletine çok geniş bir faaliyet alanı, eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler vs., tanıyana doğru farklılaşmaktadır.¹⁷ Sosyal güvenliğin tanımını yaparken, sosyal refah devletinin tanımına da değinmekte fayda bulunmaktadır.

Bu noktada sosyal refah devletine en çok atıf yapılan tanımın sahibi Asa Briggs'e göre, sosyal refah devleti; "piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür." Briggs'e göre, sosyal refah devleti, üç alanda faal durumdadır: Birincisi, bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilerin, belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde onlara yardımcı olmaktadır. Üçüncüsü ise, sosyal refah hizmetleri aracılığıyla, tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sunmaktadır.¹⁸

Daha da sadeleştirilirse, Asa Briggs'e göre, sosyal refah devletinin toplum üzerindeki etkisi en azından üç şekilde gerçekleşmelidir: Minimum gelir garantisi sağlamalı, güvencesizliği azaltmalı, herkese en iyi standartlara sahip olabilme hakkı vermelidir.¹⁹

Bu tanımdan yola çıkarak, sosyal refah devletini kısaca üç şekilde betimlemek mümkündür. Sosyal refah devleti, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Müdahalecidir; çünkü piyasa başarısızlıkları ortaya çıktığı zaman bunların düzeltilmesi için düzenlemeler yapar. Düzenleyicidir; piyasa ekonomisinde ortaya çıkan sorunların telafisi için düzenleyici bir takım kararlar alır. Örneğin, asgari ücret uygulaması ile işgücünün sömürülmesini önlemeye çalışır.

¹⁷ Ian Gough, "Refah Devleti", Çeviren: Kamil Güngör, **New Palgrave Dictionary of Economics**, Vol.: 4, s. 895. (çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, 29 Mart 2009.

¹⁸ **A.e.**

¹⁹ Bent Greve, **Historical Dictionary of the Welfare State**, London, The Scarecrow Press, 1998, p. 130.

Dağıtıcıdır; piyasada gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlik sorunun bazı mali araçlardan yararlanarak ortadan kaldırır.²⁰

Bütün bu özellikleriyle birlikte aktüel, popüler, dinamik ve kompleks bir kavram olan sosyal güvenlik; aynı zamanda sahasıyla, terminolojisiyle, muhtevasıyla, gayesiyle henüz netlik kazanamamış bir kavramdır. Çünkü sosyal güvenlik kavramı, iktisadi, mali, hukuki, tıbbi, politik, psikolojik, sosyolojik, istatistik ve teknik birçok kurum, saha ve sistem ile girift ilişkiler yumağında bulunmaktadır.²¹

1.1.1. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMACI VE ÖNEMİ

Sosyal güvenlik, sosyal güvenliğin konusu olan risklere karşı insanlarda ekonomik anlamda emniyet duygusunun yerleşmesini amaçlamaktadır. Sosyal güvenlik bu amaca ulaşmak için geliştirilmiş bir takım teknikler ile belirli bir ölçüde insanda güven duygusunun yerleşmesine çalışır. Sosyal güvenlik sistemleri, riskler karşısında risklerin etki ve sonuçları ile kişinin tek başına mücadele etmesini destekler; dayanışmalı bir mücadele ile tehlikelerin sonuçlarının daha kısa zamanda telafi edilmesini sağlayıcı bir rol oynar. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemi, riskler karşısında kişilere muhtaçlık riskine karşı bir emniyet sağlamayı amaç edinir.²²

İnsanlığın muhtaçlığa karşı sürekli bir mücadele içinde olduğu bilindiğine göre, bu noktada sosyal güvenliğin önemi çok net ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik tüm insanlar ve toplumlar için önemli bir gereksinimdir; bu bakımdan hem kişi, hem de toplum açısından önem taşımaktadır. Çeşitli yönlerden de sosyal güvenliğin önemini ortaya koymak olasıdır. Örneğin, sosyal güvenliğin hukuki öneminden, siyasi öneminden veya sosyal ve ekonomik öneminden söz edilebilir.²³

²⁰TÜSİAD, 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, Optimal devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçülmesine Yönelik Öneriler, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, Şubat 1995, s. 73–74.

²¹ Selahattin Birkan, *Dünyada Sosyal Güvenlik Ekonomisi*, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü, Dizerkonca Matbaası, İstanbul, 1969, s. 43.

²² Kadir Arıcı, *Sosyal Güvenlik Dersleri*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 1999, s.26–27.

²³ A.e. s. 28.

Sosyal güvenliğin hukuki bakımından önemi; günümüzde sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak tüm uluslararası insan hakları ile ilgili belgelerde ve ulusal seviyede de anayasalarda kabul görmüş olmasından kaynaklanmaktadır²⁴.

Sosyal güvenliğin ekonomi alanındaki önemi; çağdaş anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin hedefi, insanlara ekonomik bakımdan emniyet sağlamaktır. Sosyal güvenliğin gelir dağılımı fonksiyonu, sermaye birikimi fonksiyonu, iktisadi istikrar fonksiyonu gibi ekonomik fonksiyonlarının bulunduğu bilinmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik tasarrufun artışına katkıda bulunmakta, ulusal gelirin dağılımını etkileyebilmektedir.²⁵

Sosyal güvenliğin sosyal önemi ise; insanın toplum içerisinde yaşamaktan dolayı karşı karşıya bulunduğu risklerin sonuçlarına karşı bir emniyet sağlar. Tüm sosyal güvenlik teknikleri, sosyalleşme sürecinin bir ürünüdür. Toplumlar, sosyal-ekonomik gelişmişlik durumlarına göre sosyal güvenliklerini sağlamada yeni teknikler geliştirme yoluna girmişlerdir. Bu anlamda sosyal güvenlikteki gelişme, sosyalleşmedeki gelişmenin de göstergelerinden birisi sayılabilir.²⁶

Sosyal güvenliğin, yukarıda belirtilen hukuki, ekonomik ve sosyal önem ve işlevlerinin bulunması, onun siyasi bakımından da önem taşımasına yol açmaktadır. Belirtmek gerekir ki, sosyal güvenliğin toplumda sosyal dayanışma ve yardımlaşmayı desteklediği ölçüde, bu sonucun siyasi alanda da etkisi olacaktır. Şüphesiz, sosyal güvenlik, devlet nezdinde vatandaşların devlete sahip çıkmaları, destek vermeleri veya bu konuda değer hükümlerinin yerleşmesi ve gelişmesine katkı sağlayacaktır.²⁷

²⁴ Mehmet Akad, **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hukuku**, İstanbul, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., 1992, s.14.

²⁵ J. Henry Richardson, **İktisadî ve Malî Yönüyle Sosyal Güvenlik**, İstanbul, İktisat Fakültesi Yayını, 1977, s.220.

²⁶ Ercan Duygulu, Pınar Pehlivan, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, 2004, s.7.

²⁷ Arıcı, **a.g.e.**, s.33–36.

1.1.2. SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL RİSKLER

Sosyal güvenliğin konusu sosyal risklerdir. Bu riskler, herhangi bir tehlikeden farklı olan ve sosyal güvenliğin amacı bakımından önem taşıyan risklerdir.²⁸

Sosyal güvenlik politikalarının temelini, sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır. Bu yönüyle sosyal güvenlik politikalarının anlamı, sosyal risk kavramından hareketle belirlenir. Çünkü anılan kavram, hem sosyal güvenlik politikalarının, hem de sosyal güvenlik sistemlerinin varlık nedenidir.²⁹

Aslına sosyal risk kavramı tehlike kavramından farklı bir anlamdadır. Yani hayatta insanın başına gelen her tehlike sosyal güvenlik kavramının kapsamına girmemektedir. Örneğin deprem, çığ gibi doğal felaketler sosyal güvenliğin konusunu oluşturmamaktadır. Ancak bu tehlikeler hastalık, sakatlık, işsizlik gibi sosyal risklere sebebiyet veriyorsa, o zaman sosyal güvenliğin konusu haline gelir.³⁰ Bu bağlamda ise sosyal risk insan hayatıyla doğrudan ilintili, meydana geldiğinde insanı gelir kaybına uğratan sınırlı sayıdaki tehlikelerdir. Sosyal risklerin ortak noktası ferdin ekonomik yapısını sarsmasıdır.³¹

Tüm ulusal hukuklar için bir model oluşturan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 28.06.1952 tarih ve 102 Sayılı Sözleşmesi'yle; sosyal risk olarak adlandırdığı olayların bir listesini vermiş, bunların tümüne ya da bir bölümüne karşı üye devletlerin sosyal koruma sağlamalarını istemiştir. Dokuz adet olan söz konusu sosyal riskler şöyle belirlenmiştir: hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm (sağ kalan hak sahiplerinin korunması), aile yardımları, işsizliktir.³²

²⁸ Duygulu, Pehlivan, **a.g.e.**, s.5.

²⁹ **A.e.**

³⁰ Aziz Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 7. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayımlar A.Ş., 1996, s.7.

³¹ Sait Dirlik, **Sosyal Güvenliğin Karşıladığı Riskler ve Türkiye'deki Durum**, Ankara, Kamu-İş Yayınları, Temmuz 1989, s.4.

³² Güzel, Okur, **a.g.e.**, s.2-3.

Bu açıklamalardan hareketle sosyal riski ne zaman ve nerede gerçekleşeceği bilememekle birlikte ileride gerçekleşmesi olası ve ya kesin olan ve buna uğrayan bireyin mal varlığında eksilmeye yol açan olaylar şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu riskler;³³

- Mesleki (iş kazaları ve meslek Hastalıkları)
- Fizyolojik (hastalık, analık, malullük, yaşlılık, ölüm)
- Sosyal-ekonomik (işsizlik, aile yardımları)

şeklinde gruplanabilmektedir.

Sosyal güvenlik politikalarının temel amacı, sosyal risklerin sonuçlarını onarma yanında, bireye yaşamının her döneminde yeterli bir gelir düzeyi sağlayarak, onun güvenlik gereksinimini tatmin etmek olmalıdır.³⁴

1.2. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ

1.2.1. PATERNALİSTİK DÖNEM: SANAYİ DEVRİMİ ÖNCESİ DÖNEM

Sosyal güvenliğin ilk nüvelerini, yoksulluk, çalışma ve yerleşim için çıkartılan yasalarda bulmak mümkündür. Sosyal yardımdan sosyal sigortaya tarihsel dönüşüm ilk olarak İngiltere’de gerçekleşmiştir. Bunu daha sonra Almanya’daki dönüşüm takip etmiştir.³⁵

Sosyal yardımların sistematik olarak ilk düzenlendiği yer, 17. yüzyıldan başlayarak bir dizi yoksulluk yasaları ile düzenleme yapmış olan İngiltere’dir.

³³ Ercan Duygulu, “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu”, **İş ve Hukuk**, Yıl 30, Sayı 248, Ağustos-Eylül 1995, s.7.

³⁴ **A.e.**

³⁵ Ferhat Akyüz, “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Volume: 1 Issue: 5, 20.11.2008, s.58.

İngiltere’de sosyal yardımların temel çerçevesi 1601 yılında çıkarılan Yoksullara Yardım Yasası ile çizilmiştir.³⁶

Aslında yoksul yardım yasaları, 17.yüzyıldan daha eski tarihlere, Orta Çağ Avrupa’sını kasıp kavuran Kara Veba salgınına, kadar uzanır. Bu salgınla birlikte Hristiyanlığın kişisel hayırseverlik nosyonu, yavaş yavaş devletin bir fonksiyonu haline gelmiştir. 16. yüzyıla kadar yapılan düzenlemeler, 1351 Çalışanlar Nizamnamesi ve 1388 Yoksul Yasası, esas olarak “dilencilikle” mücadele amacını gütmüştür. 16. ve 17. yüzyıl İngiltere’sine damgasını vuran merkantilizmle birlikte devlet, yoksulluk sorununu daha geniş bir çerçevede ele almış; nüfus hareketlerini ve emek düzenini kontrole yönelmiştir. Bu yönelimin bir sonucu olarak VIII. Henry döneminde, 1536’da çıkartılan Yoksul Yasası ile ilk kez, kiliselere, kendi yetki bölgelerinde yoksul yardımı vergisi toplama yetkisi verilmiştir.³⁷

Yoksulluğa karşı ilk müdahalelerin nedeni, Ortaçağ’da İngiltere’de, 1348–49 Kara Veba’dan sonraki yıllarda artan işgücü kaybıdır. Devlet, bu doğrultuda 1351 İşçi Kanunu ve 1388 Yoksullara Yardım Yasası ile ücretleri ve emek kesimindeki isyanları kontrol etmeye çalışmıştır. 1576 tarihli Yoksullara Yardım Yasası’nda ise “yoksulları işe yerleştirme” anlayışı benimsenmiş ve eğer sağlıklı bir kişinin yardıma ihtiyacı varsa, ona iş bulunması gerektiği kabul edilmiştir.³⁸

İngiltere’de düşkünler önceleri manastırlar tarafından gözetilirdi. Nüfus hareketleri başlayınca manastırların yardımları yetersiz kalmış ve Kraliçe Elizabeth 1601’de Yoksullara Yardım Yasası’nı çıkararak ülkede her idari birimin kendi bölgesindeki yoksullara sahip çıkmasını sağlamıştır. Yasaya göre, mülk sahiplerinin ödeyecekleri vergilerle hastaneler, çalışabilecek durumda olanlar için de çalışma evleri kurulacaktır.

³⁶ A.e., s.59.

³⁷ Derek Fraser, “The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State”, Editör: W.J. Mommsen, **The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950**, The German Historical Institute, London: Croom Helm., 1981, p.28-29.

³⁸ Nicolas Barr, **The Economics of the Welfare State**, Second Edition, California, Stanford University Press, 1993, p.14.

1601 Yoksul Yasası yardım alacak olanları üç kategoriye ayırmıştır: ³⁹

1. Güçlü yoksullar: Bu kişilere istihdam olanakları sağlandı ve vatandaşların finansal yardım yapılması yasaklandı. Eğer herhangi biri bu işleri kabul etmeyecek olursa ya cezalandırılacaklar ya da hapse konulacaklardır.
2. Aciz yoksullar: Bu grupta çalışamayacak durumda olan, yaşlı, kör, sağır, çocuklu anneler ve fiziksel ya da akıl yetersizliği olan insanlardan oluşmaktadır. Bu kişiler genellikle düşkünler evinde hep beraber yaşamaktadırlar. Eğer bu aciz yoksulların yaşamak için evleri varsa, onların bakımını evlerinde sağlanacak ve böylece daha az masraflı olacaklardır. Bu kişilere aynı zamanda yiyecek, giyecek ve yakacak yardımı yapılacağı garanti edilmiştir. Bu sayede aciz yoksullar gerek düşkünler evi içerisinde gerekse de dışarıda yaşamaları için gerekli yardım alacaklardır.
3. Bağımlı çocuklar: Ebeveynleri ya da büyük anne babaları tarafından bakılmayan çocuklar diğer vatandaşların yanına çırak olarak verildi.

1601 Yoksullara Yardım Yasası aslında, 1576 Yoksulluk Yasasının devamı niteliğindedir. 1601 deki Yoksullara Yardım Yasasının iki esası vardır. Her bölgenin kendi yoksulları için sorumluluğu olduğunu kabul eder ve farklı gruplara ayrılan yoksul insanlara farklı davranılmasını öngörür. Farklı gruplardan kastedilen; “güçsüz yoksullar-güçsüz/aciz yoksullar” yani yaşlılar ve hastalardır. Bunlar, “düşkünler evi”nde barındırılır. Diğerleri ise “sağlıklı ve güçlü yoksul-çalışabilir acizler” bu kişilere ise iş verilmesi amaçlanmıştır. Temel prensip, çalışamayacak durumda olan yoksulların bakılması ve çalışabilecek durumda olanların ise çalıştırılmasıdır. ⁴⁰

1601 Yasasına göre yapılan harcamaların mahalli düzeyde temin edilecek hayırsever bağışlar ile araziler, evler ve üretimden alınan yerel vergilerle

³⁹ Charles Zastrow, **Introduction to Social Work and Social Welfare**, Onuncu Baskı, California, Brooks/Cole Cengage Learning, 2009. p.10.

⁴⁰ Barr, **a.g.e.**, p.14.

karşılanaacağı düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin yasadan kaynaklanan sorumluluğu, sınırları içinde yasal olarak ikamet edenlerle sınırlandırılmıştır.⁴¹

Ancak bu yoksul kategorileri, zamanla kamu kaynakları üzerinde yük olarak görülmeye başlandı. Bu nedenle de yoksul yasalarının temel ilkelerinden biri olan “hak eden” ve “hak etmeyen” yoksul ayrımı, modern sosyal güvenlik sistemleri kuruluncaya kadar sürekli tartışılan bir konu olmuştur.⁴² 1601 Yasası ile sosyal yardımın kilisenin elinden alınıp yasanın konusu haline getirilmesi yardımın “hayır” kavramından çıkıp “hak” kavramına dönüşmesini de beraberinde getirmiştir. Hak kavramı beraberinde de yardım alana “ödev” yükümlülüğünü zorunlu kılmıştır. Çalışma etiğinin yerleşmesi için kurulan çalışma evlerinin mantığı da buna dayanmaktadır. Bununla beraber bu yasanın; İngiltere’de emeği kontrol altına alıp, kapitalist üretim biçiminin iyice yerleşmesini sağlamak, emek piyasasını oluşturmak ve düzenlemek gibi bir etkisi de söz konusudur.⁴³

İngiltere’de aynı dönemde emeği kontrol altında tutan söz konusu bu yoksulluk yasasıyla beraber 1662’de çıkartılan İkamet Yasası ve 1563 yılında çıkarılmış olan Zanaatkârlar Yönetmeliğinin de göz önüne alınması gerekir. 1662’de çıkartılan Yerleşim/İkamet Yasası yoksulların başka bir parish’e göç etmelerini tamamen kısıtlayan bir uygulamadır. Çünkü “... Yoksullarla ilgili yerel düzenlemelerin çeşitliliği artıkça sosyal hizmetleri iyi örgütlenmiş kiliselerin “profesyonel düşkünler” istilasına uğrama tehlikesi de artıyordu. Restorasyondan sonra daha iyi kilise bölgelerinin düşkünlerin yükü altında ezilmemeleri için yerleşim ve uzaklaştırma yasası çıkarıldı...”⁴⁴ Böylece başka bölgelerdeki yardım evlerine göç engellenmiş oldu. Yardıma muhtaç herkes, sadece kendi bölgesindeki yardım evlerinden faydalanabiliyordu.

⁴¹ Zastrow, **a.g.e.**, p.14–15.

⁴² Onur Kovancı, **Kapitalizm. Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Temmuz 2003, s.26.

⁴³ Akyüz, **a.g.e.**, s. 60.

⁴⁴ Karl Polanyi, **Büyük Dönüşüm**, Çeviren: Ayşe Buğra, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1986, s. 105.

1601 Elizabeth Yoksulluk Yasası 200 yıla yakın bir zaman yerel kaynaklarla finanse edilmiştir. Bu yapısı ile yasa sanayi devrimi öncesi ekonomiye de uyumludur. Fakat sistem nüfus artışı, sosyal mobilitenin artması, sanayileşme ve ekonomik dalgalanmaların baskısı altında kalmıştır. Özellikle 1795 yılındaki yiyecek kıtlığı, Napolyon Savaşlarının yaratmış olduğu enflasyon ve kötü hasat nedeniyle işsizlik ve yoksulluk da yayılmaya başladı. Bu dönemde çok geçmeden yasaya ilişkin eleştiriler de gelmeye başlamıştır. Dönemin iktisatçılarından Bentham bu yardımların ahlaki yozluk yarattığına inanmaktadır. Malthus, bu yardımların nüfus artışına sebep olduğunu, Ricardo ise yapılan yardımların ücretleri düşürdüğünü bu nedenle de yoksulluğun şiddetlendiğini vurgulamaktadır. Aslında bu teorik tartışmalardan daha çok yapılan yardımlardaki artışlar, yükselen fiyatlar, özellikle ekmeğin fiyatı, ve ayrıca Napolyon savaşından dönen askerlerin yaratmış olduğu işsizlik, maliyetlerde çok keskin artışlar yaratmıştır. Bu durum da 1601 Elizabeth Yoksulluk Yasasının devamlılığını zorlamıştır.⁴⁵

Tüm bu gelişmeler, yoksul yardımlarının yönünü ve yapısını kökten değiştiren 1795 yılında çıkartılan Speenhamland Yasasını doğurmuştur. Bugün çağdaş anlamdaki sosyal güvenliğin bir hak olarak toplumdaki herkesi kapsama mantığının ilk nüvesi Speenhamland Yasasında görülebilmektedir. Speenhamland Yasası 6 Mayıs 1795'te büyük bir bunalım döneminde, Newsbury yakınındaki Speenhamland'de Pelikhan Han'da toplanan Berkshire yargıçları, yoksullara kazançlarından bağımsız olarak, belirli bir asgari gelir sağlaması için, ekmek fiyatlarını baz alınarak düzenlenen bir ölçüte göre ücretlerin desteklenmesine karar verilmiştir.⁴⁶

Buğdayın fiyatı/maliyeti bir şilin olduğunda yoksul kişiye tek başına ise 3 şilin veriliyor eğer karısı ve çocukları varsa ve çocuk sayısına bağlı olarak verilen şilin artış gösteriyordu. Böylece Speenhamland Yasası ile yoksulluk yardımları

⁴⁵ Barr, **a.g.e.**, p. 14-15.

⁴⁶ Polanyi, **a.g.e.**, s. 105.

sadece yaşlılık, sakatlık ve hastalık gibi nedenlerden dolayı değil, çalışanlara ve kırsal alanın dışında yaşayanlara da verilmeye başlanmıştır.⁴⁷

İngiltere’de 1795 yılında kabul edilen Speenhamland Yasası yoksulların kayıtsız şartsız yardım almalarını öngören bir çeşit “yaşama hakkı”nı güvence altına alan paternalist bir düzenlemedir. Speenhamland Yasası ile yoksullara her koşulda belirli bir yaşama seviyesini sağlayacak bir gelir güvencesi verilmiştir.⁴⁸

Speenhamland’ta “yaşama hakkı” denen sosyal ve ekonomik buluş bizim bugünkü anlamda pür ücretin dışında var olan “sosyal ücrete” denk gelmekte ve bir anlamda da sosyal güvenlik fonuna benzemektedir. Söz konusu sistemde çocuk sayısının artışına bağlı olarak kişinin alacağı ücretteki yardımdaki artışı, çocukların artık anne ve babaların sorumluluğundan çıkarmakta ve devlet yönetiminin sorumluluğuna bırakmaktadır. Bu tarz derinlemesine analizler yapıldığında Speenhamland’ın çağdaş anlamdaki sosyal devlet uygulamasına denk düştüğü görülmektedir.⁴⁹

Yasa, bireylerin çalışarak geçimlerini belirli bir düzeyin altında kalması durumunda, istenilen geçim düzeyi ile arasındaki farkın toplum tarafından kendilerine sunulmasını öngörmektedir. Ancak ikamet serbestisini ortadan kaldırması ve sanayide gereken işçi kitlesinin tarımdan çekilememesi sonucunu doğuran bu yasa, sanayi burjuvazisi tarafından şiddetle eleştirilmiştir. Bu nedenle 1834 yılında çıkarılan Yoksulluk Yasası ile Speenhamland Yasası’nın tersi yönde bir çizgi izlenerek yoksullara yardım konusunda “laissez-faire” anlayışını simgeleyen yeni bir düzenleme oluşturulmuştur.⁵⁰

⁴⁷ Kovancı, **a.g.e.**, s.26.

⁴⁸ Aziz Çelik, “Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar (Toplu İşçi Hakları) ve Türkiye’nin Uyum Sorunları” (çevrimiçi), s.2.
www.kristalis.org.tr/.../ABHukukundaSendikalHaklarveTurkiyeninuyumsorunlari.doc., 29 Ocak 2010.

⁴⁹ Akyüz, **a.g.e.**, s. 61–62.

⁵⁰ Pierre Rosanvallon, **Refah Devletinde Kriz**, Çeviren: Burcu Şahinli, Ankara, Dost Kitapevi, 2004, s. 120–121.

Bir taraftan yoksulların onurlarını kırmadan, sosyal güvenlik sistemlerinin ilk kurumsal nüveleri atılırken, diğer taraftan da yoksullara yardım için yapılan yasal düzenlemeler dönemin iktisatçıları tarafından tartışılmış ve eleştirilmiştir. Bu tartışma ve eleştiriler 1834 Yoksulluk Yasasının da oluşmasına yön vermiştir. O dönemde en ciddi eleştiriler Maltus, Jeremy Bentham ve Adam Smith tarafından yapılmıştır.

Maltus yapılan yoksullara yardım yasalarının nüfus artışını hızlandırdığını iddia etmektedir. Malthus nüfus artışını insanlığın önündeki en büyük tehlike olarak görmektedir. Bu nedenle temel olarak yoksul yardımları sisteminin tamamen kaldırılmasını, ancak zor durumda kalındığında yardımların, disiplin altında ve çalışma evlerinde verilmesini önermiştir. Böylece Maltus'a göre yapılan yardımlar katı koşullara bağlanarak ve çalışma evlerinde verilmesi şartıyla yardım için başvuranların gerçekten ihtiyaç sahipleri olması sağlanabilecektir. Böylece hak eden ve hak etmeyen yoksul ayrımını ahlâki bir durum olmanın ötesine taşıyarak, yardımların verilmesinde izlenmesi gereken bir ilkeye dönüştürmüştür. Bu ilkeyi sonradan geliştirip 1834 Yeni Yoksul Yasası reformcularının kullanımına sunan Jeremy Bentham olmuştur. Bentham, insanın en temel davranış biçimini acıdan kaçınma ve haz peşinde koşma şeklinde tanımlamıştır. Bu yüzden yapılan yoksullara yardım yasaları ile asgari yaşam standardı verilmesi emekçileri çalışkan olmaktan uzak tutmaktadır. Bu nedenle Bentham temelde bağışlar ve tasarruf üzerine kurulu bir yardım sisteminin faydasına inanmıştır. Bentham'ın yoksullara yönelik yardımlardan iki beklentisi bulunmaktadır. Birincisi, yardımları standartlaştırmak, yoksullara sadece çalışma evlerinde yardım yapılmasıdır. İkincisi hak eden ve hak etmeyen yoksul arasındaki ayrımın kesin bir şekilde tanımlanmasıdır. Bentham bu ayrımı da, “en az tercih edilebilirlik ilkesi” ile hayata geçirmeyi planlamıştır. Adam Smith ise tartışmalara ikamet yasaları kapsamında katılmıştır. Çünkü üretilecek mal miktarı büyük ölçüde emeğe bağlı olduğundan emeğin dolaşımını engelleyen yerleşim yasaları aynı zamanda mal dolaşımını da engellemektedir. Bu nedenle

yapılması gereken, piyasa sisteminin önünde engel olan unsurların kaldırılmasıdır.⁵¹ Ancak 1882 de yasalaşan yeni Yoksul Yasasını düşünce bazına en çok etkileyen ise Bentham olmuştur.⁵²

Bu düşünsel temeller üzerinden yoksul yardımı sistemi için 1832 yılında kurulan bir komisyon Speenhamland yardımları ve çalışma evleri dışındaki yardımları hakkında bilgi toplamak üzere görevlendirildi. Bu hazırlanan raporlar neticesinde 1834 'te yoksul yasalarını ıslah etme yasası olarak değerlendirilen Yoksul Yasası (The 1834 Poor Law Amendment Act) çıkarıldı.⁵³

Raporda yer alan politika önerileri, aslında 1834 tarihli Yeni Yoksul Yasasının ana hatlarını sunmaktadır. Bunlar;⁵⁴

1. Merkezileşme: Londra'da müfettiş gibi hareket edecek olan yardımcı komisyonlarla birlikte Merkezi Kontrol Yönetimi oluşturulmalı, yoksul yardımının yerel yönetimi maaşlı nezaretçiler tarafından gerçekleştirilmelidir.
2. Çalışma Evi Testi: Çalışma evlerin dışında verilen yoksul yardımı, bu uygulama Speenhamland Yasası ile gelmiştir, iptal edilmeli, yardım sadece çalışma evlerinde kalanlara verilmelidir. Yoksullar açısından kendi başına yaşamının tek alternatifi bu evlere girmek olmalıdır.
3. Yeknesaklık: 1662 tarihli İkamet Yasası kaldırılmalıdır. Çalışma evinin koşulları merkezi komisyonca belirlenmeli, düşkünlerin bir parish'ten diğerine gitmek suretiyle elde edebileceği avantajlar ortadan kalkmalıdır.
4. Düşük Elverişlilik: Bu evlerde kalan düşkünlerin koşulları hiç bir durumda kendi yaşamını idame ettiren en alt sınıftan kişilerin koşullarından daha elverişli olmamalıdır. Böylece avareliğe pirim verilmemelidir.

⁵¹ Onur Kovancı, "Hayır Anlayışından Sosyal Devlete: İngiliz Yoksul Yasaları", **Mülkiye Dergi**, Cilt: XXVII, Sayı: 239, 2009, s.264-268.

⁵² Akyüz, **a.g.e.**, s. 63.

⁵³ **A.e.**

⁵⁴ Fatih Güngör, Metin Özügürlü, "İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet" **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri**, No: 3, Şubat 1997 (çevrimiçi), s.11 http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dosyalar/tm/SBF_WP_03.pdf, 02 Şubat 2010.

5. Sınıflandırma: Çalışma evlerinin genel karmaşık haline son verilmeli, iyi düzenlenerek sınıflandırılmış ev sistemi yerleştirilmelidir.

1834 Yeni Yoksul Yasasının liberal bir sosyal politika açısından önerdiği en önemli düzenlemeler şöyledir:⁵⁵

- Speenhamland sistemiyle çalışma evleri dışında verilen yardım uygulamasına son verildi. Bunun daha etkili ve denetim altında yapılabilmesi için bağımsız bir Merkezi Yoksul Yasası Komisyonunun kurulması istenmiştir. Yardımların merkezi denetime sokulması yolundaki istem 1835 Belediye Yasası ile birleşince, aristokrasinin kalesi konumundaki yerel yönetimler ayrıcalıklı konumunu kaybetmeye başlamıştır. Böylece idari merkezîyetçilik sağlanmıştır.
- En az tercih edilebilirlik ilkesi hayata geçirildi. Bu ilke önceden de belirtildiği gibi çalışma evlerinde kimlerin yardım alabileceğini belirlemektedir. Bu ilkeye göre çalışma evlerinin durumu dışarıda serbest çalışan bir işçinin fiziksel koşulundan daha iyi olmayacaktır. Bu ilke o dönemde serbest piyasa ekonomisinin ‘görünmez eli’ mantığına da oldukça uygundur. Aynı zamanda bu ilke sayesinde, kimin gerçek yoksul olduğunun tespiti için de ayrıca bir soruşturmayı gerektirmeyecektir. Zira yardımın kendisi bir test biçimindeydi. Artık düşkün olmak ya da emek piyasasında mevcut ücretten çalışıp çalışmama tercihi (veya tercihsizliği) işçinin kendisine bırakılmıştır.

Yardım alma koşullarının ağırlaştırılması 1834’ün merkezi doktrinidir. Ancak bu prensibin yaşlılara ya da hastalara uygulanması amaçlanmıyordu, yalnızca sağlıklı ve çalışabilecek durumda olan yoksul kişilere uygulanacaktı. Böylece, yardımların bu kişileri çalışmak yerine tembelliğe sevk etmesi önlenmek isteniyordu. Islah evi testi, yani ıslahevinde yaşamak şartıyla yardımdan yararlanma, temel bir prensip değildi ama basitçe yardım alma koşullarının ağırlaştırılması prensibini güçlendiren bir araçtı. Islah evi kişilere, en kötü durumda olan işçinin yaşam standartlarının da altında bir yaşam düzeyi sağlıyordu. Merkezileşmenin amacı ise, yerel düzeyde

⁵⁵ Kovancı, **a.g.e.**, s.269.

rüşvetten kaçınmak, tekdüzeliği sağlamak, maliyet etkililiği arttırmak ve emek mobilitesini teşvik etmektir.⁵⁶

1834 tarihli bu yeni yasa, 1601 tarihli yasadan bazı yönlerden farklılıklar taşımıştır. Yeni yasa, çalışabilir durumdaki kişiler için yoksulluk hizmetlerinden yararlanmayı daha zor hale getirmiş ve çalışma evleri insanlık onuruna yakışmayacak derecede kötü koşullarda yönetilmiştir. Aynı zamanda bu hizmetlerden yararlanmanın toplumsal olarak istenmeyen bir şey olduğu düşüncesini de daha açıkça ortaya koymuştur. Ancak, yasanın yoksulluk hizmetlerini merkezileştirme hedefi tam olarak gerçekleştirilememiştir. Bu nedenle ilerleyen dönemlerde, yasa üzerinde reform yapılması kaçınılmaz olmuştur. Böylece, 1834 tarihli yoksulluk yasasının serbest piyasanın yaklaşımından ödün vermez tutumuna karşılık, hızlı sanayileşmenin kentlere çektiği ucuz işgücünün gittikçe kötüleşen koşulları yeni düzenlemeleri zorunlu kılmıştır.⁵⁷

Kapitalist sistemin beşiği olan İngiltere, 1601 ve 1834 Yasaları ile Batılı ülkelerde yoksullara yardım alanında öncü olduğu gibi, çalışma hayatında da ilk sosyal mevzuatın çıkarıldığı ülke olmuştur. İşçilere 1824 yılından itibaren örgütlenme hakkı tanınmıştır. Robert Owen'in çabaları ile 1801'de çocukları kapsayan koruyucu sosyal mevzuatı oluşturulmuştur. 1840'tan sonra Fransa da bu alanda İngiltere'yi izlemeye başlamıştır.⁵⁸

1.2.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE İLK SOSYAL SİGORTA DÖNEMİ: 1880- 1914 DÖNEMİ

18. yüzyılın ortalarında başlayıp yüzyılın sonuna doğru hızlanan teknik buluşlar ve yeni siyasi gelişmeler, Avrupa ülkelerinde büyük ekonomik ve toplumsal değişimlere yol açmıştır. Modern sanayinin ve kapitalizmin beşiği İngiltere'den diğer

⁵⁶ Coşkun Can Aktan, Özlem Özkıvrak, "Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi" (çevrimiçi), <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, 16 Nisan 2009.

⁵⁷ Songül Sallan Gül, "Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt:40, Sayı: 3-4, 2000, s.57.

⁵⁸ Aktan, Özkıvrak, *a.g.e.*

Avrupa ülkelerine yayılan liberal ekonomi anlayışı, emek–sermaye ilişkilerini düzenleyen lonca ve meslek örgütleri sistemine son verirken diğer yandan 1789 Fransız Devrimi herkesin istediği meslek ve işi seçip çalışabileceği bir hukuk düzenine geçişi sağlamıştır. İlk bakışta olumlu sonuçlar doğurması gereken bu gelişme, sosyal açıdan büyük sorunları da beraberinde getirmiştir. Sanayileşmenin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan işçi sınıfı her türlü servetten yoksun olduğu gibi yaşamlarını rahatça sürdürebilecek bir gelire de sahip değildi. Ayrıca hem işverenlere hem de geleceğe dair ciddi bir güvensizlik söz konusuydu. İşçilerin karşılaştığı ağır sosyo-ekonomik şartlar, işçi hareketlerinin ortaya çıkmasına yol açarak koruma politikalarının doğuşunu zorunlu kılmıştır. Ne var ki, işçileri korumaya yönelik ilk önlemlerin İngiltere’de uygulanmasına karşın, sosyal güvenlikle ilgili ilk mevzuat Almanya’da hayata geçirilmiş ve buradan da diğer Avrupa ülkelerine yayılmıştır.⁵⁹

Bu döneme, bu gelişmeler nedeniyle genel anlamıyla “Sosyal Yardımdan, Sosyal Sigortaya Geçiş” dönemi diyebiliriz. Bu sürecin başlangıcını da Almanya tarafından gerçekleştirilmiştir. Almanya 19. yüzyılın başında henüz sanayileşme sürecine girmemiştir. Bu ülkenin sanayileşme süreci 1830-1840’lı yıllarda başlamış ve bu süreçle beraber kitlesel olarak yoksulluk içinde bulunan işçiler önemli bir sosyal sorun haline gelmiştir.⁶⁰ Almanya, kısmen sosyal huzursuzluk korkusuyla, kısmen de sosyalist harekete karşı olarak, 1880’lerde sosyal sigorta dönemine başlamıştır.

Almanya’da sosyal sigorta ilk olarak Alman Şansölyesi Bismarck tarafından hazırlanan bir fermanla 17.11.1881 tarihinde 1. Wilhelm tarafından ilan edilmiştir. Bu ferman Almanya’yı ve Bismarck’ı dünya sosyal güvenlik sistemine öncülük eden ülke ve öncüsü konuma getirmiştir. Ferman ile yardıma muhtaç kişileri sosyal güvenliğe kavuşturmak amacıyla ülkede yeni kanunların çıkartılacağını duyurulmuştur. Sosyal güvenlik programları ile ülkenin içerisinde bulunduğu

⁵⁹ Hasan Şenocak **Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi**, **Sosyal Siyaset Konferansları 56. Kitap**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 4836, 2009, s. 418.

⁶⁰ Sözer, **a.g.e.**, s. 3.

işsizlik, sosyal huzursuzluk ve ekonomik çöküntü ortamının ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.⁶¹

Böylece dünyada sosyal sigortaları ilk kuran ülke Almanya olmuştur. Diğer Avrupa ülke mevzuatlarının kendilerine model aldığı Alman Sosyal Sigortalar Sistemi, 1880–1890 tarihler arasında yürürlüğe konulan yasalarla oluşturulmuştur. Siyasi bütünleşmesini tamamlayıp ekonomik, sosyal ve toplumsal problemlerle boğuşan Almanya’da Bismarck sosyal güvenlik programıyla bu sorunları çözme yoluna gitmiştir. Alman sosyal güvenlik sistemi üç aşamada ve üç yasayla oluşturulmuştur. Bu bağlamda ücreti belirli bir miktarın altında kalan sanayi işçilerini kapsamına alan temel kanunlar; 1883 tarihli Hastalık Sigortası, 1884 tarihli İş Kazaları Sigortası ve 1889 tarihli Yaşlılık ve Maluliyet Sigortası’dır.⁶²

Almanya’ da sosyal güvenlik alanında ilk uygulama iş kazası alanında olmuştur. 1884 tarihli İş Kazası Yasası 1881’de alınan kararları hayata geçirmiştir. Çıkarılan yasa ile sanayicilere kusurlu olmaları halinde sınırlı ölçüde de olsa iş kazaları konusunda sorumluluk yüklenmiştir. İşverenler zorunlu olarak sandıklara aidat ödeyerek iş kazalarının neden olduğu kalıcı hasarları karşılamak zorunda kalmışlardır. Eğer iş kazası işçide geri dönülemeyecek kadar büyük hasarlara neden olunmuşsa işveren, işçinin ücretinin %66,6’sı ödenmek zorundadır. İşçinin ölümü söz konusu ise dul kalan eşine ücretin %20’si, yetim kalan 15 yaşın altındaki her çocuk için de ücretin %15–60 arasında ödeme yapılmaktadır. İş kazası alanındaki bu tarz düzenlemeleri, İngiltere 1897’de Fransa ise 1898’de ancak uygulamaya koyabilmiştir. 1881 yılında bugün çağdaş anlamda bilinen sosyal sigortanın ilk biçimi olan Reichstag Tasarısı imparatorluk hükümeti tarafından parlamentoya sunulmuştur. Tasarı işçilerin iş kazalarına karşı devlet tarafından yönetilecek olan ve devletin para yardımıyla bulunacağı bir sigorta fonunun kurulmasını önermektedir. Ancak para yardımı reddedildi, zorunlu kaza sigortası ise parlamento tarafından kabul edildi. İlk kez zorunlu bir emeklilik sistemi de 1889 yılında Yaşlılık Malullük

⁶¹ Ercan Uşun, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar**, Ankara, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, 2004, s. 17.

⁶² Şenocak, **a.g.e.**, s.419.

Sigortası Yasası ile kurumsallaştırılmıştır. Bu kurumsallaşma için yarısı işveren yarısı işçiler tarafından ödenen primlerden oluşan sandıklar oluşturulmuştur.⁶³

Bismarck Sistemi, büyük ölçüde özel sigorta tekniğinin uygulanmasına dayanmaktadır. Bununla birlikte yeni ilkeler de benimsenmiştir. Bunlardan en önemlisi, ‘Zorunluluk İlkesi’dir. Zorunluluk İlkesine göre yasanın kapsamına giren tüm işçiler, zorunlu olarak sosyal sigorta kurumuna tabidirler. Primler, sigorta branşlarına sigortalı ve işveren arasında dağıtılmış, sigortalıların kazançları esas alınarak belirli oranlar tespit edilmiştir.⁶⁴

Bu dönemde Almanya’nın ardından, İngiltere’de de sosyal refah devletinin gelişimi açısından önemli süreçler yaşanmaya başlanmıştır. Almanya’da gerçekleşen sosyal reformların, sanayileşmenin önderliğini yapan İngiltere’yi de önemli oranda etkilediği bilinmektedir. İngiltere’de, 1880 yılında iş kazalarına tazminat yükümlülüğü getiren “İşverenlerin Sorumluluğu Yasası” ile başlayan bir dizi yasayı kısa zamanda uygulamaya sokarak, sosyal refah devletinin geliştiği ülkelerin arasında yer almıştır.⁶⁵

Diğer Avrupa ülkelerine bakıldığında ise; Yeni Zelanda, büyük ölçüde ihracata bağlı ekonomisi artan uluslararası rekabetle karşı karşıya kalınca ulusal etkinlik nedeniyle 1898’de primsiz emekli aylığı uygulamasına başlamıştır. İrlanda, Danimarka, Avusturya, Çekoslovakya ve Avustralya da 1908’e kadar bazı sosyal yasaları kabul etmiştir.⁶⁶

İsveç, gelişmiş bir ulusal bürokrasiye ve birçok ülkeye göre daha eskilere dayanan bir merkezi devlet geleneğine sahiptir. İsveç’te eğitim 1842’den beri zorunlu olmuş, 20. yüzyılın başında ise devletin hastalık ve mesleki kaza sigortasına desteği

⁶³ Akyüz, **a.g.e.**, s. 65–66.

⁶⁴ TOBB, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2. Baskı, Ankara, TOBB Yayınları, No:264, 1994, s. 26.

⁶⁵ Nusret Ekin, Yusuf Alper, Tekin Akgeyik, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1999–69, 1999 s.25.

⁶⁶ Barr, **a.g.e.**, p.22.

yasallaşmış ve İsveç, 1913'te evrensel ve zorunlu yaşlı aylıkları sistemini ilk kuran ülke olmuştur.⁶⁷

Sosyal yardım ya da evrensel gelir sistemi olarak adlandırılan primsiz dağıtım sistemi ise ilk kez 1891 yılında Danimarka'da muhtaç yaşlılara aylık bağlanması şeklinde gerçekleşmiş; 60 ve daha yukarı yaştaki kişilere yerel yönetimler tarafından aylık bağlanması öngörülmüştür. Sosyal yardım alanında bu ülkeyi diğer İskandinav ülkeleri izlemiş ve zaman içerisinde diğer ülkelere de yayılmıştır.⁶⁸

ABD'nde ise, 20. yüzyıla kadar yoksullara kamu yardımı geniş ölçüde yerel yönetimlerin, kendi yoksullarına sınırlı ölçüde yardım sağlanmıştır. 1935'e kadar, felaket zamanları hariç, sağlıklı ve güçlü bir kişinin çalışmaksızın, kamu yardımı olarak hayatını sürdürebileceği hiç düşünülmemiştir; hayırseverlik temeline dayanan kamu yardımı, yararlananlar açısından genellikle sosyal açıdan da onur kırıcı bir uygulama olarak kabul edilmiştir.⁶⁹

19. yüzyılın son dönemleri ile 20. yüzyılın ilk dönemlerinde sosyal güvenliğin ortaya çıkışı ve gelişiminin görüldüğü yıllardır. Tablo 1 yardımıyla çeşitli ülkelerin temel refah programlarına giriş tarihleri özetlenmektedir. Daha önceki paragraflarda belirtildiği gibi sosyal güvenlik uygulamaları insanlık tarihi kadar eskidir. Ancak, bugün tanımladığımız anlamda sosyal güvenliğin ilk ortaya çıkışı ise; 1883 yılında Bismarck'ın sosyal sigorta programını yasalaştırması ile resmen başladığı şeklindedir.⁷⁰

Tablo 1'de de görüldüğü gibi Almanya birçok sigorta programında, endüstriyel kaza, hastalık sigortası emeli aylıkları, sağlık sigortası, ilk uygulamaya geçen ülkedir.⁷¹

⁶⁷ Aktan, Özkıvrak, **a.g.e.**

⁶⁸ Ahmet Erol, A. Ercan Yıldırım, **Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi**, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2003, s.84.

⁶⁹ Barr, **a.g.e.**, p.27.

⁷⁰ Gough, **a.g.e.**, s. 895.

⁷¹ Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer, **The Development of the Welfare State in Europe and America**, New Brunswick, Transaction Books, 1981, p. 83.

Tablo 1: Çeşitli Ülkelerde Sosyal Güvenlik Programlarına Başlangıç

	Endüstriyel Kaza	Hastalık Sigortası	Emekli Aylıkları	İşsizlik Sigortası	Aile Ödenekleri	Sağlık Sigortası/ Hizmeti
Almanya	1884	1883	1889	1927	1954	1880
İngiltere	1906	1911	1908	1911	1945	1948
İsveç	1901	1910	1913	1934	1947	1962
Kanada	1930	1971	1927	1940	1944	1972
ABD	1930	v.y.	1935	1935	v.y.	v.y.
Fransa	1946	1930	1910	1914	1932	1945
İtalya	1898	1943	1919	1919	1936	1945

Kaynak: Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer, **The Development of the Welfare State in Europe and America**, New Brunswick, Transaction Books, 1981, p. 83.

OECD ülkelerinde sosyal sigortaya giriş tarihlerini gösteren Tablo 2 deki veriler, sosyal güvenlik sistemlerinin gelişiminin gerçekte 20. yüzyılın ürünü olduğunu açıkça göstermektedir. Bunun yanında, ülkelerin sosyal sistemleri arasında, faaliyet alanı ve model itibarıyla belirgin farklılıklar olduğu da görülmektedir.

Tablo 2’de görüldüğü gibi, Almanya’nın sağlık sigortasını başlattığı 1883 ve I. Dünya Savaşı’nın patlak verdiği 1914 tarihleri arasındaki 30 yıllık dönemde, ABD ve Kanada hariç incelenen tüm ülkeler, bazı devlet-destekli işgücü tazminatı sistemlerini uygulamaya başlamışlardır. ABD’de bile dönemin sonuna doğru federe devlet düzeyinde sosyal refah arzında; önemli ilerlemeler olmuştur.⁷² Aynı dönemde 13 Avrupa ülkesinin 11’i sağlık sigortasını destekleme yönünde tedbirler almaya ve 9 Avrupa ülkesi ise yaşlılara aylık bağlanması yönünde yasaları uygulamaya başlamıştır. İşsizlik tazminatı, uygulamaya konan başlıca dört sosyal sigorta tedbiri içinde sonuncusu olmasına karşın, 1920’ye kadar 10 Avrupa ülkesi, işsizliğin sonuçlarına karşı koruma sağlamada devletin sorumluluğunu esas alan çeşitli programlar kabul etmişlerdir.

⁷² Christopher Peirson, **Beyond The Welfare State? The New Political Economy Of Welfare**, Cambridge, Polity Pres, 1991, p. 107–108.

Tablo 2: OECD Ülkelerinde Sosyal Sigortaya Giriş

	Endüstriyel Kaza	Sağlık	Emekli Aylıkları	İşsizlik	Aile Ödenekleri
Belçika	1903	1894	1900	1920	1930
Hollanda	1901	1929	1913	1916	1940
Fransa	1898	1898	1895	1905	1932
İtalya	1898	1886	1898	1919	1936
Almanya	1871	1883	1889	1927	1954
İrlanda	1897	1911	1908	1911	1944
İngiltere	1897	1911	1909	1911	1945
Danimarka	1898	1892	1891	1907	1952
Norveç	1894	1909	1936	1906	1946
İsveç	1901	1891	1913	1934	1947
Finlandiya	1895	1963	1937	1917	1948
Avusturya	1887	1888	1927	1920	1921
İsviçre	1881	1911	1946	1924	1952
Avustralya	1902	1945	1909	1945	1941
Yeni Zelanda	1900	1938	1898	1938	1926
Kanada	1930	1971	1927	1940	1944
ABD	1930	v.y.	1935	1935	v.y.

Kaynak: Christopher Peirson, **Beyond The Welfare State? The New Political Economy Of Welfare**, Cambridge, Polity Pres, 1991, p. 109.

Tablo 2’de belirtildiği gibi, çoğu ülke için aile ödenekleri, II. Dünya Savaşından sonraki döneme aittir. Söz konusu devletlerin yalnızca üçte biri II. Dünya Savaşı’ndan önce aile ödeneklerini yasalaştırmıştır.⁷³ Bu dönemde sosyal sigorta kurumlarının bugün bilinen yapılarının temelleri atılmıştır. Devlet ilk zorunlu sigortayı, sosyal güvenlik 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, ABD ve Kanada’da 1930 yıllarında sosyal sigorta ile ilgili yasalar bunun izlemiştir.⁷⁴ Devletler bu dönemde toplumu meydana getiren sınıflar

⁷³ Aktan, Özkıvrak, **a.g.e.**

⁷⁴ Nur Serter, **Sosyal Devlet**, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, 1994, s.1.

arasındaki gerginlikleri gidermek ve dengeyi sağlamak için sosyal reformlar yaparak ve sosyal devleti geliştirmeye çalışmışlardır.

1.2.3. I. VE II. DÜNYA SAVAŞLARI ARASI DÖNEM: 1914–1945 DÖNEMİ

1914 yılında I. Dünya Savaşının başlaması ile kapitalist ülkelerde hükümetlerin ekonomik ve sosyal hayata müdahaleleri artmıştır. Savaşın getirdiği olağanüstü şartlar nedeniyle parlamentoların yetkileri de kısıtlanmıştır.

Savaş sonrasında ise, bir yandan savaştan etkilenen tüm ülkelerde savaşın yol açtığı tahribatın giderilmesi ve savaş borçlarının ödenmesi gereği, diğer yandan Almanya'nın karşılaştığı enflasyon, Rusya'daki sosyalist düzen, İtalya'nın faşizme geçişi, diğer ülkelerde ise devletçilik ve ekonomik planlama uygulamalarına yönelik girişimler başlamıştır. Görüldüğü gibi dünyada birçok ülkede yeni bir dönem yaşanmaktadır. I. Dünya Savaşı'ndan sonra, savaştan etkilenen milyonlarca insanın talepleri, devletin başta; konut, sağlık, emekli aylığı ve rehabilitasyon olmak üzere bir çok alanda sorumluluklarını arttırmıştır. Ayrıca savaş zamanının acil ihtiyaçları nedeniyle artan kamu harcamaları savaş sonrasında tamamıyla eski düzeylerine dönememiştir.⁷⁵

Bu dönemde devlet, özellikle kapsam ve maliyet açısından, sosyal refah faaliyetlerini azaltmıştır. Oysa 1880–1914 dönemi, sosyal devlete yasal yeniliklerin olduğu dönemdir. Sosyal devletin mali sonuçları ise ancak 1920'lerde açıkça ortaya çıkmaya başlamıştır. İlk kurulan sosyal sigorta sistemlerinin çoğu, sadece çok yoksul kişiler için ve çok düşük düzeylerde faydalar sunmuştur. Bu dönemdeki sigorta programlarının finansmanında devletin katkısı da oldukça sınırlı tutulmuş, gerekli fonların sağlanmasında potansiyel yararlanıcıların ve onları istihdam edenlerin primleri esas alınmıştır. Bununla birlikte, I. Dünya Savaşı sonrasında, 1914 yılından önce yapılan yasal düzenlemelere dayanan sigorta ve aylık ödemelerinin

⁷⁵ Peirson, **a.g.e.**, p. 117-118.

vadesinin gelmesiyle birlikte 1920 ve 1930'ların başında sosyal harcamalarda bir artış meydana gelmiştir.⁷⁶

1930'ların başında 1929 yılında ortaya çıkan ekonomik durgunluğun derinleşerek devam etmesi, sosyal refahın sağlanmasında ilk temel kısıntıların yapılmasına yol açmıştır. Örneğin, 1920'den 1940'a kadar İngiltere'de işsizlik oldukça yüksek seviyede seyretmiş ve bunun sonucunda işsizlik sigortası finansmanında sıkıntı yaşanmıştır.⁷⁷ İngiltere'de 1920'lerin sonunda politik alandaki bazı sorunlarla karşılaşmıştır. Bunlardan biri işsizlere sağlanacak faydaların nasıl düzenlenip finanse edileceği, diğeri ise genel olarak ekonomik kriz ve özellikle işsizliğin nasıl azaltılabileceğidir. Bu sorunlara çözüm için, ünlü İngiliz iktisatçılarından John Maynard Keynes, Liberal Parti'nin ve diğer partilerden bazı politikacıların da desteğiyle kamu harcamalarının arttırılmasını savunuyordu. Ramsay McDonald gibi muhafazakârlar ise, geleneksel Ortodoks görüşü izleyerek, harcamalarda indirimi, dengeli bütçeyi ve daha düşük düzeyde bir borçlanmayı savunuyorlardı.⁷⁸ Krizde muhafazakârların görüşleri hâkim olmuş ve sonuçta harcama kesintileri karşısında, işsizlik artmıştır.

Bu dönemde Keynesyen iktisadi politikayı ilk uygulayan ülke ABD oldu. Dönemin başkanı Roosevelt'in uyguladığı New Deal politikalarının özünde devletin kamu harcamalarını arttırarak efektif talep oluşturulması yatıyordu. Bu politika kısa zamanda tüm dünyaya yayıldı ve en azından ilk uygulama yıllarında artacak olan efektif talebin hangi kaynaklarla finanse edileceği tartışma dışında kaldı. Keynes, kapitalizmin otomatik olarak kendi kendini ayarlayabilen nitelikte olduğunu kabul etmemiş, "laissez faire" altında kronik, büyük çapta işsizliğin meydana gelebileceğini öne sürmüştür. İşsizliği hafifletmek için de pozitif maliye ve para politikalarının uygulanmasını tavsiye etmiştir. Oysa önceki başkan Hoover ekonomiyi yeniden ayağa kaldırmanın yolu olarak devlet bütçesinin dengelenmesinden geçtiğine karar vermişti. Bu nedenle, devlet harcamalarını kısıtı,

⁷⁶ A.e.

⁷⁷ Barr, a.g.e., p.24.

⁷⁸ A.e., p.25.

vergileri arttırdı. Bu durum da işsizlik oranlarını büsbütün yükseltti. İşsizlik yükselince, insanların satın alma gücü azaldı, fiyatlar düşmeye başladı. Hoover, işadamlarından işçi çıkarmamalarını, daha az kâra razı olup, üretime devam etmelerini istedi. Fakat bu da mümkün olmadı, çünkü üreticiler mallarını satamaz hale gelmişlerdi. Bu durumda klasik iktisat teorisinin yetersiz kaldığı ortaya çıkmıştır. Depresyon döneminde iktidarda bulunan Başkan Franklin Roosevelt, durgunluktan çıkabilmek için şu önlemleri almıştır.⁷⁹

1-İktisadi faaliyetleri canlandırmak ve talebi artırmak için ücretleri yükseltildi

2-Borsa ve banka spekülasyonlarını önledi

3-İhracatı arttırmak ve dış ülkelerle rekabet edebilmek amacıyla %40 oranında bir devalüasyon yapıldı

4-Üreticilere sübvansiyon verildi

5-Yeni iş imkanları yaratıldı

6-İşsizlere tazminat ödendi

7-İşsizliği azaltabilmek için yeni kamu hizmetleri (yol gibi) sağlandı

8-Dengeli bir fiyat politikası uygulandı

Mevcut Amerikan Sosyal Güvenlik Sistemi, yukarıda sayılan New Deal politikalarının ve 1929 ekonomik krizi şartlarının doğurduğu bir sistemdir. Rakamlarla ifade etmek gerekirse bu dönem; 25 bin bankadan 11 bininin iflas ettiği⁸⁰ 1929 da 106 milyar dolar olan GSMH'nin 1932 yılında 55 milyar dolara düştüğü, aynı dönemde toplam ücret ödemelerinin 50 milyar dolardan 30 milyar dolar civarına düştüğü⁸¹ borsanın kriz öncesi seviyesine gelmesi için 25 yıllık bir dönemin geçmesi gerektiği⁸² bir kriz dönemi olmuştur. Bu ekonomik koşullarda, 1933 yılında 13 milyon Amerikalı işsizdi ve bu rakam iş gücünün %24,9'na denk gelmektedir. Bu rakamların içerisine eksik istihdamda olanları da eklersek işsizlik oranı %37,6'ya

⁷⁹ (çevrimiçi) http://senemre.blogcu.com/1929-ekonomik-buhrani-ve-new-deal-ekonomik-istikrar-programlari_1226097.html, 10 Nisan 2009.

⁸⁰ Nancy J. Altman, **The Battle For Social Security: From FDR's Vision To Bush's Gamble**, New Jersey, John Wiley and Sons, 2005, p.22.

⁸¹ SSA, "Historical Background and Development of Social Security", (çevrimiçi) <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>, 12 Ekim 2007.

⁸² Altman, **a.g.e.**, p.22.

kadar yükselmektedir. Aynı zamanda ulusal bankların 1/3' ü operasyonlarını durdurdu.⁸³ Bu ortamda devletin sosyal güvenlik harcamaları, yaşlı nüfusun yalnızca % 3'üne ve fakirlik çizgisinin çok altında kalan günlük 65 centlik bir nakdi ödeme ile sınırlıydı.⁸⁴

Kriz ve yarattığı olumsuz şartlar beraberinde çözüm arayışları ve ABD için radikal sayılabilecek teklifleri de beraberinde getirmiş, çeşitli kesimler ve kişiler tarafından bütün vatandaşları kapsayan bir emeklilik sistemi oluşturulması, 60 yaşını geçen herkese aylık bağlanması gibi öneriler gündeme gelmiştir.⁸⁵

Artan sosyal güvenlik ihtiyacı ve çözüm için önerilen radikal talepler, diğer sanayileşmiş ülkelere göre oldukça geç sayılabilecek bir dönemde de olsa, ABD'de sosyal sigorta prensiplerine dayanan bir Sosyal Güvenlik Sistemi oluşturulması çalışmalarını hızlandırmış ve sonuç vermiştir. Burada dikkat çeken husus, liberal ekonomik ve siyasi sistemin temsilcisi olan ve sebebi ne olursa olsun kamunun piyasa mekanizmasının işleyişine müdahalesine karşı olan ABD'de, Bismark modeli olarak da adlandırılan sosyal sigorta esasına dayanan bir sistemin kurulmuş olmasıdır.⁸⁶

ABD sosyal güvenlik sisteminin fiili kuruluş süreci, 1934 yılında, Başkan Franklin D. Roosevelt'in Kongre'de yaptığı bir konuşma ve aynı yıl aralarında 5 hükümet temsilcisinin de yer aldığı Ekonomik Güvenlik Komitesi'nin (The Committee on Economic Security) oluşturulması ile başlamıştır. Komitenin arkasında iş ve çalışma hayatı temsilcilerinin eşit sayıda temsil edildiği bir tür danışma komitesi de bulunuyordu.⁸⁷ Komite çalışmaları sırasında, sisteme katılımın zorunlu olup olmaması, finansmanın genel vergilerle mi yoksa ücretler üzerinden alınacak bir vergi ile sağlanacağı ve nihayet finansman metodu olarak fon mu yoksa

⁸³ Peter J. Ferrera, Michael Tanner, **A New Deal For Social Security**, Washington DC. Cato Institute, 1998, p.17-18.

⁸⁴ Altman, **a.g.e.** p.24.

⁸⁵ SSA, "Historical Background and Development of Social Security"

⁸⁶ Yusuf Alper, "ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi? Tarihi Gelişim, Kurumsal Yapı, İşleyiş, Problemler Tartışmalar", **Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayın Organı**, Cilt 22, Sayı 2, Mart 2008, s.8.

⁸⁷ Altman, **a.g.e.**, p.55.

dağıtım metodunun mu benimseneceği üzerinde ciddi tartışmalar olmuştur. Başkan Roosevelt'in de etkisiyle ABD sosyal güvenlik sistemi için zorunlu üyelik, prim benzeri vergilerle finansman ve fon esasına göre finansman metodları benimsenmiştir.⁸⁸

14 Ağustos 1935 tarihli yasa (Social Security Act) çağdaş anlamdaki sosyal güvenliğin ilk ortaya çıkış ve hukuk düzeni tarafından benimsenişinin simgesi olarak değerlendirilmektedir. 1929 dünya ekonomik bunalımı, Amerikan ekonomisinin derin sarsıntılar geçirmesine, işsizliğin ürkütücü boyutlar kazanmasına neden olmuştur. 1932 yılında başkan seçilen Roosevelt, devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesi politikası kapsamında New Deal, özellikle ulusal ekonomiyi bunalımdan kurtarmak için hazırlanan 1933 tarihli yasayı (National Industrial Recovery Act) düzenlemiştir. Bu son yasa işçiler için yaşlılık ve ölüm sigortalarını düzenlemekte ve işsizliğe karşı bazı önlemleri içermektedir. Söz konusu yasa sadece işçileri değil ekonomik bunalım nedeniyle yoksulluğa düşen herkesi kapsamaktadır. Bu bağlamda öngörülen yardım politikası; yaşlılara yardım sistemini (Old Age Assistance), çocuklu aileler ile dul ve körler gibi öbür yoksul kesimlere yapılacak yardım için federe devletlere yapılacak sübvansiyonu içermektedir.⁸⁹

Böylece büyük depresyonun ortaya çıktığı ülke olan ABD, müdahaleci kapitalizmin de ortaya çıktığı ilk toplumlarından biri olmuştur. 1933 yılında Başkan Roosevelt, üç yıldan beri tüketilemeyen aşırı bir üretime, gittikçe düşen fiyatlara ve artan işsizliğe karşı New Deal ile bir dizi önlemleri uygulamaya koymuştur. Roosevelt yönetimine gelinceye kadar ABD'de çalışma hayatına ilişkin bir sosyal politikanın var olduğunu söyleme olanağı yoktur. İşçi-işveren ilişkileri daha çok özel ve kişisel sözleşmeler düzeyinde oluşmaktaydı. En az ücretin saptanması, sendika ve toplu sözleşme hakkı ve sosyal güvenlikle ilgili ilk önemli gelişmeler 1935 yılında alınmıştır.⁹⁰

⁸⁸ Ferrera, Taner, **a.g.e.**, p.23-24.

⁸⁹ Bağ-Kur, "Türkiye'de ve Dünyada Sosyal Güvenlik- Kurumun Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları- Kurumun Diğer Sosyal Güvenlik Kuruluşları İle İlişkileri", s. 4 (çevrimiçi) <http://download.bagkur.gov.tr/pers/programci.doc>, 16 Ekim 2010.

⁹⁰ Aktan, Özkıvrak, **a.g.e.**

Yaşanan sosyal-ekonomik gelişmeler, ezeli ve ebedi bir ihtiyaç olan sosyal güvenliği kavram olarak, modern toplumların bir ürünü olarak hukuki alanda ilk kez, 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası'nda yer bulmuştur.⁹¹ 1935 tarihinde kongre tarafından kabul edilip 1936 yılında uygulamaya konan Sosyal Güvenlik Yasası Amerikan toplumunda büyük bir değişime sebep olmuştur. Başka bir ifadeyle bu kanun ile çocukların korunması, sakatların iyileştirilmesi, kamu sağlığının korunması, işsizliğin azaltılması ve yaşlı nüfusun yükünü azaltacak bir sistemin kurulması öngörülmüştür.⁹²

Sosyal güvenlik yasası kapsamında Federal Devlet İşsizlik Sigortası Programı ve Federal Devlet Yaşlı Aylıkları Programı yer almaktadır. Ayrıca, yoksul bakıma muhtaç çocuklara, körlere ve yaşlılara yardım, öngörülmüştür. 1935 Yasası, böylece, Amerikan sosyal devletinin doğuşunu; simgelemiş, onun büyümesi ve gelişmesi için bir temel oluşturmuştur.⁹³

Bu dönemde diğer ülkelerde sosyal güvenliğe ilişkin bazı gelişmeler olduğu görülmektedir. Danimarka'da 1933 yılında Büyük Sosyal Reform, Yeni Zelanda'da 1938 Sosyal Güvenlik Yasası, Kanada'da 1940'ta Federal İşsizlik Sigortası Yasası ile nihai şeklini alan federal işsizlik tazminatı programları bunlara örnek olarak verilebilir. 1930'lardan sonra alınan ekonomik önlemler içinde de sosyal niteliği ön planda olanların; ağırlıklı olduğu görülmektedir. Sosyal politikanın amaçları arasında genellikle ekonomik bakımdan zayıf olanların korunması ilk sırada yer almaktadır. Genel olarak, iki Dünya Savaşı arasındaki dönemde, devletin, sosyal-ekonomik olaylar karşısında kararsız kaldığı, harekete geçtiği zaman da tereddütlü ve çelişkili davrandığı, değişen koşullara kolay ayak uyduramadığı görülmüştür. Devlet sosyal-ekonomik gelişmeleri geriden takip etmiş; ancak, emekçi sınıfın baskı ve mücadelesi ile hemen müdahale gerektiren acil durumlar karşısında çalışma şartlarını, fiyat ve kazançları düzenlemek, büyük kazançları vergilendirmek, işsizlere iş bulmak üzere

⁹¹ J.Douglas Brown, **The Genesis Of Social Security In America Industrial Relations Section** Princeton University Princeton, N.J., Social Security Administration, 1969, p.7.

⁹² Frank Bane, "Promoting Job Security", **Social Security Bulletin**, Volume: 1, Number 8, August 1938, p. 1-2.

⁹³ Barr, **a.g.e.**, p.29.

harekete geçmek zorunda kalmıştır. Bu dönemde ‘‘sosyal devlet’’ anlayışının değil de ‘‘sosyal yardım devleti’’ anlayışının giderek benimsendiği ve yaygınlaştığı görülmüştür. Ancak sosyal yardım devletinde, sorunları önleyici bir tedbir alınmadığı gibi sonradan alınan önlemler de sorunları tedavi edici ve ortadan kaldırıcı nitelikte değildi. Yapılan uygulamalar ancak dış belirtileri gidermeye ve olumsuz sonuçları hafifletmeye yönelik olmuştur.⁹⁴

1.2.4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ALTIN ÇAĞI: II DÜNYA SAVAŞINDAN 1970’LERE KADAR OLAN DÖNEM

II. Dünya Savaşından sonra ekonomik ve sosyal güvensizliğin doğurduğu acı sonuçlarını gören tüm ülkeler; ekonomik ve sosyal adaleti gerçekleştirmeden, sürekli bir barışa ulaşmalarının mümkün olmadığının farkına vardılar.⁹⁵

II. Dünya Savaşı, herkesin hayatını etkilemiş ve bu nedenle fikir ve tutumlarda önemli değişikliklere yol açmıştır. Savaş, 1930’lardaki işsizliğin aksine tüm sosyal sınıfları eşit şekilde etkilemiştir. Ortak sorunların baskısı, ortak çözümlerin kabulüne neden olmuştur. Savaş sırasında sosyal sınıf farklılıkları ortadan kalktığı için, sosyal sorunlar toplum ve politikacılar açısından daha da fark edilir hale gelmiştir.⁹⁶ Artık iki savaş arası dönemde olduğu gibi büyük kitlelerin açlık ve sefalet içinde yaşamasına kimsenin göz yummayacağı, üretim bolluğu ve tüketim darlığı çelişkisinin hoş karşılamayacağı anlaşılmıştır. Ekonomik yönden güçsüz kitlelerin yeni bir sosyal ekonomik düzen isteklerinin haklı ve doğal bir istek olarak kabul edilmesi zorunlu olmuştur.⁹⁷

⁹⁴ Aktan, Özkıvrak, **a.g.e.**

⁹⁵ Güzel, Okur, **a.g.e.**, s.41.

⁹⁶ Barr, **a.g.e.**, p.31.

⁹⁷ Aktan, Özkıvrak, **a.g.e.**

Bu düşüncelerin neticesi olarak, II. Dünya Savaşı dönemindeki birçok uluslararası toplantıda, sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğu, dolayısıyla da uluslararası işbirliğinin gerektiğı ifade edilmiştir.⁹⁸

Bu gelişmeler sonucunda, sosyal devletin yükselişi II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki gerçekleşmiştir. Sanayi Devrimi'nden sonra meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizler, sosyal devletin kurulması için bir tecrübe olmuştur. Ekonomik krizlerin önüne geçmek, savaşların ve krizlerin yol açtığı tahribatı ortadan kaldırmak için sosyal refah programlarının devlet eliyle organize edilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında devletler ve sosyal taraflar arasında meydana gelen uzlaşma, sosyal devlete giden yolun başlangıcı olmuştur.⁹⁹

Sosyal devletin tarihinde II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve 1970'lerin ortalarına kadar süren bu yeni döneme, sosyal devletin; "Altın Çağı" denilmektedir. Bu dönemde; tam vatandaşlık fikrine dayalı çok daha kapsamlı ve evrensel bir sosyal devleti oluşturmak için hızla reformlara gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda devlet, sosyal sisteminin kapsadığı riskler ile sağlanan faydaların hızla genişlemesi için kaynakları arttırma taahhüdü verilmiştir. Ekonomik büyüme ve tam istihdamı gerçekleştirmeyi vaat etmiş ve bu ortamda karma ekonomi ve kapsamlı sosyal refah sistemi lehine oldukça geniş tabanlı bir politik konsensüs sağlanmıştır. Dolayısıyla, II. Dünya Savaşı ile birlikte, devletlerin kararsız tutumları son bulmuş, böylece savaş sonrası koşullar, devletlerin sosyal eğilimlerini belirlemesine olanak sağlamıştır.¹⁰⁰

II. Dünya Savaşından sonraki dönemde sosyal güvenlik sistemlerin gelişmesine yönelik en önemli süreç 1942 yılında İngiltere'de Beveridge'nin "Sosyal Sigortalar ve Birleşik Hizmetler" raporudur. Bu rapor sosyal devlete ilişkin bir manifesto içeriğindedir.¹⁰¹

⁹⁸ Tuncay, **a.g.e.**, s. 35.

⁹⁹ Gencay Şaylan, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İstanbul, İmge Yayınevi, 1994, s.60.

¹⁰⁰ Can Aktan, Özkıvrak, **a.g.e.**

¹⁰¹ Kovancı, **a.g.e.**, s.273–274.

Beveridge Sistemi, evrensel sistem olarak da adlandırılabilir. Bu sistemde sosyal güvence, belirli bir çalışma koşuluna bağlanmamaktadır. O ülkenin bütün vatandaşları veya o ülkede bulunanlar, vatandaş olmaları ya da o ülke toprakları içinde bulunmaları dolayısıyla bu sistem tarafından sosyal güvenceye alınmaktadır. Yani, tüm nüfusu kapsamaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmet sunan bu sistemin finansman kaynağı, vergilerdir. Tüm riskler tek bir kurum tarafından kapsama alınabileceği gibi, güvence ayrı ayrı da sağlanabilir.¹⁰²

Beveridge tipi karşılıklılık ilkesine en uygun örnek, İngiltere’dir. İngiltere, II. Dünya Savaşı’nın hemen ardından oluşturduğu Ulusal Sosyal Sigorta Sistemi, işçi ve işveren yanında devletin de üçüncü bir taraf olarak katkıda bulunduğu bir yapı haline gelmiştir. Bu sistemde, hem katkı payları hem de ödenekler kazanca orantılı olmaktan ziyade düz oranlı kılınmıştır. Yani, sunulacak sosyal refah hizmetleri karşılığında sigortalılardan primler toplanmış, ancak, Bismarkçı karşılıklılık ilkesine nazaran, bu primler hem düşük kalmış, hem de herkesin ödediği prime oranla eşdeğer oranda bir ivaza hak kazanması mantığından farklı olarak, düz oranlı ivazlar söz konusu olmuştur.¹⁰³

Bismark ve Beveridge modeli finansman kaynakları ve kapsama alanı bakımından birbirinden farklıdır. Prim katkısına dayalı olan sosyal politika, Bismark Modeli, daha ziyade çalışanlara gelir desteği sağlanması ile ilgilidir. Vergi ile finansmana dayalı olan sosyal politika ise, Beveridge Modeli ise yoksulluğun önlenmesini amaçlamaktadır. Gerçek anlamda bir Bismarkçı devlette, sosyal politika yalnızca çalışanların koşullarını düzeltmeyle ilgilidir, yoksulluğu azaltmak ya da iş piyasasının dışında kalan nüfusa yönelik programlar oluşturmak gibi bir amacı yoktur.¹⁰⁴

Beveridge Raporu günümüzün sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasında önemli bir basamak taşı oluşturmaktadır. Bizzat Beveridge’nin “sosyal devrim”

¹⁰² Ali Nazım Sözer, **Türkiye’de Sosyal Hukuk: Sosyal Tazmin, Sosyal Yardım, Sosyal Hizmet, Sosyal Teşvik**, İzmir, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ocak 1998, s. 25.

¹⁰³ Süleyman Özdemir, “Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme” (çevrimiçi) http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvler.htm, 12 Ocak 2009.

¹⁰⁴ A.e.

olarak nitelendirdiği bu raporun temel düşüncesi, modern toplumun yüzkarası olan fakirliğin sistematik ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistem ve modeliyle çözümlenmesidir. Muhtaçlığın ortadan kaldırılması, raporun temel ilkesidir. Bu çerçevede Beveridge Raporu'nun temel ilkelerini sıralayacak olursak:¹⁰⁵

- Genellik İlkesi: Bu raporun en önemli ilkelerinden biri, sosyal güvenliğin halkın tümüne yayma ilkesidir. Bu anlamda genellik ilkesi mutlak bırakılmış, vatandaş olma sosyal güvenlik hakkından yararlanmak için yeterli şart görülmüştür
- Sosyal Yardımlarda Teklik İlkesi: Geliri ne olursa olsun sosyal risklere maruz kalan her vatandaşa asgari yaşam düzeyini yakalaması için ulusal sigortadan yardım yapılması öngörülmüştür
- Yönetimde Birlik İlkesi: Sosyal yardımların tekliğinin doğal bir sonucu, dağınık halde bulunan sosyal sigorta kuruluşlarının birleştirilmesi önerilmiş ve bu kamu hizmetinin tek bakanlığın eliyle yürütülmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bununla hizmetin veriminin artması, maliyet, bürokrasi ve formalitelerin azaltılması hedeflenmiştir
- Ferdi Sorumluluk ve Devlet Katkısı İlkesi: Sosyal güvenliğin fert ve devletin iş birliğiyle finanse edilmesi, yani üçlü katılımın gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, ödenen primler karşılığında devletin, hem sosyal güvenliği garanti etmesi hem de şahsı gayret ve çabaları neticesinde, bu asgari haddin üstüne çıkılmasına ilişkin imkanları hazırlaması gerektiği vurgulanmıştır.
- Primlerde Birlik ve Zorunlu Ödeme İlkesi: Sigortalılığın herkes için zorunlu olduğu ve bütün sigorta kolları için ödenecek primlerin tekliği vurgulanmaktadır.
- Sosyal Güvenlik Sisteminin Tam İstihdam ve Ulusal Sağlık Politikalarıyla Desteklenmesi İlkesi

¹⁰⁵ Muzaffer Koç, “Sosyal Güvenlik ve Beveridge Raporu”, **Mali Çözüm ISMMMO Yayın Organı**, Sayı: 26, Haziran-Temmuz 2006, s.97-98.

- Aile İhtiyaçları: Fakirliği ortadan kaldırmayı temel amacı içerisinde, ailenin asgari geçim seviyesine altına düşmemesi için gerekli tedbirlerin alınması zorunluluğunu ortaya koymuştur. Bunun doğal sonucu olarak evlenme, doğum, analık ve çocuk yardımlarının yapılması önerilmiştir.

Bu gelişmeler sonucunda, 1945 yılı sonrasında, birçok Batı Avrupa ülkesinde önemli sosyal reformlara girilmiştir. Örneğin Fransa ve İrlanda'da 1940'lı yılların sonu hızla yeni politikaların uygulandığı bir dönemdir. Bu politik değişiklikler de hızla GSMH içinde sosyal harcamalara ayrılan payı yükseltmiştir.¹⁰⁶ Uluslararası seviyede ise ilk kez 10.12.1948 tarihli insan Hakları Evrensel Beyannamesinde temel bir insan hakkı olarak düzenlenen sosyal güvenlik kavramı, II. Dünya Savaşı sonrasında kabul edilen birçok anayasada yer almıştır.¹⁰⁷

Böylece Uluslararası hukuk belgelerinde sosyal güvenliğin norm ve standartları belirlenmiştir:¹⁰⁸

- 1952 yılında 35. Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen. Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme ile: hastalık (tıbbi yardım), hastalık (parasal yardım) işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm, aile ödenekleri sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına alacağı riskler olarak belirlenmiştir. Dünyadaki bütün sosyal güvenlik sistemleri 102 sayılı sözleşmeyi model kabul etmiştir.
- ILO standartlarıyla uyum içinde olan bir ülkenin sosyal güvenlik sistemi aynı zamanda Avrupa Topluluğu (bugün Avrupa Birliği AB), hukukuyla da uyum içinde olmak zorundadır. 1949 yılında kurulan AB nin sosyal güvenlik konusuna büyük önem verdiği bilinmektedir. Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, bu alanda kabul edilmiş en

¹⁰⁶ Aktan, Özkıvrak, **a.g.e.**

¹⁰⁷ Güzel, Okur, **a.g.e.**, s.40.

¹⁰⁸ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s.10–11, (çevrimiçi), <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf>, 25 Kasım 2010.

önemli belgelerdir. Bu belgelerin içerdiği normlar diğer uluslararası örgütlerce kabul edilenlerden pek farklı değildir.

- 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı'nın 14. maddesi sosyal güvenlik hakkından başka; en azından ILO'nun 102 sayılı sözleşmesindeki normlara eşit bir sosyal güvenlik sistemini daha da üst düzeye çıkarmak yönünde çaba göstermek yükümlülüğünü getirmektedir. Türkiye, Sosyal Şartı 1961 yılında imzalamış ancak 1989 yılında TBMM'ce kabul edilen 3981 sayılı Yasayla onaylamıştır.
- Şartın 13. Maddesi, sosyal yardım ve tıbbi bakım hakkına ilişkin düzenlemeyi getirmiştir.
- 14. Maddesi, sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkına ilişkindir. Sosyal refah hakkı sigorta, gözetim ve bakım üçlüsüne dayandırılmıştır.
- 1968 yılında Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, Sosyal güvenliğin norm ve standartlarının belirlemiş ve 13 ülke tarafından da imzalanmıştır.
- 1 Mart 1977 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, sosyal güvenlik hakkı açısından eşitlik ilkesini düzenlemiştir.

Nitekim Batı Demokrasilerinde hiçbir bireyin gelir düzeyi düşüklüğü yüzünden temel gereksinimlerinden mahrum bırakılmaması ilkesi genel kabul görmüş ve bu konuda devlet müdahalesi, sosyal yardım programları ile sağlanması evrensel politika araçları halini almıştır. Bununla amaçlanan gelirin dağılımı hakkaniyetini sağlamak ve kişilerin gelirinin, asgari yaşam düzeyinin altına düşürülmemesi sağlamak ve toplumun refah düzeyinin artırılmasıdır.¹⁰⁹

1.2.5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE BUNALIMLI YILLAR: 1970'LER VE SONRASI DÖNEM

1970'lere gelindiğinde, sosyal refah devletleri I. Dünya Savaşı'nın sonunda bulundukları konumdan oldukça farklı bir konuma ulaşmışlardı. 1920–1970; döneminde, farklı ülkelerde, farklı programlar ve farklı dönemlerde farklı büyüme

¹⁰⁹ A.e., s. 11.

hızları söz konusu olduğu için bu dönem dikkatlice değerlendirilmelidir. Bununla birlikte bazı genellemeler yapmak mümkündür. 20. yüzyıl boyunca, GSMH'nin sosyal harcamalara ayrılan kısmı dikkate alındığında, sosyal refah devletinin olağanüstü bir genişleme gösterdiği görülmektedir. Örneğin, İngiltere'de GSMH'nin yüzdesi olarak sosyal harcamalar 1910'da % 4'ten 1975'te % 29'a çıkmıştır. OECD ülkelerinde savaş sonrası dönemde kamu harcamalarının GSMH içindeki payının artışında en dinamik faktörün sosyal refah devleti uygulamaları olduğu görülmektedir. Tüm gelişmiş OECD ülkelerinde, İngiltere ve ABD hariç, 1970'lerin sonlarında sosyal harcamaların toplam harcamalar içindeki payı % 50'yi aşmıştır.¹¹⁰ Çoğu hükümetin, 1973'ten sonra bu artış eğilimini durdurmak ya da tersine çevirmeye yönelik girişimlerine karşın; sosyal harcamaların artış eğilimi 1980'lerin başında da sürmüştür. 1981'e kadar İsveç, Hollanda, Batı Almanya ve Danimarka'da sosyal harcamalar, GSMH'nin üçte birini aşmıştır. 1890'da % 2,4'ten 1981'de % 20,2'ye yükselmiştir. Japonya'da bile sosyal bütçe 1890'da GSYİH'nin % 1.4'ü iken, 1985'te % 16.2'ye ulaşmıştır.¹¹¹

Devletin vatandaşlarına sosyal ve ekonomik haklar tanınması ve bu doğrultuda sosyal hizmetler sunmasının toplumsal refahın maksimizasyonu için arzu edilir bir durum olduğu açıktır. Diğer yandan devlet, bu amaçla sosyal ve ekonomik görevler üstlendiği zaman bu görevlerini yerine getirmek için harcama yapmak zorundadır. Dolayısıyla sosyal devletin "sosyal ve ekonomik" görevlerinin zaman içinde giderek artması ile sosyal harcamaların da artması doğaldır. Sosyal devletin sosyal faydası kadar sosyal maliyeti de vardır ve 1980'lere gelindiğinde dikkatler artık sosyal devletin sosyal maliyeti üzerinde yoğunlaşmış, kamu harcamaları ve özellikle sosyal harcamalar inceleme altına alınmıştır.¹¹²

Küreselleşmenin başladığı ve neo-liberalizmin dominant düşünce akımı haline geldiği 1970'li yıllar sonrası yeni dönemde ise, sosyal devleti başta Avrupa'da olmak üzere birçok ülkede krize girmiştir. Bu durum, Sanayi Toplumu'ndan Bilgi

¹¹⁰ Gough, **a.g.e.**, s.3.

¹¹¹ Aktan, Özkıvrak, **a.g.e.**

¹¹² **A.e.**

Toplumu'na, ulusal kapitalizmden küresel kapitalizme geçiş koşullarının doğurduğu bir sonuçtur.¹¹³

Sosyal devletler için güzel günlerin bittiği, sorunların başladığı yeni dönemde, özellikle gelişmiş ülkelerde, hükümetlerin sosyal harcamalar için milli gelirden ayırdıkları payın sürekli büyüdüğü ve giderek katlanılamaz bir hacme ulaşarak, ülkelerin rekabet güçlerini zayıflatır hale getirdiği öne sürülmektedir. Bu durum, sosyal refah devletinin mevcut haliyle sürdürülebilmesini imkansız kılmıştır¹¹⁴

Bu yüzden, artık devletler, cömert sosyal refah devleti harcamalarının sürdürülebilmesinin olanaksız olduğunu görmüş ve harcamalarını kısmak, gelirlerini artırmak amacıyla yeni politikalar geliştirmeye, reformlar yapmaya yönelmiştir. Bütün dikkatler, hem genel kamu harcamaları, hem de özellikle sosyal harcamalar üzerine çevrilmiştir. Böylece, 1980'li yıllar içerisinde, birçok ülkede sosyal yararlar da kesintiler ve sosyal programlarda çok değişik uyarlanmalar görülmüştür. Sosyal refah devleti açısından, kurumsal olandan kalıntı olan anlayışa doğru geriye bir yöneliş başlamıştır.¹¹⁵

Keynesyen ekonomistlerce kabul edilen “uyuşma teorisi”, sosyal devletin ekonomik ve bütünleştirici rolünü vurgular.¹¹⁶ Buna göre sosyal devlet ve kapitalizmin harmonizasyonu, savaş sonrasında yıllarca ekonomik büyüme ve politik istikrar üzerinde gelişmiş ülkelerde olumlu bir etki sağlamıştır. Ancak ekonomik krizin ilk belirtilerinin görüldüğü 1973 yılında bu durum değişmiştir. Ekonomik büyüme, geleneksel sosyal devletin en önemli amaçlarından biri olarak kabul edilmektedir. 1950 ve 1960'lı yıllar boyunca, OECD ülkeleri dahilinde ortalama yıllık büyüme oranları yaklaşık % 5 civarında gerçekleşmiş; dönem boyunca enflasyon oranı yavaşça artmış, ancak 1960'ların sonuna kadar % 4'ün altında kalmıştır. Sürdürülebilir bir büyüme hızının yakalandığı 1950 ve 1960'lı yıllarda

¹¹³ Ekin, Alper, Akgeyik, **a.g.e.**, s. 28.

¹¹⁴ DPT, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s. 12.

¹¹⁵ Stein Kuhnle, **Survival of the European Welfare State**, New York, Routledge Publ., 2000, p. 3.

¹¹⁶ Gough, **a.g.e.**, s.896.

işsizlik oranı da düşük seviyelerde kalmıştır. 1950–1967 döneminde altı büyük OECD ülkesinde toplam işgücünün yüzdesi olarak işsizlik düzeyleri ortalama % 2,8'dir.¹¹⁷ 1973 sonrasında ise, büyüme oranları yarıya düşerken, enflasyon sürekli bir problem haline gelmiş ve 1974'te % 14'le zirveye ulaşmıştır.¹¹⁸

1970'ler ve sonrasında birçok ülkede temel sosyal refah programlarının uygulanmasına devam edilmekle birlikte, bir yandan da sosyal refah programları vasıtası ile sağlanan fayda düzeyleri düşmüş diğer yandan faydaların elde edilme koşulları ağırlaştırılmıştır.

1.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN YAPISI: KURUMSAL, HİZMET SUNUMU VE FİNANSMAN YAPISI

1.3.1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN KURUMSAL YAPISI

1.3.1.1. SOSYAL SİGORTALAR

Sosyal sigortalar, gerek kapsadığı risk ve gerekse de kapsadığı nüfus bakımından sosyal güvenlikle ayrılır. Sosyal güvenlik sistemi genel bir kavramı ifade ederken sosyal sigortalar kısmi bir nitelik taşır. Belli sayıdaki riski kapsayan ve toplumun belli sınıflarına sosyal güvence sağlayan sosyal sigortaların aksine, sosyal güvenlik bütün riskleri ve bütün nüfusu kapsamayı hedefler. Sosyal Sigorta dünyada ilk kez Almanya'da 1881 tarihinde Bismark ve İmparator I. Wilhelm tarafından kurulmuş ve oradan tüm dünyaya yayılmıştır. Bu anlamda, modern sosyal sigorta neredeyse 130 yıllık bir geçmişe sahiptir.¹¹⁹

¹¹⁷ Peirson, **a.g.e.**, p. 132.

¹¹⁸ **A.e.**, p. 131.

¹¹⁹ Koç, **a.g.e.**

Sosyal sigortalar, ÷lkede çalışanların karşılaştıkları belirli sayıdaki riziko zararlarının karşılanması için işçi, işveren ve bazen de devletin katkılarıyla finanse edilen, devletçe kurulan ve özerk bir yönetime sahip olan bir sigorta tekniğidir.¹²⁰

Sosyal sigorta kavramı çok net bir tanımla, bir toplumun veya bir grubun büt÷n üyelerinin karşılaşabilecekleri risklere karşı yine bu toplum veya grup tarafından -karşılıklı yardımlaşma ilkesiyle- zararların telafisini ifade eder.¹²¹ Sosyal sigortaların genel özelliklerini sıralayacak olursak:¹²²

- İlgililerin maddi katkısının söz konusu olması
- Sigortalılar Arasında Yeniden Gelir Dağılımı ya da Sosyal Denge İlkesi: Yüksek gelirlilerden daha yüksek prim alınması (veya gelire göre prim alınması)
- Kendi Kendine Yardım İlkesi: Büt÷n sigortalıların prime iştirak etmeleri
- Sigortalılık İlkesi: Sigortalılar arasında riziko eşitliğinin sağlanması
- Zorunluluk İlkesi; Katılımın zorunlu olması
- Devletçe cebren tahsil ilkesi
- Karşılaşılan risk zararlarının tazmin edilmesi ilkesi
- Talep hakkı; sigortalının kendisine yardım yapılmasını isteyebilme hakkının bulunması
- Özel fon oluşturulması: Yapılan prim ödemelerin belli özel fonlarda biriktirilmesi ve gelir getirici yatırımlara kanalize edilmesi
- Meslek hastalığı sigortasının yalnızca işverence veya genel bütçeden finanse edilmesi
- Devlet yardımı
- Sosyal yardım işlevini de yüklenmesi
- Sosyal güvenliğin temin edilmesi
- Kapsamındaki tüm kişilere aynı uygulamada bulunulması, yeknesak bir hüviyette olması; yani, "tehlikeye uğrayanların tespitinde objektif" olunması

¹²⁰ A.e.

¹²¹ Eveline Mabel Richardson Burns, **Social Security And Public Policy**, Newyork, Mcgraw-Hill Book Company. 1956, p.1–5.

¹²² Koç, a.g.e.

- Devletçe örgütlenmesi
- Sigorta kapsamının kanunla belirlenmesi

Bütün bu açıklamalardan sonra sosyal sigorta; "ekonomik bakımından zayıf ve çalışan insanların işgücünü korumak ve geleceğini garanti etmek ve böylece toplum hayatında sosyal güvenliği sağlamak amacıyla kurulan teşkilatlı bir zorunlu sigortadır. Bu açıdan bakıldığında, sosyal güvenlik gayedir; sosyal sigortalar ise bu gayeyi elde etmeye yarayan vasıtalardan biridir ve toplumun bütün sınıfları arasındaki bir dayanışmadır.¹²³

Sosyal güvenliğin ve refah devleti uygulamasının en önemli aracı olan sosyal sigorta sisteminin bütün dünyada belirli bir standarda kavuşması, bu sistemin Almanya'da uygulanmasıyla başlamıştır. Daha sonra 1942 Beveridge Raporu, 10 Mayıs 1944 Philadelphia Bildirisi, 10 Aralık 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (md. 23–25) ve çeşitli sözleşmeler ile evrensel bir nitelik kazanmıştır.¹²⁴ Sosyal güvenliğin bir parçası olan sosyal sigorta sistemi net ifadesini Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı ve 1952 tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Anlaşması ile bulmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı ve 1952 tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Anlaşması hükümlerine göre sosyal sigorta yardımlarının 9 ana kolu belirtilmiştir. Bu düzenleme ile sadece 9 adet sosyal yardım ayrı ayrı tanımlanmamış, aynı zamanda her bir sosyal yardımın bu anlaşma koşullarında nasıl tatbik edileceği de belirtilmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün tanımladığı dokuz adet sosyal yardım ise sırasıyla;¹²⁵

- Sağlık yardımları
- Hastalık ödenekleri
- İşsizlik yardımları
- Yaşlılık yardımları (emekli maaşları)

¹²³ A.e.

¹²⁴ Süleyman Özdemir, "Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme" **Sosyal Siyaset Kürsüsü**, (çevrimiçi),

http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvler.htm, 14 Ocak 2010.

¹²⁵ ILO, "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme"

(çevrimiçi), <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz102.htm>, 11 Ocak 2010.

- İş kazalarıyla meslek hastalıkları halinde yapılacak yardımlar
- Aile yardımları
- Analık yardımları
- Maluliyet yardımları tümü
- Ölüm yardımları

Sosyal sigortalar ile gelirin dayanışma ve yardımlaşma ilkeleri çerçevesinde yeniden paylaşımı öngörülmüştür. Kişiler yarınlarını düşünecek kadar güçlü olamayabilirler. Kamu hizmeti olarak yapılan sosyal sigortaları tanımlayan unsurları şöyle sıralanabilir:¹²⁶

- Sosyal sigorta işveren ve işçiler arasında katkılarla finanse edilmekte, ayrıca devlet katkısı ve ya devlet bütçesinden gelen genel gelirlerden desteklenmektedir.
- Katılım (bazı istisnalara rağmen) zorunludur.
- Katkılar ödenen yardımlar dışında özel fonlarda toplanır.
- Biriken fonlardaki ihtiyaç duyulmadan yardımlar daha fazla gelir elde etmek için kullanılır.
- Kişinin yardım güvencesi, onun katkısı ile yoklama ve ya başka bir araç olamadan sağlanmaktadır.
- Katkı ve yardım oranları çoğunlukla kişinin ne kazandığına bağlıdır.
- İş kazası sigortası programı genellikle tamamı işverenler tarafından, devletin imkanları dahilinde sağlanmaktadır.

1.3.1.2. SOSYAL YARDIMLAR

Sosyal güvenliğin temel amacı olan "asgari geçim garantisinin sağlanması" her zaman "gelir garantisi" anlamında olmayabilir.¹²⁷ Sosyal yardımlar "iktisadi ve sosyal bakımdan korunmaya muhtaç kişilere, kendilerinden herhangi bir katkıda

¹²⁶ Güray Küçükkoçaoğlu , s. 3, (çevrimiçi), <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazcuma20.doc>, 03 Şubat 2010.

¹²⁷ Eyüp Sabri Kala, "Osmanlılarda Sosyal Güvenlik-Sosyal Sigortalar (1865–1923)", İstanbul Üniversitesi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1994, s.11.

bulunmaları beklenmeksizin insani veya sosyal amaçlarla yapılan yardımlar, sağlanan maddi desteklerdir."¹²⁸ Aynı şekilde sosyal yardımlar "karşılık söz konusu olmaksızın ihtiyaç içinde bulunan fertlere devlet veya gönüllü kuruluşlarca yapılan yardımlar"¹²⁹ olarak da tanımlanabilir.

Sosyal yardımlar, sosyal sigortaların kapsamı dışında kalan grupları veya sosyal sigortalara dahil olup yeterince korunamayanları çeşitli sosyal risklere karşı korumaktadır. Bu anlamda sosyal sigortalar ile sosyal yardımlar arasındaki en büyük fark, finansman kaynağından kaynaklanmaktadır. Sosyal sigortalarda, sigortadan yararlananların belli bir oranda prim ödemeleri zorunlu iken, sosyal yardımlar tamamen devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Bu yönleriyle, yani finansman kaynağı itibarıyla, sosyal sigortalar, sosyal yardımlara göre daha fazla gelişmiştir. Sosyal yardımlar, daha çok gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri içinde önemli yer tutmaktadır.¹³⁰ Çünkü gelişmiş ülkelerde tarihi gelişim sürecinde öncelikle sosyal yardımlar gözlenmiş, sonra sosyal sigortalar kurulmuştur.¹³¹

Tanımı ne olursa olsun sosyal yardım, "muhtaç olmayandan muhtaç olana doğru bir transferdir" ve "riskin zararı doğmadan, riskin kendisine karşı yapılan bir mücadele şeklidir."¹³² Bu bağlamda günümüzde, sosyal sigortalarla birlikte sosyal güvenliğin ikinci bir kolunu da oluşturan ve tek taraflı olarak devlet tarafından herhangi bir karşılık olmaksızın ödenen sosyal yardımlar, Avrupa'da ilk kez 16. yüzyılda yapılmaya başlanmıştır. Yine Avrupa'da yasal olarak sosyal yardımlar, ilk önce Danimarka'da 1881 yılında 60 ve daha yukarı yaştaki muhtaç kişilere mahalli idarelerce aylık bağlanmasıyla başlamıştır.¹³³

¹²⁸ Koç, a.g.e.

¹²⁹ Zahit Gönencan, **Sosyal Güvenlik-506 Sosyal Sigortalar Kanunu ve Değerlendirilmesi**, Öz İplik-İş, 91 Yılı Eğitim Seminerlerimiz, Ankara, 1992, s. 359.

¹³⁰ İLO, **Introduction to Social Security: A Workers' Education Manual**, Geneva, International Labour Office, 1976, p.12.

¹³¹ İlyas Çelikoğlu, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması", Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT:2355, SSKGM, Eylül 1994, s.13.

¹³² Turan Yazgan, **Sosyal Güvenlik Sistemi ve Meseleleri**, İstanbul, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayınları 1981, s.7-9.

¹³³ Aziz Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş., 1996, s.15.

Bununla birlikte sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal yardımların önemi ülkeden ülkeye göre değişiklik arz etmektedir. Bir yaklaşıma göre, sosyal yardımların tembelliği teşvik ettiği, çalışanların sırtından geçinen asalak bir zümrenin türemesine yol açtığı ileri sürülürken; diğer bir yaklaşımda ise, sosyal yardımların, sosyal sigortaların henüz ulaşamadığı gruplara sosyal güvence sağladığı, vatandaşlar arasında dayanışma duygusunu geliştirdiği, sosyal güvenlik teşkilatının yükünü hafiflettiği ileri sürülmektedir.¹³⁴

Sosyal sigortalardan yararlananlar, mecburi olarak ödedikleri primlerle bağlantı halindedirler. Sosyal yardımlarda ise, fakir ve muhtaç durumunda bulunan kimselere devlet tarafından yapılan yardımlar söz konusudur. Burada amaç, fakirlik ve yoksulluğa engel olmak ve fertlerin hayat standartlarını yükseltmektir. Böylece sosyal güvenlik ile sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar, anlam bakımından birbirinden farklı; amaçları bakımından birbirine bağlı kavramlar olarak ortaya çıkarlar. Bu bakımdan sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar modern sosyal güvenlik sisteminin prensiplerini taşıyan birer parça ve bölümdür. Daha açık bir ifade ile sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar, sosyal güvenlik amacının gerçekleşmesinde birbirini tamamlayıcı birer araç olmaktadır.¹³⁵

Aslında, sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetler insan refahının sağlanmasında birbirinden ayrılmaz unsurlardır. Kişiler sosyal sigortalar kapsamına alındıkça, sosyal yardıma olan ihtiyaçları azalmaktadır. Hatta zamanla bu ihtiyaç ortadan kalkmaktadır.¹³⁶ Sosyal politikaların yetersiz kalması ve bunların kapsam dışında kalan kesimlere sosyal koruma sağlamak amacıyla bu yardımlar zamanla artırılmış ve kapsam genişlemiştir.¹³⁷

¹³⁴ Koç, a.g.e.

¹³⁵ Abdurrahman Ayhan, **Sosyal Güvenlik Sistemi İçinde, Sosyal Sigorta Sosyal Yardım İlişkisi ve Türk Hukukunda Sosyal Yardımlara Genel Bir Bakış**, , Eskişehir, İlhan Cemalcılar'ın Hatırasına Armağan, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 393, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 841990, s.565.

¹³⁶ Koç, a.g.e.

¹³⁷ Güray Küçükkoçaoğlu , s. 4, (çevrimiçi), <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazcuma20.doc>, 03 Şubat 2010.

1.3.1.3. SOSYAL HİZMETLER

Sosyal hizmetler veya sosyal refah hizmetler, ülkenin genel şartlarında bireylerinin, karşılaştıkları sosyo-ekonomik problemlerinin çözümü ile insan onur ve haysiyetine yakışan bir hayat sürdürebilecekleri ortamın oluşturulmasına yardımcı olmaktır. Bu amacın gerçekleşmesi için sosyal hizmetler, muhtaç durumdaki yaşlı ve çocukların korunması, sakat ve hastaların bakımı, düşük gelirli ailelere konut, sağlık hizmetlerini kapsamaktadır.¹³⁸

Bu bağlamda sosyal hizmetler, "sosyal ihtiyaçlarını karşılayamayan ve kendi kendisine yeterli olmayan, özellikle korunmaya, bakılmaya, yetiştirilmeye muhtaç kişi, grup ve toplulukların fonksiyonel ve daha iyi bir yaşama düzeyine erişmesi için yapılan düzenli hizmetlerdir".¹³⁹

Genel olarak sosyal yardım ile sosyal hizmetler arasındaki farkı, kesin çizgilerle belirlemek zordur. Aslında, sosyal güvenliğin, sosyal yardımları ile sosyal hizmetler bir madalyonun iki yüzü gibidir.¹⁴⁰ Bu hizmetlerin yapılmasında, ihtiyaç sahiplerinin gerek kendileriyle ve gerekse de çevreleriyle uyum sağlanmasının kolaylaştırılması esas alınır. Bu anlamda sosyal hizmetler, "sigortalının katkısını gerektirmeyen ve kişinin sosyo-ekonomik sorunlarına çözüm bulan muhtaç bireylerin toplum ve çevreleriyle uyum içinde yaşamasını amaçlayan kamu kurumları ve gönüllü kuruluşlarca verilen hizmetlerdir".¹⁴¹

¹³⁸ Aziz Can Tuncay, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş., 1996, s.16; Orhan Tuna, **Sosyal Siyaset Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1966, s.141.

¹³⁹ Koç, **a.g.e.**

¹⁴⁰ SSA, **The Future Of Social Security**, A.B.D., SSA Publication No: 05-10055 February 1999, p.7.

¹⁴¹ Abdullah Sertkaya, "Sosyal Güvenlikte Şili Modeli", **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Başkanlığı**, Yıl:2, Sayı:2 Ocak-Mart 1999, s.60.

1.3.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN HİZMET SUNUMU

Dünya’da uygulanmakta olan başlıca iki tür sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Bunlar, primli (katılmalı veya contributory) veya primsiz (katılmasız veya non contributory) sistemlerdir.¹⁴²

1.3.2.1. PRİMLİ SİSTEMLERDE HİZMET SUNUM YÖNTEMLERİ

Primli sistemde ilgililer (sigortalı, iştirakçi, işveren), sisteme prim ya da kesenek adı altında bir ödemede bulunarak katılırlar.¹⁴³ Primli sistemde hizmet sunumunda iki yöntemden söz edilebilir. Bunlardan biri “Tanımlı Fayda (Maaş Esaslı Plan veya Defined Benefit Plan””; diğeri ise, “Tanımlı Katkı (Prim Esaslı Plan veya Defined Contribution Plan)”dır.

1.3.2.1.1. TANIMLI FAYDA

Tanımlı fayda, sigortalayan kurum tarafından hak sahibine yapılacak ödemelerin, önceden belirlenmiş bir formüle göre hesaplanacağı yolunda bir garanti sağlandığı anlamına gelir. Bu tür sistemlerde, çoğu zaman ödemelerle sosyal güvenlik olanaklarından yararlananların katkıları arasında kesin bir bağlantı yoktur.¹⁴⁴ Tanımlı fayda esaslı emeklilik planlarında, tüm katılımcılar, önceden belirlenmiş bir asgari çalışma süresinin gerçekleştirilmiş olması koşuluyla, her çalışma yılına karşılık sabit bir emeklilik tutarına hak kazanabilecekleri gibi emeklilik ödemeleri, çalışanın hizmet süresinin sonundaki aylık gelirin belli bir

¹⁴² A.Can Tuncay; “Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:2, Cilt:14, Mart 2000, s.3.

¹⁴³ **A.e.**

¹⁴⁴ Ayşe Peker, **a.g.e.**, s.3.

yüzdesi olarak veya bu iki yöntemin karma bir şekilde uygulanmasından oluşan bir yönteme göre belirlene bilmektedir.¹⁴⁵

1.3.2.1.2. TANIMLI KATKI

Tanımlı katkı planlarında, emekli olunduğunda elde edilecek faydalara ilişkin herhangi bir taahhütte bulunulmaksızın, emeklilik fonuna yapılacak katkıların oranı veya tutarı belirlenmektedir. Bu plan türünde, katılımcının, düzenli olarak prim ödediği bir bireysel hesabı vardır. Yatırım riski, çalışanların üzerindedir. Çünkü emeklilikte edilecek gelir düzeyi bilinmemekte; emeklilik ödemeleri, katkıların ne kadar başarılı bir şekilde yatırıma yöneltildiğine bağlı olarak şekillenmektedir.¹⁴⁶

1.3.2.2. PRİMSİZ SİSTEMLERDE HİZMET SUNUM YÖNTEMLERİ

Primsiz sistemde ise, devlet ya da kamu kurum veya kuruluşlarının genel ya da özel bütçelerinden bir ülkede yaşayan muhtaç kişilere yardım yapılması söz konusudur. Kamusal (sosyal) nitelikli bu tür harcamalar vergilerle karşılanır. Kamusal niteliği olmayan vakıf ya da dernek niteliğindeki özel yardım kuruluşlarının gönüllü hizmetleri de bu kategoriye girer. Burada, ilginin bir katkısı söz konusu değildir.¹⁴⁷ Diğer bir ifadeyle, sosyal güvenliğinin “sosyal yardım” ve “sosyal hizmet” araçlarını içeren primsiz sistemlerde, kamusal kaynaklar, başta vergiler olmak üzere diğer kamu gelirlerinin, muhtaç bireylere karşılıksız aktarımı söz konusudur.

¹⁴⁵ Deniz Derelioğlu, **Türkiye’de Özel Emeklilik Fonu Uygulamaları**, Ankara, TÜGİAD, “Dünya’da Özel Emeklilik Fonları Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler”, Konulu Bilimsel Eser Yarışması Birincilik Ödülü, Nisan 2001, s.19.

¹⁴⁶ **A.e.**, s.20.

¹⁴⁷ Tuncay, **a.g.e.**, s3.

1.3.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Sosyal güvenliğin finansman yöntemleri, bireyleri risklere karşı korumak amacıyla oluşturulan sosyal güvenlik programlarının gelir-gider dengesinin sağlanması teknikleridir. Uygulamada bu denge, belirli zamanlardaki gerekli harcama miktarına bağlı olarak uygun bir finansal organizasyon türü seçmekle sağlanmaktadır. Finansman yönteminin belirlenmesinde önemli olan husus, benimsenen yöntemin, sosyal güvenlik programlarının hem kısa hem de uzun dönemde dengeli olmasını sağlayarak, yardımların ödenmesine ve idari harcamaların karşılanmasına imkan vermesidir.¹⁴⁸

Sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısıyla ilgili olan finansman, amaçları doğrultusunda faaliyette bulunabilmeleri için gereken mali kaynaklara sahip olmalarında izlenen yöntem, ilke ve kaynakları ifade etmektedir. Finansman boyutu, geniş ve karmaşık bir süreci oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin bir boyutu finansman kaynaklarıyla ilgili, diğer boyutu ise söz konusu gelir kaynaklarının kullanılması yani finansman yöntemleriyle ilgilidir. Bundan dolayı, sosyal güvenlik kurumlarının finansal açıdan ihtiyaçlarının bir kereye mahsus olarak sağlanması yeterli olmayıp, kaynakların istikrar ve sürekliliğinin korunması ve bu kaynakların verimli alanlarda kullanılması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin etkin biçimde işleyebilmesi, kendilerinden beklenen hizmeti verebilmesi ancak, sistemlerin sağlam bir finansman yapısına sahip olmalarıyla mümkündür.¹⁴⁹

1.3.3.1. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

Sosyal güvenlik, tarihsel gelişim süreci içinde gerek niteliksel gerekse niceliksel yönden büyük gelişmeler göstermiştir. Harcamalar ve gelir yönünden sosyal güvenlik sisteminin milli gelir içindeki payı büyük bir artış eğilimi içinde olup, ekonomi yönünden önemli etkileri bulunmaktadır. Gerçekten sosyal güvenlik

¹⁴⁸ Çelikoğlu, **a.g.e.**, s. 5.

¹⁴⁹ **A.e.**

harcamaları gerek gelir, gerekse hizmetler yönünden ekonominin gelişimini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu açıdan gelirlerin elde edilme ve giderlerin yapılma biçimleri önem arz etmektedir. Özellikle 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren, yukarıda belirtildiği üzere ekonomik açıdan gittikçe daha büyük bir öneme ve paya sahip olan sosyal güvenliğin finansmanı konusu, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından gündemin birinci maddesini oluşturmaya başlamıştır.¹⁵⁰

Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz ekonomik koşullarında oldukça karmaşık bir sorun haline gelmiş ve çözüm arayışları, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin başta gelen konularından biri olmuştur. Sorunların büyük bir bölümü, gelir kaynaklarına ilişkindir. Çünkü sistemin kişiler ve riskler açısından kapsamı genişledikçe, sağlanan yardımların düzeyi yükseldikçe, yeni finansman kaynakları bulmak sistemin işlerliği açısından kaçınılmaz hale gelmektedir.¹⁵¹

Sosyal güvenliğin finansmanı için gelir kaynakları iki ayrı temele dayanarak belirlenmektedir. Birincisinde, sosyal güvenlik bir toplum sorunu olarak görülmekte ve kişinin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğu devlete yüklenmektedir. İkincisinde ise, sosyal güvenlik her şeyden önce bireye ve bireysel sorumluluk bilincine dayandırılmaktadır. Bireysel sorumluluk ön plana çıkınca, birey kendisinin ve ailesinin güvencesini devletten önce düşünmek zorundadır. Birinci görüşe göre, sosyal güvenliğin bütün giderleri devletin gelirleriyle karşılanacaktır. İkinci görüşe göre ise üçlü bir finansman yolu izlenerek, finansman işçi ve işverenden alınan primler ile devletin katkısına dayanmaktadır.¹⁵²

Sosyal güvenliğin finansman kaynakları dayandığı yönteme bağlı olarak değişmektedir. Devlet tarafından sunulan sosyal yardımların finansmanı devlet

¹⁵⁰Volkan Yurdadoğ, “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”, s.1
(çevrimiçi) http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-vazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf,
18 Haziran 2009.

¹⁵¹ Güzel, Okur, **a.g.e.**

¹⁵² Yurdadoğ, **a.g.e.**, s.2.

bütçesinden yani genel vergi gelirlerinden karşılanmakta iken sosyal sigortalar yönteminde primler ve devlet katkılarıyla sağlanmaktadır.¹⁵³

Bu nedenle, primli veya primsiz bir sosyal güvenlik sisteminin başvurabileceği, başlıca üç finansman kaynağından söz edilebilir. Bunlar, primler, vergiler ve diğer kamu gelirleridir.

1.3.3.1.1.PRİMLER

Primler, yapı itibarıyla, bir finansman aracı olarak, sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağını oluştururlar. Ücret ve gelirler üzerinden alınmaları nedeniyle, ücretin bir parçası, sigorta yardımlarına karşılık ödendiği için bir fiyat ve zorunlu olarak tahsil edildikleri için bir vergi olarak görülebilen primler, tahsisi bir amaçla kullanılan vergi benzeri (parafiskal) nitelikte bir finansman aracıdır.¹⁵⁴

1.3.3.1.2.VERGİLER

Vergiler, tarihsel gelişim içinde bazı ülkelerde sosyal güvenliğin finansman kaynağı olarak önemli bir paya sahip olmuştur. Örneğin, Danimarka, ulusal bütçeden sosyal güvenliğin finansmanı ilkesine bağlı kalmıştır. Hollanda’da ise, meslek gelirleri üzerinden alınan dolaysız vergiler, sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturmaktadır. Yine, Norveç ve İsveç’te sosyal güvenliğin finansmanı açısından vergiler önemli bir paya sahiptir. Diğer Avrupa Birliği ülkelerinde ise, sosyal güvenliğin finansmanında vergilere istisnai olarak ve daha çok dolaylı vergiler çerçevesinde başvurulmaktadır.¹⁵⁵

Sosyal güvenliğin finansmanının vergi yoluyla sağlanmasının ilk koşulu, genel kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin bulunmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde, genellikle sosyal güvenlik sistemlerinin bütün nüfusu kapsamaması

¹⁵³ TOBB, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2. Baskı, Ankara, TOBB Yayınları No: 264, 1994, s.9.

¹⁵⁴ Çetin Alceylan, “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 26, Yaz 2007, s.72.

¹⁵⁵ A.e., s.73.

nedeniyle vergi yoluyla finansman sisteminin oluşturulamadığı belirtilmektedir. Vergi ile finansman konusunda sigorta kolları açısından yapılan bir değerlendirme ise, mesleki gelirin yerine geçecek biçimde yapılan ödemelerin (iş göremezlik ödemeleri, malullük ve yaşlılık aylıkları), emek geliriyle olan ilişkileri nedeniyle, finansmanının primlerle; buna karşın, mesleki gelirle ilişkili olmayan ödemelerin (aile yardımları, sağlık hizmetleri) finansmanının da ulusal dayanışma ilkesi ışığında, toplumun tüm bireylerinden alınacak vergilerle karşılanmasının uygun olacağı şeklindedir.¹⁵⁶

1.3.3.1.3.DİĞER KAMU GELİRLERİ

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılımı, sadece belirli vergi gelirlerinden pay ayırma biçiminde olabileceği gibi; farklı biçimlerde de olabilir. Devlet, sosyal güvenlik kurumlarına, bütçe gelirlerinden pay ayırabilir; sosyal güvenlik kurumlarına vergi bağışıklıkları sağlayabilir veya sosyal güvenlik açıklarını kapatmak amacıyla, transfer harcamaları gerçekleştirebilir.¹⁵⁷

1.3.3.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Finansman yöntemleri sosyal güvenlik hizmetlerine bağlıdır. Önemli olan gelirler ve giderler arasındaki belirli yönteme göre oluşturulan dengedir. Bu dengenin sağlanması genellikle hizmetlerle ilgili önceden yapılan tahminlerle gerçekleştirilmektedir. Risklerin gelişimini etkileyen faktörler, bazen zamana bağlı olarak çok belirgin biçimde değişebilmektedir. Bu nedenle sistemin finansal dengesi, uygun yöntemler kullanılarak ve sosyal güvenlik hizmetlerinin işleyişi sırasında elde edilen veriler dikkate alınarak ve aktüeryal hesaplar gözden geçirilerek kontrol edilmektedir.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Çelikoğlu, **a.g.e.**, s.63.

¹⁵⁷ **A.e.**, s.71.

¹⁵⁸ **A.e.**, s.72.

Bu açıdan gelir ve giderler arasındaki dengenin sağlanmasında, genel kapsamda finansman yöntemleri olarak dağıtım ve fonlama yöntemlerini yararlanılmaktadır.

1. 3.3.2.1. DAĞITIM YÖNTEMİ

Dağıtım yönteminde, emeklilik ödemeleri, güncel sigorta primleri veya bütçe transferleriyle finanse edilmektedir. İdari açıdan yönetimi oldukça kolay olan bu yöntemde, herhangi bir aktif birikimi söz konusu olmadığı gibi, gelecekte gerçekleştirilecek ödemeler için herhangi bir tasarruf da yapılmamaktadır. Dağıtım yönteminin çıkış noktası, toplanan primlerin enflasyondan ötürü değer kaybına uğramasını önlemektir.¹⁵⁹

Dağıtım yöntemi, toplumdaki bireyler arasındaki destek ve dayanışma esasına dayanır. Prim ödeyenlerle yardım görenler arasında sürekli bir ilişki vardır. Yani, aktif sigortalıların, çalışanların, ödediği primlerle, pasif sigortalıları, emeklileri, finanse edilmektedir. Bu yöntemde fon biriktirme yoktur. Dolayısıyla, bu yöntem fonlama yöntemine göre tasarruf düzeyini daha az artırmaktadır. Bu yöntemde, sadece zorunlu durumlar için yedek akçe ayrılır ve yöntemin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gelirler ve giderler arasında kesin bir dengenin olması gerekir.¹⁶⁰

Bu yöntemde, artık değer yaratılmayıp yalnızca bu transferin gerçekleşmesinden dolayı kuşaklararası bir transfer ve dayanışma ve finansman özelliği göze çarpmaktadır. Bazı özel durumlarda ortaya çıkabilecek giderleri karşılamak amacıyla belirli bir fon oluşturulabilirse de, önemli bir düzeyde olmayacağı belirtilmektedir.¹⁶¹

¹⁵⁹ Uşun, **a.g.e.**, s.33.

¹⁶⁰ İsmail Güneş, Soner Yakar, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, Yıl: 2004, s.131.

¹⁶¹ Selim Soydemir, "Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerine Düşünceler", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: XVII, Sayı: 154, Nisan 1993, s.23–32.

1.3.3.2.2. FONLAMA YÖNTEMİ

Fonlama yönteminde, sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanmaktadır. Bu yöntemde, matematiğe ve olasılık hesaplarına dayanan aktüeryal hesaplamalar ile üyelerin ödeyeceği sabit prim ya da katkı oranları belirlenerek gelir ve giderlerin sürekli dengede tutulması hedeflenmektedir. Fonlama yönteminde, sigorta kurumu bünyesinde muhtemel risklerin gelecekte doğurabileceği ödemeleri karşılamak üzere bir fon oluşturulur. İşçi ve işverenler tarafından ödenen primler, primlerden elde edilecek faizler ve primlerin işletilmesinden elde edilecek gelirler özel bir hesapta toplanır, biriken bu fonlar gelir getirecek alanlarda değerlendirilerek ileride sigortalılara yapılacak ödemelerin kaynağını oluşturur. Bir anlamda, fonlama yönteminde esas olan sigortalıların geleceklerini kendilerinin finanse etmesidir.¹⁶²

Sistem, çeşitli risk olasılıklarının matematiksel ve istatistiksel yöntemlerle hesaplanarak, uzun vadede sigortanın gelir gider denkleğinin gerçekleştirilmesini sağlayan aktüeryal bir baza oturtulmuşsa, fonda birikenler sistemin yükümlülüklerine eşit olmaktadır. Fonun büyüme ölçeğini ve büyüme hızını nüfus dinamiği belirlemektedir. Her kuşak kendinden önce gelen kuşaktan sayıca büyük olduğu sürece, sistemin toplam tasarrufları artmaktadır.¹⁶³

¹⁶² Güneş, Yakar, **a.g.e.**, s.129.

¹⁶³ Şerife T. Özşuca, ‘‘Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerindeki Etkileri (1965–1968)’’, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara, 1990, s.55.

İKİNCİ BÖLÜM

GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE YAPISAL DÜZENLEMELERİN EKONOMİK VE SOSYO-EKONOMİK NEDENLERİ

2.1. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE YAPISAL DÜZENLEMELERİN NEDENLERİ

II. Dünya Savaşı'nın acıları/kötü etkileri insanları güvenli ve sosyal yarar sağlayacak hükümetleri seçmeye zorlamıştır. Böylece ulusal ve toplumsal dayanışmaya yönelik politik taahhütler ortaya çıkmıştır. Bu nedenle özellikle vergilerle, transfer yani sosyal harcamalarla ve çeşitli yasal düzenlemelerle vatandaşlarına sosyal haklar sağlayan sistemler oluşturulmuştur.¹

Aynı zamanda II. Dünya Savaşından sonra ekonomik felsefede de bir dönüşüm yaşandı. Özellikle 1929–30 Dünya İktisadi Bunalımına Klasik iktisatçıların Otomatik Tam İstihdam Teorisi çözüm üretemeyince, teori sorgulanmaya başlandı. Yaşanan büyük ekonomik bunalım, ekonomiyi sürdürülemez hale getirerek yaygın işsizliğe ve bunun yarattığı sosyal problemlere yol açmıştır. Keynes'in 1936'da yayınladığı “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı kitabı, o zamana kadar uygulanan ekonomik felsefenin değişiminin de başlangıcı oldu. Gelişmiş batı ekonomilerinde, Keynezyen bakış açısının ivme kazanması ile iktisadi hayata doğrudan girişimci ya da düzenleyici olarak aktif bir biçimde müdahale eden devlet, klasik hizmetleri sağlamanın ötesinde, bireyleri sosyal risklere karşı koruma ve asgari bir yaşam düzeyini garantiye alma misyonunu da üstlenerek sosyal güvenlik gibi oldukça kapsamlı bir hizmeti sunma sorumluluğunu da üzerine almıştır.² 20. yüzyılın başlarına kadar devam eden “ekonomide küçük devlet” anlayışı, bu değişim sonunda yerini “ekonomide giderek büyüyen bir devlet” anlayışına bırakmıştır.

¹ Ramazan Gökbunar, Harun Özdemir, Alparslan Uğur, “Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Cilt:9 Sayı:2, 2008, s. 159.

² Seriya Sezen, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, 1. Basım, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No. 293, 1999, s. 43–44.

Bunun sonucunda da müdahaleci ve dengeleyici devlete duyulan gereksinim artmıştır. Böylece kapitalist sistemi krizden kurtaracak olan, devlet müdahalesine dayalı Keynesyen Ekonomi Politikaları 1980’li yıllara kadar birçok ülkede uygulanma alanı bulunmuştur.³

Yeni ekonomi felsefesi ile bir ülkede milli gelir içerisinde sosyal refah harcamalarına ayrılan payın büyüklüğü ne oranda ise, bu durum o ülkenin gelişmişlik derecesinin ve vatandaşlarının refahına verdiği önemin de bir işareti sayılıyordu. Sosyal refah açısından ekonomik gelişme önemlidir, çünkü sosyal refah için gerekli olan somut ve soyut mal ve hizmetler, ekonomik gelişme ile mümkün hale gelebilmektedir. II. Dünya Savaşı’ndan sonra bazı ülkelerde yaşanan hızlı ekonomik büyüme, yaşam süresinin uzamasında, çocuk ölümlerinin azalmasında, sağlık ve eğitim gibi hizmetlerin sunulmasında temel etken olmuştur. Dolayısıyla, her zaman için yüzde yüz doğru olmasa da, sosyal koruma garantisi ile ekonomik gelişme arasında güçlü bir bağ oluşmuştur.⁴

Gelişmiş ülkelerde sosyal devlet ve sosyal güvenlik harcamalarının artmasının bir nedeni ekonomik felsefede değişim ise bir diğer önemli nedeni de; o dönemde dünyadaki “komünizm tehlikesi”dir. II. Dünya Savaşı sonrası yıllarda sosyal devletin genel kabul görmesi ve sosyal harcamalarda patlayan artış; dışarıda bir sosyalist dünyanın ve içeride de sosyalist işçi hareketlerinin varlığı gibi bir dizi faktörün sonucudur. Bu faktörler, 1970’lere kadar Batı’lı ülkeleri, sosyalizme doğru hem evrimci hem de devrimci bir gidişatın gerçekleşebileceği endişesine düşürmüştür. Bu tehlike karşısında gelişen tam istihdama dayalı sosyal refah devleti, bir piyasa toplumunun kapitalizmi ile devlet sosyalizmi arasındaki “orta bir yol” olarak karşımıza çıkmıştır.⁵

³ Süleyman Özdemir, “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Kitap 50**, Ocak 2007, s.155, (çevrimiçi) <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/12.pdf>, 12 Aralık 2009.

⁴ **A.e.**, s.164.

⁵ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2004, s. 188–189.

Dünyadaki bu iki kutupluk gelişmiş batı ülkelerinin siyasi yapısı ve taleplerini de etkilemiştir. Bu ülkelerdeki sol partiler ve politikacıların eşitlik, adalet ve sosyal refah sağlama temeline dayalı vaatlerinin toplum tarafından cazip bulunması, gelişmiş ülkelerde hem sol, hem de sağ hükümetlerin, sosyal refah devletinin ve sosyal harcamaların büyümesinde önemli rol almasını sağlamıştır. Partilerin birbirleriyle rekabeti, devletin ekonomik ve sosyal müdahale alanını sürekli olarak genişletmiş, kendilerine oy potansiyeli sağlamak amacıyla halka sosyal refah hizmetleri götürmede adeta yarışmalarına yol açmıştır.⁶

Bütün bu süreçler, 1945'lerden itibaren, değişen dünya zihniyeti doğrultusunda, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, hemen hemen her ülkede, bu gelişim süresince sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları olmak üzere, sosyal harcamalarda sürekli artış eğilimi göstermiştir.⁷ Bu doğrultuda her ülkede, yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık ve iş kazaları-meslek hastalıkları sigortaları kurulmuştur. Daha zengin ülkelerde ise, bunlara ek olarak, işsizlik sigortası ile aile yardımları da yer almıştır. Eğitim ve sağlık harcamaları artmış, sosyal hizmetler hem kapsam, hem de kalite olarak oldukça gelişmiştir.⁸

Özellikle 1960'lı yıllarda, neredeyse bütün Batı demokrasilerinde sosyal devlet harcamaları kanatlanmıştır. OECD istatistiklerine göre, daha sonraki 20 yıl boyunca da sosyal refah amaçlı kamu harcamaları ikiye katlanmıştır. 21 OECD ülkesinde, transfer harcamaları 1960'da GSMH' nin % 12,3 düzeyinden 1980'de % 23,3'e tırmanmıştır. ABD'de bile harcama düzeyi ikiye katlanarak % 9'dan % 18'e çıkmıştır.⁹ 2000'li yıllarda ise sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içerisinde ciddi artış gerçekleştirmiştir. Bu durum Tablo 3'de görülmektedir.¹⁰

⁶ Nur Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul, İÜ İktisat Fakültesi Yayınları, 1994, s. 43.

⁷ Özdemir, **a.g.e.**, s. 164.

⁸ **A.e.**

⁹ Neil Gilbert, "Remodeling Social Welfare", **Society**, Vol.: 35, Issue: 5, July/August 1998, p. 9.

¹⁰ Harvey Lazar, Peter Stoyko, "The Future of the Welfare State", **International Social Security Review**, Vol. 51, Number: 3, July-September 1998, p.10, (çevrimiçi), <http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/issr/1998/00000051/00000003/art00001>, 12 Ocak 2010.

Tablo 3: Yıllar İtibariyle Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%)

	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AB.D.	13,1	13,4	14,5	15,1	15,9	16,2	16,1	15,9
Almanya	22,7	22,3	26,2	26,3	27	27,3	26,7	26,7
Avustralya	10,6	13,6	17,8	17,3	17,5	17,8	17,7	17,1
Avusturya	22,5	23,9	26,4	26,6	27	27,5	27,3	27,2
Belçika	23,5	24,9	25,3	25,8	26,2	26,5	26,6	26,4
Danimarka	24,8	25,1	25,6	25,9	26,6	27,6	27,5	26,9
Finlandiya	18	24,2	24,3	24,2	25	25,8	26	26,1
Fransa	20,8	25,1	27,9	27,9	28,6	29	29,1	29,2
Hollanda	24,8	25,6	19,8	19,7	20,5	21,2	21,1	20,9
İngiltere	16,7	17	19,2	20,1	20	20,5	21,1	21,3
İrlanda	16,7	14,9	13,6	14,4	15,3	15,8	16,2	16,7
İspanya	15,5	19,9	20,3	20	20,4	21	21,2	21,2
İsveç	27,1	30,2	28,5	28,9	29,5	30,3	29,8	29,4
İsviçre	13,5	13,4	17,9	18,4	19,2	20,3	20,3	20,3
İtalya	18	19,9	23,3	23,5	24	24,4	24,7	25
İzlanda	v.y.	13,7	15,3	15,3	16,9	18,2	17,9	16,9
Japonya	10,6	11,4	16,5	17,4	17,8	18,1	18,2	18,6
Kanada	13,7	18,1	16,5	17	17,1	17,2	16,6	16,5
Lüksemburg	20,6	19,1	19,7	20,8	22	23,4	23,9	23,2
Macaristan	v.y.	v.y.	20	20,2	21,4	22,2	21,7	22,5
Norveç	16,9	22,3	21,3	22,2	23,6	24,5	23,2	21,6
Polonya	v.y.	14,9	20,5	21,9	22,3	22,3	21,4	21
Yeni Zelanda	17,2	21,8	19,4	18,6	18,7	18,2	18	18,5
Yunanistan	10,2	16,5	19,2	20,6	20	19,9	19,9	20,5
OECD Toplam	16	18,1	19,3	19,7	20,2	20,7	20,6	20,5

Kaynak: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics: Public Finance, Public Expenditure, Social Expenditure, (çevrimiçi), <http://puck.sourceoecd.org/vl=4203539/cl=11/nw=1/rpsv/factbook/10.02.02/index.htm>, 17 Ağustos 2010.

Tablo 3’de görüldüğü gibi, ülkelerin çoğunda, gerçekleştirilen sosyal güvenlik harcamalarında farklılıklar bulunmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bakıldığında, bu farklılıklar anlaşılabilir. Ancak, aynı düzeydeki ülkeler arasında bile farklılıklar olduğu görülebilmektedir. Bazı ülkelerin, diğerlerine

göre daha fazla sosyal refah harcamalarında bulunmasının nedeni, politik tercihte yatmaktadır. Örneğin, Avrupa’da sosyal demokrat partilerin işbaşında olduğu hükümetlerin, muhafazakar ya da liberal partilerin görevde olduğu ülkelere kıyasla çok daha fazla sosyal içerikli politikalar izlediği bilinen bir gerçektir. Yine, bazı toplumlarda insanlar, vergiler ve katkılar yoluyla gelirinin daha büyük bir kısmının sosyal harcamalara gitmesine isteklidirler. Dolayısıyla, bu isteklilik politik karar alma süreçlerine de yansımaktadır.¹¹

Öte yandan, sosyal devlet uygulaması, gelişmişlik düzeyi ve o ülkeye hakim olan ekonomik ve politik düşünce yapısına direkt olarak da bağlıdır. Yani bir ülkenin ekonomik olanakları ne kadar genişse, sosyal devleti de o oranda bir hacme sahip olacaktır. Ancak, 1980’lerin başından itibaren, sosyalizm korkusunun giderek azaldığı Batı’da, özellikle İngilizce konuşulan ülkelerde, neo-liberal fikirlerin yeniden gündeme gelmesiyle liberal ekonomiye doğru bir dönüşün başladığı görülmektedir.¹² Bu yeni dönüşüm ile devletlerin sosyal harcamaları da sorgulanmaya başlanmıştır.

2.1.1.GELİŞMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAPISAL DÜZENLEMELERİN EKONOMİK NEDENLERİ

2.1.1.1.GELİŞMİŞ ÜLKELERDE EKONOMİK DURGUNLUK

15 Ekim 1973 tarihinde Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Birliğinin OPEC Yom Kippur Savaşında ABD’nin İsrail Ordusuna destek vermesine karşılık olarak petrol ambargosu ilan edilmiştir. OPEC, ABD ve savaşta İsrail’den yana tavır sergileyen ülkelere artık petrol ihraç etmeyeceğini bildirmiştir. Bununla beraber OPEC üyesi ülkeler dünya petrol fiyatlarını yükselterek ülkelere giren kaynakları artırmaya karar verdiler. Gelişmiş ülke sanayileri petrole bağımlı durumda olduğu

¹¹Alev Özkazanç, “Dünyada Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Ekonomi: ILO, Dünya Çalışma Raporu–2000’den Çeviri”, **Sendikal Notlar**, Sayı: 6, Aralık 2000, s. 111.

¹² Özdemir, **a.g.e.**, s. 188–189.

için OPEC ülkelerinin önde gelen müşterileri durumundadırlar. Bu yaşanan gelişmeler, 1973 Ocak ayında varili 2.59 dolar olan Arap petrolü, 1973 Ekiminde 5.11 ve 1974 Ocak ayında da 11.65 dolara çıkarttı. Bu, bir yıl içinde dört mislinden fazla bir artış demektir.¹³ Bu fiyat artışları bilhassa Batı Avrupa'da ve Japonya'da bir paniğe sebep oldu. 1973 yılında petrol fiyatlarındaki şaşkınlık verici artışı ve 1973–1974 dönemindeki borsanın çöküşü 1929 Krizinden beri yaşanan en ciddi küresel ekonomik krizdi ve sadece fiyat artışlarıyla açıklanamayacak mekanizmalara ve uzun dönem etkilerine sahip oldu.

1973'teki birinci petrol şokunu, 1979–1980 dönemindeki ikinci petrol şoku izlemiştir. Petrol fiyatlarının %50 oranında yükseldiği bu dönemde nisbi fiyat değişimleri hem sanayileşmiş ülkelerin, hem de petrol ihracatçısı olmayan gelişmekte olan ülkelerin ithalat maliyetlerini arttırmıştır. İkinci petrol şokunun gelişmiş ülkelerdeki en önemli etkisi, üretim düşüşleri şeklinde gerçekleşmiştir. Sanayileşmiş ülkelerdeki talep azalışı, hammadde fiyatlarında da düşüşe neden olduğundan petrol ihracatçısı olmayan ülkelerin ihracat gelirleri azalmıştır. Ayrıca bu dönemde uygulanan daraltıcı maliye politikaları da faiz oranlarını yükseltmiştir.¹⁴

İkinci petrol şokunu izleyen 1980'li yıllardan itibaren, OECD ülkelerinin büyük bir bölümünde orta vadede bütçe açıklarını kapatacak veya kısacak iktisadi-mali politika uygulamalarına ağırlık verilmiştir. Bu dönemde durgunluğun yanı sıra enflasyonist baskıların ortaya çıkması ve geleneksel Keynesyen talep itişli politikaların beklentilere cevap verememesi yeni liberal düşünceden esinlenen iktisat politikalarının uygulanmasına zemin hazırlamıştır.¹⁵

İkinci Petrol krizinden sonra ortaya çıkan ekonomik konjonktürde, Meksika 1982 yılında moratoryum ilan etti. Meksika tek başına 50 milyar dolarlık dış

¹³ Ahmet Özen, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi”, s. 35,(çevrimiçi), http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md141/gelismis.pdf, 13 Ocak 2010.

¹⁴ George McKenzie, Stephen Thomas, **Financial Instability and the International Debt Problem**, London, Harvester-Wheatsheaf, 1992, p. 95.

¹⁵ Erol Çakmak, “Uluslararası Karşılıklı Bağımlılık Çerçevesinde ABD Bütçe ve Cari İşlem Açıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:9, Sayı: 1–2, Erzurum 1992.s.161.

borcunun ertelenmesi isteminde bulunmuş, Arjantin ve Venezüella'nın da ona katılmasıyla 100 milyar dolayında dış borç ertelenmiştir. Bu yaşanan gelişmeler domino etkisi yaratarak diğer ülkeleri de etkisi altına almıştır. Bu gelişmeler sonucunda, gelişmiş ülkeler diğer gelişmekte olan ülkelerin borç yükünü artırınca 40 kadar ülkenin faiz yükü 3 sene içinde iki katına çıkmıştır. Bu nedenle, Kriz bütün ülkelere sıçramış işsizlik, üretim düzeyindeki düşmeler, yoksulluk ve yüksek enflasyon hemen her ülkenin ortak sorunu haline gelmiştir.¹⁶

Tablo 4: 1960–1990 Makro Ekonomik Göstergeler

	1960'lı Yıllar	1970'li Yıllar	1980'li Yıllar	1990'lı Yıllar
GSMH Büyüme % (Dünya Ortalaması)	5,4	4	3	2,7
Enflasyon /Gelişmiş Ülkelerde	4,9	8,7	6,2	2,8
Enflasyon /Gelişmekte Olan Ülkelerde	4,9	16,2	36,7	36,1
Faiz Oranları /Nominal	6	8,4	10,6	5,5
Faiz Oranları /Reel	1	-0,3	4,1	2,7

Kaynak: Eugenio Díaz-Bonilla, “Global Macroeconomic Development: The Implications for Poverty”, p. 1, (çevrimiçi)
http://conferences.ifpri.org/2020Chinaconference/pdf/beijingbrief_DiazBonilla.pdf,
 12 Aralık 2009.

Tablo 4’de de görüldüğü gibi, 1970’li yıllarda gerçekleşen enflasyon ve faiz oranları, dünyanın içinde bulunduğu kriz ortamından dolayı 1960’lı yılların ekonomik göstergelerinden çok farklıdır. İki petrol krizinin ülke ekonomilerinde yarattığı tahribat, enflasyonun ve faiz oranlarının artması ve bu döngü içerisinde ekonominin karşı karşıya kaldığı durgunluk ve bu durgunluğun beraberinde getirdiği artan işsizlik oranları, tüm ekonomik ve sosyal faaliyetleri sorgular hale getirmiştir. OECD Factbook 2009 Raporuna göre 2001–2007 yılları arasında OECD ülkelerinin de büyüme oranı ortalamada % 1,8 olarak gerçekleşmiştir. Bazı OECD ülkelerinin büyüme oranları ise; A.B.D. %1,6, Almanya %1,2, Avustralya % 2,1, Belçika %1,6, Danimarka %1,4, Fransa %1,2, Hollanda %1,6, İngiltere % 1,6, İngiltere %2,1,

¹⁶ Yalçın Karatepe, s.7–8 (çevrimiçi),
<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karatepe/ifinance/Gelismekte.pdf>, 12 Ocak 2010.

İspanya % 1,7, İsveç %2,6, İtalya % 0,3, Japonya %1,7, Kanada % 1,7, Yunanistan %3,8'dir.¹⁷

Keynesyen ekonominin etkili olduğu 1959–67 yılları arasında ağırlıklı ortalama, %2,8 işsizlik oranı gerçekleşmiştir. Ancak bu oran ekonomik krizin etkisiyle 1975'de %4,7'e, 1983 de ise %8,5' e yükselmiştir. 1983'te işsizlik oranı İngiltere'de %13,1 ABD'de ise %9,5 gibi ciddi rakamlara ulaşmıştır. Yıllar itibariyle bazı OECD ülkelerindeki işsizlik oranlarındaki artışını Tablo 5 üzerinden görülmektedir.¹⁸

Tablo 5: Altı OECD Ülkesinde 1933–1983 Yılları Arasında İşsizlik Oranının Toplam İşgücüne Oranı (%)

	1933	1959–67	1975	1983
Fransa	v.y.	0,7	4,1	8
Batı Almanya	14,8	1,2	3,6	8
İtalya	5,9	6,2	5,8	9,7
Japonya	v.y.	1,4	1,9	2,6
İngiltere	13,9	1,8	4,7	13,1
ABD	20,5	5,3	8,3	9,5
Ağırlıklı Ortalama	13	2,8	4,7	8,5

Kaynak: Christopher Peirson, **Beyond The Welfare State? The New Political Economy Of Welfare**, Cambridge, Polity Pres, 1991, p. 135.

Yaşanan krizin, işsizlik oranlarındaki yükseltici etkisi sadece bu altı ülke için değil, neredeyse tüm ülkelerde benzer etkilere yol açmıştır. Tablo 6, 1970- 1996 tarihleri arasında gelişmiş ülkelerdeki işsizlik oranlarını gösterilmektedir. 1970'e kadar hakim olan Keynesyen ekonomi anlayışında AB ülkelerinde genel ortalama 1970 yılında %2,4, gelişmiş ülkelerin genel ortalamasında %3,4, ABD'de ise %5 işsizlik oranı bulunmaktadır. Fakat yaşanan ekonomik durguluk ve genel parametrelerdeki bozulma işsizlik oranlarının bir daha 1970'ler seviyesine

¹⁷ **OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics:** Macroeconomic trends, Productivity, Growth in GDP per capita, (çevrimiçi), <http://puck.sourceoecd.org/vl=5339557/cl=21/nw=1/rpsv/factbook/06.02.01/index.htm>, 17 Ağustos 2010.

¹⁸ Peirson, **a.g.e.**, p. 135.

indirememiştir.¹⁹ Gelişmiş ülkeler Tablo 6’da görüldüğü gibi ilerleyen yıllarda da artan işsizlik oranları ile karşı karşıya kalmışlardır.

Tablo 6: 1970–2007 Yılları Arasında Bazı OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranı (%)

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A.B.D.	4,9	7,1	5,6	4	4,7	5,8	6	5,5	5,1	4,6	4,6
Almanya	0,6	v.y.	v.y.	7,5	7,6	8,4	9,3	9,8	10,6	9,8	8,4
Avustralya	1,7	6,1	6,7	6,3	6,7	6,4	5,9	5,4	5,1	4,8	4,4
Avusturya	v.y.	v.y.	v.y.	3,7	3,6	4,2	4,3	4,9	5,2	4,7	4,4
Belçika	2,3	7	6,6	6,9	6,6	7,5	8,2	8,4	8,5	8,3	7,5
Danimarka	1,3	v.y.	7,2	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8
Finlandiya	2,6	5,3	3,2	9,6	9,1	9,1	9,1	8,9	8,4	7,7	6,9
Fransa	2,5	5,8	8,4	9	8,3	8,6	9	9,3	9,3	9,2	8,3
Hollanda	1	4,3	5,9	2,8	2,2	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2
İngiltere	2,4	5,8	6,9	5,4	5	5,1	5	4,7	4,8	5,4	5,3
İspanya	0,9	9	13	11,1	10,4	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5	8,3
İsveç	1,5	2,1	1,7	5,6	4,9	5	5,6	6,3	7,3	7	6,2
İtalya	5,4	4,8	8,9	10,1	9,1	8,7	8,5	8,1	7,7	6,8	6,2
Japonya	1,2	2	2,1	4,7	5	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,9
Kanada	5,7	7,5	8,1	6,8	7,2	7,7	7,6	7,2	6,8	6,3	6
Portekiz	3,8	v.y.	4,8	4	4	5,1	6,4	6,8	7,7	7,8	8,1
Yunanistan	4,2	v.y.	6,3	11,3	10,7	10,3	9,7	10,5	9,9	8,9	8,3
EU27 Toplam	v.y.	v.y.	v.y.	8,7	8,5	8,9	9	9	8,9	8,2	7,1
OECD Toplam	v.y.	v.y.	6,1	6,2	6,4	6,9	7,1	6,9	6,7	6,1	5,6

Kaynak: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics: Labour, Unemployment, Unemployment rates, (çevrimiçi), <http://puck.sourceoecd.org/vl=5339557/cl=21/nw=1/rpsv/factbook/06.02.01/index.htm>, 17 Ağustos 2010; Uluslararası Ekonomik Göstergeler 1997, (çevrimiçi) <http://ekutup.dpt.gov.tr/ueg/1997/>, 12 Aralık 2009.

Gelişmiş ülkelerin yaşamış olduğu bu ekonomik durgunluk, genelde kamu harcamalarını, özelde ise sosyal güvenlik harcamalarını mercek altına almış ve sorgulanır hale getirmiştir. Bir zamanların zenginlik ve gelişmişlik göstergesi olan sosyal devlet, artık ekonomik durgunluğun ve hantallığın en önemli aktörlerinden bir

¹⁹ DPT, Uluslararası Ekonomik Göstergeler 1997, (çevrimiçi), <http://ekutup.dpt.gov.tr/ueg/1997/>, 12 Aralık 2009.

haline gelmiştir. Hatta ülkelerin yaşamış olduğu yüksek işsizlik oranlarının altında, işsizlik sigortası ile yapılan yardımların kişilerin çalışma şevkini kırdığı ve onları üretimden uzak tuttuğu da iddia edilmiştir.

1970'lerin ortalarına gelindiğinde sosyal refah devletine yönelik eleştirilerde önemli artışlar yaşanmıştır. Bu dönemde sosyal refah devletinin kapitalist sınıfın birikim olanaklarını tıkadığı düşünülmüş ve 1980'lerle beraber hızlı bir dönüşüme uğradığı görülmektedir. II. Dünya Savaşı sonrasında sosyal politikaların bir yandan emek gücünün niteliğini, diğer yandan satın alım gücünü arttırarak büyümeye yardımcı olabileceği düşünülürken, 1980'lerle birlikte, sosyal politikalar ve büyüme arasındaki ilişki farklı bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır.²⁰ Bu dönemde genelde kamu harcamaları, özelde ise sosyal harcamalar sorgulanmıştır. Örneğin bu dönemde işsizlik ödemeleri ile eğitim ve sağlık harcamalarının düşürüldüğü, işsizlikle mücadele için en uygun yöntemin ücret sınırlamaları olduğunun ileri sürüldüğü görülmektedir.²¹ Neo liberal ekonomi yaklaşımı, yüksek işsizliğe karşı emek piyasalarının daha esnek olması gerektiğini vurgulamıştır.²²

2.1.1.2. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE ARTAN BÜTÇE AÇIKLARI

Gelişmiş ülkelerde özellikle 1970'li yılların ortalarından itibaren yaşanan ekonomik krizle birlikte bütçe açıkları genel bir artış trendine girmiştir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, petrol şoklarıyla birlikte petrol fiyatlarındaki artışların iç ve dış piyasalara olumsuz etkilerinin enflasyon oranlarını yükseltmesi neticesinde başlayan konjonktürel sürece bağlı olarak uygulanan tutarsız ekonomik ve mali politikaların geçici de olsa gelişmiş ülkelerde ekonomik krize yol açmasıdır. Bu ortamdan başta ABD olmak üzere diğer gelişmiş ülkelerde etkilenmiştir.²³

²⁰ Süleyman Ulutürk, Kutlu Dane, “Kapitalist Devletin Dönüşümü, Metalaşma ve Sosyal Güvenlik Reformu: Ülke Örnekleri ve Reformun Geleceği”, **Karaburun Bilim Kongresi**, 2008, s.5 (çevrimiçi), www.kongrekaraburun.org/metinler/A3_3.pdf, 12 Aralık 2009.

²¹ Barr, **a.g.e.**, p. 42.

²² Elinor Scarbrough, “West European Welfare State: The Old Politics of Retrenchment”, **European Journal of Political Research**, Cilt 38, 2000, p. 234.

²³ Üstün Dikeç, **Gelişmiş Ülkeler ve Finansman Sorunları, IV. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, Çeşme-İzmir, Aslar Matbaacılık, 26–28 Mayıs 1988, s. 14.

Gelişmiş ülkelerde 1970’li yılların ortalarından itibaren bütçe açıklarının genişleyerek artma eğilimi göstermesi, toplam kamu borç stoklarının önemli ölçüde artmasına bağlanabilir. Bu durumu bir yerde normal karşılamak gerekir. Çünkü gerek sosyal altyapı, gerekse güvenlik taleplerine bağlı olarak, kamu hizmetlerinin miktar ve çeşit olarak genişlemesinin sonucunda kamu harcamaları da artmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerde bütçe açıklarının artmasındaki önemli faktörlerden biri de, enflasyonist eğilimlere paralel olarak kamu borç stokları içinde özellikle iç borç stokunun giderek büyümesidir. Bütçe açıklarının finansmanı amacıyla, devlet özel kesimin kullanabileceği kaynakları iç borçlanma yoluyla kendine çekmeye başlamış ve iç borçlanma, diğer finansman yöntemlerine göre daha tercih edilir olmuştur.²⁴

Özellikle 1980’li yıllarda OECD ülkelerinin tamamına yakınında daraltıcı bütçe politikaları uygulanmasına rağmen, borçlanma oranlarında olumsuz gelişmeler kaydedilmiştir. Bunda önemli bir faktör de kamu harcamalarındaki sürekli artışlardır. Söz konusu artışların üretim ve istihdam artışları üzerinde gerçekleşmesi, genel vergi yüklerini de yükselterek üretken faaliyetleri ve büyümeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Genel olarak bakıldığında 1980–1990 arası dönemde kamu harcamalarının GSYİH’ya oranı ortalama %40’ lar seviyesinde iken vergiler için aynı oran %30 olmuştur. Dolayısıyla kamu harcamaları ile vergiler arasındaki açık giderek büyümüş ve gelişmiş ülkeler harcamalarını finanse edebilmek için daha fazla borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır.²⁵ 1970’li yılların ortalarından itibaren ise, bütçe açıklarındaki hızlı artışla birlikte kuvvetli bir enflasyon, düşük bir büyüme, artan işsizlik ve kamu borçlanmasında yükselişle karşılaşmıştır.²⁶

2.1.1.3. ARTAN SOSYAL TRANSFER HARCAMALARI

Transfer harcamaları ülkelerin bütçelerinde farklı adlarla yer alabilmektedir. Ancak, genel olarak transfer harcaması mantığı çerçevesinde düşünüldüğünde, ülkelerin aynı nitelikteki harcamaları transfer harcamaları olarak adlandırılmaktadır.

²⁴ Haluk Egeli, “Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 2, Sayı:4, 2000, s. 64.

²⁵ **A.e.** s.65.

²⁶ Kamil Tüğen, “Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları”, **Maliye Yazıları**, Sayı:32, Eylül- Ekim 1991, s.21.

Örneğin, ABD Bütçesinden yapılan transfer harcamaları: Kişilere yapılan transfer ödemeleri, sosyal güvenlik ödemeleri, işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlikle ilgili yararlanma amacıyla yapılan ödemelerdir.²⁷

Aşağıdaki Tablo 7’de bazı gelişmiş ülkelerin transfer harcamalarının gelişim süreci incelenmektedir. Bu noktada, transfer harcamalarının gelişmiş ülkelerdeki gelişimini incelediği zaman, daha önce de belirtildiği gibi bu ülkelerde özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında transfer harcamalarında ve özellikle sosyal harcamalarda bir artışın söz konusu olduğu görülmektedir. Bu artış ise özellikle sosyal refah devleti mantığının bir sonucu olduğu ifade edilebilir.

Tablo 7: Çeşitli Ülkelerde Transfer Harcamalarının 1950–1977 Arası Dönemde GSYİH’ ya Oranı

Ülkeler / Yıllar	1950	1970	1977
ABD	7,9	11,2	14,2
Almanya	14,0	15,7	21,3
Avusturya	9,9	18,5	22,4
Birleşik Krallık	14,0	15,6	19,9
Danimarka	7,9	13,9	16,0
Finlandiya	9,3	11,7	15,3
Fransa	13,9	21,3	26,9
Hollanda	11,7	22,3	34,0
İrlanda	9,3	19,5	24,3
İsveç	10,0	15,7	27,1
İsviçre	8,1	10,8	17,4
Kanada	8,7	13,0	16,6
Yunanistan	8,1	9,8	13,1

Kaynak: Morris Beck Praeger, **Government Spending: Trends and Issues**, New York, Praeger Publishers, 1981, p.92.

Tablo 7 1970’li yıllara kadar transfer harcamalarında sürekli bir artış göstermektedir. Örneğin, ABD’de oran, 1950’de % 7,9 iken 1970’de % 11,2’e ve 1977’de % 14,2’e ulaşmıştır. İsveç’te ise bu oran 1950’de %10 iken 1970’de %15,7’e ve 1977’de %27,1’e yükselmiştir. Hollanda’da ise transfer harcamalarının

²⁷ J. Roy Ruffin, R. Paul Gregory, **Principles of Macroeconomics**, Fourth Edition, England, Scott, Fresman and Company, 1990, p.216.

GSYİH'nın yaklaşık üçte birine ulaşmıştır. Hollanda'da 1950'de %11,7 olan oran 1977'de %34,0 olmuştur. Hollanda 1977 yılı dikkate alındığında transfer harcamalarında en yüksek orana sahip ülke konumundadır. Bu ülkeyi İsveç ve Fransa takip etmektedir. ABD ise her dönemde en düşük oranda transfer harcamasını gerçekleştiren ülkedir.²⁸ Genel olarak sosyal refah devleti mantığının olduğu ülkelerde transfer harcamalarının, gerek artış oranı gerekse nisbi oranı dikkate alındığında, diğer gelişmiş ülkelere göre daha hızlı gelişme gösterdiğini ifade edebilir. Bu ülkelerde transfer harcamalarındaki artışın kamu harcamalarındaki artıştan daha hızlı olduğu da belirtilmektedir. Transfer harcamaları içinde en önemli payın, ortalama % 65 ile sosyal güvenlik ve sosyal refah harcamaları olduğu belirtilmiştir. Ancak aynı dönemde ülkelerin reel milli gelir artışı % 3,8 olmuştur.²⁹

1977 ve 1987 yılları arasında her yıl gelişmiş ülkelerde sosyal transferlerin yükseldiği görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde özellikle adil gelir dağılımını sağlama amacıyla yapılan işsizlik yardımı, emekli maaşı gibi transfer harcamaları diğer ülkelere nazaran daha yüksektir. Bu durum gelişmiş ülkelerde transfer harcamalarının, toplam kamu harcamaları içindeki oranının yükselmesine yol açmıştır. Örneğin, ABD'de transfer harcamaları 1930'lara kadar göreceli olarak önemsiz olmasına rağmen, bundan sonraki yıllarda sivil harcamaların, savunma harcamaları hariç kamu harcamalarının, GSMH içindeki payında gerçekleşen %50'lik artışı ile birlikte transfer harcamalarında da artışlar görülmektedir. Bu durumun en önemli sebebi yaşlılık sigortası yani emekli maaşları olduğu belirtilmiştir. Toplumun giderek yaşlanması sonucunda yaşlılara yönelik transfer harcamaları artmış ve transfer harcamaları, sadece gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla değil, daha önemlisi yaşlıların güvenliğini sağlamak amacıyla yapılmıştır.³⁰

²⁸ Morris Beck Praeger, **Government Spending: Trends and Issues**, New York, Praeger Publishers, 1981, p.92.

²⁹ Metin Meriç, "Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2, 2003, s.178-179.

³⁰ A. Richard Musgrave, B. Peggy Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice**, Singapore, McGraw-Hill Book Company, 1989, p. 124.

Sosyal harcamaların payının yüksek olması bu ülkelerde insani gelişme için yapılan ve tüm toplumu ilgilendiren faaliyetlerin yaygın olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin, gelişmiş ülkelerde emekli maaşları yüksektir; işsizlere hayatlarını idame ettirebilecekleri kadar belirli süreler itibariyle işsizlik yardımı yapılmaktadır; ailelere çocuk yardımı adı altında belirli transferler yapılmaktadır. Toplumun genel sağlığı için çeşitli sağlık harcamaları karşılıksız olarak, transfer harcaması mantığı içinde topluma sunulmaktadır. Bu tür transferlerin toplum için olumlu neticeler doğurduğu bilinmektedir.³¹

Diğer taraftan, gelişmiş ülkelerde demografik yapının değişimi de transfer harcamalarının ve özellikle sosyal transfer harcamalarının artmasında etkili olmuştur. Çünkü yeniden dağılımın tahsisinde bir değişim, demografik faktörlerden kaynaklanmaktadır. Nüfus artış hızında bir düşme, nüfusun yaşlanmasının bir göstergesidir. Bu durum aynı zamanda yaşlılara yönelik hizmetlerin arttırılmasını da gündeme getirmektedir.³²

Toplumda yaşlı insanların sayısı arttıkça, bu insanlara yapılan transfer harcamalarının miktarı da gittikçe artmaktadır. Bugün birçok gelişmiş ülkede görülen durum budur. Gelişmiş ülkelerin genelinde nüfus giderek yaşlanmaktadır. Bu sonuca özellikle sosyal transfer harcamaları ile bu ülkelerde kişi başına yaşam düzeyinin artması, bununla birlikte doğum oranlarında ise bir azalmanın olması ile varılmıştır. Nüfusun giderek yaşlanması ise, özellikle artan emekli maaşı ödemeleri ve diğer sosyal transferlerden dolayı transfer harcamalarının GSYİH içindeki payının artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, çalışanlar üzerindeki vergi yükü gittikçe artmış ve servet genç nüfustan yaşlı nüfusa doğru kaymıştır. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarında asıl artış sosyal güvenlik harcamalarına bağlı olarak

³¹ Joshy Easaw, Dean Garratt, "Elections and UK Government Expenditure Cycles In The 1980s: An Empirical Analysis Applied Economics" **Applied Economics**, Volume 32, Issue 3, February 2000, p. 388 – 389.

³² Musgrave, Musgrave, **a.g.e.**, p. 216.

1960'lardan sonra olmuştur. Buna rağmen ekonomik ve sosyal refahta beklenen artışlar gerçekleşmemiştir.³³

2.1.1.4. EKONOMİK FELSEFEDE DÖNÜŞÜM: NEO-LİBERAL İKTİSAT POLİTİKALARI VE SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI

1929'da ortaya çıkan ekonomik bunalımın ardından, devletin müdahaleci bir anlayışı benimseyerek ekonomik ve sosyal yaşama müdahalelerde bulunduğu ve bu müdahalelerin gittikçe genişlediği görülmektedir. Ne var ki, 1973 ve 1979 yıllarındaki petrol fiyatları artışından kaynaklanan diğer bir bunalım ise, tam tersi bir şekilde, devlet müdahalelerinin azaltılması, devletin ekonomik ve sosyal yaşama daha az karışacak şekilde küçültülmesi taleplerini doğurmuştur. Bu bunalım, başta gelişmiş Avrupa ülkeleri olmak üzere bütün OECD ülkelerini etkilemiş, ortaya ekonomik büyümenin yavaşladığı, enflasyonun arttığı, yüksek oranlarda yapısal işsizliğin doğduğu, kronik bütçe açıklarının yaşandığı, kamu harcamalarının yükseldiği ekonomik bir ortam çıkarmıştır.³⁴

1970'li yıllarda dünya ekonomisinde ortaya çıkan ekonomik kriz sonucunda ise II. Dünya Savaşından beri hakim olan Keynezyen ekonomi politikaları terk edilerek devletin ekonomiye müdahalesini azaltmayı amaçlayan ve “daha az devlet, daha çok özel girişim” şeklinde formüle edilen neo-liberal ekonomi politikalar ortaya çıkmıştır. Bu durum II. Dünya Savaşı'ndan 1970'lerin sonuna kadar devam eden süreçte dünya ekonomisinde etkinlik sağlayan Keynezyen ekonomi politikalarının yerini neo-liberal politikaların alması sonucunu yaratmıştır.³⁵

³³ Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, “Reforming Government in Industrial Countries”, **Finans and Development**, Eylül 1996, p. 2.

³⁴ Süleyman Özdemir, “Refah Devletin Gelişme ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları”, **İktisat Fakültesi Mecmuası, (Prof. Dr. Toker Dereliye Armağan Özel Sayısı)**, Cilt: 55, Sayı: 1, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 2005, s. 695.

³⁵ Mehmet Zeki Ak, Şükrü Cicioğlu, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Reform Paketi”, **Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Sayı: 54, Ağustos 2006, (çevrimiçi), <http://www.e-akademi.org/makaleler/ak-cicioglu-1.htm>, 3 Şubat 2010.

Neo-liberal görüş dünya ekonomisinde ortaya çıkan krizin nedenini emek maliyetinin ve sosyal harcamaların yüksekliği ile açıklamaktadır. Bu anlayış, sosyal dayanışma ve evrensellik ilkelerini göz ardı ederek sosyal güvenlik sisteminin rekabet ile istihdam düzeyini düşürerek ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilediğini ifade etmektedir. 1970’li yıllardan başlayarak ortaya çıkan krizler, sosyal güvenlik uygulamaları hedef alınarak aşılmaya çalışılmıştır.³⁶

Bu değerlendirmelerin sonucu olarak, 1970’lerde, otuz yıllık kesintisiz bir sosyal refah düzeni yaşayan dünya kapitalizmi, uzun sürecek bir bunalıma girmiştir ve bunalımın sebebi sosyal refah devleti olarak görülmüştür. Gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan bunalım, gelişmekte olan ülkelere de yansımış ve bu ülkeler arası ilişkilerde kurulmuş olan dengelerin kökten değişmesine neden olmuştur. Temel ilkeleri anti devletçilik üzerine inşa edilen yeni düzenin savları özgürlüklerin kısıtlayıcısı hatta yer yer yok edicisi olan devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmiştir. Yeni savlara göre 20. yüzyılda devlet aşırı büyümüş, hem bireysel hem de toplumsal özgürlüklerin başlıca kısıtlayıcısı haline gelmiştir. Oysa piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal sosyal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir. Devletin yapay müdahalesi bu öz güçleri engelleyerek, rasyonel bireysel tercihlerin gerçekleşmesini engellemektedir. Bunun sonucu hem bireysel, hem toplumsal refahın tehdit edilmesidir. Üstelik devlet, bürokratikleşmiş yapısı ile var olan kaynakların büyük bir bölümünü harcamakta, böylece sosyal refah sağlamak adına bireysel ve toplumsal gelişmenin zenginleşmenin yolunu tıkamaktadır.³⁷

Neo-liberal iktisat politikalarının temel çıkış noktası olan pazara koşulsuz öncelik ve sınırsız güvendir. Toplumsal kaynakların en verimli bir biçimde kullanılması ve toplumsal çıkarların maksimum düzeyde gerçekleşmesi için verilecek bütün kararları pazarın işleyişi belirlemelidir. Aksi takdirde toplumsal

³⁶ A.e.

³⁷ A. Birgül Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve İdari Liberalizasyon – Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, **Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara 10–11 Ekim 2003 Bildirisi. (Aynı başlıkla broşür olarak basılmıştır: Türkiye Yol-İş Sendikası, Eğitim Yayınları Ankara 2003/5.) s: 21–23, (çevrimiçi), <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/yolis.pdf>, 10 Ekim 2009.

kaynaklar israf olacak ve toplum görelî olarak yoksullaşacaktır. Her kararın ve davranışın görünmeyen el tarafından belirlenmesiyle toplum sürekli olarak zenginleşecek ve ileriye doğru gidecektir. Yeni söylem pazar ile zenginleşme arasında birebir ilişki kurmakta ve özgürlük anlayışını bunun üzerine inşa etmektedir. Bu söylemlerinin sonucu da minimal ve gece bekçisi devlet anlayışıdır. Devlet, ekonomik alanları pazara devretmeli, sadece yasa ve düzen sağlamakla yetinmelidir.³⁸

Neo-liberal politikaların sıklıkla dile getirildiği 1970’li yıllardan itibaren sosyal güvenlik harcamalarının ekonomi üzerinde özellikle işverenler için büyük bir yük oluşturduğu ve ekonominin hantallaşmasına yol açtığı söylemleri yaygınlık kazanmıştır. Temelde devletin küçülmesini, sosyal harcamaların kısılmasını ve serbest piyasasının görünmez elinin ekonomiye hakim olmasını amaçlayan neo-liberalizmin, sosyal devlet anlayışının temel ürünleri olan sosyal güvenlik harcamalarına hiç de pozitif bakmamaktadır.³⁹

Bu nedenle, bir yandan makro ekonomik krizlerin yaşandığı, bir yandan da uluslararası sermaye ve ürün piyasalarında yoğunlaşan rekabetin başladığı 1970’li ve 1980’li yıllar, sosyal refah devletleri için güzel günlerin bittiği, sorunların başladığı yıllardır.

2.1.1.5. KÜRESELLEŞME

Yeni ekonomik yaklaşımla birlikte sosyal devletin temelini oluşturan ekonomik, siyasi ve sosyal temeller hızlı bir dönüşüm geçirmeye başlamıştır. Bu dönüşüm neticesinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin büyük çoğunluğu, hatta neredeyse tamamında, 1980 ve 1990’li yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinde ciddi bir türbölans yaşanmıştır. Sosyal politikaları yol ayrımına getiren bu türbölans,

³⁸ Gencay Şaylan, **.Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2. Basım, Ankara, İmge Kitapevi, 1995, s.141.

³⁹ Kamil Alptekin, “Küreselleşme sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetlerin Görünümü”, s. 3, (çevrimiçi), www.sosyalhizmetuzmani.org/kuresellesmesosyaldevlet.doc, 3 Şubat 2010.

lkeleri sosyal güvenlik sistemlerinde yeni düzenlemeler yapmaya zorlamıştır. Bu süreç, II. Dünya Savaşını izleyen dönemin birbirini karşılıklı destekleyen, birbirini güçlendiren "pozitif toplamlı" ekonomik ve sosyal düzenini de sona erdirmiştir.⁴⁰

1970 sonrasında yaşanan küreselleşmenin ekonomik boyutu, kar maksimizasyonunu temel başarı kriteri olarak sunmuştur. Kar maksimizasyonunun önündeki her türlü kısıtlamayı ise irrasyonel saymıştır. Küreselleşmenin neo-liberal özü piyasa güçlerinin sağlamlaştırılmasıdır. Tümüyle kuralsızlaştırılan serbest piyasa ekonomisi ile kaynak dağılımında etkinliğin sağlanacağı vurgulanmaktadır. Böylece ekonomik refah da artacaktır. Ancak ekonomilerin küreselleşme sürecine, devletlerin sosyal boyutunun bastırılma süreci eşlik etmiş; kar maksimizasyonunun önünde engel oluşturan her şeyi özel alana havale etmenin yolları aranmıştır. 1970'lerin sonunda etki alanını arttıran neo-liberalizm, öncelikle ulus devlet düzeyinde sosyal politikaları bastırılma sürecini başlatmıştır. Dünya ekonomilerinin artan oranda bütünleşmesi ve sermayenin sınırlar arası serbestliği, hükümetlerin geniş kapsamlı sosyal refah politikaları uygulama olanaklarını ve finansman kabiliyetlerini erozyona uğratmıştır.⁴¹

Küreselleşme, gelişmiş ülkelerin teknolojik üstünlüğünü korumak, kar getirici alanların nn açmak, sermayenin uluslararası işleyişini kolaylaştırmak ve bu arenada onun güvenliğini sağlamak gibi işlevler üstlenmektedir. Gelişmekte olan ülkeler ise, bir yandan sermaye girişini kolaylaştırmak, serbest bölgeler, yüksek faizler, aşırı mevduat garantileri, zelleştirme gibi uygulamalarla, öte yandan da sermaye karlarını artırmak, özellikle ücretlilerin taleplerini bastıracak yollar peşinde koşmaktadırlar.⁴² şüphesiz böyle bir durum devletleri yoğun bir rekabet içine itmekte ve onları uluslararası sermayenin ön plana çıkardığı ilkeler doğrultusunda

⁴⁰ şerife zsuca, "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:58, Sayı: 2, 2003, s.1.

⁴¹ **A.e.**

⁴² Meryem Koray, "Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları" (evrimii), <http://www.geocities.com/vildizsam/makalel.htm>, 28 Kasım 2009.

davranmaya mecbur kılmaktadır. Bu rekabet sürecinde gelişmekte olan ülkelerin, en kolay vazgeçebilecekleri şey de, sosyal politikaya yönelik harcamalar olmaktadır.⁴³

Kuşkusuz neo-liberal anlayışın, son tahlilde, bireysel özgürlüğe verdiği önem takdirle karşılanabilir. Fakat ekonomik açıdan yaklaşıldığında, bu tür bir anlayışın ezilen kesimleri ya da bir şekilde vasıfsız kalmışları rekabet ortamının acımasızlığına bırakmak gibi bir sakıncası da söz konusudur. Daha da önemlisi, bu gerçekten yola çıkarak, küreselleşmenin ve onun politik yaklaşımını temsil eden neo-liberal anlayışın, endüstri kapitalizminden farklı olarak, vasıfsızları sosyal ve siyasal arenanın dışına iterek, dışlayıcı bir rol oynadığını ve sosyal devletin altını oyduğunu söylemek mümkündür.⁴⁴

Bu süreç, ekonomik sistemin sosyal alanda doğurduğu olumsuz sonuçları düzeltmeyi amaçlayan sosyal devlet uzlaşmasının sonuna yaklaşıldığının göstergesi sayılmaktadır. Kapitalizmin bugün yaşadığı nihai küreselleşme hamlesi, sosyal hizmetleri azaltmış ve sonuçta sosyal devleti küçültmüştür. Bu küçülme, fakirlik ve sosyal güvensizliğin artmasına neden olmakta ve toplumsal çözülme eğilimlerini ortaya çıkarmaktadır.⁴⁵

Öte yandan küreselleşmenin işsizliği artırdığı ve sendikaların gücünü kırdığı da sıkça vurgulanan gerçeklerdendir.⁴⁶ İşsizliğin arttığı bir ortamda devletlerin, ama özellikle de gelişmekte olan ülkelerin, vatandaşlarına iş sağlayacak politika izleme yeteneklerini yitirmeleri de, küreselleşme sürecinin bir başka özelliğidir.⁴⁷

Neo-liberal modelin işgücü piyasaları üzerindeki etkileri reel ücret ve istihdam kayıplarıyla sınırlı kalmamaktadır. Ayı zamanda güven ortamının ve

⁴³ Nihat Bulut, "Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu Mu?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 52, Sayı: 2, 2003, s.189.

⁴⁴ H. Emre Bağcı, "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 4, Aralık 1999, s.14.

⁴⁵ Jürgen Habermas, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, Çeviren: Medeni Beyaztaş, İstanbul, Bakış Yayınları, 2002, s.59–60.

⁴⁶ Veysel Bozkurt, "Küreselleşme", **Küreselleşmenin insani Yüzü**, içinde. Derleyen: Veysel Bozkurt, Bursa, Alfa Yayınları, 2000, s.19.

⁴⁷ Gülten Kazgan, **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000.s. 236–237.

endüstriyel ilişkilerin de daha çok sarsılmasına yol açmıştır. Çalışan sınıfların en önde gelen temsilcisi konumundaki sendikaların üye sayılarının azalmasına ve örgütlü mücadelelerinin yavaşlamasına neden olmaktadır.⁴⁸

Küreselleşmenin işgücü piyasaları üzerindeki etkisini bir durumla aktaracak olursak: Firmalar ulaşmak istedikleri amaca ya işlerini ülke içinde ucuz ücretli bölgelere ya da ülke dışına taşıyarak ulaşmaktadırlar. Özellikle teknoloji ve bilgi işlem ağırlıklı işlerde çok fazla fiziksel koşullara ihtiyaç duyulmamaktadır. Buna örnek olarak çağrı merkezleri ve ya yazılım mühendisliğini gösterilebilir. Teknolojik gelişme, maliyetleri gittikçe düşen küresel telekomünikasyon sistemlerinden önemli ölçüde yararlanmaktadırlar. Bu süreçte, bir Amerikan Şirketinin, Çin’de veri giriş işçilerini, Kanada’da çağrı merkezi çalışanlarını ya da Hindistan’da program yazımcılarını istihdam etme olanağı sağlamaktadır. Bunun sonucunda, iş çevresi ve emek arasında 1950’ler ve 60’larda kurulan toplumsal sözleşmeyi, iyi ücretler ve sosyal haklara dayanan güvenceli işler, yerini iş çevrelerinin lehine dönüştüren neo-liberal politikalara terk etmiştir. Çünkü dışarıya iş verme, emeği ve sendikaları koruyan sosyal politikaları da zayıflatan geniş bir gündeminin parçasıdır.⁴⁹

Yaşanan küreselleşme süreciyle birlikte sosyo-ekonomik sorunlar tarihte olmadığı kadar hızla artmaktadır. Küresel ölçekte artan adaletsiz sosyal refah dağılımı dünyadaki istikrarı ve güveni tehlikeye atmakta, toplumsal barışı bozmaktadır. Tüm dünyada sosyal refah hizmetlerinin büyüklüğü ve artan maliyetinin geleceği hakkında yoğun bir tartışma yaşamaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirlikleri konusundaki kuşklar, işsizlik, yoksulluk ve yoksullukla bağlantılı sorunlar giderek artmakta ve birçok kimsede gelecekteki sosyal refahlarının daha da belirsizleşeceği duygusu hakim olmaktadır. Birçok insan küreselleşmeyi işini kaybetme korkusu, azalan ekonomik güvencenin ve artan eşitsizliğin nedeni olarak görerek bir tehdit olarak algılamaktadır. Gelecekte

⁴⁸ Fikret Şenses, “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için Bir Fırsat mı, Engel mi?” **Economic Resarh Center Working Paper in Economic 04/09 August 2004**, s.11, (çevrimiçi), <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0409.pdf>, 12 Ocak 2010.

⁴⁹ Vincent Mosco, “Bilgi Endüstrilerinde Emeğin Yöndeşmesi”, Çeviren: Gamze Yücesan Özdemir, **İletişim, Kuram ve Araştırma Dergisi**, Yaz-Güz 2006, Sayı:23, s.66–67.

karşılaşılabilecekleri işsizlik, yaşlılık ve hastalık gibi sosyal riskler karşısında nasıl bir sosyal koruma alacaklarını ya da bu sosyal korumanın yeterliliği konusunda ciddi endişeleri ve güvensizlikleri de söz konusudur.⁵⁰

2.1.2.GELİŞMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAPISAL DÜZENLEMELERİN SOSYO-EKONOMİK NEDENLERİ

2.1.2.1. DEMOGRAFİK NEDENLER

Sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımdır. 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfus içerisindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerinin artması anlamına gelmektedir. Bu nedenle bir ülkenin nüfus piramidinin yapısının değişim hızı, aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin geleceğinin göstermektedir.⁵¹ Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için yaygın görüş, 7 aktif sigortalının 1 emekliği finanse ettiği sistemin en sağlıklı olduğu, 4 aktif sigortalının 1 emekliği finanse ettiği sistemlerde ise alarm zillerinin çaldığı şeklindedir.⁵²

Son yıllarda birçok gelişmiş ülkede ortaya çıkan sosyal güvenlik krizinin temel sebeplerinden bir diğeri ülkelerin demografik yapılarını şekillendiren hızlı yaşlanma eğilimi oluşturmıştır. Yaşlı nüfus sorunuyla gündeme gelen ilk ülke 1940'ların ortalarından itibaren başlayan “Baby Boom” furiasının yaşandığı Amerika olmuştur. “Baby Boom” II. Dünya Savaşı’nın ardından Amerika’daki bebek nüfusunda meydana gelen aşırı artışları ifade etmekte kullanılan ve bu dönemde doğan kişilerle özdeşleştirilen bir döneme verilen addır. Bu periyodu 1946–1964 yıllarını kapsamaktadır. Bu dönemde Amerikan anlayışındaki temel felsefe genç bir

⁵⁰ Gökbunar, Özdemir, Uğur, **a.g.e.**, s.171.

⁵¹ SGK Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 29 Temmuz 2004, s.5.

⁵² Ufuk Aydın, “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler Ve Uygulamalar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:5 Cilt:12, Eylül–1998, s.8.

nüfusun yaratacağı katma değerle sosyal refah seviyesinin yükseltilerek kalkınmanın daha kolay sağlanabileceği, genç istihdamıyla birlikte üretimin artacağı ve tüm dünyaya hükmeden bir Amerika yaratma girişimidir. Fakat geçmişte ekonomik ve sosyal hayatı canlandıran bu nüfus şimdilerde Amerika'nın içinde bulunduğu sosyal güvenlik krizinin temel parametrelerinden birini oluşturmaktadır. “Baby Boom” neslinin yaşı içinde bulunduğumuz yıllarda 60 yaşın üzerine çıkmıştır. Bu da Amerika'daki toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusun ağırlığının artmasına neden olmaktadır.⁵³

Amerika başta olmak üzere birçok gelişmiş ülkede ekonomik sosyal refah ile birlikte beslenme ve sağlık alanlarında yaşanan gelişmeler, doğum oranlarının düşmesi, çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi gibi nedenlerle bu ülkelerde nüfus hızla yaşlanmakta yani ‘yaşlı bağımlılık oranı’ yükselmektedir. Dünyada 2001 yılında 600 milyon olarak tespit edilen 60 yaş ve üzeri nüfusun 2050 yılında sayılarının 2 milyara ulaşacağı öngörülmektedir. 80 yaş ve üzerindeki nüfusun 70 milyon dolayında olduğu; gelecek 50 yılda bu sayının beş kattan daha fazla artacağı belirtilmektedir.⁵⁴ Gerçekten de her geçen gün artan uzun yaşam süreleri sosyal güvenlik sistemindeki demografik değişimi daha net bir şekilde ortaya koymaktadır. Birleşmiş Milletlerin 2004 yılında yaptığı tahminlerde 2005’te 73,8 olan ortalama yaşam beklentisinin 2050 yılında 81 olacağı şeklinde görüşler ortaya konulmuştur.⁵⁵

Tablo 8 de 1960 ve 2007 yılları arasında, toplam nüfus içerisindeki yaş gruplarını gösterilmektedir. Bu tabloda önemli olan alan, 65 yaş üzeri bağımlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranı ve gelecek nesil bağımlı nüfusunu finanse edecek olan 15 yaş altı nüfusun oranıdır. Tabloda görüldüğü gibi OECD ortalamasında 1960 yılında 65 yaş üzeri nüfus toplam nüfusun %8,5’i iken 2007’de bu oran neredeyse ikiye katlanarak %14,3 olmuştur. Gelecek bağımlı nesilli finanse edecek olan 15 yaş altı nüfus ise OECD ortalamasında 1960 yılında %28,6 iken, bu

⁵³ İbrahim Attila Acar, İsmail Kitapçı, “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 154, Ocak-Haziran 2008, s. 82.

⁵⁴ Recep Kıpçak, “Sosyal Korumanın Yaygınlaştırılması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:4, 2003, 49–69.

⁵⁵ Torben M. Andersen, “Increasing Longevity And Social Security Reforms-A Legislative Procedure Approach”, **Journal of Public Economics**, 2008, Vol. 92, Issue 3–4, p.1.

oran da neredeyse yarı yarıya düşerek 2007’de %18,8 olarak gerçekleşmiştir. Yaşlanma tehdidi en fazla ise AB 15 ülkeleri için olduğunu görülmektedir. Bu ülkelerde 2007 yılında 65 yaş üzeri nüfus, toplam nüfusun %17,7 iken 15 yaş altı nüfus ise toplam nüfusun %15,8 olarak gerçekleşmiştir.⁵⁶

Tablo 9’da ise 1997 ile 2007 yılları arasında OECD ortalamasında kadınların yaşam beklentilerinin neredeyse iki yıl daha arttığını, erkeklerin yaşam beklentilerinin de neredeyse üç yıl arttığını gösterilmektedir.

⁵⁶ **OECD Health Data 2009**, OECD, Paris, June 2009, (çevrimiçi)
<http://www.oecd.org/health/healthdata> 12 Aralık 2010; **OECD in Figures 2009**, p.9, (çevrimiçi)
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0109061E.PDF>, 12 Aralık 2009.

Tablo 8: OECD Ülkelerinde 1960–2007 Yılları Arasında Yaş Yapısının Toplam Nüfus İçerisindeki % Oranı

	15 Yaş altı		15–64 Yaşları arası		65 Yaş üstü	
	2007	1960	2007	1960	2007	1960
Almanya	13.4	21.3	67.5	61.3	13.1	8.5
Amerika	20.2	31.0	67.5	65.8	17.0	12.2
Avustralya	19.4	30.2	66.0	64.5	17.1	12.0
Avusturya	15.5	22.0	69.5	58.7	13.5	7.6
Belçika	16.9	23.5	71.2	64.9	14.5	9.6
Çek Cumhuriyeti	14.3	25.4	66.0	64.2	15.5	10.6
Danimarka	18.5	25.2	66.5	62.3	16.5	7.3
Finlandiya	17.0	30.4	65.1	62.0	16.6	11.6
Fransa	18.3	26.4	66.3	67.8	20.2	10.8
Hollanda	18.0	30.0	67.1	65.8	18.6	8.1
İngiltere	17.6	23.3	68.8	65.6	16.1	9.0
İrlanda	20.4	30.5	67.4	57.1	11.5	8.1
İspanya	14.6	27.3	68.8	58.6	10.8	10.9
İsveç	16.9	22.4	66.1	67.6	19.7	9.0
İsviçre	15.0	23.2	65.0	64.1	21.5	5.7
İtalya	14.1	23.4	72.0	54.8	9.9	2.9
İzlanda	21.0	34.8	67.6	67.9	14.0	10.8
Japonya	13.5	30.2	64.5	-	5.5	-
Kanada	17.1	33.7	67.4	61.0	14.6	9.0
Kore	18.0	42.3	66.5	58.5	12.5	8.7
Lüksemburg	18.3	21.4	66.1	63.1	14.6	10.9
Macaristan	15.1	25.3	70.9	60.8	13.4	5.8
Meksika	30.0	-	67.3	-	17.3	-
Norveç	19.3	25.9	72.1	61.5	11.9	6.9
Polonya	15.6	33.5	68.8	64.5	16.6	8.2
Portekiz	15.4	-	65.7	65.9	17.4	11.8
Slovak Cumhuriyeti	16.0	31.6	68.1	66.1	16.8	10.7
Türkiye	26.4	41.2	66.5	55.1	7.1	3.7
Yeni Zelanda	21.0	32.9	66.4	64.9	16.0	11.7
Yunanistan	14.3	26.1	67.2	59.7	12.6	9.2
G 7	17.2	27.9	66.5	63.0	16.3	9.0
AB 15	15.8	23.6	66.5	63.3	17.7	10.1
OECD Toplam	18.8	28.6	66.9	61.6	14.3	8.5

Kaynak: OECD in Figures 2009, OECD Observer 2009/Supplement 1, p.10, (çevrimiçi) <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0109061E.PDF>, 12 Aralık 2009.

Tablo 9: OECD Ülkelerinde 1997–2007 Yılları Arasında Kadın Ve Erkek Doğumdan İtibaren Yaşam Beklentileri

	KADIN		ERKEK	
	1997	2007	1997	2007
Almanya	80.5	82.4	74.1	77.2
Amerika	79.4	80.7	73.6	75.4
Avustralya	81.3	83.7	75.6	79.0
Avusturya	80.5	82.9	74.1	77.3
Belçika	80.7	82.3	74.2	76.6
Çek Cumhuriyeti	77.6	79.9	70.5	73.5
Danimarka	78.6	80.7	73.6	76.1
Finlandiya	80.7	83.1	73.5	75.9
Fransa	82.3	84.4	74.5	77.5
Hollanda	80.5	82.3	75.2	78.0
İngiltere	79.8	81.2	74.7	77.2
İrlanda	78.7	82.1	73.4	77.3
İspanya	82.3	84.4	75.2	77.7
İsveç	81.8	83.0	76.7	78.9
İsviçre	82.2	84.2	76.3	79.2
İtalya	82.1	84.0	75.9	78.4
İzlanda	81.5	82.9	76.3	79.4
Japonya	83.8	86.0	77.2	79.2
Kanada	81.3	83.0	75.7	78.4
Kore	78.1	82.7	70.6	76.1
Lüksemburg	80.0	81.9	74.0	76.8
Macaristan	75.1	77.3	66.4	69.2
Meksika	75.7	77.4	70.3	72.6
Norveç	81.1	82.9	75.5	78.2
Polonya	77.0	79.7	68.5	71.0
Portekiz	79.3	82.3	72.2	75.5
Slovak Cumhuriyeti	76.7	78.1	68.9	70.5
Türkiye	70.9	74.2	66.3	69.3
Yeni Zelanda	80.0	82.2	74.8	78.2
Yunanistan	80.8	82.0	75.6	77.0
OECD Ortalaması	79.7	81.8	73.4	76.2

Kaynak: OECD Health Data 2009, OECD, Paris, June 2009.
<http://www.oecd.org/health/healthdata> 12 Aralık 2009;

OECD in Figures 2009, OECD Observer 2009/Supplement 1, p.12, (çevrimiçi)
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0109061E.PDF>, 12 Aralık 2009.

Tablo 10: OECD Ülkelerinde Yaşam Beklentisi

Ülkeler	1960–65	1995–2000	2045–50
Almanya	70,3	77,2	81,9
ABD	70	76,7	81,8
Fransa	71	78,1	82,6
İngiltere	70,8	77,2	82
İtalya	69,9	78,2	82,6
Japonya	69	80	83,8
Kanada	71,4	79	83,2
Avustralya	70,9	78,3	82,7
Avusturya	69,3	77	81,7
Belçika	70,8	77,2	82
Çek Cumhuriyeti	70,5	73,9	81,2
Danimarka	72,3	75,7	80,5
Finlandiya	68,9	76,8	82,7
Güney Kore	55,2	72,4	79,9
Hollanda	73,4	77,9	82,3
İrlanda	70,3	76,4	82,6
İspanya	70,2	78	82,5
İsveç	73,5	78,6	83,6
İsviçre	71,7	78,7	82,9
İzlanda	73,4	79	83,4
Lüksemburg	68,8	76,7	81,8
Macaristan	68,6	70,9	78,7
Meksika	58,3	72,2	78,8
Norveç	73,4	78,1	83,7
Polonya	68,3	72,5	79,9
Portekiz	64,2	75,3	81,1
Türkiye	52,1	69	78,6
Yeni Zelanda	71	76,9	81,9

Kaynak: TUSİAD, **Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler**, İstanbul, TUSİAD Yayınları, Kasım 2004, s.85.

Doğuşta hayatta kalma beklentisi bireylerin ortalama kaç yıl yaşayabileceklerini yansıtan bir demografik göstergedir. Bu gösterge, ülkelerin gelişmişlik düzeylerini yansıtmaları açısından da önemlidir. Doğuşta hayatta kalma beklentisi birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede II. Dünya Savaşı'ndan sonra

ekonomik büyüme, toplumsal sağlık altyapılarının geliştirilmesi, teknoloji ve tıp alanındaki ilerlemelerle hızlı bir biçimde artmıştır.⁵⁷

Tablo 10’da görüldüğü gibi, önümüzdeki 50 yıl içinde, OECD ülkelerinde ortalama hayat ümidinin 3 ile 5 yıl arasında artması beklenmektedir. İlk bakışta yüksek gözükmeyen bu artış, OECD ülkelerinin ekonomilerini ciddi biçimde tehdit etmektedir. Yaşlı nüfus oranındaki artış, ya aynı emeklilik maaşını devam ettirmek için daha az sayıdaki çalışandan eskiye oranla çok daha yüksek vergi toplanmasını gerektirecek ya da emekli aylıklarının büyük ölçüde azalmasına yol açarak giderek özelleştirilmiş bireysel hesaplara geçilmesini gündeme getirecektir.⁵⁸

Yaşlı bağımlılık oranı belirli bir yaşın üzerindeki nüfusun (genellikle 60 ya da 65 yaş olarak kabul edilmektedir), çalışan nüfusa (15–59 veya 20–64 yaşlar arası) oranından oluşmaktadır. Dünyadaki gelişmiş ülkelerin genelinde son dönemlerde yaşlı bağımlılık oranlarının sürekli bir biçimde artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu artıştan dolayı aktif nüfustan elde edilen prim gelirlerinin yaşlılık sigortasını karşılama bakımından yetersiz kalmasının yanı sıra yaşlılık döneminin uzaması, sosyal refah artışına bağlı olarak sosyal talep ve ihtiyaçların çeşitliliği gibi nedenler kamu kaynaklarının önemli bir kısmının yaşlılığı finanse etmek için kullanılmasına neden olmaktadır ve olacaktır. Ülkelerin sosyal ve ekonomik göstergelerindeki farklılık konunun bu çerçevede ele alınmasını gerektirmiştir.⁵⁹

Aşağıdaki Tablo 11 ele alındığında dünya genelindeki gelişmiş ülkelerin hepsinde yaşlı bağımlılık oranlarının sürekli bir biçimde artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu artıştan dolayı aktif nüfustan elde edilen prim gelirlerinin yaşlılık sigortasını karşılama bakımından yetersiz kalmasının yanı sıra yaşlılık döneminin uzaması, refah artışına bağlı olarak sosyal talep ve ihtiyaçların çeşitliliği gibi

⁵⁷ Acar, Kitapçı, **a.g.e.**, s. 80–81.

⁵⁸ TUSİAD, **Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler**, İstanbul, TUSİAD Yayınları, Kasım 2004, s.86.

⁵⁹ Acar, Kitapçı, **a.g.e.**, s. 80–81.

nedenler kamu kaynaklarının önemli bir kısmının yaşlılığı finanse etmek için kullanılmasına neden olacaktır.⁶⁰

Tablo 11: Gelişmiş Ülkelerde Yaşlı Bağımlılık Oranı 1990–2030

	1990	2000	2010	2020	2030	1990–2030
Almanya	21.7	23.8	30.3	35.4	49.2	126.7
Amerika	19.1	19.0	20.4	27.6	36.8	92.7
Fransa	20.8	23.6	24.6	32.3	31.1	88.0
İngiltere	24.0	24.4	25.8	31.2	38.7	61.3
İtalya	21.6	26.5	31.2	37.5	48.3	123.6
Japonya	17.1	24.3	33.0	43.0	44.5	160.2
Kanada	16.7	18.2	20.4	28.4	39.1	134.1
OECD Toplam	19.3	20.9	23.5	29.8	37.7	95.3
OCD Avrupa	20.6	22.1	24.7	30.8	39.2	90.3

Kaynak: İlyas Akhisar, Ersen Özbaşaran, Serpil Bülbül, “Dağıtım ve Fonlama Sistemlerinin Ekonomik Verimliliklerinin Sosyal Güvenlik Kapsamında Değerlendirilmesi”, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, Bilim Kurulu Onayına Sunulmayan Eserler, s. 171, (çevrimiçi), http://www.tsrsb.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC-94F5A9BAD73C/2154/13_30.pdf, 15 Şubat 2010.

Tablo 12’de emeklilere yapılacak olan harcamaların GSMH’a oranını gösterilmektedir. 2050 yılında emeklilere yapılan harcamalar, en fazla Almanya, Fransa, İtalya ve İspanya’da gerçekleşmesi beklenmektedir. 2050’ye gelindiğinde, GSMH’nın yaklaşık %15-18’inin, yaşlıların emeklilik ve sağlık hizmetlerine harcanması beklenmektedir. Dağıtım sisteminin en kuvvetli olduğu ve nüfusun en hızlı yaşlandığı ülkelerde, bu olumsuz gelişmenin daha yüksek seviyelerde gerçekleşmesi beklenmektedir.⁶¹

⁶⁰ DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013) , Ankara, Yayın No: DPT: 2129 –ÖKİ: 681, 2007, s.4, (çevrimiçi), <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik681.pdf>, 3 Ocak 2010.

⁶¹ Jonathan Gruber, David A. Wise, **An International Perspective on an Aging Society: Policies For An Ageing**, Editör: Stuart H. Altman, David I. Shactman, United States of America, The Johns Hopkins University Press, 2002, p. 56.

Tablo 12: Emeklilere Yapılacak Harcamaların GSMH' ya Oranı (%)

Ülkeler	1995	2010	2020	2030	2040	2050
Almanya	11,1	12,1	12,6	14	15,1	15,1
ABD	6,2	6,3	6,8	7,5	8	7,8
Fransa	12,3	12,7	13,6	14,4	14,9	15
İngiltere	8,1	8,2	9,3	10,4	10,8	10,8
İtalya	13	14,1	14,9	16,2	17,7	17,8
Japonya	6,1	7,8	9,1	9,3	10,1	10,4
Kanada	4,6	5,1	6,1	7,3	7,5	7,5
Avustralya	3,1	3,4	4,4	5,3	6,1	6,4
Belçika	9,8	10,1	11	12	12,4	12,2
Hollanda	7,3	7,9	9,2	10,5	11,2	10,8
İspanya	9,7	10,5	11,2	12,6	14,2	15
İsveç	8,8	9	9,7	10	10,4	10,1
İsviçre	6,8	7,5	8,6	10	10,6	10
Ortalama	8,2	8,8	9,7	10,7	11,4	11,4

Kaynak: Jonathan Gruber, David A. Wise, **An International Perspective on an Aging Society: Policies For An Ageing**, Editör: Stuart H. Altman, David I. Shactman, United States of America, The Johns Hopkins University Press, 2002, p. 56.

Gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarına ayrılan pay da genelde GSYİH'nin %8'ine sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı da % 25'e ulaşmış durumdadır.⁶² Diğer taraftan Almanya, Fransa ve İtalya'da sosyal güvenliğe ayrılan pay GSMH'nin % 10'undan fazlasını oluşturmaktadır. Almanya'da kamu sosyal güvenlik harcamaları GSMH'nin % 11,8, Fransa'da %12,1, İtalya'da ise %13,8 oranında gerçekleşmektedir.⁶³

Demografik yapının değişmesiyle gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sorun, bağımlı nüfustaki ve sağlık giderlerindeki artışa rağmen

⁶²Abdulhalim Çelik, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Ankara, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Kamu-İş Yayınları, 2002, s.51.

⁶³ Social Security Reform, "A Century Foundation Guide To The Issues, Published By The Century Foundation Press", New York, 2005, p.27, (çevrimiçi) <http://www.tcf.org/Publications/RetirementSecurity/SocialSecurityBasicsRev2005.pdf>, 10 Aralık 2009.

aktif sigortalı sayısındaki artışın sınırlı düzeylerde kalmasından meydana gelmektedir. Bu gelişme karşısında birçok gelişmiş ülke sosyal güvenliğin finansmanı sorununu ortadan kaldırabilmek için bütçe ile ilgili yeni düzenlemeler ve alternatif finansman yolları arayışına yönelmişlerdir.⁶⁴

2.1.2.2. AİLE YAPISINDAKİ DEĞİŞİM

Sosyal güvenlik açısından diğer bir demografik değişken, aile yapısındaki değişimdir. Aile yapıları, toplumdan topluma oldukça farklı olmasına rağmen, bazı ortak eğilimlerden bahsetmek mümkündür. Nitekim aile yapıları geçtiğimiz yüzyıldaki istikrarını kaybetmiş durumdadır. Günümüzde tek ebeveynli aileler gibi yeni aile şekilleri ortaya çıkmış ve bu durum sosyal güvenlik sistemleri açısından da sorunlardan biri haline gelmiştir. Tek başına çocuk yetiştirmek durumunda olan insanlara, bir yandan çocuklarını yetiştirirken diğer yandan da hayatlarını kazanma konusunda kendilerine nasıl yardım edileceği sorunu, henüz sosyal güvenlik sistemleri tarafından çözümlenememiş bir sorundur.⁶⁵

Geleneksel aile yapısının özellikle Batı toplumlarında son 30 yıllık dönemde ciddi bir değişim geçirdiği gözlenmektedir. Aile yapısındaki değişimler, boşanma oranlarının yükselmesi, tek ebeveynli aile sayılarının artışı, çocukla ilgili toplumsal kabullerin değişmesi ve doğurganlık oranının gerilemesi, bireyciliğin ön plana çıkması, bağımsız yaşama isteğinin genel kabul görmesi ve ailenin giderek daha da küçülmesinin bir sonucu olarak ailenin geleneksel sosyal güvenlik fonksiyonunu da aşındırmaktadır.⁶⁶

Yeni yaşam tarzı pek çok ülkede boşanma düzeyinin evlilik düzeyine oranı %50'e ulaşmıştır. Bu durum, evliliklerin en az %50'sinin sürdürülemediği anlamına

⁶⁴ Acar, Kitapçı, **a.g.e.**, s. 83–84.

⁶⁵ Bern Baron Von Maydell, **Değişen Koşullarda Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları Ve Yeni Sistem Arayışları, 2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi**, İstanbul, TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yayınları, Yayın No:2002/2, 2002, s:18.

⁶⁶ Çelik, **a.g.e.** s.47.

gelmektedir ki İtalya ve İrlanda gibi daha muhafazakar ülkelerde bile boşanma eğiliminin artma trendine girdiği gözlenmektedir.⁶⁷

Artan boşanma oranları emeklilik sistemlerini daha da karmaşıktırmaktadır. Geleneksel olarak pek çok ülkede dul kalan kadın emeklilik geliri olmaması durumunda eşinin emeklilik gelirini almaya devam etmektedir. Böylece çocuklu genç eşler koruma altına alınırken, emeklilik geliri olan eşler kapsam dışında tutulmaktadır. Cinsiyet tarafsızlığını sağlamak için çeşitli ülkelerde hayatta kalan eşin emeklilik gelirini alma hakkı erkeklere de genişletilmiştir. Bu durum, bütçe harcamalarını daha fazla baskı altında tutan önemli bir faktördür.⁶⁸

Aileyi tehdit eden önemli bir diğer konu, evlilik yaşının yükselmesidir. Avrupa’da ortalama evlilik yaşı 30’a çıkmıştır. Bu durum, evlilik dışı birliktelikleri artırmaktadır. İsveç’te, 20–24 yaş arasındaki kadınların %44’ü partneriyle birlikte yaşamayı tercih etmektedir. İsveç, İzlanda ve Danimarka gibi ülkelerde bu oran %38 düzeyindedir. Buna bazı ülkelerde “Vesikasız Evlilikler” denilmektedir. Evlilik dışı birliktelikler, gayri resmi çocuk edinimlerini de artırmaktadır.⁶⁹

Aile kurumunda gözlenen aşınmanın emeklilik sistemine zarar vermesini önlemek amacıyla bazı ülkelerde emeklilik hakkı eşler için bağımsız hale getirilmekte, yani bireyselleştirilmektedir. Örneğin Danimarka gibi bazı Kuzey ülkelerinde emeklilik sistemi, geleneksel eş emeklilik sistemi yerine, bağımsız bireysel hakları esas alan bir modelde yeniden düzenlemiştir. Ayrıca, bazı ülkelerde de hayatta kalan eşin emeklilik gelirini almaya devam etmesi, ancak işgücü piyasasına yeniden girmemek veya yeniden evlenmemek şartına bağlanmıştır.⁷⁰

⁶⁷ Robert Holzmann, “Towards a Reform and Coordinated Pension System in Europe Rationale and Potential Structure”, p.6, (çevrimiçi), http://www.euro.centre.org/data/1147858156_4089.pdf, 10 Aralık 2009.

⁶⁸ A.e.

⁶⁹ John Saunders, **Population Change in Europe: Past Experience and Future Prospects**, Edited by Lawrence Freedman and John Saunders, London, Potomac Books, 1991, p. 27.

⁷⁰ Holzmann, a.g.e., p.5.

2.1.2.3. FARKLILAŞAN İŞGÜCÜ VE ATİPİK İSTİHDAM

Geleneksel olarak sosyal yapı çalışan erkek ve evde çocuklara bakan kadın profili üzerine kurgulanmıştır. Bu sosyolojik yapı son çeyrek yüzyıllık periyotta ciddi bir değişim geçirmiştir. Nitekim AB'de kadınların işgücüne katılımı özellikle 1980 ve 1990'lı yıllarda hızla artmıştır. Hemen her Avrupa ülkesinde kadınların işgücüne katılım oranları belirgin bir şekilde yükselmiştir. AB'de kadınların işgücüne katılım oranları bugün %60'lar düzeyindedir. Yakın gelecekte 15–54 yaş grubu için AB düzeyinde kadınların işgücüne katılım oranının %63'ten %76'ya çıkması beklenmektedir. Bu oranın erkekler için %85 düzeyinde kalacağı sanılmaktadır.⁷¹

Çeşitli farklılıklar olsa da kadın işgücünün istihdama katılma oranının tüm üye ülkelerde hızlı bir artış gözlenmektedir. Örneğin İtalya'da 15–64 yaş grubu içinde kadın işgücü 2000 yılında %53'e yakın iken, Danimarka'da bu oran %83'e ulaşmıştır. Bu ülkede kadınların işgücüne katılımı erkek oranına oldukça yakındır.⁷²

Önemli bir diğer problem işgücünden erken ayrılma eğiliminin giderek güçlü bir değişken haline gelmesidir. Sanayileşmiş tüm ülkelerde nüfusun hızla yaşlandığı, yaşam beklentisinin de giderek arttığı, buna karşılık işgücünden çok erken yaşlarda ayrılma eğilimini korunduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde 60–64 yaş grubundaki yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranı son 30 yıllık periyotta %75 oranında gerilemiştir.⁷³

Diğer ve daha önemli bir gelişme genişleyen atipik istihdam biçimidir. Özellikle azalan tam süreli çalışan sayısı, artan kısmi süreli, part-time, istihdam ve geçici işlerin hızla artması, emeklilik sistemlerini tehdit eden bir durumdur. Bu gelişme özellikle küreselleşme ve rekabet baskısı ile tam süreli istihdamın daha az istenir olmasına yol açmakta, işgücü piyasası daha esnek bir yapıya yönelmektedir.⁷⁴ Avrupa Birliği ülkelerinde kısmi süreli, part-time, iş gücü ortalaması 1988 yılında

⁷¹ Esfender Korkmaz v.d., **Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik**, İstanbul, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, Yayın No:2006-21, 2007, s.33.

⁷² Holzmann, **a.g.e.**, p.6.

⁷³ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s.33.

⁷⁴ Holzmann, **a.g.e.**, p.6.

%13,2 iken, 1998 yılında %17,4 oranına yükselmiştir. Kısmi süreli işgücü istihdamının en yüksek olduğu ülkeler; %38,8 ile Hollanda, %24,9 ile İngiltere ve bu ülkeleri %23,9 ile İsveç takip etmektedir. İşgücü piyasasında kısmi süreli istihdam dışında, geçici istihdamda da artışlar görülmektedir. Avrupa Birliği ülkeleri ortalamasında 1988’de %7,8 olan geçici istihdam oranı 1998’de %10,7’ye yükselmiştir. Avrupa Birliği ülkelerinde en fazla geçici istihdamın gerçekleştiği ülke % 25, 3 ile İspanya ilk sırada yer almaktadır. Bu ülkeyi %15,1 ile Finlandiya, %12,4 ile de Portekiz takip etmektedir.⁷⁵

İlk olarak Federal Almanya’da başlayan esnek çalışma uygulamaları, 1969 yılından itibaren başta İsviçre olmak üzere İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya, İngiltere, İtalya, Fransa daha sonra da ABD ve Kanada ile Japonya ve Avustralya’da uygulanmaya başlanmıştır.⁷⁶ Kısmi süreli çalışma Avrupa ve dünyada en yaygın olarak kullanılan esnek çalışma çeşididir. 1980’li ve 1990’lı yıllarda açılan işlerin çoğu kısmi istihdam şeklinde olmuştur. Örneğin Avrupa Birliğinde 1995 yılında açılan işlerin yaklaşık % 80’i kısmi süreli olmuştur. İngiltere, Fransa ve Danimarka’da bankacılık sektöründe kısmi süreli istihdam oranı %40’ları bulmuştur. Hollanda’da ise her üç işten yaklaşık biri kısmi sürelidir. 2003 yılında tüm işçilerin %46’sı yarı zamanlı olarak çalışmaktadır. Kanada’da kısmi süreli istihdam 1976’dan 1995’e kadar tam gün çalışmaya göre üç misli büyümüş, %13’den %20’ye yükselmiştir.⁷⁷ Federal Almanya’da partime çalışma oranı 1985 yılında %13 iken, 1996 yılında %18’e yükselmiştir.⁷⁸

Veriler, OECD ülkelerinde kısmi süreli ve geçici işlerde çalışanların sayısının hızla arttığını göstermektedir. Örneğin, Hollanda’da kadınların %60’ı kısmi süreli biçiminde çalışmaktadır. 1990’lı yıllarda OECD ülkelerinde geçici işler artan istihdamın 1/3’üne ulaşmıştır. Aynı dönemde bu oran İspanya için %40, Fransa için %60’lar düzeyinde gerçekleşmiştir. Toplam işgücü içinde ise, kadınların %12’sinin

⁷⁵ Holzmann, a.g.e., p.44.

⁷⁶ Aytül Çolak, **Esneklik ve Esnekliğe Eleştirel Bir Yaklaşım: Çalışma Yaşamında Dönüşümler**, Derleyen: Aşkın Keser, 1. Baskı, Bursa, Ezgi Kitapevi, 2002. s. 232.

⁷⁷ Oğul Zengingönül, “Sosyal Politika-Esnek Çalışma Biçimleri Paradoksunda Avrupa Birliği Örneği” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 5, Sayı:4, 2003, s.159.

⁷⁸ Korkmaz v.d.,a.g.e., s.34.

ve erkek işgücünün %10'unun geçici nitelikli işlerde çalıştığı görülmektedir. Örgütlenme dışında kalan geçici istihdama tabi işgücünün yaklaşık %15'i ortalamanın altında bir eğitim düzeyine sahipken, %30'u iş koşullarından tatmin olmadığını kaydetmektedir.⁷⁹

Serbest çalışma sözleşmeleri yoluyla istihdam dünyadaki yaygın çalışma biçimlerinden biridir. İşverenler serbest çalışma sözleşmeleri yoluyla vergi ve sigortayı çalışana yüklemektedir. Bu tip sözleşmeler sadece Polonya, Macaristan, Litvanya, Letonya ve Estonya gibi yeni üyelerde değil, İngiltere, İrlanda, Portekiz ve Hollanda gibi AB üyesi ülkelerde de görülmektedir. Serbest çalışmada, çalışan bağımlı olduğu halde kendisiyle iş sözleşmesi değil ticari sözleşme yapılmaktadır. Bunun sonucunda işçi, iş yasasına değil, ticaret yasasına tabi hale gelmekte, böylece işçilikten doğan haklarını kaybetmektedir.⁸⁰

Tabii ki işgücü piyasasının esnekleştirilmesi, bu piyasanın kuralsızlaşmasını da beraberinde getirmektedir. Çünkü bu tarz işgücü piyasası geniş oranda kayıt dışı istihdamda yer bulmaktadır. Atipik çalışan pek çok insan emeklilik sisteminde yer almaktan kaçınmaktadır. Ayrıca mevcut emeklilik sistemleri de büyük ölçüde tam süreli çalışan bir işgücünü esas almaktadır. Dolayısıyla istikrarlı bir kariyer süreci olmayan kısmi süreli çalışanlar çoğunlukla sosyal güvenlik sisteminin kapsamı dışında kalmaktadır.

Bu durumda, işgücü yapısının değişim eğilimine girmesi nüfusun yaşlanma etkisinin olumsuzluklarını hızlandırmaktadır. En azından gelişmiş pek çok ülke için bu senaryo seçeneği açıkça belirtilmektedir.⁸¹ Çünkü kısmi süreli çalışanların birçoğu sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı dışında olduğu için, sisteme gelir yaratamamaktadır. Böyle bir süreçte örneğin AB'de emeklilik harcamalarının %10,4'ten, 2040 yılında %13,6 düzeyine ulaşması, bu oranın İngiltere'de %5,5'ten

⁷⁹ A.e.

⁸⁰Elif Yüksel Oktay, "Bilgi Çağında Sendikaların Değişen Çehresi", (çevrimiçi), s.8, http://www.elifoktay.com/bilgi_caginda.pdf, 12 Ocak 2010.

⁸¹ Korkmaz v.d.,a.g.e., s.34.

%4,4 düşmesi beklenirken, fakat İspanya'da ise, ikiye katlanarak %12,6'dan %24,8'e çıkması beklenmektedir.⁸²

2.2. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE YAPISAL DÜZENLEMELERİN NEDENLERİ

Ekonomik gelişme düzeyi ile sosyal güvenlik sistemlerinin gelişme düzeyi arasında doğrudan bir ilişki ve etkileşim söz konusudur. Gelişmiş ülkeler ekonomik güçleri ile orantılı, oldukça kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri kurmuşken; gelişmekte olan ülkelere sosyal güvenlik sistemlerinde çok ciddi eksiklikler bulunmaktadır. Ayrıca da gelişmekte olan ülkelere sosyal güvenlik sistemi gelişmiş ülkelere nazaran daha geç kurumsal yapıya kavuşmuş ve bu ülkelere geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. Çünkü ekonomik kaynaklar sınırlı olduğundan, kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi kurabilmek için, ekonomik yatırımları kısarak kaynak yaratmak zorundadırlar. Ancak bu noktada tercih, daha çok ekonomik yatırımlardan yana olmaktadır.⁸³

Finansman soru bakımından gelişmiş ülkelerle ortak yanları olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelere sosyal güvenlik alanında yaşanan krizin birçok farklı nedeni vardır. Örneğin, gelişmekte olan ülkelere, gelişmiş ülkelere yaşanan demografik sorunlarla henüz karşılaşılmamıştır. Ancak, bu ülkelere de yakın bir gelecekte, gelişmiş ülkelerdeki kadar olmasa da, demografik sorunların başlaması beklenmektedir. Genel olarak, gelişmekte olan ülkeler sosyal güvenlik sisteminin nihai hedefini oluşturan, herkesi her sosyal riske karşı kapsama alma ve insan onuruna yakışır bir asgari korumayı garanti etme, hedefinden oldukça uzak bir noktada bulunmaktadır. Daha da kötüsü, bu alanda gelişme sağlama imkanları sınırlayan birçok faktör mevcuttur. Bunlar, kayıt dışı sektörün genişliği nedeniyle kapsamla ilgili tabanın genişletilmesi olanağının sınırlılığı, etkin bir yönetim yapısı

⁸² Holzmann **a.g.e.**, p.4.

⁸³ Gerek, Oral, **a.g.e.**, s.27.

ve işleyişinin olamaması, sosyal güvenlik sistemlerinin bir finansman stratejisine sahip olmaması, yetişmiş personel eksikliği, gelir dağılımındaki aşırı derecede bozulma ve sosyal ve siyasi istikrarsızlık olarak özetlenebilir.⁸⁴

2.2.1. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAPISAL DÜZENLEMELERİN EKONOMİK NEDENLERİ

2.2.1.1. EKONOMİK KALKINMADAKİ SORUNLAR

Kalkınma sürecindeki ülkeler çok önemli sorunlar ile uğraşmak durumundadırlar. Bu sorunlar ülkeden ülkeye değişmekle birlikte bazı özellikler gelişmekte olan ülkelerin tümünde aynıdır. Bunlar sırasıyla üretim ve istihdam yapısını tayin eden sektörel yapı, yurtiçi sermaye yetersizliği, demografik özellikler ve kaynakların verimliliği üzerinde önemli etkisi olan teknik ve teknolojik bilgi düzeyidir. Bu sorunların varlığı, gelişmekte olan ülkelerde sosyal devlet kavramının da gelişmesi ve yerleşmesine zorlaştırmaktadır.⁸⁵

Gelişmekte olan ülkelerin en önemli özelliği fakirlik döngüsü olarak da bilinen düşük bir gelir düzeyine sahip olmalarıdır. Bunun sonucu hem tasarruflar az, hem de talep seviyesi düşük olmaktadır. Tasarruflar ve talebin yetersiz olması istihdam ve üretim için en önemli unsur olan yatırımların da yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Yatırımın az olması ise toplumun sahip olduğu sermaye birikiminin az olduğunu göstermektedir. Sermaye birikiminin azlığı sahip olunan beşeri ve doğal kaynakların verimli olarak kullanılamaması, geliştirilememesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda halkın ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi

⁸⁴ TÜSİAD, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, Ekim 1997, s. 84.

⁸⁵ Mustafa Durman, Mehmet Akif Çakırer, “Kalkınma Sürecinde Kamu Finansman Sorununun Çözümüyle İlgili Bir Yöntem: Dış Kaynaklardan Yararlanma”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 8, Haziran 2003, s.2.

olarak yeterli düzeyde gelişimi gerçekleştirememektedir. Bütün bunların sonucunda da, ekonomi düşük verim ve gelir düzeyinde takılıp kalmaktadır.⁸⁶

Gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikiminin yetersizliği, devleti klasik fonksiyonları dışına çıkararak ekonomiye müteşebbis, yatırımcı, üretici ve işveren olarak girmek zorunda bırakmaktadır. Sermaye birikiminin yetersiz olmasının sonucu olarak gelişmiş ülkelerde özel sektörün sunduğu birçok mal ve hizmetin gelişmekte olan ülkelerde kamu kesimi tarafından üretilmesi ve sunulması zorunluluğu ortaya çıkarmaktadır.⁸⁷

Yukarıda sayılan nedenlerden dolayı gelişmekte olan ülkelerde devlet bütçesinin giderleri gelirlerinden fazla olduğu için “açık bütçe uygulamaları” ile bu ülkeler enflasyonist bir sürece girerler. Bu durumda devlet toplumun tasarruflarını kamu finansman açığını gidermek için kullanmak veya merkez bankası kaynaklarını kullanarak para basmak zorunda kalmaktadır.⁸⁸ Tüm bu uygulamalar kamu kesiminin finansman dengesini bozmakta ve fiyat istikrarını olumsuz etkilemektedir

2.2.1.2. BÜTÇE AÇIKLARI

Gelişme sürecinde devlete büyük görevler düşmekle birlikte devletin yapısal sorunlarını çözecek sağlıklı kaynaklarını düşük milli gelirden karşılayamaması, gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının ortaya çıkmasında önemli rol oynamaktadır.⁸⁹

Gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamaları, yüksek büyümenin bir aracı olarak kullanılmakta ve bu kamu harcamalarının gerek kamu istihdamının gerekse kamu finansman açıklarının büyümesinden kaynaklanan hızlı artışları kamu borçlanması da bu ülkelerde yüksek seviyelerde gerçekleşmesine neden

⁸⁶ Vural Savaş, **Kalkınma Ekonomisi**, 4.baskı, İstanbul, Beta Basım dağıtım A.Ş., 1986, s.47.

⁸⁷ A.e. s.27.

⁸⁸ A.e. s.5.

⁸⁹ Nevin Özkan, “Planlı Dönemde Türkiye’de Konsolide Devlet Bütçesi Açıklarının nedenleri(Vergi Gelirleri Açısından)”, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları**, Ankara, 1987, s.9.

olmaktadır. Yüksek oranda kamu harcamalarındaki artış kamu gelirlerindeki aynı oranda yükselişle desteklenememiştir. Vergilerin arttırılmasının temel nedeni olarak bu ülkelerde ekonomik ve politik düzeyin gelişmiş ülkelerdeki seviyelere ulaşamaması gösterilebilmektedir. Ekonomik açıdan gelişmekte olan ülkelerdeki verginin alınabileceği kaynaklar sınırlı ve vergi tabanı da belirli kesimlerle dar bir alandadır. Bu yüzden ekonomik açıdan vergilerin yükseltilmesi, gelişmekte olan ülkelerde gerek üretimi, gerek tüketimi ve gerekse gelir dağılımını olumsuz etkileyici özellikler taşımaktadır.⁹⁰

Gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını kontrol etmede iç ve dış kaynakları daha rahat harekete geçirip, bu açıkların ekonomik ve mali dengeler üzerindeki olumsuz etkilerini kontrol edebilme gücüne sahip oldukları halde, gelişmekte olan ülkeler bu konuda daha sınırlı olanaklara sahiptirler. Gelişmekte olan ülkelerde ise yüksek enflasyon, dış ödemeler dengesinin açık vermesi, fert başına milli gelir seviyesinin düşüklüğü, kamu harcamalarındaki aşırı artışlara karşılık kamu gelirlerinin yeterli seviyeye ulaşamaması gibi yapısal faktörler nedeniyle bütçe açıkları giderek artmakta ve makro ekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Bu koşullar altında gelişmekte olan ülkeler, büyük boyutlarda ortaya çıkan ve süreklilik arz eden bütçe açıklarını iç ve dış kaynaklardan borçlanmanın yanı sıra emisyon mekanizmasını da kullanarak finanse etme yoluna giderek enflasyonu da tetiklemektedirler.⁹¹

Gelişmekte olan ülkelerin çoğu 1980'lerin başında ciddi bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmışlar ve sonrasında uluslararası kuruluşların önerileri doğrultusunda uygulamaya koydukları sıkı para ve maliye politikaları ile bu sorunu aşmaya çalışmışlardır. Ancak bu sorunun aşılması, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi doğrudan insana yönelik sosyal nitelikli kamu hizmetlerinde

⁹⁰ Ahmet Özden, "Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi", **Maliye Dergisi**, Sayı: 141, Eylül-Aralık, 2002, s.34.

⁹¹ TÜSİAD, **Türkiye'de Enflasyon ve Enflasyonda Başarı Koşulları**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 1986, s.86.

gerçekleştirilen kısıtlamalarla ya da gelecekte bu hizmetlere yapılacak yatırımlardan vazgeçilmesi suretiyle sağlanmaya çalışılmıştır.⁹²

2.2.1.3. YAPISAL UYUM PROGRAMLARININ GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELER ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

1970'lerde dünya ekonomisi yaşamış olduğu petrol krizleriyle beraber ekonomik bunalıma girmiştir. Bunalım öncelikle uluslararası para sisteminin isleyişinde kendini göstermiş ve Bretton Woods sisteminin çökmesinin nedenlerinden biri olmuştur. Birçok OECD ülkesinde, 1973'teki ilk petrol şokunu izleyen yıllarda, düşen büyüme oranları, artan işsizlik ve enflasyon, aynı zamanda düşen yatırım ve kar oranları ile tanışmıştır.⁹³

Gelişmiş ülkelerde yaşanan bu ekonomik kriz, ekonominin durumuna yönelik geniş kapsamlı sorular sorulmasına ve izlenen politikaların sorgulanmasına da neden olmuştur. Genel kanı, 1970'lerdeki ekonomik krizin nedeni, geçmişte izlenen toplam talep arttıran ve tam istihdama yönelik politikalar, yüksek vergi oranları, cömert sosyal refah uygulamaları ve artan devlet müdahaleleri olarak ortaya çıkmıştır.⁹⁴

Bu dönemde var olan ekonomik aktörler de yeni koşullar altında farklılaşmaya başlamıştır. Bretton Woods sisteminin birer kurumu ve uygulayıcısı olan IMF ve Dünya Bankası, Bretton Woods sisteminin yıkılmasıyla kimlik değiştirmiştir. IMF ve Dünya Bankası'nın temel amacı, Bretton Woods Sistemi ile daha serbest, dış denkleşme sorunlarının olmadığı, dış ödeme güçlüklerinin yaşanmadığı ve istikrarlı bir uluslararası döviz kuru sisteminin olduğu uluslararası ortamın oluşmasını sağlamak olmuştur. Ancak sistemin yıkılması ile IMF ve Dünya Bankası artık yeni görevlerine başlamışlardır. Bundan böyle uluslararası finans piyasalarından borçlanmak isteyen bir ülke IMF'nin denetiminden geçerek ve onun

⁹² Ayşe Günay, "Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Dergisi**, Sayı Yayın No: ISSN 1300-3623, Sayı: 153, Temmuz - Aralık 2007, s.81.

⁹³ Şerife Turcan Özsuca, "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", **Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, s.2.

⁹⁴ **A.e.**

onayını alarak, uluslararası bankalardan ve ülkelerden borçlanabilecektir. Bu güveni sağlamak için IMF, denetimine aldığı ülkelerin ekonomilerini kontrol altında tutarak bu ülkelerin borçlarını zamanında ve eksiksiz ödemelerini sağlamaya yönelik politikalar üretmeye başlamıştır.⁹⁵ IMF bu nedenle Yapısal Uyum Politikaları geliştirmeye başlamıştır.

Yapısal uyumun tanımına ve koşullarına bakıldığında; “yapısal uyumu, uluslararası finansal kuruluşlar tarafından verilen finansal yardımların koşulu olarak ülkelere dayatılan serbest piyasa yönelimli ekonomi politikaları seti”⁹⁶ olarak tanımlamak mümkündür. IMF ve Dünya Bankası gibi temel uluslararası finansal kuruluşların yapısal uyum programlarının finansmanı ve tasarımı ABD’nin çok önemli bir rol oynadığını belirtmek gerekir. Bu politikalarla, kredi veren kuruluşların geliştirmekte olan ülkelere yeni kredi açma koşulları dayatılırken, aynı zamanda mevcut borçların geri ödenebileceği ekonomik ortamın da yaratılması amaçlanmaktadır. Örneğin, IMF şartlılık ilkesi gereği vermiş olduğu kredilerin geri dönüş koşullarını hazırlama adına birçok şartı borçlu ülkeye dayatmakta, bu şartların gereği yerine getirildikçe, kredileri taksitle ödeyebilmektedir. Borç batağına saplanan ülkeler ise borcu borçla ödeyen bir kısır döngü içine girmekte, IMF’ye olan bağımlılık daha da artmaktadır. Bu süreç işletilirken de özellikle uluslararası ticaret ve yatırım akımlarına yönelik düzenlemelerle, yabancı yatırım için uygun bir ortamın yaratılması hedeflenmektedir. Yaygın amaç olarak ise yurtiçi piyasalar üzerine odaklanan ulusal kalkınma modellerinin yerine, dışa dönük bütünleşme modellerinin işletilmesi amaçlanmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerin aksine, geliştirmekte olan ülkelere yapısal uyum programlarının uygulanışı daha önce devletin kontrolünde olan modernleşme ve sanayileşme politikalarından kopuş anlamına da gelmektedir. Bu nedenle ticaret, finans ve üretim yapılarına hakim olacak tam bir küresel bütünleşme modeli ideal olarak sunulmakta ve dayatılmaktadır.⁹⁷

⁹⁵ Alkan Soyak, Cengiz Bahçekapılı, “İktisadi Krizler- IMF Politikaları İlişkisi ve Finance And Development Dergisindeki Yansımaları”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl.13, Sayı.144, 1998, s. 52-53.

⁹⁶ Alkan Soyak, “Yapısal Uyum Programları ve Yoksulluk İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Bilim ve Ütopya Dergisi**, Sayı: 125, Kasım 2004, s. 37.

⁹⁷ Structural Adjustment Programs, **Foreign Policy In Focus**, Vol.3, No.3, April, 1998, p. 1.

1970'lerin sonuna doğru kronikleşen iktisadi krizin etkisiyle kalkınma ve içe dönük sanayileşme politikalarını yürütme imkanını kaybeden ve dış borç batağına saplanan birçok gelişmekte olan ülke, özellikle ekonomilerini borçla yürütmek durumunda oldukları 1980 sonrası süreçte, yapısal uyum programlarını yoğun bir biçimde uygulamak zorunda kalmıştır.⁹⁸

Yapısal uyum programında borçlu ülkeye dayatılan ekonomik koşulları, “ülkenin mevcut ekonomik yapısını süratle ihracatçı hale getirecek bir yeniden yapılanma, faiz oranlarının yükseltilmesi, eğitim, sağlık ve gıda ile ilgili kamu programlarının kesilmesi, hükümet hizmetlerinde azaltılma yoluna gidilmesi, uluslararası ticarete yönelik engellerin kaldırılması, mal ve hizmetlerin fiyatlarının deregule edilmesi, kârlı kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi ve devalüasyon”⁹⁹ olarak özetlemek mümkündür. Yapısal uyum politikaları 1990'da ekonomist John Williamson'un yazdığı bir makaleden esinlenilmiştir. Bu makalede on madde halinde özetlenen istikrar içinde kalkınma reçetesi, daha sonra “Washington Konsensüsü” olarak anılmaya başlanmıştır.

Williamson çalışmasında Latin Amerika ülkelerine kalkınabilmeleri için on adet öneride bulunmuştur. Önerilen politika reçetelerinin iskeletini oluşturan konsensüsün ana unsurları ise şunlardır:¹⁰⁰

- Mali disiplin
- Kamu harcamalarının yüksek getiri sağlayan ve gelir dağılımını düzeltici doğrultuda yapılması (sağlık, eğitim, altyapı)
- Vergi reformu (düşük oranlı geniş vergi tabanı)
- Faizlerin piyasada belirlenmesi
- Rekabetçi kur politikası.
- Serbest ticaret rejimi

⁹⁸ Soyak, a.g.e., s.36.

⁹⁹ A.e., s.37.

¹⁰⁰ John Williamson, “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?”, **The World Bank Research Observer**, Vol. 15, No. 2, Ağustos 2000, p.252–253 (çevrimiçi) http://www.weltvertrag.org/e375/e719/e1005/WhatshouldtheworldbankthinkabouttheWashingtonConsensus1989_ger.pdf, 11 Ocak 2010.

- Doğrudan yabancı sermayenin serbestleşmesi
- Özelleştirme
- Deregülasyon (giriş-çıkıştaki engellerin kaldırılması)
- Mülkiyet haklarının güvence altına alınması

Bu unsurlara göz atıldığında, Washington Konsensüsü devletin küçültülerek piyasa güçlerine dayanan bir kalkınma anlayışını öngördüğünü söylenebilir. Bu reform politikaları da aslında IMF ve Dünya Bankası'nın düşüncelerini içeren ve temelleri 1980'li yılların başına kadar giden yapısal uyum politikalarının özeti niteliğini taşımaktadır. Gerçekte bu reform paketi borç krizi içinde bulunan Latin Amerika ülkelerine yönelik olarak tasarlanmışken, gelişmekte olan birçok ülkeyi de içine almıştır.¹⁰¹

Dünya çapında pek çok ülkenin seksenli ve doksanlı yıllarda uyguladığı ekonomik ve sosyal politikaların ana temasını yapısal uyum oluşturmuştur. Piyasa güçlerine daha fazla dayanma ve ekonomi yönetiminde devletin rolünün azalması olarak tanımlayabileceğimiz uyum sürecine, küreselleşme süreci eşlik etmiştir. Dünya Bankası'nın kalkınmada "piyasaya dost yaklaşım" olarak tanımladığı uyum süreci, küreselleşme süreci ile karşılıklı bağımlılık ve birbirlerini güçlendirme ilişkisi içinde dünya çapında bir gelişim içindedir.¹⁰²

Gelişmiş ülkelerin ekonomik krize tepki olarak izlediği daraltıcı politikalar, gelişmekte olan ülkelerin dış ticaretini olumsuz etkilemiş, diğer taraftan dünya faiz oranlarının ani artışı da bu ülkelerin dış borç yüklerini artırmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin önemli büyüklüklere ulaşan dış borç yükü, buna karşılık gelişmiş ülkelerden sağlanan kredilerin durması, gelişmekte olan ülkelerin yapısal uyum programlarına geçişte belirleyici unsur olmuştur. Kredi veren ülkelerin, ticari bankaların ve uluslararası finans kurumlarının yaptığı baskılar; bu ülkelerde daha önce uygulanan ekonomi politikalarının zaaflarıyla da birleşince, yapısal uyum politikalarına geçiş gereksinimi yoğunlaşmış ve gelişmekte olan ülkeler bu

¹⁰¹ Soyak, **a.g.e.**, s.37.

¹⁰² Özsuca, **a.g.e.**, s.1.

programları kabule zorlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyum politikaları gelişmiş ülkelerde uygulananların tersine, devlet kontrolünde yönetilen sanayileşme politikalarından bütünüyle kopuş anlamına gelmiştir.¹⁰³

Kamu sektörünün büyümenin motoru rolünü üstlendiği ithal ikameci modelin yanlış kaynak dağılımına neden olduğu, ekonominin istikrarsızlığa ittiği, ekonomik büyümeyi düşürdüğü iddia edilmiştir. İthal ikameci sanayileşme stratejisinden ihracat öncülüğünde büyümeye geçiş yapan gelişmekte olan ülkeler; piyasa öncülüğündeki dönüşümü gerçekleştirecek kurumsal yeniden yapılanmaya yöneltilmişlerdir. Uyum politikalarıyla mal ve faktör piyasalarının serbestleştirilmesi, devlet kuruluşlarının özelleştirilmesi ve iç pazarın kuralılaştırılması hedeflenmiştir.¹⁰⁴

Kamusal politikalar için ihtiyaç duyulan harcamaların yüksek seviyelere ulaşması çeşitli ülkelerde çok yüksek vergi oranları ve vergi yükünü ortaya çıkarabilmektedir. Ağır vergi yükü, toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayretini olumsuz etkileyerek, prodüktivite krizleri ve ekonomik büyümenin yavaşlamasını ortaya çıkarmakta, toplam yatırımlar üzerindeki etkisi işsizlik sorununu daha da ağırlaştırmaktadır. Vergi gelirleri hızla büyüyen bu harcamaları karşılamakta yetersiz kalınca, politik rekabet, hükümetleri vergi almadan, borçlanma veya para basma yoluyla harcamaya yöneltebilmektedir. Ayrıca giderek artan vergi yükü, vergi kaçakçılığının da temel nedenlerinden birisi olmuş ve kayıt dışı faaliyetleri yaygınlaştırmıştır. Sosyal refah devleti anlayışı beraberinde bütçe açıklarını, enflasyonu, ağır borç yükünü, ağır vergi yükünü ve istikrarsızlıkları da getirebilmektedir.¹⁰⁵

¹⁰³ A.e., s.4.

¹⁰⁴ A.e..

¹⁰⁵ Ramazan Gökbnar, Birol Kovancılar, “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1998, Sayı: 3, s. 251–266.

2.2.1.4. AMACINA ULAŞMAYAN TRANSFER HARCAMALARI

Transfer harcamaları, gelişmiş ülkelerde sosyal transferler şeklinde gerçekleşirken, gelişmekte olan ülkelerde ise ağırlıklı olarak iktisadi transferlerde ve faiz harcamalarında kullanıldığı görülmektedir.¹⁰⁶

Gelişmekte olan ülkeler transfer harcamalarını daha çok faiz ödemeleri ve iktisadi ve mali transferler şeklinde uygulamışlardır. Sosyal refah devleti mantığı içinde uygulanması gereken sosyal transferler ise gelişmekte olan ülkelerin makroekonomik özelliklerinden dolayı yeterince uygulanamamıştır. Gelişmekte olan ülkeler büyüme ve kalkınmayı sağlamak için öncelikli olarak sermaye ihtiyaçlarını karşılama yoluna gitmişlerdir. Sağladıkları bu kaynakları üretim ve yatırıma kanalize edecek şekilde iktisadi ve mali transfer politikaları ile gerçekleştirmeye çalışmışlar ve ayrıca, sağladıkları kaynakların geri ödenmesinde faiz harcamaları önemli yer tutmuştur.¹⁰⁷

Gelişmekte olan ülkelerde kalkınma sürecinin tamamlanmamasından dolayı, transfer harcamaları içinde sosyal transferlerden daha çok sübvansiyonların ve faiz ödemelerinin payı yüksek oranda olmuştur. Bu ülkeler kalkınma amacıyla üretimi ve tüketimi teşvik etmek için iktisadi transferlere başvurumaktadırlar. Diğer yandan, bu ülkelerin kalkınmayı finanse etmek için yoğun bir şekilde dış borçlanma ve iç borçlanma yoluna gitmeleri neticesinde faiz ödemelerinde de artışlar meydana gelmektedir. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda transfer harcamaları içinde faiz ödemelerinin oranı giderek artmakta ve bu artışla birlikte bu ülkelerde sosyal refah devletinin temel dayanağı olan sosyal transferler nisbi olarak azalma içerisine girdiği görülmektedir.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Metin Meriç, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2003, Cilt: 8, Sayı: 2 s.171.

¹⁰⁷ A.e., s.188.

¹⁰⁸ A.e., s.189.

2.2.1.5. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN YAYGINLIĞI

Kayıt dışı istihdam, sosyal sigortalar bakımından sosyal güvenlik yasalarına aykırı olarak işçi çalıştırılmasıdır. Çalışanların elde ettiği gelir üzerinden vergi, sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken prim ve sosyal amaçlı kesintiler kurumlara ödenmeyerek, yasal yükümlülükten kaınılırken, aynı zamanda bu şekilde istihdamda, işçi sosyal güvenlikten yoksun olarak çalışmaktadır.¹⁰⁹

Dünyada, özellikle belge düzeninin ve kontrol mekanizmasının yetersiz olduğu gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonomi kavramının son derecede yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. İşverenler, işçiler veya kendi hesabına çalışanlar özellikle vergi, sigorta primi vb. mali yükümlülüklerden kaçınmak, bürokratik iőlemlerden kurtulmak üzere kayıt dışı ekonomik faaliyette bulunmakta ve elde ettikleri geliri kayıt dışında bırakmaktadırlar. Kayıt dışı ekonomi en genel anlamıyla, bilinen istatistik yöntemlerle tahmin edilemeyen ve GSMH hesaplarına yansımayan mal ve hizmet üretimini ifade etmektedir. Kayıt dışı ekonomi, yapılan faaliyetin ve elde edilen gelirin tamamen kayıt dışında bırakılması şeklinde olabileceği gibi kısmen saklanması şeklinde de ortaya çıkabilmektedir.¹¹⁰

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik sorunlar içerisinde kayıt dışı ekonominin diğerlerine nazaran ayrı bir yeri ve önemi vardır. Kayıt dışı ekonominin nedenlerine ve sonuçlarına bakıldığında, diğer ekonomik sorunlardan etkilendiği ve bu sorunları etkilediği, son derece karmaşık yapılı, bazen bağımlı bazen de bağımsız değişken bir olĐu olduğu görülmektedir.¹¹¹

Kayıt dışı ekonominin en önemli nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır.¹¹²

¹⁰⁹ zlem zatal, Serap Duran, “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik ve Kayıt Dışı İstihdam Sorunu”, **GO İİBF İşletme Bölümü, 5. Orta Anadolu İşletmecilik Kongresi 15–17 Haziran 2006**, Yayına Hazırlayanlar: Fatih oőkun Ertaş, v.d., Ankara, Sözkesen Matbaacılık Tic. Ltd. şti. Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü, 2006, s. 88, (evrimii) <http://iibf.gop.edu.tr/bolumler/isletme/5oaikongre/5oaikongre.pdf>, 12 Aralık 2009.

¹¹⁰ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, s. 1 (evrimii) <http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf>, 11 Aralık 2009.

¹¹¹ A.e.

¹¹² A.e.

- Mali ve ekonomik nedenler; enflasyon, gelir dağılımının dengesizliği ve yoksulluk, vergi yapısı ve vergi oranlarının yüksekliği, defter tutma hadleri
- Hukuki nedenler; yasaların basit ve açık olmaması, sık değişikliğe uğraması cezaların caydırıcı olmaması, takip edilemeyen kamu alacakları, hukuki boşluklar, istisna ve muafiyetler ve vatandaşların yasalara güveninin azalması
- İdari nedenler; vergi idaresinin organik yapısı, teknik yapı, personel yapısı ve denetim mekanizması
- Sosyal nedenler; vergi ahlakı, mükellef psikolojisi ve tarihsel nedenler

Kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdam; kendi adına ya da bağımlı çalışanların çalışmalarının ve/veya elde ettikleri ücret ve kazançların ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (vergi dairesi, sosyal güvenlik kurumları vb.) hiç bildirilmemesini ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesini ifade eder.

Kayıt Dışı İstihdamın Önde Gelen Nedenleri: ¹¹³

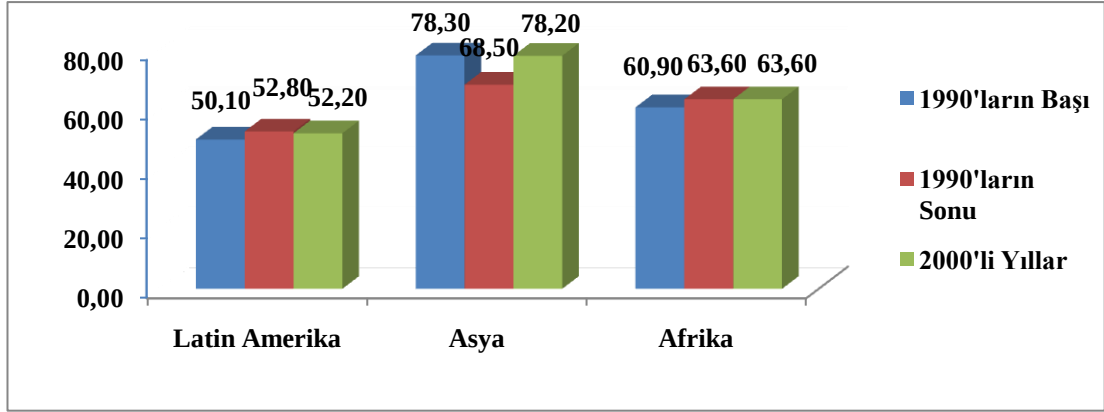
- İşçi maliyetlerinin yüksek olması (İstihdam vergileri)
- Bürokratik işlemlerin fazlalığı
- Etkin denetimin gerçekleştirilememesi
- Tarafların bilgilendirme ve bilinçlendirilme konularındaki eksikliği
- Sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterince cazip görünmemesi
- İşsizlik oranının yüksekliği ve istihdamın katma değerinin düşük ve işgücünün eğitimsiz olması
- Kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği
- Çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişimler
- Sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler
- Gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlik

Bu nedenle, kayıt dışı istihdam, en olumsuz etkilerini sosyal güvenlik alanında göstermektedir. Uygulamada, çalışanlar sosyal sigortalar kurumlarına ya hiç

¹¹³ A.e., s. 1–4.

bildirilmemekte ya da çalışma gün sayıları ve kazançları eksik bildirilmektedir. Kayıt dışı istihdam kamunun vergi, sosyal güvenlik primi gelirlerinde kayıplara yol açarak sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını arttırmakta ve çalışanları sosyal güvenlikten yoksun bırakmaktadır. Böylece, sosyal güvenlik sisteminin etkinliği bozulmaktadır.¹¹⁴

Dünya üzerinde kayıt dışı istihdamın yaygınlığı ve olumsuz etkileri en fazla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir. Grafik 1’de görüldüğü gibi yıllar itibariyle kayıt dışı istihdam yıllar içerisinde en fazla Asya ülkelerinde karşımıza çıkmaktadır.

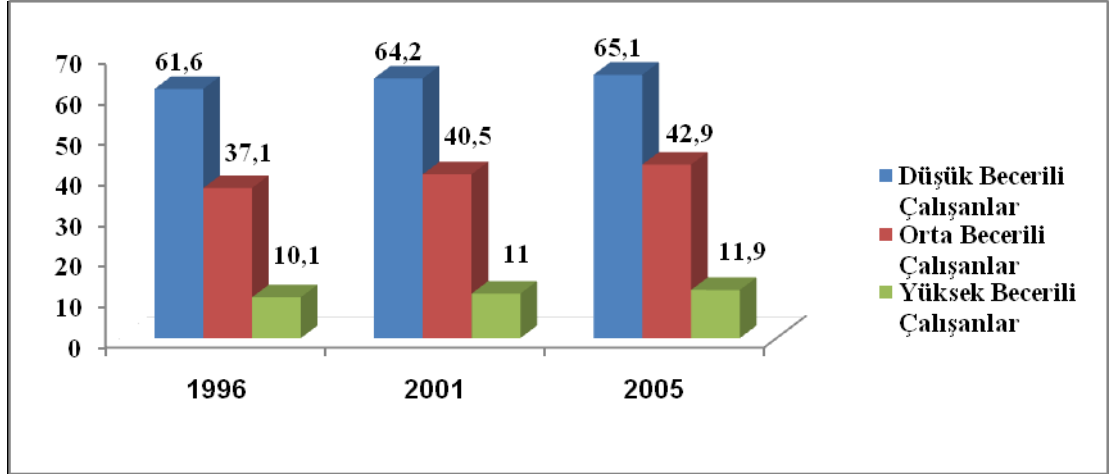


Grafik 1: Dünya Üzerindeki Kayıt Dışının Toplam İstihdama Göre Oranı (%)

Kaynak: Marc Bacchetta, Ekkehard Ernst, Juana P. Bustamante, **Globalization And Informal Jobs In Developing Countries**, Switzerland, International Labour Office ang Wold Trade Organization, 2009, p.27.

Gelişmekte olan ülkelerde kronik bir yapıya sahip olan kayıt dışı istihdam yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi, yıllar içerisinde kronik yapısını muhafaza etmiştir. Kayıt dışı istihdam bir anlamda “bir az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke klasiği” denilebilir.

¹¹⁴ Özçatal, Duran, **a.g.e.**, s.92.



Grafik 2: İşgücünün Beceri Düzeyine Göre, Kayıt Dışı İstihdamın Toplam İstihdama Oranı (%)

Kaynak: Marc Bacchetta, Ekkehard Ernst, Juana P. Bustamante, **Globalization And Informal Jobs In Developing Countries**, Switzerland, International Labour Office ang Wold Trade Organization, 2009, p.32.

Kayıt dışı istihdam, gelişmekte olan ülkelerde istihdamın önemli bir kaynağını oluşturmaktadır. Bu ülkelerde yeni istihdam yaratma olanaklarının sınırlı olması, çoğunlukla düşük eğitim seviyesine sahip ve kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücünün; piyasaya giriş ve çıkışının kolay olduğu, herhangi bir uzmanlık ve eğitim gerektirmeyen, büyük miktarda sermayeye ihtiyaç duyulmayan kurumsallaşmamış işlerde istihdam edilmesi, kayıt dışı istihdama neden olmaktadır.¹¹⁵ Özellikle sosyal güvenlik sisteminin ekonomik ve sosyal yapı içerisinde yeterli olmadığı ülkelerde kayıt dışı istihdam, işsizlik sigortası gibi işlev görmektedir ayrıca işsizlere, ev hanımlarına, düşük ücretli kamu çalışanlarına, maaşları yetersiz olan emeklilere gelirlerini yükseltme konusunda da bir kaynak oluşturmaktadır.¹¹⁶

¹¹⁵ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kayıt dışı Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 2001, s.46, (çevrimiçi), www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3455/oik614.pdf, 15 Ocak 2010.

¹¹⁶ Tuncay Güloğlu, "The Reality of Informal Employment in Turkey", **Cornell University International Programs Visiting Fellow Working Papers**, 2005, s. 7 (çevrimiçi) <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=intlvf>, 17 Ocak 2010.

2.2.2. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAPISAL DÜZENLEMELERİN SOSYO-EKONOMİK NEDENLERİ

2.2.2.1. DEMOGRAFİK NEDENLER

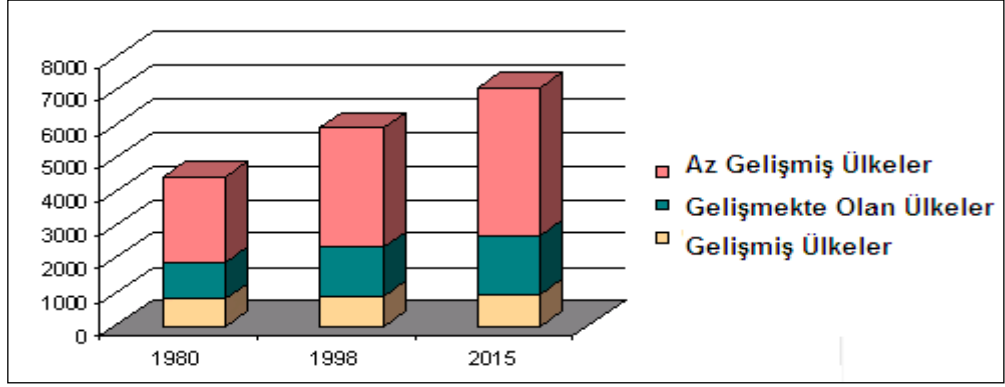
Ekonomik gelişmenin faktörleri arasında sıkça bahsedilen nüfus konusu, farklı ülke grupları içerisinde farklı sorunlar yaratmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde nüfus artış hızının yüksek, gelişmiş ülkelerde ise durma noktasında olması ülke ekonomileri için oldukça önemli bir unsurdur. Burada önemli olan unsur, nüfusun sahip olduğu niteliğinin ekonomik kalkınmaya ve gelişmeye ne oranda destek verdiği ile ilgilidir. Gelişmekte olan ülkelerde nüfus artışı ile ilgili olarak yaşanan sorun, var olan nüfusunun yani beşeri sermayenin etkinliğinin, ekonomik kalkınma üstünde bir itici güç oluşturmaması, hatta aksine gelişimi engeller konumudur.

Aslında, ülkelerin sahip olduğu insan gücü yani emek, ekonomik büyüme sürecinde önemli bir unsurdur. Çünkü ekonomik büyümeyi sağlayan diğer faktörler emeğin etrafında oluşmaktadır. Beşeri sermaye ise, emeğin sahip olduğu nitelikleri ifade eden bir kavramdır. Beşeri sermaye, eğitilmiş işgücünün bilgi, beceri ve deneyimlerini ifade etmek için kullanılan, özü itibarıyla emek olan ve ekonomik büyümenin temel unsurlarından birisidir. Bir diğer ifade ile beşeri sermaye, emeğin niteliğini, etkinliğini ve verimliliğini arttıran unsurların bileşimidir. Beşeri sermaye, eğitim ve sağlık gibi iki temel bileşen tarafından belirlenmektedir.¹¹⁷

Bugün ise gelişmekte olan ülkelerinin nüfus gelişiminin temel karakteristiklerinden birisi bu ülkelere özgü hızlı nüfus artışıdır. İçinde bulunduğumuz yüzyıl içerisinde, tarihte daha önce görülmemiş bir şekilde dünya nüfusu yılda % 2 oranında artmıştır. Günümüzün gelişmiş ülkeleri bu hızlı nüfus artışından uzak bulunmakta iken gelişmekte olan ülkeler bu hızlı nüfus artış oranının

¹¹⁷ Murad Tiryakioğlu, “Gelişmekte Olan Ülkelerin Çıkmazı: Beşeri Sermaye Yoksulluğu”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt: 8, Sayı: 1, 2008, s.320.

üzerine çıkmakta ve gün geçtikçe gelişmekte olan ülkeler açısından bu oranlar artma eğilimi göstermektedir.¹¹⁸



Grafik 3: Toplam Dünya Nüfusun Ülke Gruplarına Göre Dağılımı: 1980, 1998, 2015

Kaynak: The World Bank Group, Population Growth Rate, (çevrimiçi)
<http://www.worldbank.org/depweb/english/modules/social/pgr/chart1.html>, 11 Aralık 2009.

1980 ve 2000 arasında dünya nüfusu 4,4 milyardan 6 milyara yükselmiştir. 2015 yılına ilişkin projeksiyona bakıldığında; en az bir milyar daha insanın bu nüfusu eklenmesi beklenmektedir. Böylece de dünya nüfusunun 7 milyarı aşacağı düşünülmektedir. Ancak bu nüfus artışının büyük bir bölümünün az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gerçekleşeceği öngörülmektedir. Bu durumda nüfusunun artış hızı ile birlikte var olan düşük ekonomik gelişim, bu ülkelerde önümüzdeki yıllarda da ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkartacaktır.¹¹⁹ Çünkü hızlı nüfus artışı etkisiyle tüketici grubunun gittikçe büyümesi, sermaye birikimine yarayacak olan tasarrufları azaltmakta ve gelişmeyi tehdit etmektedir.¹²⁰

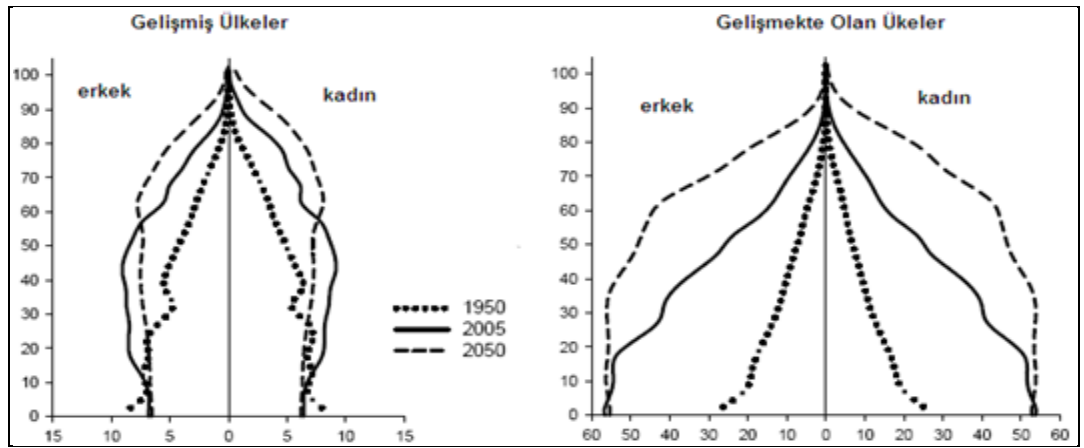
Gelişmekte olan ülkelerde demografinin yapısal özelliği, bu ülkelerdeki doğum oranlarının yüksekliğidir. Yüksek doğum oranları nüfusun yaş itibarıyla

¹¹⁸ S. Henry Shryoch, S.Jacob Siegiel, G. Edward Stockwel, **The Methods and Materials of Demography**, New York, Academic Press, 1976, p. 57.

¹¹⁹ The World Bank Group, Population Growth Rate, (çevrimiçi)
<http://www.worldbank.org/depweb/english/modules/social/pgr/chart1.html>, 11 Aralık 2009.

¹²⁰ Cem Kılıç, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Nüfusun İşgücü Arzına Etkisi", http://www.sosyalsiyaset.com/documents/gelismekteolan_ulkelerde.htm, 11 Aralık 2009.

dağılımına etki ederek 0–14 yaşlarındaki çocukların nüfus içerisindeki oranını yükseltir. Bu yüzden gelişmekte olan ülkeler geniş tabanlı bir nüfus piramidine sahiptirler. Aşağıdaki yaşam piramidinde de bu durumu görülmektedir. Nüfusun yaş itibariyle bu şekilde dağılışı, düşük doğum oranının yaşandığı gelişmiş ülkelerde ise dar tabanlı bir nüfus piramidi olarak karşımıza çıkmaktadır.¹²¹ Ayrıca gelişmiş ülkelerde yaşam piramidinde görüldüğü gibi nüfusun içerisinde yaşlanma etkileri de gözlenebilmektedir.



Grafik 4: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Yaşam Piramidi (1950, 2005, 2050)

Kaynak: “The Diversity Of Changing Population Age Structures In The World”
Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, p.6 (çevrimiçi),
http://www.un.org/esa/population/meetings/EGMPopAge/1_UNPD_Trends.pdf, 11 Ocak 2010.

Ekonomik gelişim için nüfusun yaş dağılımı genel olarak üç grup içinde ele alınmaktadır. Eğer nüfusun esas itibariyle çalışan, ekonomik olarak faal olan bölümüyle, ekonomik açıdan bunlara bağımlı ve herhangi bir ekonomik katkısı bulunmayan kısmını birbirinden ayırmak gerekmektedir. Henüz çalışma çağına girmemiş olan 0–14 yaşlarındaki çocukları, çalışma çağında bulunan 15–64

¹²¹ Kenan Görtan, “Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Yönünden Nüfusun Bünyesi ve Türkiye’deki Durumu”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, Cilt: 30, Sayı:20, 1983, s.18.

yaşlarındaki yetişkinleri ve nihayet çalışma yaşını aşmış ve çoğu bağımlı durumda bulunan 65 + yaşlarındaki insanları birbirinden ayrı üç grupta toplamak gerekir.¹²²

Tablo 13’de görüldüğü gibi, gelişmekte olan ülkelerde 0–14 yaş dilimi 2005 yılında toplam nüfusun %30,7’sidir. Bu oran 1975’de %41,1 olarak gerçekleşmiş ve 2025’de %25,7 ve 2050 yılında ise %20,9 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.¹²³ Ancak bağımlı nüfusu oluşturan 60+ yaş grubunun, bu ülkelerde ortalaması az olduğu görülmektedir. Yaşam süresinin uzunluğu tabi ki gelişme düzeyinin yaratmış olduğu bir etkidir. Tablo 13’de görüldüğü gibi, gelişmekte olan ülkeler genç ve ekonomik olarak faal bir nüfusa sahiptir. Ancak bu beşeri sermayeyi ekonomik kalkınmaya, kaynak yetersizliğinden dolayı yönlendirilemediğinden, nüfusun bu gelişimi geri kalmışlığı daha da ağırlaştırmaktadır.

¹²² A.e.

¹²³“The Diversity Of Changing Population Age Structures In The World” **Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat**, p. 4, (çevrimiçi), http://www.un.org/esa/population/meetings/EGMPopAge/1_UNPD_Trends.pdf, 11 Ocak 2010.

Tablo 13: Yaş Gruplarının, Ülke Grupları İçerisinde Yüzdesel Olarak Yıllar İtibariyle Dağılımı (1950, 1975, 2005, 2025, 2050)

	Yaş Grubu	1950	1975	2005	2025	2050
Dünya Ortalaması	0–14	34,3	36,8	28,2	24,2	20,2
	15–24	18,2	18,6	17,9	15,3	13,5
	25–59	30,3	36,1	43,5	45,4	44,6
	60–79	7,6	7,8	9,1	13,1	17,3
	80+	0,5	0,8	1,3	2	4,3
Gelişmiş Ülke Ortalaması	0–14	27,4	24,2	17	15,7	15,6
	15–24	17	16,8	13,7	11,2	10,8
	25–59	43,9	43,5	49,2	45,7	41,2
	60–79	10,7	13,7	16,5	22	23
	80+	1	1,8	3,7	5,4	9,4
Gelişmekte Olan Ülke Ortalaması	0–14	37,6	41,1	30,7	25,7	20,9
	15–24	18,8	19,2	18,9	16,1	13,9
	25–59	37,1	33,5	42,2	45,4	45,2
	60–79	6,1	5,8	7,3	11,4	16,5
	80+	0,3	0,4	0,8	1,4	3,6

Kaynak: “The Diversity Of Changing Population Age Structures In The World”
Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, p.4 (çevrimiçi),
http://www.un.org/esa/population/meetings/EGMPopAge/1_UNPD_Trends.pdf, 11 Ocak 2010.

Aynı zamanda ülke grupları içerisinde ortalama yaş da birbirinden farklılık arz etmektedir. Tablo 14’de görüldüğü gibi, Dünya ortalamasında 1950’li yıllarda ortalama yaş 23,9 ile 2005 yılında bu 28,1 2050 yılında ise 37,8 olması

beklenmektedir. Gelişmiş ülke ortalamasında aynı periyotlarda ortalama yaş; 1950’li yıllarda 29, 2005 yılında 38,6, 2050 yılında ise 45,5 olması beklenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ve az gelişmiş ülkelerde 2005 yılında ortalama yaş 25,6 ve 18,9 iken bu yaş ortalaması 2050 yılında 36,6 ve 27,3 olacaktır.¹²⁴

Tablo 14: Dünyada, Ülke Grupları İçerisinde ve Bazı Önemli Alanlara Ortalama Yaş 1950–2005–2050

Bölgeler ve bazı önemli alanlar	Ortalama Yaş		
	1950	2005	2050
Dünya	23,9	28,1	37,8
Gelişmiş ülkeler	29,0	38,6	45,5
Gelişmekte olan ülkeler	21,4	25,6	36,6
Az gelişmiş ülkeler	19,6	18,9	27,3
Afrika	19,0	18,9	27,4
Asya	22,0	27,7	39,9
Latin Amerika ve Karayipler	20,2	25,9	39,9
Kuzey Amerika	29,8	36,3	41,5
Avrupa	29,7	39	47,1
Avustralya	28,0	32,3	40,5

Kaynak: “The Diversity Of Changing Population Age Structures In The World” **Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat**, p.12 (çevrimiçi),
http://www.un.org/esa/population/meetings/EGMPopAge/1_UNPD_Trends.pdf, 11 Ocak 2010.

Ekonomik gelişmenin en önemli faktörü insandır. Nüfusun sahip olduğu bilgi ve beceri düzeyi bireyin ve toplumun sahip olduğu en önemli servetidir. Gelişmiş bir toplumla geri kalmış bir toplum arasındaki temel fark ülkelerin sahip oldukları insanların nitelikleri arasındaki farktır. Gelişmekte olan ülkelerin handikabı kaynak yetersizliği ve bunun sonucu olarak kaynakları optimum kullanacak yetişmiş insan gücü eksikliğidir. Gelişmekte olan ülkelerin içinde bulunduğu kaynak yetersizliği,

¹²⁴ “The Diversity Of Changing Population Age Structures In The World” **Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat**, p.6 (çevrimiçi),
http://www.un.org/esa/population/meetings/EGMPopAge/1_UNPD_Trends.pdf, 11 Ocak 2010.

sahip oldukları emek arzını, nitelikli emek statüsüne getirmelerini engellemektedir. Dolayısıyla ekonomik kalkınmanın önemli bir etkeni olması gereken insan gücü, az gelişmişliğin önemli nedenlerinden biri haline gelmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin, demografik bakımdan ihtiyaç duydukları tek şey doğurganlığı makul bir düzeye indirebilmektir. Fakat doğum oranında azalmanın sağlanması bir anlamda hayat seviyesinin önemli ölçüde yükselmesine bağlıdır. Diğer yandan nüfus baskısı arttıkça, hayat seviyesinde iyileşmenin sağlanması da zorlaşmaktadır.

2.2.2.2. İSTİHDAM VE İŞSİZLİK SORUNU

Gelişmekte olan ülkeler hızlı nüfus artışlarının yaşandığı, yurt içi sermaye kaynağının yetersiz, teknoloji ve sanayi gelişimini tam olarak tamamlayamamış ülkelerdir. Bu yüzden hızlı nüfus artışı ve bu artışın ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal etkiler ilk olarak kendisini istihdam sorunu ve işsizlik olarak göstermektedir. Dolayısıyla, gelişmekte olan bir ülkede incelemeye tabi olan istihdam ve işsizlik sorunları esas olarak, nüfus faktörünün ülke içersindeki yapısal özelliklerine göre şekillenmektedir.¹²⁵

İşsizlik sorununa ülke grupları bakımından ayrı ayrı bakıldığında; gelişmiş ülkelerdeki işsizlik daha çok bir talep yetersizliğinin sonucu iken gelişmekte olan ülkelerdeki işsizlik ise; üretim donanımı ve kapasitenin yetersiz olması, ayrıca da nüfus artış hızının yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde işsizlik yapısal bir görünüm arz eder.¹²⁶

Tablo 15’de görüldüğü gibi toplam nüfus içerisinde istihdama katılım oranı en düşük olan ülke grupları sırasıyla; Kuzey Afrika % 45,7, Orta Doğu %46,6 ve AB dışı ülkeler %54,1 olarak yer almaktadır. Dünya ortalamasına baktığımızda bu oranın %61,2 olduğunu görmekteyiz. İstihdamın toplam nüfus içerisinde en fazla oranı

¹²⁵ Kılıç, **a.g.e.**

¹²⁶ Muhsin Hesapçıoğlu, “Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdam ve İşsizlik”, s.164 (çevrimiçi) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/40.520.6526.pdf>, 17 Ocak 2010.

sahip olduğu ülke grubu ise %71,4 ile Doğu Asya ülkelerinden oluşmaktadır. Doğu Asya ülke grubunun içerisinde; Çin, Hong Kong, Kore, Makao Cumhuriyeti, Tayvan yer almaktadır.¹²⁷

Tablo 15: Yıllar İtibariyle Dünyada ve Bölgeler Arasında İstihdamın Toplam Nüfusa Oranı % (1998, 2007, 2008)

	Tüm Nüfus			Erkekler			Kadınlar		
	1998	2007	2008	1998	2007	2008	1998	2007	2008
Dünya	61,8	61,4	61,2	74,6	73,3	73,1	49	49,4	49,3
Gelişmiş Ülkeler ve AB	56,5	56,9	56,4	66	64,8	64,2	47,5	49,4	49,2
AB Dışı Ülkeler	52,9	54,1	54,1	61,7	62,9	62,9	45	46,4	46,5
Doğu Asya	74,1	71,8	71,4	78,8	76	75,6	69,1	67,4	67,1
Güney Doğu Asya ve Pasifik	66,2	65,9	65,8	78,1	78,2	78,2	54,6	53,8	53,7
Güney Asya	57,9	56,3	56,3	80,5	78	77,7	33,8	33,5	33,6
Latin Amerika ve Karayipler	57,9	61,2	61,2	75,3	75,1	74,7	41,2	48	48,3
Orta Doğu	44,5	46,6	46,6	68,5	69	69	18	21,7	22
Kuzey Afrika	43,4	45,5	45,7	67	68	67,9	20,1	23,4	23,7
Sahra Altı Afrika	65,2	65,2	65,3	75,6	74,4	74,3	55,3	56,4	56,6

Kaynak: ILO, **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, , January 2009, p.30, (çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf, 2 Şubat 2010.

Tablo 15’de ilgi çekici başka bir unsur ise; kadınların istihdam içerisindeki yerinin düşüklüğüdür. Kadınlar bakımından nüfusun işgücüyle olan ilişkisi dikkate alınacak olursa, iktisaden faal kadınlar, işgücüne katılmaları yönünden, genellikle erkeklerden daha düşük oranlar göstermektedirler. Kadın oranlarında ülkeden ülkeye

¹²⁷ ILO, **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, January 2009, p.30. (çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf, 2 Şubat 2010.

karşılaşılan değişiklikler büyük ölçüde dini, sosyal ve örfi adet ve tahavvüllerden kaynaklanmaktadır.¹²⁸

Kadın istihdamı, Doğu Asya ülkeleri hariç dünya ortalamasında %49,3 yer almaktadır. Genel itibariyle kadın istihdamı düşük seyretmektedir. Ancak bu durum gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde kendini daha dramatik bir şekilde göstermektedir. Kadın istihdamının en düşük olduğu bölgeler sırasıyla; %22 ile Orta Doğu, %23,7 ile Kuzey Afrika ve %33,6 ile de Güney Asya ülkeleri yer almaktadır. Türkiye'nin de içinde yer aldığı grup olan AB dışı ülke grubunda kadınların istihdamdaki yüzdesi 2008 yılı rakamlarıyla %46,5'dir.¹²⁹

İşsizlik oranı işgücü piyasasının en kritik göstergelerinden birisidir ve genel olarak da ekonominin durumunun önemli bir ölçüsüdür. Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerin toplumsal ortamında, işsizlik oranı o ülkelerin emek kaynaklarından ekonominin kullanamadığı, değerlendiremediği bölümünü yeterli olarak yansıtabilirken, gelişmekte olan ülkelerin toplumsal ortamında, o ülkenin emek kaynaklarından ekonominin kullanamadığı değerlendiremediği bölüm, benzer tarif ve yöntemlerle ölçülse de açık işsizlik oranına yeterince yansımamaktadır. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde emek kaynaklarından ekonominin kullanamadığı, değerlendiremediği bölüm değişik ve karmaşık şekillere bürünmekte, çok az bir bölümü açık işsiz olarak ortaya çıkmaktadır.¹³⁰ Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde gizli işsizlik de ciddi oranlarda yer almaktadır.

¹²⁸ Kılıç, a.g.e.

¹²⁹ ILO, **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, January 2009, p.30, (çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf, 2 Şubat 2010.

¹³⁰ Hüseyin Mualla Yüceol, "Bir Politika Değişkeni Olarak İşsizliğin Ölçülmesi Sorunu ve Türkiye'de Gerçek İşsizlik Oranı", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 2005, C.3 S. 12, s.119.

Tablo 16: Yıllar İtibariyle Dünyada ve Bölgeler Arasında İşsizlik Oranları (1998, 2007, 2008)

	Tüm Nüfus			Erkekler			Kadınlar		
	1998	2007	2008	1998	2007	2008	1998	2007	2008
Dünya	6,1	5,7	6	5,9	5,5	5,9	6,5	6	6,3
Gelişmiş Ülkeler ve AB	7,1	5,7	6,7	6,6	5,5	6,6	7,8	6	6,8
AB Dışı Ülkeler	12,1	8,4	8,7	11,9	8,6	9	12,4	8,1	8,4
Doğu Asya	4,3	3,4	3,9	4,9	3,9	4,5	3,6	2,9	3,3
Güney Doğu Asya ve Pasifik	4,8	5,5	5,6	4,5	5,3	5,3	5,2	5,8	6
Güney Asya	3,7	5,4	5,4	3,6	5,1	5,2	4,1	6	6
Latin Amerika ve Karayipler	8,2	7	7,3	6,7	5,6	5,8	10,8	9,1	9,3
Orta Doğu	10,8	9,4	9,4	9,6	8,2	8,2	15,8	13,4	13,4
Kuzey Afrika	13,1	10,8	10,7	11,2	8,7	8,5	19	16,3	16,1
Sahra Altı Afrika	7,7	8,1	8	7,6	7,7	7,7	7,9	8,4	8,3

Kaynak: ILO, **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, , January 2009, p.30, (çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf, 2 Şubat 2010.

Tablo 16’da 2008 yılındaki işsizlik oranlarına bakıldığında; dünya ortalamasının %6 olduğu görülmektedir. Ölçülen işsizlik oranlarında 2008 yılına ait en yüksek işsizlik oranı %10,7 ile Kuzey Afrika ülke grubundadır. Bu ülke grubunu %9,4 ile Orta Doğu ülke grubu takip etmektedir. İşsizlik oranlarına cinsiyet bazlı bakıldığında kadın işsizlik oranının fark edilir bir şekilde daha yüksek olduğunu görülmektedir. En yüksek işsizlik oranına sahip olan Kuzey Afrika ,%16,1 ve Orta Doğu ,%13,4, ülke grupları kadın işsizliğinde de en yüksek oranlara sahiptir.¹³¹

¹³¹ ILO, **Global Employment Trends**, p.30.

Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik kendisini gizli işsizlik şeklinde gösterir. Yani nüfusun büyük bölümü üretim sürecine dahil olmasına rağmen, yaratılan hasıla, üretim potansiyelinden çok daha düşük kalmaktadır. Açık işsizlerin, yani bir işte çalışır görünürken işsiz olanların sorunu, kendisini düşük gelir, yoksulluk, asgari bir gelir sağlayamama biçiminde göstermektedir. Yine bu ülkelerde görülen yaygın bir işsizlik türü ise “mevsimlik işsizlik”tir. Bu ülkelerde tarımsal üretim, hava koşullarına ve tarımsal teknolojilere bağlıdır. Hava koşullarındaki ve mevsimlerdeki değişimler bu malların sunumunda azalmalar meydana getirir. Bunun sonucu olarak da iş gücünün talebi azalır.

Tablo 17: Yıllar İtibariyle Dünyada ve Bölgeler Arasında İstihdamın Sektörel Dağılım Oranları (1998, 2007, 2008)

	TARIM			ENDÜSTRİ			SERVİS		
	1998	2007	2008	1998	2007	2008	1998	2007	2008
Dünya	40,8	34,4	33,5	21,1	22,7	23,2	38,1	42,9	43,3
Gelişmiş Ülkeler ve AB	5,8	3,9	3,7	27,9	25	25,1	66,3	71,1	71,2
AB Dışı Ülkeler	26,8	19,5	18,7	27,7	25,4	25,3	45,5	55,1	56
Doğu Asya	47,6	38,6	36,6	24,4	27	28,2	28	34,4	35,2
Güney Doğu Asya ve Pasifik	50,1	44,8	44,3	15,5	18,8	19,3	34,4	36,4	36,4
Güney Asya	59,5	48,2	46,9	15,4	21,8	22,6	25,1	30	30,4
Latin Amerika ve Karayipler	21,4	17,1	16,3	21,8	22,6	22,9	56,8	60,2	60,8
Orta Doğu	20,8	17,3	16,8	25,4	24,8	24,8	53,8	57,9	58,4
Kuzey Afrika	35,9	33,1	32,4	20	22,6	23,6	44,1	44,3	44
Sahra Altı Afrika	67,6	62,4	61,6	9,5	10,1	10,3	22,9	27,5	28,1

Kaynak: ILO, **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, , January 2009, p.31, (çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf, 2 Şubat 2010.

İstihdamın sektörel dağılımına bakıldığında; gizli işsizliğin en yaygın olduğu tarım ve hizmet sektöründeki yoğunluk dikkat çekici bir şekilde görülmektedir. 2008 yılında istihdamın tarım sektöründeki dağılımı, dünya ortalamasında %33,5, gelişmiş ülkeler ve AB ülke grubunda %3,7 iken; Sahra Altı Afrika ülke grubunda bu oran

%61,6, Güney Asya’da %46,9, Güney Doğu Asya ve Pasifik ülke grubunda ise bu oran %44,3’dür. İstihdamın tarım sektöründe bu kadar yoğunlaştığı ülke gruplarının endüstri sektöründeki varlığına baktığımızda en az istihdamın da bu alanda dağıldığını görülmektedir. Bu ülke gruplarında Sahra Altı Afrika’da endüstri istihdamı, toplam istihdamın %10,3’ü Güney Doğu Asya ve Pasifik ülke gruplarında %19,3, Güney Asya ülke grubunda ise %22,6 olarak gerçekleşmektedir. Gelişmek olan ve az gelişmiş ülke istihdam yapısını bu rakamlar net bir şekilde ifade etmektedir. Aynı şekilde istihdam dağılımında hizmet sektörünü incelediğinde, en yüksek oran %71,2 ile Gelişmiş Ülkeler ve AB ülkeleri grubunda oluşmaktadır. Bu ülke grubunu %60,8 ile Latin Amerika ve Karayipler, %58,4 ile Orta Doğu ülke grupları takip etmektedir.¹³²

ILO Global Employment Trends Raporunda ekonomik büyüme ve istihdam yaratma arasındaki bağın koptuğunu vurgulamakta ve tüm az gelişmiş ekonomileri kapsayan genel bir “istihdam yaratmayan büyüme” olgusunu tekrar ortaya koymaktadır. Raporun vurguladığı önemli noktalardan biri de dünya ekonomileri için istikrarlı, yüksek büyüme oranlarının gözlemlendiği bu dönemde “insana yakışır” iş yaratma olanaklarının son derece kısıtlı kalmasıdır. Bu nedenle 2008 verilerine göre dünya ekonomisinde yaratılan toplam istihdamın yarısı hassas/savunmasız istihdam (vulnerable employment) olarak sınıflandırılmaktadır.¹³³ Tablo 18’de bu durumu daha net olarak görülebilmektedir. Hassas/ savunmasız istihdamın kapsadığı grup daha ziyade; kadınlardan, gençlerden ve göçmenlerden oluşmaktadır. Bu gruptaki kişiler; düşük ücret, iş güvenliğinin olmadığı, güvensiz ortamlarda çalışmaktadırlar.

Tablo 18’de de görüldüğü gibi, 2007 rakamlarıyla savunmasız istihdamın dünyadaki oranına bakıldığında, %50,6 olduğu görülmektedir. Bu grupta en yüksek oran %77,5 ile Güney Asya ülke gruplarında görülmektedir. Bu ülke grubunu %76,8 ile Sahra Altı Afrika, %61,9 ile Güney Doğu Asya ve Pasifik ülke grupları takip etmektedir. Hassas/ savunmasız istihdamın kapsamı içinde bulunan kadınların oranı

¹³² A.e., p.31.

¹³³ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum**, Birinci Basım, İstanbul, Yordam Kitapevi, Mayıs 2008, s.101.

çok çarpıcı şekilde ortaya çıkmaktadır. Dünya ortalamasında kadınların hassas/ savunmasız istihdamın %52,7'sini oluştururken, bu oran Güney Asya'da %85,1, Sahra Altı Afrika'da %83,9, Güney Doğu Asya ve Pasifik'te ise %66,2'dir.¹³⁴

Tablo 18: Hassas/ Savunmasız İstihdamın Toplam İstihdam İçerisindeki Oranı

	Tüm Nüfus			Erkekler			Kadınlar		
	1997	2006	2007	1997	2006	2007	1997	2006	2007
Dünya	53,5	51,2	50,6	51,4	49,8	49,1	56,7	53,3	52,7
Gelişmiş Ülkeler ve AB	11,8	10,4	10,1	12,2	11,6	11,4	11,2	8,9	8,6
AB Dışı Ülkeler	17,8	19,2	18,2	18,4	19,5	18,6	17,1	18,8	17,6
Doğu Asya	63,7	56,9	55,9	58,4	52,3	51,1	70,1	62,3	61,4
Güney Doğu Asya ve Pasifik	65,6	62,6	61,9	61,5	59,6	58,9	71,3	66,9	66,2
Güney Asya	79,8	78,4	77,5	76,1	75,4	74,3	89,1	86	85,1
Latin Amerika ve Karayipler	32,4	32,1	31,9	32,6	32,2	32,1	32	31,9	31,5
Orta Doğu	39,3	33,6	32,3	35,8	30,3	29,1	54,1	45,3	43,6
Kuzey Afrika	43,1	38,7	37,3	39,5	34,7	33,4	54,9	50	48,4
Sahra Altı Afrika	80,2	77,8	76,8	75,6	72,4	71,3	86,3	84,6	83,9

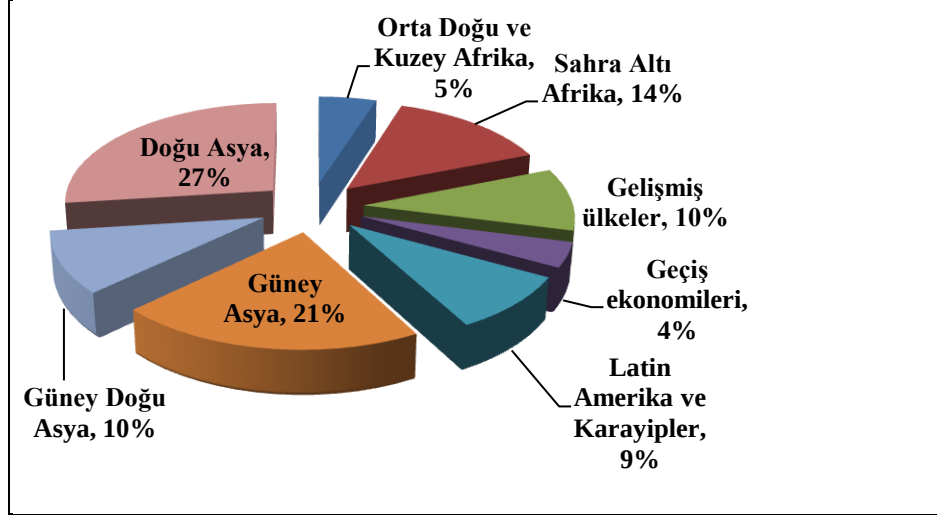
Kaynak: ILO, **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, , January 2009, p.30, (çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf, 2 Şubat 2010.

Hassas/ savunmasız istihdamın özelliklerinden biri de düşük ücrettir. Dünyada 2007 yılında 609,5 milyon insan günde sadece 1,25 \$, 1,201 milyon insan ise sadece günde 2 \$ kazanarak istihdamda yer almaktadır.¹³⁵ Hassas/ savunmasız istihdamını oluşturan ikinci grup olan genç işgücü 2003 yılı rakamlarıyla 614 milyon

¹³⁴ ILO, **Global Employment Trends**, p.31.

¹³⁵ A.e., p.32.

kişidir ve bu nüfusun 2015 yılında 660 milyona yaklaşacağı öngörülmektedir. 2003 yılı itibariyle genç işgücünün bölgesel dağılımına bakıldığında, %27 ile Doğu Asya genç işgücünün en fazla olduğu ülke grubudur. Bu bölgeyi, %21 ile Güney Asya ve %14 ile Sahra Altı Afrika takip etmektedir.¹³⁶



Grafik 5: Genç İşgücünün Bölgesel Dağılımı

Kaynak: ILO, **Global Employment Trends For Youth**, p.4 (çevrimiçi) <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00085.pdf>, (12 Ocak 2010).

Gelişmiş ülkeler ve geçiş ekonomilerinde, Sovyetler Birliği ve Doğu Bloku ülkeleri, çalışabilen nüfus içerisinde genç işgücünün oranı dönemler itibariyle azalma göstermektedir. 1980 yılında çalışabilen nüfus içerisinde genç işgücünün oranı %21,4 iken, bu oran 2000’de %16,8 olmuş ve 2015 yılında ise %14 olması beklenmektedir. Benzer eğilim kısmen de olsa Güney Doğu Asya ve Sahra Altı Afrika bölgesi için de geçerlidir. Ancak bu bölgelerde bugün ve gelecekte genç işgücünün çalışabilen nüfus içerisindeki ciddi oranını korumaktadır. Bu durum, bu bölgeler için hassas/ savunmasız istihdamın gelecekte de devam edeceğinin bir göstergesi kabul edilebilir.

¹³⁶ILO, **Global Employment Trends For Youth**, p.12, (çevrimiçi), <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00085.pdf>, 12 Ocak 2010.

Tablo 19: Seçilmiş Bölgelerde Nüfusun Yaş Grupları ve Tahmini İşgücü Artışının Dağılımı

	Gelişmiş Ekonomiler (Geçiş Ekonomileri Dahil)			Güney Doğu Asya			Sahra Altı Afrika		
Yaş grubu	1980	2000	2015	1980	2000	2015	1980	2000	2015
0–14 yaş	22,4	18,4	17,2	40,7	32,4	29,2	45,6	44,3	43,6
15–25 yaş	16,6	13,7	11,6	20,3	19,9	16,9	19	20,2	20,3
25 + yaş	61,0	67,9	71,2	39,0	47,7	53,9	35,4	35,5	36,1
Çalışabilen Nüfus İçerisinde Gençlerin Oranı %	21,4	16,8	14	34,2	29,4	23,9	34,9	363	36

Kaynak: ILO, **Global Employment Trends For Youth**, p.3 (çevrimiçi),
<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00085.pdf>, 12 Ocak 2010.

Hassas/ savunmasız istihdam, gerek kayıt dışına yol açmakla gerekse de ekonomik gelişimi engelleyen içsel yapısı ile gelişmekte olan ülkelerin istihdam yapısını oluşturan önemli faktörlerden biridir. Bu yapı aynı zamanda sosyal güvenlik sistemlerinin de gelişimine engel olmaktadır. Bu yapı sosyal güvenlik prim gelirlerinin gelişimini engellemekte ve sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamını daraltmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin mevcut ekonomik ve sosyo-ekonomik nedenleri paralelinde sosyal güvenlik sistemlerini krize sokan gelişmeler kısaca şöyle sıralanabilir:¹³⁷

- Gelişmekte olan sosyal güvenlikle ilgili harcamalar oldukça sınırlıdır. Bu durum, ekonomik istikrar programlarının faturasının sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmesiyle daha da kötüleşmiştir. Birçok ülkede, istikrar programları çerçevesinde kamu harcamalarını azaltan önlemler söz konusu olduğunda, hükümetler sosyal güvenlik harcamalarını kısma eğiliminde olmuşlardır.
- Çok çeşitli, karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemleri mevcuttur.

¹³⁷ Ayşe Peker, **a.g.e.**, s. 12–14.

- Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamında ve sosyal riskler açısından eksiklikler vardır.
- Sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsamının dar olmasının yanı sıra, söz konusu garantilerin seviyesi de oldukça düşüktür. Nakdi ödemelerin yanı sıra, sağlık hizmetleri de yetersizdir. Bütün nüfusun kapsanmamasının yanı sıra, farklı sosyal sigorta kurumları aracılığıyla sunulan sağlık hizmetleri arasında büyük farklılıklar mevcuttur. Sağlık hizmetlerinin standardı oldukça düşüktür.
- Sosyal güvenlik sistemleri ciddi bir finansal kriz yaşamaktadır. Sosyal sigorta kurumları faaliyetlerini sürdürmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip değildir. Kapsam içinde olanlar yalnızca kayıtlı sektörle sınırlıdır. Prim tahsilat oranları düşük, prime esas ücretlerin seviyesi yetersizdir. Yüksek enflasyon bu kurumların fonlarını eritmiş, fonlar reel getiri sağlayacak alanlarda değerlendirilmemiştir. Sosyal güvenlik fonları ya kamu açıklarının kapatılmasında kullanılmış ya da yolsuzluklar karşısında erimiştir. Bu ülkelerde devlet sosyal güvenlik sisteminin kurulması görevini üstlenmekle birlikte, sistemin finansmanına ya hiç katkı sağlamamış ya da bu katkı yetersiz kalmıştır.
- İdari örgütlenme ve yönetimle ilgili ciddi sorunlar yaşanmaktadır.
- Hükümetlerin izlediği popülist politikalar sonucunda, koruma kapsamı sosyal güvenlik kurumlarının olanaklarını zorlayarak genişletilmiştir. Siyasi iktidarlar, mevcut sosyal sigorta kurumlarının kaynaklarını kullanarak sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişletme yolunu tercih etmiş ve sisteme politik müdahalelerde bulunmuştur.
- Gelişmiş ülkelerdeki genç nüfus yapısına rağmen, sosyal sigorta kurumlarının aktif/pasif yapısını bozmuş, bu da bu ülkelerdeki sosyal güvenlik krizinin önemli nedenlerinden biri olmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN SORUNUNU GİDERMEYE YÖNELİK YAPISAL DÜZENLEMELER

Tanımlı fayda esaslı dağıtım yönteminin uygulandığı ülkelerde, ortaya çıkan kaynak sorunu, gerçekleştirilen parametrik ve sistematik yapısal düzenlemelerle giderilmeye çalışılmıştır.

3.1. PARAMETRİK YASAL DÜZENLEMELER

Parametrik çözüm tartışmalarına 1994 yılında Dünya Bankasının hazırlamış olduğu rapor katkıda bulunmuştur. 1994 yılında “Yaşlanma Krizinin Bertaraf Edilmesi (Averting The Old-Age Crisis: Policies To Protect The Old And Promote Growth)” raporu, özellikle ILO, OECD ve AB gibi uluslararası kuruluşların harekete geçirmesi açısından önemli bir kamuoyu yaratmıştır. Bu kuruluşlar parametrik yapısal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için çok sayıda rapor hazırlamışlardır.¹

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan finansman sorunun gidermeye yönelik atılan ilk adımlar, genellikle sistemde denge sağlamaya yönelik, “emeklilik yaşının yükseltilmesi”, “prim oranlarının arttırılması” ve ya “emeklilere sağlanan faydaların azaltılması” şeklindeki parametrik önlemler olmuştur.²

3.1.1. EMEKLİLİK YAŞININ YÜKSELTİLMESİ

Temelde sosyal güvenlik krizini yaratan en önemli faktör demografik değişimdir. Bu nedenle yaşam beklentisinin artmasına paralel olarak emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Böylece emeklilik sonrası yaşam umuduyla prim ödeme periyodu arasındaki dengenin yeniden kurulması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemlerinin finansman açığını dengelemenin en iyi yolu birçok ülkede

¹ Bernard H. Casey, “Evaluating Pension Reform” **Pensions Institute Discussion Paper PI-0405**, April 2004, ISSN 1367-580X, NFT, 2/2004, p.1 (çevrimiçi)
<http://www.pensions-institute.org/workingpapers/wp0405.pdf>, 17 Ocak 2010.

² Uşun, **a.g.e.**, s.58.

emeklilik yaşının yükseltilmesi olarak görülmüştür.³ Çünkü Dünya çapında ortalama yaşam süresinin 2050 yılında 10 yıl daha artması beklenmektedir.⁴ Bu durum, emeklilik yaşının arttırılmaması halinde, sosyal güvenlik sistemlerinde emeklilerin fayda elde etme sürelerinin de artacağı şeklinde değerlendirilmektedir.⁵ Bu nedenle birçok ülkede emekli olma yaşları yapılan düzenlemelerle arttırılmıştır. Tablo 20’de de OECD ülkelerindeki emekli olma yaşları gösterilmektedir.

³ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s.40.

⁴ Uşun, **a.g.e.**, s. 58.

⁵ **A.e.**

Tablo 20: OECD Ülkeleri Emekli Olma Yaşları

Ülkeler	Kadın	Erkek
Avustralya	62,5 ^(a)	65
Avusturya	60 ^(b)	65
Belçika	64 ^(c)	65
Kanada	65	65
Çek Cumhuriyeti	63 ^(d)	63
Danimarka	65	65
Finlandiya	65	65
Fransa	60	60
Almanya	65	65
Yunanistan	60	65
Macaristan	55 ^(e)	62
İzlanda	67	67
İrlanda	65	65
İtalya	60	65
Japonya	65	65
Kore	60	60
Lüksemburg	65	65
Meksika	65	65
Hollanda	65	65
Yeni Zelanda	65	65
Norveç	67	67
Polonya	60	65
Portekiz	65	65
Slovak Cumhuriyeti	62	62
İspanya	65	65
İsveç	65	65
İsviçre	64	65
Türkiye ^(f)	58 (44)	60 (48)
İngiltere	60	65
ABD	67	67

Kaynak: OECD, **Pension at a Glance Public Policies Across OECD Countries**, y.y., OECD, 2007 Edition, p. 99–202.

(a) 2014 yılında 65 olacaktır.

(b) 2033 yılında 65 olacaktır.

(c) 2009 yılında 65 olacaktır.

(d) Çocuksuz kadınlar için 63 iken, çocuk sayısına göre 59–62 arasında değişiyor.

(e) 2010 yılından itibaren

(f) yapılan son reformla emekli olma taşı 2036 yılında sonra 65’e kadar yükselecek

Tablo 20’de dikkati çeken husus, standart emeklilik yaşının 65 yaş olarak kadın ve erkek açısından eşitlenmesi yönündeki trenddir. Nitekim kadınlar için emeklilik yaşını, Avustralya 2014 yılında 62,5’ten 65’e çıkartacaktır. Avusturya 2024–2033 döneminde 60’tan 65’e, Belçika 2009’da 63’ten 65 çıkarmıştır, İsviçre’de 2005’te 63’den 64’e, İngiltere ise 2010–2020 döneminde 60’tan 65’e yükseltmeyi ön görmektedir. Ayrıca, ABD’de, kadınlar ve erkekler için standart emeklilik yaşını 2000–2022 döneminde 65’te 67’ye; Kore ise 2011–2033 döneminde 60’tan 65’e yükseltilmesi beklenmektedir.⁶ Türkiye’de de benzer uygulamalar söz konusudur. Son yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’da emekli olma yaşı kademeli olarak artırılmıştır. İlgili yasanın 28. Maddesinde kadınların emekli olma yaşı 58 erkeklerin ise 60’tır. Ancak bu emekli olma yaşı 01.01.2036 tarihinde hem kadın hem de erkekte birer yaş artmaya başlayacak ve 01.01.2048 tarihinden itibaren de hem kadın hem de erkeklerde emekli olma yaşı 65 olarak sabitlenecektir.⁷

Emeklilik yaşının yükseltilmesi pek çok ülkede reform programının zorunlu unsuru olmuştur. Örneğin İngiltere’de kadınların emeklilik yaşı 60’tan 65’e yükseltilerek erkeklerle eşitlenmiştir. Ancak kazanılmış haklar açısından bu yaş 2010 yılına kadar uygulamaya yansıtılmamıştır. Bu ülkede 2020’den sonra emeklilik yaşı 65 olacaktır.⁸ Danimarka ise bu trendin tersi yönde hareket eden tek ülkedir. Bu ülke emeklilik yaşını 2004 yılından itibaren 67’den 65’e düşürmüştür.⁹

3.1.2. PRİM ORANLARININ ARTIRILMASI

Prim düzenlemeleri, sosyal güvenlik sisteminin artan harcama düzeyini özellikle sistemin ilerleyen yıllarında ortaya çıkan yeni harcama kalemlerini finanse etmek için gerçekleştirilen reform girişimlerini temsil etmektedir. Diğer

⁶ OECD, **Pension at a Glance Public Policies Across OECD Countries**, y.y., OECD, 2007 Edition, p. 99–202.

⁷ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun, 29. Madde, (çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5510&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>, 20 Ocak 2010

⁸ E Philip Davis, “Is There a Pension Crisis in The UK?”, **Pensions Institute Discussion Paper PI–0401**, London, March 2004, ISSN 1367-580X, p.5, (çevrimiçi) <http://www.pensions-institute.org/workingpapers/wp0401.pdf>, 17 Ocak 2010.

⁹ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s. 40.

alternatiflerle kıyaslandığında prim düzenlemeleri, daha kabul edilebilir ve geçerli bir çözüm alternatifi olarak görülmektedir.¹⁰

Tablo 21: Kamu Emeklilik Sigortası Prim Oranları (1967–1995)

Ülkeler	1967	1995
ABD	7,1	12,4
Almanya	14	18,6
Avusturya	16,5	22,8
Belçika	12,5	16,4
Danimarka	1,0	1,0
Finlandiya	6,5	17,9
Fransa	8,5	19,8
Hollanda	10,2	14,5
İngiltere	6,5	13,9
İrlanda	5,2	15,7
İspanya	16	28,3
İsveç	6,4	19,8
İsviçre	4,0	8,4
İtalya	15,8	29,6
Japonya	5,5	16,5
Kanada	5,9	5,4
Norveç	12,8	22,0
Portekiz	13,5	13,9

Kaynak: Sveinbjörn Blöndal, Stefano Scarpetta, "The Retirement Decision In OECD Countries", **Economics Department Working Papers No:202**, 15-Feb–1999, p.100 (çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/36/30/1866098.pdf>, 17 Ocak 2010.

Tablo 21’de ifade edildiği gibi, neredeyse tüm ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle de emeklilik döneminin finansmanı için alınan prim oranlarında artışlar gerçekleşmiştir. 1967–1995 yılları arasında emeklilik dönemi için en yüksek prim ödeyen ülke, %29,6 ile İtalya olmuştur. Bu ülkeyi, %28, 3 ile İspanya, %22, 8 ile Avusturya, %22 ile Norveç ve %19,8 ile de Fransa ve İsveç takip etmektedir.

¹⁰ Chris Daykin, "Pension Reform Developments Around The World", p.4 (çevrimiçi) <http://x2.saas.hku.hk/Conference/icaaf/PDF/Daykin-paper.pdf>, 17 Ocak 2010.

Görüldüğü gibi Avrupa ülkeleri sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle de emeklilik döneminin finansmanı için, en yüksek prim sistemini oluşturmaktadırlar.¹¹

Ancak sosyal güvenlik sisteminin finansmanı sadece primler ile karşılanmamaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanı hem çalışan ve işveren primleri hem de genel vergilerle finanse edilmektedir. Bu durum Tablo 22’te gösterilmiştir. Tablo 22, sosyal güvenliğin finansmanı için OECD ülkelerindeki çalışan, işveren ve gelir vergisi oranları ile alınan toplam sosyal güvenlik katkısı gösterilmektedir.

Tablo 22’de de görüldüğü gibi, OECD ülkelerin Yeni Zelanda hariç hemen hemen tümünde işverenler sosyal güvenlik sisteminin finansmanına çeşitli düzeylerde katkılarda bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise, mevcut prim oranları, özellikle işveren katkıları, ciddi biçimde yüksektir. 2008 yılının verilerine göre, Fransa’da işverenler işçi başına %29,7 ‘lik sosyal güvenlik primi ile en üst sırada yer almaktadır. Fransa’yı sırası ile Çek Cumhuriyeti %25,9, Macaristan %25,7, İsveç %24,5 ve İtalya %24,3 ile izlemektedir.¹²

¹¹ Sveinbjörn Blöndal, Stefano Scarpetta, "The Retirement Decision In OECD Countries", **Economics Department Working Papers No:202**, 15-Feb-1999, p.100 (çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/36/30/1866098.pdf>, 17 Ocak 2010.

¹² Taxing Wages 2007/2008: 2008 Edition, OECD, (çevrimiçi) http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34533_42714758_1_1_1_1,00.html, 24 Aralık 2009.

Tablo 22: OECD Ülkelerinde Gelir Vergisi, İşveren ve Çalışanların Sosyal Güvenlik Katkısı

Ülkeler	Toplam Vergi	Gelir Vergisi	Çalışan	İşveren
ABD	30,1	15,8	7,1	7,2
Almanya	52	18,6	17,2	16,2
Avustralya	26,9	21,3	0	5,7
Avusturya	48,8	12,3	14	22,5
Belçika	56	21,8	10,7	23,4
Çek Cumhuriyeti	43,4	8,2	9,3	25,9
Danimarka	41,2	30,1	10,5	0,5
Finlandiya	43,5	19,2	5	19,4
Fransa	49,3	9,9	9,6	29,7
Hollanda	37,7	13,7	17,4	13,8
İzlanda	28,3	23,1	0,2	5,1
İngiltere	32,8	14,8	8,3	9,7
İspanya	37,8	9,7	4,9	23,2
İsveç	44,6	14,8	5,3	24,5
İsviçre	29,5	9,5	10	10
İtalya	46,5	15	7,2	24,3
Japonya	29,5	7,2	10,8	11,6
Kanada	31,3	14,5	6,5	10,3
Kore	20,3	4,4	6,9	8,9
Lüksemburg	35,9	13,3	17,4	13,8
Macaristan	54,1	15,8	12,6	25,7
Meksika	15,1	3,3	1,2	10,6
Norveç	37,7	19,4	6,9	11,3
Polonya	39,7	6	18,1	15,6
Portekiz	37,6	9,6	8,9	19,2
İrlanda	22,9	8,5	4,7	9,7
Slovak Cumhuriyeti	38,0	7,5	10,6	20,8
Türkiye	39,7	10,4	12,5	16,8
Yeni Zelanda	21,2	21,2	0	0
Yunanistan	42,4	8	12,5	21,9

Kaynak: Taxing Wages 2007/2008: 2008 Edition, OECD, (çevrimiçi) http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34533_42714758_1_1_1_1,00.html, 24 Aralık 2009.

Prim oranların yükseltilmesi ile temelde geleceğe dönük bir fon oluşturması hedeflemektedir. Böylece gelecekteki primleri yeniden arttırmak gerekmeyecek ve sistemin finansman sorununa çözüm yaratılmış olacaktır.

Öte yandan prim sistemine ilişkin düzenlemeler, katkı miktarını artırmadan da çeşitli biçimlerde gerçekleştirilebilmektedir. Örneğin, primlerin yapısını değiştirmek hükümetlere geniş bir inisiyatif alanı yaratmaktadır. Benzer şekilde ücretlerden farklı oranlarda prim almak, primleri vergi sistemine dahil etmek, sistemi yeniden dağıtıcı bir bünyeye kavuşturmak, işçi ve işveren arasındaki dengeyi yeniden düzenlemek ve ya bağımlı çalışanlarla bağımsız çalışanlar arasındaki dengeyi yeniden oluşturmak bu alternatifler arasındadır.¹³ Tablo 22’de görüldüğü gibi sosyal güvenlik katkı paylarının genel toplamına bakıldığında çalışan ve işveren haricinde genel vergilerin de toplamda ciddi oranda sosyal güvenliğe katılım yaptığı görülmektedir.

Prim sistemine ilişkin diğer düzenlemeler ise, suiistimalleri ortadan kaldırmaktır. Eğer sosyal güvenliğin finansman problemi, prim ödemesi gerekirken ödemeyen ya da ödemesi gerekenden az ödeyen gruplardan kaynaklanıyorsa, bu grupların üzerine giden yapısal düzenleme sürecinin de başlatılması gerekmektedir.¹⁴

3.1.3. İVAZ KÖKENLİ YAPISAL DÜZENLEMELER

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan temel sorunlardan birisi de, giderek artan emeklilik sistemi açıklarının bütçe üzerinde yaratmış olduğu baskılardır. OECD ülkeleri arasında sosyal güvenlik açıklarının en yüksek olduğu ülkeler 2004 Mayıs’taki genişleme öncesi AB’yi oluşturan 15 üye ülkedir. Bu ülkelerde emeklilik sistemleri açıklarının milli gelire oranı %10,4’e ulaşmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik reformu çabalarının arka planında yatan en önemi hedef, yüksek harcama

¹³ Daykin, **a.g.e.**, p.4.

¹⁴ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s.37.

düzeyini sınırlandırma ve sosyal güvenliğe aktarılan kaynakların finansal baskı yaratmasının engelleme girişimidir.¹⁵

Harcama düzeyini azaltmanın en kolay ve hızlı yolu da mevcut ivaz düzeyini azaltmaktır. İvazların azaltılmasını hedef alan emeklilik reformları politik açıdan en az istenilen ancak en yaygın olarak kullanılan metottur.

İvazları maliyetlerini azaltmanın çeşitli yöntemleri bulunmaktadır. En geçerli yöntemlerden birisi endeksleme yöntemidir. 1980’li yıllarda İsviçre’de fiyat ve ücretlere paralel bir endeksleme sistemine geçilmiştir. Aynı yıllarda İngiltere fiyat istikrarı için enflasyona endeksli bir modellemeyi tercih etmiştir. Benzer uygulamaları çeşitli ülkelerde de görmek mümkündür.¹⁶

Endeksleme tartışmalarını son yıllarda ABD’de görmek mümkündür. Bu ülkede endeksleme, özellikle sosyal güvenliğin maliyetlerini azaltmada bir yöntem olarak öne sürülmektedir. Endeksleme formülünün mevcut sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilmesi için gerekliliği olduğunu öne süren uzmanlar, böylece vaat edilen ivazların mevcut yaşam standartlarına göre bir kesintiye gidilmesi mümkün olabilecektir.¹⁷

Türkiye’de de endeksleme uygulaması bulunmaktadır. 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası’nın 29/2. Maddesine göre; “Ortalama aylık kazanç, sigortalının her yıla ait prime esas kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, itibarî hizmet süresi ile fiilî hizmet süresi zammı hariç toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır.”¹⁸ Bu yasa hükmünde geçen güncelleme katsayısı ise gene aynı yasanın 3. Maddesinin 29. bedine göre; “Güncelleme katsayısı: Her yılın Aralık

¹⁵ Robert Holzmann, Landis MacKellar, and Michal Rutkowski, “Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings”, **Pension Reform in Europe: Process and Progress**, Edited by Robert Holzman, Mitchell Orensteinve Michal Rutkowski, Washington D.C, The World Bank, 2003, p.2.

¹⁶ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s.38.

¹⁷ **A.e.**

¹⁸ 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası’nın 29/2. Maddesi.

ayına göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yıllık tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranının % 100'ü ile sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla gelişme hızının % 30'unun toplamına (1) tam sayısının ilâve edilmesi sonucunda bulunan değeridir.”¹⁹

İvazların maliyetlerini azaltma çabası aynı zamanda başka yöntemlerle de desteklenmektedir. Örneğin emeklilik yaşının yükseltilmesi emeklilik ödemelerinin toplam miktarını düşürebilmektedir. Bunun yanında bazı yılları emeklilik hesabının dışında tutmak, malulen emekliliği zorlaştırmak, ölenin yakınlarına ödenen emeklilik aylıklarının sınırlandırmak, ya da hayatta kalan eşin evliliği durumunda ve çocukların belli bir yaştan sonra sistemden çıkarılması bu uygulamalardan bazılarıdır.²⁰

3.1.4. FİNANSAL MODELLEMEDE YENİ YAKLAŞIMLAR

Sosyal güvenlik sisteminde katkılar çoğunlukla prim ve vergiler gibi zorunlu araçlarla finanse edildiği için sosyal koruma ekonomi ve istihdam üzerinde giderek ağırlaşan bir “yük” olarak görülmektedir. Bu “yük” ülkeler arasında belirgin bir şekilde farklılaşmaktadır. OECD ülkelerinde sosyal güvenlik için yapılan harcamalar milli gelirin %20-35'ine ulaşma eğilimindedir. Bu durum hem ulusal hem de küresel ekonominin gelişimine “engel olma” eğiliminde olduğu iddia edilmektedir.²¹

Bu durum, sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için yeni ve yenilikçi metotlar geliştirmeye dönük reform çabalarını gündeme getirilmektedir. Bu kapsamda dağıtım sisteminin maliyetinin genel bütçeden desteklenmesi yaklaşımı yeni bir düşünce değildir. Zaten de gerçekte sosyal güvenlik programları çoğu ülkede hükümetlerin desteği olmadan ayakta kalabilecek durumda değildir. Bu destek bazen üçüncü bir aktör, bazen işveren, bazen de sistemin açıklarını kapatan bir role bürünmektedir. Bu duruma ilişkin olarak 2000 yılında Japonya'da yapılan sosyal

¹⁹ 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası'nın 3/29. Maddesi.

²⁰ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s.39.

²¹ **A.e.**, s.41.

güvenlik reformu, emeklilik ödemelerinin maliyetinin 1/3'ü yerine ½'sinin bütçeden yapılan transferlerle finanse edilmesini teklif etmiştir.²²

Buna karşılık da bazı ülkelerde temel emeklilik sistemi neredeyse bütünüyle genel bütçeden finanse edilmektedir. Örneğin, Danimarka, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanı, bütçeden karşılanmaktadır.²³ Tablo 22'de de bu durum net bir şekilde görülmektedir. OECD ülkeleri içinde yer alan Danimarka sosyal güvenliğin finansmanını %30,1 ile gelir vergilerinden karşılamaktadır.²⁴

Ancak burada önemli olan nokta, sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı için genel bütçeden katkı almak için, sistemin tüm vatandaşları da kapsamı gerekmektedir. Finansmanın primle karşılanması durumunda katkı sağlayan ve fayda alan aynı olduğu için kapsam sorun taşımamaktadır. Fakat genel bütçeden katkı, tüm vatandaşları kapsayan bir sosyal güvenlik sistemi ile mümkündür.

3.2. SİSTEMATİK YAPISAL DÜZENLEMELER

Sosyal güvenlik sistemlerini finansman soruna ilişkin çözüm yollarında yapısal parametrik düzenlemelerin “yetersiz kaldığı” düşüncesi, ülkeleri sistematik düzenleme arayışlarına yöneltmiştir. Sistematik düzenlemelerin karakteristik özelliği; tanımlanmış fayda sosyal güvenlik programları yerine tanımlanmış katkı esaslı programlara geçilmesi esas alınmıştır. Sistematik düzenlemeler, kavramsal tanımlı katkı planlarının (national defined contribution plans) uygulanmaya başlanması ve ya emeklilik sistemlerinin çok ayaklı bir yapı kazandırılarak özelleştirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir.

²² Daykin, **a.g.e.**, p.8.

²³ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s.41.

²⁴ Taxing Wages 2007/2008: 2008 Edition, OECD, (çevrimiçi)
http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34533_42714758_1_1_1_1,00.html, 24 Aralık 2009.

3.2.1. KAVRAMSAL TANIMLI KATKI PLANLARI

Kavramsal tanımlı katkı, tanımlı fayda esaslı dağıtım sistemi ile tanımlı katkı esaslı fonlama yöntemi unsurlarının bir birleşimidir. Bu yöntem tanımlı katkı esaslı dağıtım yöntemi olarak da nitelendirilmektedir. Bir kavramsal tanımlı katkı planında, uzun dönemde bir prim oranı sabitlenir. Her yıl, fonlamayla finanse edilen bir hesaptaki tanımlı katkıya benzer biçimde, primler, her çalışanın kendisine ait olan hesaplar üzerine kaydedilir. Bu hesap, her yıl, kavramsal bir verim oranına bağlı olarak artar. Bu verim oranı, demografik, ücretsel ve ya istihdam şoklarında farklı bütçesel sonuçlara sahip milli gelir artışını, ortalama ücret veya ücretlerin toplam artışını temsil edebilir. Emeklilik zamanı geldiğinde, tıpkı fonlamayla finanse edilen bir hesapta olduğu gibi, bir hesaptaki birikimler, farklı topluluklara özgü ölüm çizelgesi ve bir fayda esası üzerinden hesaplanır ve yaşam boyu gelir olarak geri ödenir.²⁵

3.2.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme, kamusal finansmanın yaşadığı darboğazlarda sıklıkla telaffuz edilen bir kavramdır. Nitekim sosyal güvenlik sistemlerinde ortaya çıkan açıkların kamusal finansman üzerinden oluşturduğu baskının giderek artması, sosyal güvenliğin özelleştirilmesine de bir çözüm olarak gündeme getirmiştir.²⁶

Uygulamalara bakıldığında, özelleştirmenin, çoğunlukla sosyal güvenliğin, finansmanının en zor dalı olan yaşlılık sigortalarını esas aldığını, kısmen de sağlık sigortalarını kapsadığı görülmektedir. Genel olarak, diğer sigorta kollarında önemli bir özelleştirme uygulamasına rastlanmamakta, bu sigorta kolları açısından, olsa olsa yararlanma koşullarının ağırlaştırıldığı görülmektedir.²⁷

²⁵ Uşun, **a.g.e.**, s. 61.

²⁶ **A.e.**, s. 62.

²⁷ Ufuk Aydın, “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:12, Sayı:5, Eylül-1998, s.9.

3.2.2.1. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİĞE YANSIMASI

1980’li yılların başlarından günümüze kadar dünyada en çok konuşulan, tartışılan konulardan birisi özelleştirme olmuştur. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede uygulanmasına karşın; her ülkenin özelleştirme şekli ve yönteminin farklı olması nedeniyle, özelleştirmenin ortak bir tanımı yapılamamaktadır. Genel bir tanım yapılacak olursa, “kamuya ait girişimlerin ya da şirketlerin sermayesinin en az %51’inin özel sektöre satılmasıdır” şeklinde bir tanım yapılabilir.²⁸

“Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi” konusunda da, kavramsal açıdan bir görüş birliği bulunmamaktadır. Özellikle, sosyal taraflar ve öğreti bu konuda açık bir tanım vermekten kaçınmakta, tartışma sınırlı sayıdaki uygulamanın değerlendirilmesi niteliğini taşımaktadır.²⁹

Buna karşın, sınırlı da olsa, bazı çalışmalarda özelleştirilmeye ilişkin; “Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi, dağıtım sisteminden zorunlu veya gönüllü fonlanmış programlara dönüşümü ifade etmektedir”³⁰, ya da “Özelleştirme, emeklilik sisteminde bir özel yönetimle kamu yönetiminin yer değiştirmesidir.”³¹ şeklinde tanımlarla karşılaşmak mümkündür.

Sosyal güvenliğin özelleştirilme uygulamaları ve bunlara yönelik görüşler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, özelleştirmenin, sosyal devlet olgusundan belli bir ölçüde uzaklaşmayı ifade ettiği ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda, sosyal güvenliğin

²⁸ Coşkun Can Aktan, **Özelleştirmenin Neresindeyiz?**, Ankara, TİSK İnceleme Yayınları:24, Yayın No:186, Haziran 1999, s.7.

²⁹ Aydın, **a.g.e.**, s.5.

³⁰ Nadia Linciano, “Privatisation Of Social Security: Theoretical Issues And Empirical Evidence From Four Countries’ Reform,” p.7, (çevrimiçi), http://servizi.econ.unito.it/cerp/site/publications/privatisation_of_soc?set_language=en&cl=en, 15 Şubat 2010.

³¹ Peter R. Orszag, Joseph E. Stiglitz, “Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems” **Presented at the conference on "New Ideas About Old Age Security**, The World Bank, Washington, D.C., September 14-15, 1999, p.3, (çevrimiçi), http://www.iza.org/de/calls_conferences/pensionref_pdf/panel_stiglitz.pdf, 15 Şubat 2010.

özelleştirilmesini, “sosyal devletin, sosyal güvenliğin sağlanması ödevini tamamen veya kısmen özel sektöre devretmesidir”³² şeklinde tanımlamak mümkündür.³³

O halde, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi, “emeklilik sigortalarında, tanımlı fayda esaslı dağıtım yöntemine göre işleyen ve kamu tarafından yönetilen emeklilik hesaplarının, kısmen veya tamamen, özel sektör tarafından yönetilen ve tanımlı katkı esaslı bireysel fonlama yöntemine göre işleyen bir yapı kazanmasıdır”³⁴ şeklinde tanımlamak mümkündür. Tanımdan anlaşılabacağı üzere, özelleştirme, kamu sosyal güvenlik kurumlarının tamamen tasfiyesi gibi kesin bir yargı içermemekte; kamuyu tamamlayıcı bir yapının oluşturulması şeklinde de algılanabilmektedir.³⁵

3.2.2.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKLİLİĞİ

Özelleştirmenin gerekliliği konusunda, dikkate alınabilecek birçok pragmatik nedenden söz edilebilir. Bunlardan bazılarını şöyle sıralayabiliriz:³⁶

- Ülkelerin birçoğunda, prim gelirleri, sosyal güvenlik sistemleri açısından yetersiz kalmakta ve bu durum, hükümetler tarafından transfer harcamalarının gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Özelleştirme, transfer ihtiyacını, dolayısıyla kamu bütçesi üzerindeki baskıyı azaltacaktır.
- Tanımlı fayda esasına dayalı planlar, mali ve politik açıdan birçok soruna yol açmaktadır. Oysa bu planlara tanımlı katkı esasına dayalı bir yapı kazandırılarak, özel yönetimlere devriyle birlikte, özelleştirilen hizmetlerdeki rekabet, daha etkin ve daha kaliteli hizmet sunumunu sağlayacaktır.
- Özelleştirmenin, yurtiçi tasarrufları arttırma eğiliminde olacağı, geleneksel finansman yöntemlerinin işgücü piyasasında neden olduğu çarpıklıkları ve prim kaçırma eğilimlerini azaltacağını ifade etmektedirler.

³² Aydın, **a.g.e.**, s.5.

³³ **A.e.**

³⁴ Uşun, **a.g.e.**, s.65.

³⁵ **A.e.**, s.65-66.

³⁶ **A.e.**

- Aktif/pasif sigortalı dengesinde, demografik değişim sonucu ortaya çıkan olumsuz gelişmenin, dağıtım sistemlerindeki maliyeti daha yüksek olacaktır.
- Özelleştirmeye birlikte, bireylerin emeklilik gelirleri konusunda sorumlulukları ve tercih imkanları olacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminde özelleştirme yanlıları tarafından kamusal sistemlerin iktisadi hayatın geneli üzerinde önemli bozucu etkileri olduğu ve bu etkilerin artık katlanılamaz boyutlara ilerlediği savunulmaktadır. Bu bozucu etkilerin genellikle emek piyasalarına odaklandığı görölmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri tarafından sunulan yüksek gelir güvencesinin de, bireylerin çalışma güdülerini olumsuz etkileyerek, iktisadi büyümeyi yavaşlatacağı savunulmaktadır.³⁷

Ayrıca, kamusal sistemler tarafından sunulan erken emekliliğin, iş deneyimleri dolayısıyla yüksek verimliliğe sahip çok sayıda işçiyi emek piyasasının dışına iterek, büyüme potansiyelini düşürmektedir. Dolayısıyla, emek piyasasındaki bu bozucu etkileri gidermek için “yararların belirli olduğu” ve dağıtım yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinden, “katılımların belirli olduğu” ve fonlama yöntemi ile finanse edilen özel kesim emeklilik sistemlerine geçilmesinin gerekli olduğu savunulmaktadır.³⁸

Yine, sosyal güvenlik sistemlerinin yerini özel kesimin alması sonucu sermaye piyasalarının gelişeceği, buna bağlı olarak da faktör verimliliğinin artacağı ve sermaye birikiminin olumlu etkileneceği öngörülmektedir.³⁹

Sosyal güvenlik alanında neoliberal dönüşümü savunanlar, yukarıda sayılanlar ve benzer pek çok nedeni ileri sürdükten sonra, çözüm olarak “özelleştirmeyi” önermektedirler. Özelleştirme sonucunda mülkiyet ve finansman yapısında önemli değişimlerin gerçekleşmesi ve emeklilik yaşının yükselmesi

³⁷ ILO, “Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development”, **Issues in Social Protection Discussion Paper**, No 16, Cenova, 2006, p.12 (çevrimiçi), <http://www.ilo.org/public/english/protection/seccoc/downloads/publ/1519sp1.pdf>, 17 Ocak 2010.

³⁸ Orszag, Stiglitz, **a.g.e.**, p.29-30.

³⁹ Robert Holzmann, **The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms**, “On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving From Unfunded to Funded Pensions”, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2001, p. 186.

hedeflenmektedir. Bununla beraber, ülke örneklerine bakıldığında, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin tamamen tasfiye edildiği ve yerini özel kesime bıraktığı uygulamalar yok denecek kadar azdır. Bunun yerine minimum düzeyli ve kapsamı yaygınlaştırılan bir kamusal ayak ile özel kesim sigorta fonlarının yan yana yer aldığı karma sistemlerden söz edilebilmektedir.⁴⁰

3.2.2.3. EMEKLİLİK SİSTEMLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK TEMEL REFERANS: 1994 DÜNYA BANKASI RAPORU

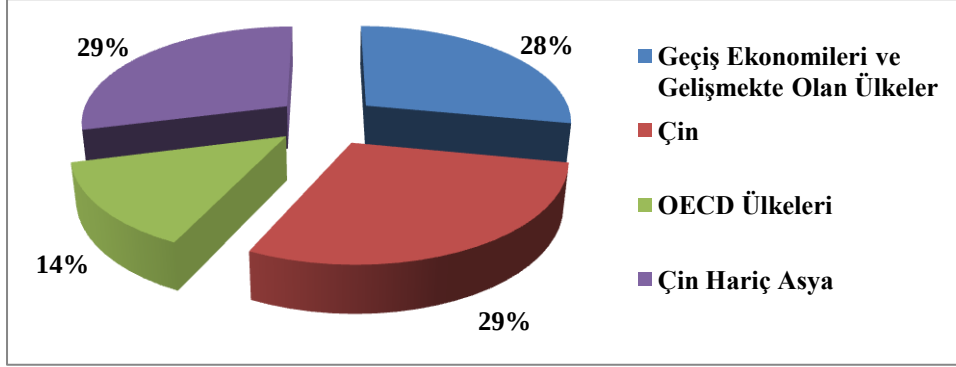
Dünya Bankası'nın 1994 tarihli raporu, dünyanın pek çok ülkesinin emeklilik sistemlerinden kaynaklanan ciddi sıkıntılar içinde olduğunu, bu sıkıntıları bugün yaşamayan gelişmekte olan ülkelerin de çok yakın zamanda benzer sıkıntılar yaşayacağını iddia etmektedir. Rapora göre emeklilik sistemlerindeki sorunun kaynağı, yaşam beklentisinin artması ve doğurganlık oranlarının düşmesi sonucunda yaşlanan dünya nüfusunun kendi yaşlılarını finanse etmekte er ya da geç yaşayacağı mali bunalımlardır. Dünyada halihazırda var olan emeklilik sistemlerinin ezici bir çoğunluğu dağıtım sistemine dayalıdır. Bu sistemde, var olan yaşlı nüfusun emeklilik maaşları çalışan nüfusun ödediği primlerle karşılamaktadır. Ancak bu sosyal güvenlik sistemi artan yaşlı nüfus tehlikesine karşı korunmasızdır. Her yaşlı insan birkaç çalışanın primıyla finanse edildiği için, yaşlı nüfusun çalışan nüfusa oranla artması ciddi bir finansman sorunu yaratmaktadır. Bunun sonucunda da ya çalışanlar ve işverenler üzerindeki prim yükü ciddi ölçüde artmakta ya da emeklilerin refah düzeyi düşmektedir. Dolayısıyla yaşlanan nüfus tehlikesine karşı yeni bir model uygulanmalıdır.⁴¹

Dünya Bankası Raporunda, 1990'lı yıllarda dünyada yarım milyar insanın 60 yaş ve üzeri nüfusu temsil ettiğini belirtmektedir. Bu nüfus da toplam dünya nüfusunun %9'u kadardır. Ancak 2030 yılına gelindiğinde bu kişi sayısının üçe katlanarak 1,4 milyar kişiye ulaşması beklenmektedir. Bu nüfus yaşlanmasının da

⁴⁰ Süleyman Ulutürk, Kutlu Dane, "Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt.8, No. 29, 2009, s.129.

⁴¹ Alper, a.g.e., s. 2-3.

büyük bir çoğunluğunun da gelişmekte olan ülkelere gerçekleşmesi beklenmektedir. Özellikle Çin ve diğer Asya ülkelerinde 60 yaş üzeri nüfus, ülke nüfusunun ¼'ünden fazla olması beklenmektedir.⁴²



Grafik 6: 2030 Yılında Farklı Ülke Gruplarında 60 Yaş Üzeri Nüfusun % Oranı

Kaynak: A World Bank Policy Research Report, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth**, Oxford University Press, Washington D. C. The World Bank.1994, p. 2.

Grafik 6'da görüldüğü gibi 2030 yılında 60 yaş üzeri nüfus, toplam nüfusa oranı Geçiş Ekonomileri, eski Sovyetler Birliği ve Doğu Bloku ülkeleri ve Gelişmekte Olan Ülkelerde %29, Çin'de %28, Diğer Asya ülkelerinde %29 ve OECD Ülkelerinde %14 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. Çünkü tıbbın gelişmesi ve doğum oranlarının azalması, gelişmekte olan ülkelere sanayileşmiş ülkelerde olduğu gibi hızlı yaşlanmayı beraberinde getirmektedir. Örneğin Belçika'da 60 yaş üzeri nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranının % 9'dan %18'e çıkması 100 yıldan fazla sürede gerçekleşmiştir. Ancak benzer değişimin Çin'de sadece 34 yıl ve Venezüella'da 22 yıl alması beklenmektedir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler de, gelişmiş ülkeler gibi yaşlı demografik profil ile karşı karşıya kalacaklardır.⁴³

Bu durum ise emeklilik harcamalarının artması sonucunu doğuracak ve bu harcamalar ülke kaynaklarında ve devlet bütçelerinde katlanarak baskı yapacağı vurgulanmaktadır. Devletler de bu durumla başa çıkabilmek için, maaşlar üzerinden alınan vergileri yükseltecek ve bu yüksek vergiler de işgücü piyasasına zarar

⁴² A World Bank Policy Research Report, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth**, Oxford University Press, Washington D. C. The World Bank.1994, p. 1.

⁴³ A.e., p.1-2.

verecektir. Bu durum ya işgücü katılımını azaltıp ekonomik büyümeyi engelleyecek ya da ekonomide kayıt dışına çıkmayı özendirerek sistemin finansman problemini iyice derinleştirecektir. İşgücü piyasasına zarar veren bu primlerden kaçınmanın tek yolu ise emeklilerin maaşını düşürmektir.⁴⁴

Kamusal emeklilik sistemlerini finanse etme için yapılan yüksek devlet harcamaları aynı zamanda dışlama etkisi (crowding out) ile diğer önemli kamu yatırımlarını ve servislerini olumsuz etkileyecektir.⁴⁵ Yüksek kamu harcamaları ise, bütçe açıkları, enflasyon ve artan harcamaların üretken yatırıma dönüşecek bireysel tasarrufları emmesi ve insanları üretken yatırımlardan caydırması sonucunu doğuracak, ekonomide dışlama etkisi ya da devlet harcamalarının özel sektör yatırımlarını azaltma etkisi gerçekleşecektir.⁴⁶

Dünya Bankasının raporunda iki temel husus bulunmaktadır. İlk temel husus, gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkelerdeki mevcut emeklilik sistemlerinin değerlendirilmesidir. Bu değerlendirmede mevcut dağıtım sisteminin iki grup ülke için benzer sorunlar taşıdığından bahsedilmektedir. İkinci temel husus ise Dünya Bankasının sunduğu alternatif sistemin savunmasıdır. Dünya Bankası raporunda, savunduğu sistem ile;⁴⁷

- İşgücü ve sermaye piyasalarındaki olumsuzlukları çözümleme, ekonomik büyümeyi engelleyen faktörleri ortadan kaldırma
 - Değişen ekonomik ve demografik koşullarda istikrar sağlama
 - Ekonomik büyümeye itici güç olma
- olarak sayılabilir.

Dünya Bankası hazırladığı raporda mevcut dağıtım sistemlerini verimli ve sürdürülebilir bulmamaktadır. Bu sistemleri, uyguladıkları popülist politikalar nedeniyle eleştirmektedir. Çünkü sistem, çalışanlara emeklilik dönemleri için yüksek

⁴⁴ Alper, **a.g.e.**, s. 3.

⁴⁵ A World Bank Policy Research Report, **a.g.e.**, p.2.

⁴⁶ Alper, **a.g.e.**, s. 3.

⁴⁷ Ajit Sinhh, “Özel Emeklilik Reformu, Hisse Senetleri Piyasası, Sermaye Oluşumu Ve Ekonomik Büyüme: Dünya Bankasının Önerilerine Eleştirel Bir Yaklaşım”, **IMKB Dergisi**, Yıl:2 Sayı:7-8, Temmuz –Aralık 1998, s.55.

vaatlerde bulunarak, çalışan kesimin vergi yükünü arttırmakta olduğundan bahsetmektedir. Dünya bankası bu durumu şöyle açıklamaktadır; sistemin işgücü maliyetlerini arttırması ve sermaye piyasası üzerinde olumsuz etkilerinin yanı sıra, dağıtımda yüksek gelir gruplarının da kayırılması söz konusudur. Çünkü yüksek gelir grubundaki bireyler, alt gelir grubundakilerden daha uzun yaşamaktadırlar. Böylece alt gelir grubu, üst gelir grubunu finanse etmektedir. Bu nedenle sistem, yaşlılara güvenlik sağlamada başarılı olamamakta ve yeterli eşitlikçi ve istikrarlı sonuçlar üretmemektedir.⁴⁸

Dünya Bankası'na göre, birçok ülke, dağıtım yöntemiyle finanse edilen emeklilik sistemlerinin açıklarını vergiler ve borçlanma suretiyle karşılamak zorunda kalmıştır. Emeklilik sistemlerinde denge sağlamak üzere, bu şekilde kamu kaynaklarına yönelme, uzun dönemde yatırımlara kanalize edilebilecek gelir vergisi ve borçlanma kaynaklarını eritecektir. Prim ve vergi oranlarındaki artış, borçlanmayla birlikte mevcut tüketimin finansmanına yönelik kaynakları azaltacak; dolayısıyla, ekonomik büyüme ve istihdam üzerinde olumsuz sonuçlara yol açacaktır. Olumlu bir demografik yapıya sahip ülkelerin durumu bile yaşlı toplumların durumundan çok farklı değildir. Nüfusun küçük bir kesimini kapsayan bu ülkelerde, emeklilik açıkları sürmekte, emeklilere yönelik ödemeler gecikmekte ve kamu bütçesi kaynaklarına önemli ölçüde ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu emeklilik sistemlerinin finansman gereği, ulusal tasarrufları azaltarak, sermaye piyasalarının gelişimini engellemektedir ve engelleyecektir. Raporun üzerinde durduğu temel sıkıntılardan biri, emeklilik için yapılan kamu harcamalarının sürdürülemez boyutlara tırmanmış olmasıdır.⁴⁹

Bu durumda; sadece emeklilere yapılan harcamaların GSMH'ya oranı 15 AB ülkesinde %10,4 olduğu görülmektedir. Bununla beraber Avrupa doğum oranları da düşmektedir. Fakat diğer taraftan da yaşam beklentisi yükselmektedir. Önümüzde 50 yıl içerisinde kadınların yaşam beklentisinin 4,2, erkeklerin yaşam beklentisinin de 5 yıl daha artması beklenmektedir. 15 AB ülkesinde yaşlı bağımlılık oranını iki katına

⁴⁸ A World Bank Policy Research Report, **a.g.e.**, p. 14.

⁴⁹ Alper, **a.g.e.**, s.5.

çıkması beklenmektedir. 2000 yılında %27,7 olan bu oran, düşük doğum oranı ve yüksek yaşam beklentisinin varsayımı ile %53,4 olacağı öngörülmektedir.⁵⁰

Raporun üzerinde durduğu bir diğer nokta, emeklilik sistemlerinin hem makroekonomik dengeleri bozmaması hem de geniş bir sosyal koruma ağı yaratması gerektiğidir. Var olan dağıtım modeli ise yarattığı sorunlar ile bu iki işlevi de yerine getirmekten uzak değerlendirilmektedir. Çözüm olarak da, emeklilerin alacakları maaşların önceden belli olduğu “getirisi belli maaş esaslı” dağıtım sisteminin yerine “katkı belirlenimli yatırım esaslı fon sistemi” önerilmektedir.⁵¹

Bu modelde her sigortalının kendine ait bir sigorta fonu bulunmakta ve sadece işçinin maaşından kesilen katkılar bu fona yatırılmaktadır. Fonda yapılan katkılar sigorta şirketleri tarafından, hesap sahiplerinin tercihleri de dikkate alınarak, hisse senetleri, hazine bonolarına yatırılmakta ve hesapta biriken fonlar kazanımlarıyla birlikte emeklilik yaşına gelmiş olan kişi tarafından bir irat, annuity, olarak kullanılmaktadır. Kişinin alacağı emeklilik maaşı, birikimlerine ve onların getirisine bağımlı kılındığından, her koyunun kendi bacağından asıldığı bir sisteme dönüşmektedir. Bu model, dağıtım modelinin sahip olmadığı başka bir özelliğe de sahiptir. Bu da bireysel tasarruf oranlarını artırma özelliğidir. Böylece her kuşağın kendi emekliliği için yapacağı tasarruflar, yurtiçi tasarruf oranlarını da yükseltecektir.⁵²

Dünya Bankası, 1994 yılında yayınladığı Rapor’da, Tablo 23’de görüleceği üzere, tek basamaklı emeklilik sisteminden üç basamaklı emeklilik sistemine geçiş olarak önermektedir.

⁵⁰ Robert Holzman, Landis MacKellar ve Michael Rutkowski “Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings”, **Pension Reform in Europe: Process and Progress** içinde, Holzman, MacKellar ve Rutkowski (der.), Washington D.C: The World Bank. 2003, p. 2–5.

⁵¹ Alper, **a.g.e.**, s.3.

⁵² **A.e.**, s.6.

Tablo 23: Dünya Bankası'nın Üç Basamaklı Emeklilik Sistemi Önerisi

<u>1. Basamak</u>	<u>2. Basamak</u>	<u>3. Basamak</u>
Zorunlu	Zorunlu	Gönüllü
Kamu	Kamu / Özel*	Özel
Dağıtım	Dağıtım / Fonlama*	Fonlama
Yoksulluk Önleyici* / Yaşlıya Yeniden Dağıtım	Zorunlu Tasarruf	Bireysel (Özel) Tasarruf
Tanımlı Fayda	Tanımlı Fayda / Tanımlı Katkı*	Tanımlı Fayda / Tanımlı Katkı
Primli / Vergiyle Finansman*	Primli	Primli
Evrensel / Yoklamalı Gelir*	-	-

Not: *:Dünya Bankası'nın Tercihi/Tavsiyesi

Kaynak: Richard Hemming, "Should By Pensions Be Funded?", **IMF Working Paper No: WP/98/35**, March 1998, p.6.

Rapor kamu ya da özel tek basamaklı sisteme kesin bir şekilde karşı çıkmamaktadır. Raporda belirtilen, eski modelin yerine tümüyle yeni bir fon modelinin getirilmesi değildir. Çünkü fon sisteminin de piyasa ekonomisi karşısında taşıdığı bazı riskler vardır. Fon sistemi ile ekonomik kalkınmayı tetikleyecek ve kişilere daha yüksek yaşam standardı iddia edilse de, esnek çalışma ortamında, düzenli ve uzun süreli bir işte çalışılmaması durumunda pek çok kişi asgari bir emeklilik yaşamına yetecek birikimlere erişememiş olabilir. Bu yüzden yaygın bir sosyal güvenlik ağı varlığını sürdürmeli, ancak bu işlevini daraltılmış bir dağıtım modeli olarak devam etmelidir.⁵³ Dolayısıyla sistemin birinci basamağı asgari bir emeklilik geliri sağlayan dağıtım sistemi olmalı ama asıl refah sağlama ve belli bir hayat standardını koruma işlevi, zorunlu bireysel tasarruflarla oluşturulacak ikinci basamağa bırakılmalıdır. Üçüncü basamak ise gönüllülük esasına bağlı bireysel emeklilik sistemleri olacaktır. Yüksek gelir grupları düşünülerek getirilen bu üçüncü basamağın işleyiş mantığı ikinci basamağinkiyle aynı olmakla birlikte, ondan ayrıldığı nokta gönüllülük esasına dayalı olmasıdır.⁵⁴

Birinci basamak dağıtım modeli devlet tarafından yürütülecek bir minimum yaşlılık geliri sağlama işlevinin dışına taşmamalıdır. Bu basamak, herkese eşit bir

⁵³ A World Bank Policy Research Report, **a.g.e.**, p.17.

⁵⁴ Alper, **a.g.e.**, s. 6-7.

biçimde ödenecek evrensel bir taban maaş şeklinde olmalı ve bu maaş primlerle değil de genel bütçeden vergilerle finanse edilmelidir. Yahut yine primlerle finanse edilen kazanç ilişkili, yani emekli maaşının kişinin ödemiş olduğu primlerle ilişkili olduğu bir model de kurulabilir. Ancak böyle bir modelde yeterli primleri ödeyememiş olanlar için asgari bir gelir devlet tarafından garanti edilmelidir. Bu gelir, ihtiyaç tespitine göre de belirlenebilir ya da evrensel de olabilir. Ama asıl üzerinde durulması gereken nokta birinci basamağın asgari bir yaşama standardını sağlayacak şekilde düzenlenmesidir. İkinci basamak ise, Tablo 23’de belirtildiği gibi, zorunlu bireysel fon esasına göre tanzim edilmeli ve bireysel olabileceği gibi mesleki temelli de olabilmelidir. Avrupa’da yaygın olan bu mesleki temelli sistemler büyük ölçüde işverenlerin kendi işçilerine tahsis ettikleri emeklilik fonlarından oluşmaktadır. Mesleki ya da bireysel temelli, bu fonların rekabetçi bir piyasada ve özel sigorta kuruluşları tarafından işletilmesinin gereği üzerinde raporda özellikle durulmuştur. Rekabetin bu fonların en verimli ve etkin kullanılmasının yegane yol olduğu ısrarla vurgulanmaktadır.⁵⁵ Kamu bu süreçte sadece denetim fonksiyonunu yerine getirecek, fon kullanımında ya da yönetimde bulunmayacaktır.

Raporda üç basamaklı yapı ile emeklilik dönemi için hem daha yüksek kazanç elde edilmesi hem de yaratılan fonlar sermaye piyasalarına aktararak ekonomi üzerinde itici güç olması hedeflenmektedir. Yeni sunulan sistem ile katılımcılara yüksek getiri sağlamanın yanı sıra, zorunlu, özel sektör tarafından yönetilen ve fonlamaya dayanan programlar ekonomi geneli için de avantajlar sunmaktadır. Bu programlar ile, yeni mali kuruluşların oluşturulması, uzun dönemli tasarruflarla sermaye piyasalarını derinleştirilmesi ve özel sektörün dahil edildiği bir yapı ile fonların en verimli alanlarda değerlendirilmesi mümkün olacaktır.⁵⁶

3.2.2.4. DÜNYA BANKASI’NA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Dünya Bankası’nın 1994 tarihli raporunda ve onu takip eden pek çok çalışmada dile getirdiği; kamu dağıtım sistemlerin olumsuzlukları ve önerilen üç basamaklı sistemin kusursuzlukları üzerinedir. Ancak, Dünya Bankasının bu raporu

⁵⁵ A World Bank Policy Research Report, **a.g.e.**, p.20–22.

⁵⁶ **A.e.**, p.17–18.

bazı iktisatçılar ve emeklilik uzmanları tarafından eleştirilmiş ve Dünya Bankası'nın çözüm diye sunduğu üç basamaklı sistem “efsane, mit” olarak nitelendirilmiştir. Bu mitler;⁵⁷

Makro ekonomik Mitler

- Bireysel hesaplar ile ulusal tasarruf oranı artacak
- Bireysel hesaplarda getirinin daha yüksek olduğu
- Dağıtım sisteminin geri dönüş oranları düştükçe büyük problemleri yansıtacaklar
- Kamu kağıtlarına yatırım yapmanın makro ekonomi ve refah üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır.

Mikro ekonomik Mitler

- İşgücü piyasasına bireysel hesaplar altında yapılan teşviklerin geleneksel sosyal güvenlik isteminden daha iyi olduğu
- Getirisi belli sistemlerin erken emekliliği teşvik ettiği
- Rekabetin sigortaların işletme maliyetlerini düşürdüğü

Politik Ekonomik Mitler

- Kamu fonları her zaman kötü yönetilmiş ve çarçur edilmiştir.
- Rüşvete dayalı ve verimsiz hükümetler bireysel hesaplar için bir gerekçe sunuyorlar
- Dağıtım sistemini kurtarma politikaları tanımlı fayda esassından daha fazla sıkıntı yaşatacaktır

Dünya Bankası'nın “efsane” üç basamaklı sisteminde, “bireysel emeklilik hesaplarının tasarrufu artırdığı”, “bireysel hesaplarda getirinin daha yüksek olduğu”, “getirisi belli sistemlerin erken emekliliği teşvik ettiği” ve “rekabetin sigortaların işletme maliyetlerini düşürdüğü” “Kamu fonları her zaman kötü yönetilmiş ve çarçur edilmiştir.” gibi özelleştirme yanlı aksiyonları ve görüşleri eleştirilmektedirler.⁵⁸

Dünya Bankası raporunda, klasik sistemler, kamusal, dağıtım modeliyle işleyen, getirisi belli sistemler yerine alternatif olarak özel, fonlanmış, katkı

⁵⁷ Orzsag, Stiglitz, a.g.e., p.8.

⁵⁸ A.e.

belirlenimli sistemler önerilmektedir. Çünkü kamu dağıtım modeli, mevcut yapısıyla birçok ekonomik sorunun temel kaynağı olarak görülmektedir. Dünya Bankasının raporuna eleştirilerin temelinde, dağıtım modeliyle işleyen emeklilik sistemlerinin de, hem kamu otoritesi tarafından yönetilip, hem fon yöntemiyle işleyip, hem de getirisi belli olabileceğine yöneliktir.⁵⁹ Bu tespitin önemi, kamu dağıtım modelini toptan olumsuzlayıp yerine idealize edilmiş bir antitez dayatmak yerine her ülkeye farklı seçenekleri uygulama konusunda serbestlik tanıyan, melez birtakım çözümlerin düşünülmesini teşvik eden, her ülkenin kendine has sorunlarını çözmeye yönelik en ideal yaklaşımın bulunması yönünde yaratıcı projelere cevap veren bir yaklaşımın gündeme getirilmesinden kaynaklanmaktadır. Böylelikle Dünya Bankasının, tüm dünyaya dayatılmış, her derde deva, standart bir yeniden yapılanmanın karşısına alternatif modeller çıkarılabilmektedir.⁶⁰

Ayrıca eleştiriler içerisinde, raporda ele alınan efsanelerin çoğunun kökeninde bütün aksaklıklarıyla uygulanmış kamu sistemiyle, henüz pratiğe dökülmemiş ve dolayısıyla uygulamada görülebilecek hiçbir aksaklığı ortaya çıkmamış idealize bir sistemin karşılaştırılması yer almaktadır. Oysa özellikle mevcut sistemler ele alınırken sisteme ilişkin problemlerle, sistemin kötü uygulanişından kaynaklanan problemler kesin bir biçimde ayırt edilmelidir. Örneğin gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sıkıntıların nedeni çoğunlukla yanlış yönetim ve yozlaşmış devlet yönetimidir, sistemin genel mantığı değildir. Sistemin özelleştirilmesi bu sorunları gideremez, çünkü özel sistemler katı bir devlet düzenlemesine tâbi olmadıkları taktirde büyük felaketler doğurabilirler. Yani her iki durumda da etkin ve şeffaf bir bürokratik düzenlemeye ihtiyaç vardır ve bu sorun basit bir özelleştirme meselesine indirgenemez.⁶¹

Dünya Bankası raporunda göz ardı edilen unsurlardan biri de; özel bir emeklilik sistemini en baştan, hiçbir emeklilik sistemi olmayan bir ülkede uygulamakla hali hazırda yaygın bir emeklilik sistemine sahip bir ülkede uygulamak arasındaki farkı dikkate almaması yahut da bu farkın yaratacağı ağır maliyeti

⁵⁹ Orzsag, Stiglitz, **a.g.e.**, p.5-6.

⁶⁰ Alper, **a.g.e.**, s. 6.

⁶¹ **A.e.**, s.7.

görmezlikten gelmesidir.⁶² Dünya Bankası raporunda, dağıtım sistemine emeklilik primleri ödeyenlerin primlerini özel emeklilik sistemlerine kaydırmaları ve kamu emeklilik sisteminin payının da ciddi bir biçimde azaltarak asıl prim payını bireysel hesaplara yönlendirmeyi savunmaktadır. Oysa halihazırda bulunan dağıtım modeline göre var olan emekliler maaşlarını bugünkü çalışanların primlerinden finanse edildiği için, primlerin özel hesaplara aktarılması emekli maaşlarını finanse edecek kaynağın bir anda ortadan kaybolması anlamına gelmektedir. Bu durumda ya var olan emekliler açlık ve sefaletle terk etmek ya da devletin bu emeklilerin finansmanını kendisinin üstlenmesi demektir. Birinci seçeneğin benimsenmeyeceğini açık olduğuna göre; devletin eski sistemden emeklilik hakkı kazanmış olanlara ödemesi gereken emekli maaşları ciddi bir geçiş maliyeti yaratacaktı. Burada önemli olan nokta, bu geçiş maliyetlerinin nasıl karşılanacağıdır.⁶³

Raporda en çok üzerinde durulan bir diğer konu da, kamu emeklilik sisteminin ulusal tasarruf düzeylerini erittiği, aksine bireysel hesapların ulusal tasarrufları arttırdığına ilişkindir. Burada gözden kaçan nokta, kamu emeklilik sistemi daraltılıp bireysel hesaplara geçiş gerçekleşirken bir geçiş maliyetinin oluşacağıdır. Bu maliyetler de kamu harcamaları ya da vergilerle finanse edilecektir. Bu da bireysel tasarrufları etkileyecektir. Böylece, kamu emeklilik sisteminin daralması ve bireysel hesaplara geçiş, kamu ve özel tasarruf toplamı, ulusal tasarruflarda Dünya Bankasının aktardığı gibi çarpıcı farklılıklar yaratmayacağına dönüktür.⁶⁴ Bu durumu Şili örneğinden de inceleyebiliriz.

⁶² Orzsag, Stiglitz, **a.g.e.**, p.7.

⁶³ Alper, **a.g.e.**, s.7.

⁶⁴ Orzsag, Stiglitz, **a.g.e.**, p.11.

Tablo 24: Şili’de Tasarruflar ve Yatırım GSYİH’ya Oranı (%)

	1980	1981	1983	1985	1987	1988	1989	1990	1991
Emeklilik Tasarrufları	0	0,9	1,7	1,8	2,1	2,7	3,1	3,3	3,3
Diğer Özel Tasarruflar	2,8	-1,3	8,2	8,6	6,4	6	6,3	8,5	10,9
Toplam (1)	2,8	-0,3	9,9	10,3	8,5	8,7	9,4	11,8	14,3
Kamu Tasarrufları (2)	11	8,6	-4,5	0,8	4,1	7,6	7,9	5,5	4,9
Ulusal Tasarruflar (3)= (1)+ (2)	13,8	7,8	5,4	9,5	12,6	16,3	17,3	17,3	19,2
Yabancı Tasarruflar (4)	7,1	14,3	5,7	7,8	4,3	0,8	3	3	-0,3
Toplam Tasarruflar= Yatırımlar (5)=(3)+(4)	21	22	11	17,3	16,9	17	20,3	20,2	18,8

Kaynak: Ajit Sinhh, “Özel Emeklilik Reformu, Hisse Senetleri Piyasası, Sermaye Oluşumu ve Ekonomik Büyüme: Dünya Bankasının Önerilerine Eleştirel Bir Yaklaşım”, **IMKB Dergisi**, Yıl:2 Sayı:7–8, Temmuz –Aralık 1998, s.72.

Tablo 24’de görüldüğü gibi 1980 yılında emeklilik tasarrufları GSYİH’nın %0’dır. Ancak 1981 yılında kamu emeklilik sisteminden özel emeklilik sistemine geçiş ile yıllar itibariyle özel emeklilik tasarruflarının GSYİH içerisindeki payı artmaya başlamıştır. Ancak bu durum toplam tasarruflarda Dünya Bankasının iddia ettiği gibi kamu ulusal tasarruf oranlarında bir artışa neden olmadığı gibi, çok belirgin olmamakla beraber bir azalmanın yaşandığı söylenebilir. Toplam tasarruf oranı 1980’de GSYİH’nın %21 iken 1991’de bu oran %18,8 olarak gerçekleşmiştir.⁶⁵

Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesinde bir diğer sorun geçiş maliyetini karşılamak için alınan borçların faizini hangi kuşağın ödeyeceğidir. Ya da geçiş maliyetlerinin vergilerle finansmanı durumunda ise, vergiler çalışan kuşakların refahını azaltacağından, yine bir kuşağın refah artışı ancak bir diğer kuşağın refahının azaltılması yoluyla sağlanabilecektir. Dolayısıyla üretkenlik ya da işgücüne katılım artmadıkça, salt özelleştirme ve fon sistemiyle bir kuşağın refahını diğer kuşakların refahını bozmadan yükseltmek imkânsız görünmektedir.⁶⁶

Dünya Bankasının bir başka miti ise rekabetin yönetim maliyetlerini azaltacağına yöneliktir. Çünkü birçok firma, banka, sigorta şirketleri ve yatırım fonları, iş yapabilmek için yarışacaklardır. Bu nedenle firmalar maliyetleri düşmek

⁶⁵ Sinhh, a.g.e., s.72.

⁶⁶ Alper, a.g.e., s.10.

zorunda kalacağı iddia edilmektedir.⁶⁷ Ancak gerçekleştirmelere baktığımızda Şili’de özel emeklilik sistemlerinin fon yönetiminin maliyetlerinin, kamu yönetimindeki fon programlarına kıyasla daha yüksektir. 1990’da Şili’de bu maliyet, fon yöneticilerinin reklam ve satış pazarlamalardan elde ettikleri tutarın %15’ine denk gelmiştir.⁶⁸

3.3. SİSTEMATİK YAPISAL DÜZENLEMELERİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ÜZERİNDE YARATTIĞI ETKİNİN ÜLKE ÖRNEKLERİYLE KARŞILAŞTIRILMASI

3.3.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Dünyanın en özelleştirilmiş sosyal güvenlik sistemine sahip ülkelerinden biri ABD’dir. Özelleştirme ile ilgili ilk ve en eski gerekçe; “ Amerikan Anayasa’sının 1. maddesi 8. paragrafına atfen yapılan bir değerlendirme ile Anayasa’nın Kongre’ye devletin zorunlu sosyal sigorta sistemi oluşturarak piyasaya müdahale hakkı vermediği” iddiasından kaynaklanmaktadır. Bu maddeden yola çıkılarak elde edilen genel kanı, devlet tarafından vergilerle finanse edilen sosyal refah harcamaları yapabileceğini, yoksullukla mücadele konusunda bu araçları kullanabileceğidir. Ancak, zorunlu üyelik ve prim katkısını içeren sosyal sigorta sisteminin “ Sınırlı hükümet müdahalesi, bireysel özgürlük ve serbest piyasa mekanizmasını” temel alan Amerikan anlayışına, felsefesine ve ruhuna aykırı olduğudur.⁶⁹ Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirmesini savunanlar, “sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesinin Amerikan insanına, Amerikan ekonomisine katılma, servet sahibi ve kapitalist olma imkanı vereceğini, bunun da emekle sermaye arasındaki suni menfaat çatışmasını sona erdireceğini de ileri sürmektedirler.⁷⁰

Bu nedenle ABD, özel emeklilik sistemlerinin en eski uygulamalarına sahip olan ülkeler arasındadır. Ayrıca, ABD’de mevcut kamu emeklilik sistemleri de

⁶⁷ A.e., s.29.

⁶⁸ Sinhh, a.g.e., s.58.

⁶⁹ Yusuf Alper, “ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi? Tarihi Gelişim, Kurumsal Yapı, İşleyiş, Problemler Tartışmalar”, **Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayın Organı**, Cilt 22, Sayı 2, Mart 2008, s.21.

⁷⁰ Peter J. Ferrera, Michael D. Tanner, **A New Deal For Social Security**, Cato Institute, Washington DC., 1998, p.107.

oldukça çeşitlidir. Federal boyutta FICA(Federal Insurance Contributions Act tax) ve FUTA (Federal Unemployment Tax Act) sosyal güvenlik ABD'deki sistemlerdir.⁷¹

Yukarıda sayılan uygulamalardan FICA ve FUTA kamu sosyal güvenlik sistemini temsil etmektedir. Kısaca belirtmek gerekirse, FICA (Federal Insurance Contributions Act) bu federal program hem sosyal güvenlik hem de sağlık hizmeti sağlamaktadır. Bu sistemin finansmanı "FICA vergisi" diye anılan ve Federal Sigorta Katkı Payı Yasasınca % 6,2 sosyal güvenlik vergisi⁷² ve sigortalı ve işverenden ayrı ayrı alınan %1,45, toplamda % 2,9 oranındaki primle hastalık sigortası finanse edilmektedir.⁷³ İkincisi ise FUTA (Federal Unemployment Tax Act) Federal işsizlik Vergisi Yasası uyarınca alınan ve "FUTA vergisi" diye anılan ve her yıl değişmekle beraber, 2001'de işçinin ücretinden % 6,2 oranında yapılan kesinti, eyaletlerin işsiz kalanlarını finanse ettiği bir yapıdır. Dolayısıyla fonlar karma bir sistemle eyaletlere aktarılmaktadır.⁷⁴

Ayrıca, Amerika'da Federal Vergi Yasasının 401–421 arası maddelerinin bulunduğu D alt bölümünde sosyal güvenlik amaçlı bir grup uygulama da yer almaktadır. Bu bölümde; emeklilik ve çalışanlara kar payı uygulaması, hisse şeklinde prim planları, özel emeklilik hesapları, basitleştirilmiş çalışan emeklilik planları, Keogh planları, çalışana hisse şeklinde ödeme planları ve hisse opsiyonları düzenlenmektedir.⁷⁵ Bunlardan çoğu özel emeklilik sistemi sayılabilecek sistemlerdir.

⁷¹ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s. 88.

⁷² Nazan Susam, Mustafa Susam "ABD'de 2001 ve 2003 Vergi İndirimi Tedbirleri ve Bu Tedbirlerin Ekonomiye Etkileri", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt: 54, Sayı: 2, 2004, s.117.

⁷³ Alper, **a.g.e.**, s. 10.

⁷⁴ Susam, Susam, **a.g.e.**, s.117.

⁷⁵ James Smith, **West's Internal Revenue Code of 1986 and Treasury Regulations: Annotated and Selected; West Federal Taxation; 2002 Annual Edition, USA, 2002, p.357.**

3.3.1.1. ABD ÖZEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

3.3.1.1.1. MAAŞ ESASLI EMEKLİLİK PLANLARI

Maaş esaslı emeklilik planları yani tanımlanmış fayda esaslı emekli planları, çalışanların emeklilik dönemindeki elde edecekleri maaşı, yatırım araçlarının fon getirisinden bağımsız bir şekilde tanımlanmasıdır. Bu tanımlama, sisteme yapılan toplam katkı, çalışılan yıl sayısı ve emekli olunan yaş gibi etmenlere bağlıdır.⁷⁶

Emeklilik ödemeleri, işveren ve/veya çalışanlar tarafından yapılan katkılardan oluşmaktadır. Bu sistemi dağıtım esaslı sosyal güvenlik sisteminden ayıran temel özellik; çalışma dönemi süresince yapılan katkılar, sosyal güvenlikle bağımsız olarak mevcut emeklilerin finansmanın da kullanılmamaktadır. Katkılar bir fon havuzunda yatırıma yönlendirilerek, katılımcılarına fayda sağlamaktadır.⁷⁷ Bu emeklilik planlarının en önemli özelliği, çalışanlar emekli olduklarında ne kadar maaş alacaklarını biliyor olmalarıdır.

Amerikan da sosyal güvenlik sistemi tamamlayıcı tanımlı fayda esaslı özel emeklilik sistemi 1974'te çıkarılan bir kanunla yürürlüğe girmiştir. Kısacası ERISA (Employee Retirement Income Security Act.) olarak bilinen Çalışanların Emeklilik Gelirini Güvence Kanunu'nun özünde çalışanların emekli aylıklarının garanti altına alınması yatmaktadır.⁷⁸ Bu amaç doğrultusunda yasa; kolektif ve kişisel bazdaki tüm uzun vadeli tasarruf planlarını içerecek şekilde düzenlenerek uygulamaya konmuştur. ERISA aynı zamanda özel emeklilik ve sağlık planlarının asgari normlarını da düzenlemiştir.⁷⁹ Bu düzenlemelerle işverene karşı işçinin haklarını koruyucu tedbirler getirilirken, düzenlemeleri sınırlı tutarak sistemin işleyişine de fazla müdahale etmemiştir.⁸⁰

⁷⁶ Saadet Tantan, **Sosyal Güvenlik Kapsamında Emeklilik Sisteminde Reform Arayışları Ve Özel Emeklilik Fonları**, İstanbul, Beta Basım, 2001, s.9.

⁷⁷ Çağatay Ergenekon, **Global Uygulamalar Işığında Türkiye için Bir Özel Emeklilik Modeli Önerisi**, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Eser Yarışması, İstanbul, Rota Yayın, 2001, s.94-95.

⁷⁸ A.e., s.172.

⁷⁹ United States Department of Labor, (çevrimiçi) <http://www.dol.gov/dol/topic/health-plans/erisa.htm>, 09.01.2009.

⁸⁰ Korkmaz v.d., a.g.e., s. 90.

Çalışanların haklarını korumak amacına dönük olarak; tasarruf planlarının dizaynı, faaliyetleri ve varlık tahsislerine ilişkin ERISA’da yer alan düzenlemeler aşağıdaki alanları kapsamaktadır;⁸¹

- Plana katılma koşulları
- Tahakkuk ve emekli maaşına hak kazanma koşulları ve süreleri
- Çalışanlara emekli maaşının ödenme şekilleri
- İşveren kuruluşun gerçekleştireceği asgari fonlama standartları
- Çalışanların plana ödeyeceği azami prim ya da plandan alacağı azami emeklilik düzeyi
- Emeklilik planı varlıkları ile geliştirilebilecek yatırımlar
- Planın sona ermesi halinde varlıkların tahsisi
- Sona eren planlarda emeklilik gelirinin federal sigorta güvencesi kapsamındaki bölümü
- Emeklilik planı hakkında üyelere tebliğ edilmesi gereken veriler
- Plan üyelerinin emeklilik gelirlerine ilişkin itirazlarını çözüme kavuşturma prosedürü
- Emeklilik planının yönetim faaliyetlerinde ve fonların plasmanında görev alanlarına ilişkin yeterlilik ve performans standartları

ERISA’da işverenlerin çalışanlarına emeklilik fonu kurması şartı getirilmemiştir. Ancak, işveren tarafından emeklilik fonu kurulması durumunda ortak bir karar ile yapılacak sözleşme ile emeklilik aylıkları yasal garanti altına alınmıştır. Garanti altına alınan emeklilik aylıklarının, denetim mekanizmasının verimli olarak çalışabilmesi için Emekli Aylıkları Garanti Kurumu (PBGC, Pension Benefit Guarantee Corporation) kurulmuştur. ERISA’nın yürütülmesi ise, İşgücü Departmanına ve İç Gelir Servisine (IRS, Internal Revenue Service) bırakılmıştır.⁸²

Maaş esaslı emeklilik programlarında emeklilik planlarında yatırım gelirinin beklenenden az gerçekleşmesi durumunda fark sponsor kuruluş olan işveren

⁸¹ Ergenekon, **a.g.e.**, s.172.

⁸² Ahmet Erol, Ercan Yıldırım, **Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi**, 1. Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayınları, Aralık, 2003, s. 172.

tarafından karşılanmaktadır. Çünkü maaş esaslı emeklilik programları, çalışanlara emeklilik döneminde elde edecekleri maaşı garanti etmektedir. Bu nedenle yatırım gelirleri taahhütleri karşılayamazsa fark işveren tarafından karşılanmaktadır. Eğer yatırım gelirleri planlananların üzerinde gerçekleşir ise, o zamanda elde edilen fazla gelir işveren tarafından kullanılmamakta, emeklilik planına dahil çalışanlara eşit olarak dağıtılmaktadır.⁸³

3.3.1.1.2. KATKI PAYI ESASLI EMEKLİLİK PLANLARI

Katkı payı esaslı emeklilik planlarının, maaş esaslı emeklilik planlarına göre daha basit, demografik değişimlere daha dayanıklı ve maaş esaslı emeklilik planlarındaki taahhütlerin karşılanmasındaki zorluklar katkı payı esaslı emeklilik planlarının daha fazla tercih edilmesini gündeme getirmiştir. Çünkü maaş esaslı emeklilik programları, emeklilik şirketlerine yükümlülük vermektedir. Bu finansal yükümlülükleri üstlenmek istemeyen emeklilik şirketleri katkı payı esaslı sistemleri tercih etmişlerdir.⁸⁴ Amerika’da katkı payı esaslı emeklilik planları 6 çeşitte yer almaktadır.

1. Kişisel Emeklilik Planları (Individual Retirement Accounts)
2. Kişisel Emeklilik Planları (Roth Individual Retirement Accounts-ROTH-IRA)
3. Basitleştirilmiş Emeklilik Planları (Simplified Employee Pension-SEP-IRA)
4. Çalışanları Tasarrufa Yöneltilme Amaçlı Emeklilik Planları (Savings Incentive Match Plans For Employees-SIMLE-IRA)
5. 401 (K) Planları
6. Serbest Meslek Sahipleri Emeklilik Planları (Keogh Plan)

⁸³ Frank J. Faozzi, Franco Modigliani, **Capital Markets Institutions and Investments**, Prentice-Hall, USA, 1992, p.105.

⁸⁴ Erol, Yıldırım, **a.g.e.**, s.173.

3.3.1.1.2.1. KİŞİSEL EMEKLİLİK PLANLARI (IRA)

Katkı payı esaslı emeklilik planlarında, ABD’de yetki belgesine sahip olan bankalar, finansal kurumlar, hayat sigorta şirketleri, gayrimenkul yatırım şirketleri ya da portföy yönetim şirketleri tarafından açılan “Kişisel Emeklilik Hesapları” ile emeklilik tasarrufu yapılmaktadır. IRA kişisel tasarrufların kişinin emekliliğinde kullanmak üzere bir fonda biriktirilerek değerlendirilmesi için açılan bireysel emeklilik hesaplarıdır. İşveren sponsorluğunun yer almadığı kişisel emeklilik hesapları, bireysel katkılara dayanmakta olup, sistemin bünyesinde yer alan vergisel avantajlar ile bireylere emeklilik dönemlerinin finansmanında kaynak oluşturmaya yönelik planlardır.⁸⁵

Yıllık belirli bir limiti asmamak koşulu ile yılın her zamanı açılabilen IRA hesaplarının iki temel avantajı vardır. Hesaba yapılan katkıların ilgili yılda tamamen ya da kısmen gelir vergisinden düşülmesi ve bu hesaba plasmanlardan elde edilen kar payı, faiz ve sermaye kazançları hesaplardaki fonun kullanılacağı zamana kadar vergilendirilmemesidir.⁸⁶

IRA hesabını, 70,5 yasını asmamış olanlar ile hesabın açıldığı yıl boyunca vergilendirilebilir geliri olanlar açtırabilir. Hesapta biriken tasarrufları 59 yaşından önce çekmek isteyenlere, çekilen tutarın %10’u vergiye tabidir. Bu kural, sağlık, eğitim ve ev alma gibi bazı harcamalarda istisna edilmiştir. Böylece hesapların amacı dışında kullanılması önlenmek istenmiştir. 59 yaşından sonra para çekme işlemlerinde vergilendirme bulunmamaktadır. Ancak 70,5 yaşından sonra da hesaptaki parayı kullanmak zorunludur.⁸⁷

⁸⁵ Deniz Derelioğlu, **Dünyada Özel Emeklilik Fonu Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler**, Ankara, SPK Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, , Rota Yayın, 2001, s.21.

⁸⁶ G. A. Mackenzie, Philip Gerson and Alfredo Cuevas, **Pension Regimes And Saving**, Washington D.C., International Monetary Fund, 1997, p.30.

⁸⁷ Erol, Yıldırım, **a.g.e.**, s.177.

3.3.1.1.2.2. KİŞİSEL EMEKLİLİK PLANLARI (ROTH-IRA)

ROTH-IRA hesapları da; IRA hesabı gibi çalışanların emekliliğinde kullanmak amacıyla tasarrufta bulunması ve değerlendirilmesi için açılan hesaplardır. IRA hesaplarında aranan özellikler hemen hemen ROTH-IRA hesapları içinde geçerlidir.⁸⁸

IRA ve ROTH-IRA hesapları arasındaki bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar;⁸⁹

- ROTH-IRA hesaplarında IRA hesaplarının aksine herhangi bir yasta çekme zorunluluğu yoktur.
- Kişilerin ROTH-IRA hesaplarını açabilmeleri için vergilendirilebilir bir gelire sahip olmaları gerekmemektedir. Ancak vergilendirilebilir vergi geliri olmasa bile nafaka alanlar, kendi isinde çalışanlar, ortaklık paylarına sahip olanlar ve part time ve full time çalışanlar da bu hesabı açabilirler.
- IRA ve ROTH-IRA hesapları arasındaki en önemli fark, IRA hesaplarına yapılan katkılar ve bu birikimlerin gelirleri bu hesaplardan çekim yapılınca kadar vergilendirilmezken, ROTH-IRA hesaplarına yapılan katkılar gelir vergisinden istisna edilmemekte ve ilgili yılda gelir vergisine tabi tutulmaktadır.

3.3.1.1.2.3. BASİTLEŞTİRİLMİŞ EMEKLİLİK PLANLARI

Çalışanları ve kendilerine ait herhangi bir emeklilik planı bulunmayan küçük işyeri sahiplerine SEP-IRA emeklilik hesabı ile vergi avantajlarını kullanarak basitleştirilmiş bireysel emeklilik hesaplarına katkıda bulunabilirler. Bu planlarda yer alan çalışanların; 21 yasından büyük olması, son beş yılın en az üç yılını ilgili işyerinde çalışarak geçirmesi ve 1999 yılı itibariyle işverenden en az 400 dolar ücret elde etmesi gerekmektedir. İşverenler bu şartları daha da genişletebilirler ama daraltamazlar. Sadece yabancı işçiler ile sendikalı işçiler bu planlara dahil olamazlar. İşveren tarafından çalışan adına yapılan katkı, çalışanın yıllık gelirinin %15'i, 30.000

⁸⁸ A.e., s.180.

⁸⁹ A.e., s.180-181.

\$'ı geçmeyecek şekilde çalışanın hesabına aktarılabilir. İşveren bu katkıları yer yıl yapmak zorunda değildir. Çalışan eğer isterse kendi adına da ekstra katkılarda bulunabilir. İşverenin katkıları da gelir vergisinden istisna sayılmıştır.⁹⁰

3.3.1.1.2.4. ÇALIŞANLARI TASARRUFA YÖNELTME AMAÇLI EMEKLİLİK PLANLARI

Çalışanları tasarrufa yöneltme amaçlı emeklilik planları (SIMLE-IRA), yıllık 5.000 \$ veya daha fazla gelir elde eden 100'den az işçi çalıştıran, sponsorluk yaptığı ve herhangi bir emeklilik planı bulunmayan kuruluşlara yönelik hazırlanmıştır. Çalışanların SIMLE-IRA hesaplarına katılabilmeleri için; emeklilik planının açılmasından iki yıl öncesine kadar ve içinde bulunulan yılda da işverenden en az 5000 \$ maaş alması gerekmektedir. Ayrıca da bu planlara katılmak için herhangi bir yas sınırlaması getirilmemiştir. 70,5 yaşındaki bir kişi, eğer çalışıyorsa bu plana dahil olabilir.⁹¹

3.3.1.1.2.5. 401 (K) PLANLARI

401(k) Planları; İşverenler tarafından sponsorluğu yapılan gönüllü nitelikteki emeklilik planlarıdır. Bu plan çerçevesinde işverenler, çalışanların ücretlerinden belirli bir tutarı belirli dönemlerde bir emeklilik fonunda değerlendirmek üzere kesmektedir. Adını Vergi Kanunu'nun konuyu düzenleyen maddesinden alan plan, 1978 yılında düzenlenmiş asıl gelişimini 1981'de göstermiştir. Bu planların tercih edilmesindeki temel etken, çalışanların birikimlerini hangi konuda değerlendirebileceği konusunda esneklik göstermesidir.

401(k) planlarına çalışanların ücretlerinden yapabilecekleri katkı, yılda belli bir tutarı geçmemektedir. Bu tutar 2003 için 12.000 \$'dır⁹² ve enflasyona karşı endekslenmiş olup her yıl artmaktadır. Bu hak kullanıldığında çalışanın gelirine katkı yaptığı kısmı o yıl gelir vergisine tabi tutulmamaktadır. Tahsil edilen bu katkı payları

⁹⁰ A.e., s.181-182.

⁹¹ A.e., s.183-184.

⁹² A.e., s.187.

ve nemaları, emeklilik sisteminden çıkış yapılan yıla kadar vergilenmemektedir. Emeklilikte çekildiğinde ise kendisi ve neması gelir vergisine tabi olmaktadır. Dolayısıyla 401 (k) planına yapılan katkıların kendileri ve nemaları çekilecekleri yıla kadar vergiye tabi tutulmamaktadır.⁹³ Çalışanların emeklilik hesaplarından 70,5 yaşına geldikleri zaman birikimler çekilebilmektedir. Eğer 59,5 yaşından önce birikimleri çekme durumu gerçekleşir ise %10 vergi alınmaktadır. Bunun istisnası, vefat, maluliyet, eğitim, sağlık ve benzeri durumlarda söz konusudur.⁹⁴

401 (k) emeklilik planına katılıp katılmamak genellikle çalışanların gönüllü tercihlerine bırakılmıştır. Ancak 401 (k) emeklilik programları zaman içinde çok parlak bir gelişme göstermiş ve 2008 yılı itibarıyla 49,8 milyon aktif katılımcıya ulaşmıştır ve 2,3 trilyon \$ fon birikimi yaratmıştır.⁹⁵

Tanımlı katkı esasına dayanan 401 (k) emeklilik planlarının bir önemli avantajı da, işveren destekli emeklilik programlarından farklı olarak herhangi bir ceza ödemek zorunda kalmaksızın emeklilik birikimlerini bir başka plana aktarabilmesidir. Böylece, çalışan kişinin kendi fonlarının yatırım alanları ile ilgili karar verme ve tercihte bulunma hakkı vardır.⁹⁶

401 (k) emeklilik planlarına yönelik en ciddi eleştiri, vergi avantajı sağlanarak güçlendirilen bu programların genellikle yüksek gelirli grupların daha yüksek emekli gelirine sahip olmak için katıldıkları programlar olduğu ve uygulamanın yüksek gelirli gruplarına doğru gelir transferi sağladığı”, iddiasından gelmektedir. Nitekim 2006 yılı verileri; bu amaçla yapılan vergi teşviklerinin tutarının 113 milyar dolara ulaştığını, sağlanan teşviklerin % 70’inden de en yüksek gelirli % 20 lik grubun yararlandığını ortaya koymuştur.⁹⁷

⁹³ Korkmaz v.d., **a.g.e.**, s. 91.

⁹⁴ Erol, Yıldırım, **a.g.e.**, s.187.

⁹⁵ Jack Van Derhei, Sarah Holden and Luis Alonso, “401(k) Plan Asset Allocation, Account Balances, and Loan Activity in 2008”, **EBRI, Employee Benefit Research Institute**, No: 335, October 2009, p.5 (çevrimiçi), http://www.ebri.org/pdf/briefspdf/EBRI_IB_10-2009_No335_K-Update.pdf, 15 Nisan 2010.

⁹⁶ Alper, **a.g.e.**, s. 16.

⁹⁷ Teresa Ghilarducci, and Christian E Weller, **Employee Pensions: Policies, Problems, and Possibilities**, Editör: Teresa Ghilarducci and Christian E. Weller, First Edition, United State of America, LERA, Labor and Employment Relations Association, 2007, p.2.

3.3.1.1.2.6. SERBEST MESLEK SAHİPLERİ EMEKLİLİK PLANLARI (KEOGH PLAN)

ABD Kongre üyesi Eugene Keogh, bu planların kabul edilmesinde önemli bir rol üstlendiği için Keogh Planları olarak adlandırılmaktadır. Bağımsız çalışan esnaf ve zanaatkârlara getirilen vergi teşvikleriyle emeklilik tasarruflarında bulunmaları amaçlanmıştır. İşverenler bu plana ödedikleri katkı paylarını limitler dâhilinde gider olarak yıllık kazançlarından indirebilirler.⁹⁸

Amerika’da özel emeklilik sistemlerini incelendiğinde, her meslek grubunu içine alan özel planların dizayn edildiğini görülmektedir. Amerika’da özelleştirme yanlıları, özel emeklilik sistemlerini savunurken sıklıkla vurguladıkları nokta; kişilerin sermaye piyasasına girmeleriyle ve özellikle hisse senetlerine yapacakları yatırımlarla daha yüksek kazanç ve emeklilik geliri elde edebileceklerini savunmaktadırlar. Özelleştirme taraftarlarının ikinci hareket noktası ise, mevcut kamu emeklilik sistemin etkin çalışmadığına yöneliktir. Amerikan vatandaşlarının ücretlerinden kesilen primlerin etkin değerlendirilmediği, sistemin özelleştirilmesi halinde, aynı miktarda prim ödeyen insanların daha yüksek emeklilik gelirine sahip olacağı, bu nedenle, zorunlu sosyal güvenlik sisteminin Amerikan vatandaşları için “iyi bir anlaşma” olmadığı görüşü oluşturmaktadır.⁹⁹

Özelleştirme karşıtları ise, özellikle bireylerin sermaye piyasaları hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması durumunda piyasada meydana gelen dalgalanmaların olumsuz etkilerinden kurtulamayacaklarını vurgulamaktadırlar. Buna ilave olarak da, sosyal güvenlik sistemi Amerikan toplumunun kendi ihtiyaçları için yarattığı, millet olma ve bir arada yaşama duygusunu güçlendirici bir etkiye sahip olan, kriz dönemlerinde sağladığı yardımlar ve istikrara olan katkısı nedeniyle toplumsal dayanışmanın somut örneklerinden biridir. Bu da sosyal güvenlik sistemini, Amerikan toplumu için vazgeçilmez olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca mevcut sosyal güvenlik sisteminin % 1’in altındaki yönetim masrafları ile alternatif olarak

⁹⁸ Erol, Yıldırım, **a.g.e.**, s.188-188.

⁹⁹ Alper, **a.g.e.**, s.22.

sunulan diğer yöntemlerden çok daha ucuza sosyal güvenlik garantisi sağladığına yöneliktir. Sosyal güvenlik sistemi, özel sektörden farklı olarak kişinin kendisinin yanı sıra, eş, çocuk ve ebeveynlerine de koruma garantisi sağlamaktadır. Sistem sadece emeklilik için değil, aynı zamanda insanların prim ödeyerek, özel sigortadan almakta zorlanacakları malullük ve ölüm halleri için de koruma sağlayan iyi bir anlaşma olduğunu ileri sürülmektedir.¹⁰⁰

3.3.2. ŞİLİ: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE MARJİNAL BİR UYGULAMA

Şili’de 1924 yılında sosyal güvenlik sisteminin kurulmasıyla, Latin Amerika’daki diğer ülkelere öncülük etmiştir. 1924’de oluşturulan sosyal güvenlik sistemi sırasıyla üç evre geçirmiştir. İlk evresi 1924–1970 yıllarında Bismarck Modeline dayalı mesleki sosyal sigorta sistemi oluşturulmuştur. Bu dönemdeki sosyal güvenlik sistemi, daha çok mavi yakalı işçiler için hastalık, maluliyet ve yaşlılık hallerinde koruma garantisi sağlamak üzere, İşçi Sosyal Güvenlik Fonu adı altında kurulmuştur. 1925 yılından sonra sistem kapsamını genişletmeye başlamış ve kamu çalışanları, özel sektör çalışanları ve gazeteciler için de sosyal güvenlik fonları oluşturulmuştur.¹⁰¹ Şili sosyal güvenlik sisteminin ikinci evresi ise, 1970–1980 yıllarında Beveridge modelini sunan evrensel sosyal güvenlik sistemi geliştirilmiştir. Üçüncü evre ise 1980 yılında sonra bireysel hesaplara dayalı, özel emeklilik sistemine geçilmiştir.¹⁰²

1980 öncesi Şili kamu emeklilik sistemine baktığımızda; 1924’den 1950’lerin ortalarına kadar üç temel emeklilik fonu, çalışanların emeklilik faydalarını sağlamaktadır. Bunların dışında polis ve askerler için de ayrı emeklilik sistemleri bulunmaktadır. Fakat zaman geçtikçe bunların dışında başka kamu emeklilik sistemleri de geliştirilmiş ve 1970’lerin sonuna gelindiğinde Şili’de 150 adet farklı

¹⁰⁰ A.e.

¹⁰¹ Tuncay, a.g.e., s.5.

¹⁰² Alberto Arenas de Mesa, v.d., “The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey”, **Population Aging Research Center, PARC Working Papers**, University of Pennsylvania, July 2006, p.4 , (çevrimiçi), <http://rider.wharton.upenn.edu/~prc/PRC/WP/PRC%20WP9-2006.pdf>, 15 Nisan 2010.

emeklilik rejimi ve 35 farklı sosyal güvenlik kurumu bulunmaktadır.¹⁰³ Bu sosyal güvenlik kurumlarında 1979 yılına gelindiği zaman, 2.291.183 çalışan yer almakta¹⁰⁴ ve bu var olan yapı ise toplam nüfusun %75'i kapsamaktadır.¹⁰⁵

O dönemde sosyal güvenlik kurumları arasında, sağlanan garantinin seviyesi bakımından da büyük farklılıklar vardı. Öte yandan, aktif/pasif sigortalı oranının bozulması, sistemin büyük ölçüde devletin finansman desteği ile yürümesine yol açtı ve bu destek bir yıldan diğerine hızla artma eğilimi içinde olduğu iddia edildi. Tablo 25'de görüldüğü gibi Şili'de 1981 reformu öncesinde sosyal güvenlik sisteminin bütçe açığı 318,8 milyon peso ve GSMH'nın %1,7'sine denk gelmektedir.¹⁰⁶

Tablo 25: Şili'de 1980 Öncesi Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelirleri, Giderleri Ve Bütçe Açıklarını Değeri, (milyon Peso) GSMH'ya Oramı (%)

	Gelirler	Harcamalar	Bütçe Açığı	Gelirler	Harcamalar	Bütçe Açığı
Yıl	Milyon Peso			GSMH %		
1974	331.523	698.866	354.342	3	6,2	3,1
1975	310.985	422.261	111.276	3,4	4,6	1,2
1976	360.509	662.877	302.369	3,4	6,2	2,8
1977	454.651	831.933	377.282	3,6	6,7	3
1978	556.642	1.027.681	471.039	3,7	6,8	3,1
1979	937.063	1.241.874	304.811	5,2	6,9	1,7
1980	1.017.362	1.336.172	318.81	5,5	7,2	1,7

Kaynak: Alberto Arenas de Mesa, v.d., “The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey”, **Population Aging Research Center, PARC Working Papers**, University of Pennsylvania, July 2006, p.33.

Askeri hükümet 01.05.1981 tarihinde aldığı bir kararla 1983'den başlamak üzere emeklilik sisteminin özelleştirilmesine karar verdi. Bu kararla Şili, kamu emeklilik sistemin yerine, tamamen bireysel tasarruf ve fonlama esasına dayanan,

¹⁰³ A.e.

¹⁰⁴ Tuncay, a.g.e., s. 5.

¹⁰⁵ Uşun, a.g.e., s.98.

¹⁰⁶ Arenas de Mesa, v.d., a.g.e., p.33.

özel sektör tarafından idare edilen yeni bir sosyal güvenlik sistemi getirildi.¹⁰⁷ Yeni sistemin bireyler yönünden kapsamı dört ayrı biçimde düzenlenmiştir:¹⁰⁸

- Zorunlu olarak yeni sisteme geçmesi gereken bireyler; 1982 yılı ve sonrasında ilk defa kamu ya da özel sektörde bağımlı çalışmaya başlayanlardır. Bu çalışanların yeni sisteme kayıt olması ve prim ödemeleri zorunlu tutulmuştur.
- Yeni sisteme geçiş aşamasında 45 yaşın altında olan bağımlı çalışanlara tercih hakkı verilmiştir. Bu niteliği taşıyan bireylere isterlerse yeni sisteme geçme isterlerse eski sistemde kalma konusunda 1986'nın Mayıs'ına kadar bir tercih yapma hakkı tanınmıştır.
- Geçiş sırasında 45 yaşın üzerinde olan bağımlı çalışanların eski sistemin kapsamında kalmaları zorunlu tutulmuştur. Ayrıca silahlı kuvvetler ile emniyet örgütünde çalışanların eski sistemdeki statülerine dokunulmamış, böylece eski sistemde kalmaları sağlanmıştır.
- Serbest çalışanlar ise eski sistemin kapsamında kalmaksızın yeni sisteme geçme konusunda zorunluluk getirilmemiştir.

Ancak, kapsam bakımından ortaya çıkan geçici bir istisna durumu daha vardır. Yeni sistemin ilk kurulduğu yıllarda 10.000'in üzerinde çalışanın yeni sisteme geçerken finansal bakımdan zarar uğradığı belirlenmiştir. Bu durum karşısında çıkarılan yasalarla bu bireylere isterlerse eski sisteme dönme tercihi yapmalarına bir kerelik izin verilmiştir.¹⁰⁹

Mevcut durumda Şili'de eski ve yeni sistem halen birlikte devam etmektedir. Şili de dağıtım esasına dayalı kamu sosyal güvenlik sistemi, son sigortalısına olan yükümlüklerini yerine getirdikten sonra tamamen sona erecektir. Yani reform sonucunda ortaya çıkan yeni durum mevcut emeklileri etkilememiştir. Yeni sisteme

¹⁰⁷ Tuncay, **a.g.e.**, s. 3-4.

¹⁰⁸ Recep Kapar, "Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 1999, s.167-189.

¹⁰⁹ Çağatay Ergenekon, **Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler**, İstanbul, İ.M.K. B. Yayınları, 1998, s.84-85.

geçişleri teşvik etmek amacıyla, kamu emeklilik sisteminden özel emeklilik sistemine geçen sigortalılar için cazip düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemelerden ortaya çıkan maliyetler de devlet tarafından karşılanmıştır. Ayrıca kamu ve özel sektörde çalışan ve 45 yaşının altında olanlara kamu ya da özel emeklilik sistemine geçme hakkı tanınmıştır. Ancak yeni sisteme geçenlere eski sistemde kalanlara oranlara daha cazip teşvikler yapılmıştır. Bu teşvik ise; kamu sosyal güvenlik sistemine yaptıkları katkıları “geçmiş dönem hizmet karşılığı bonolar” olarak adlandırılan uzun vadeli %4 reel faizli devlet tahviline dönüştürülmüştür. Bu tahviller aynı zamanda ikincil piyasada da işlem gördüğünden, bir anlamda erken emeklilik olanağı da sağladığı belirtilebilir.¹¹⁰

Tüm bu düzenlemelere rağmen eski sistemde bulunan aktif çalışanların 2025 yılında ve eski sistemden emekli maaşı alanların da 2050 yılında sona ereceği yaklaşık olarak tahmin edilmektedir.¹¹¹ Bu arada, eski sistem içinde olanları, yeni sisteme geçmek istemeleri için teşvik edici ve hatta zorlayıcı önlemler alınmış, bu geçişten dolayı ortaya çıkan maliyeti de devlet üstlenmiştir. Nitekim gerek eski aylıkların ödenmesi gerekse yeni sisteme geçenlerin geçmiş sigortalılık süresi ile ilgili yükümlülüklerini üstlenen devlet, ağır bir mali yük altına girmiş, reform sonrası on yıllık dönemde GSYİH’nın %4-5’ini bu amaçla kullanmıştır. Gelişmeler olumlu şekilde devam ederse, bu yükün 2010 yılında %2,4 seviyesine düşmesi beklenmektedir.¹¹²

3.3.2.1. ŞİLİ’DE EMEKLİLİK SİSTEMİNİN YAPISI

Şili’de yeni özel emeklilik sisteminde kişinin emeklilik hakkını kazanabilmesi için, en az 20 yıl çalışmış olması gerekmektedir. Ayrıca asgari emekli olma yaşı da erkekler için 65, kadınlar için de 60 olarak belirlenmiştir. Devlet bu kriterleri elde eden kişilere asgari düzeyde de emekli maaşını garanti etmektedir.¹¹³ Çalışanlar,

¹¹⁰ Jose Pinera, “Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile”, **The Cato Journal**, Vol:15, No:2-3, (çevrimiçi), <http://www.cato.org/pubs/journal/cj15n2-3-1.html>, 12 Nisan 2010.

¹¹¹ Arenas de Mesa, v.d., **a.g.e.**, p.12.

¹¹² Tuncay, **a.g.e.**, s.4.

¹¹³ Nichols Barr, **Reforming Pensions: Myths, Trust and Policy Choices**, IMF Working Paper, p.44.

çalışma hayatları boyunca işverenleri kanalıyla özel emeklilik hesaplarına maaşların %10'u kadar katkı yapmaktadırlar. Çalışma hayatları boyunca bu ödemeyi yaparlarsa son maaşlarının yaklaşık %70'ni emekli maaşı olarak alma hakkını elde edeceklerdir.¹¹⁴

Şili'de emeklilik planları, sadece bu amaca yönelik olarak uzmanlaşan “Emeklilik Fonları Yönetimi- Administradoras de Fondes de Pensiones-AFP” olarak adlandırılan ve her biri sadece bir emeklilik fonu yönetebilen işletmeler kanalıyla yapılmaktadır.¹¹⁵ Şili'de bireysel ve özel emeklilik sigortasının temel uygulayıcıları olan bu kurumlar, çalışanların katkılarını seçtikleri fonlarda değerlendirmektedirler. AFP'lerin kuruluşu ise devlet tarafından koordine edilmekte ve denetimi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, özerk olan bir kurum tarafından yapılmaktadır.¹¹⁶

Yeni yapı, bireysel tasarruf sistemi üzerine kurulmuştur. Her sigortalı adına banka tasarruf hesabına benzer biçimde bir sosyal güvenlik tasarruf hesabı açılmakta; sigortalının ödediği katkılar ve bu katkılarının oluşturduğu fonların getirisi söz konusu hesapta toplanmaktadır.¹¹⁷

Şili'de yeni sistemde çalışanlar aylık kazançlarını %10'nu emeklilikleri için katkı yapmak zorundalar, buna ek olarak da gene maaşlarının %2 ya da %3'nü vefat ve maluliyet sigortaları için katkı yapmaları gerekmektedir. Bu katkılar da AFP'lere işverenler tarafından yönlendirilmektedir.¹¹⁸ Çalışanlar bu zorunlu katkı oranından ödeme yapma yanında, isterlerse daha fazla emekli geliri sağlamak ya da erken emekli olmak için ücretlerinin %10'unu seçtikleri AFP'deki zorunlu kişisel hesaplarına yatırabilirler. Bu biçimde oluşturulan tasarruflar ve bu tasarrufların

¹¹⁴ June O'Neill v.d., **Social Security and Its Discontents**, Edited by Michel D. Tanner, Washington, Cato Institute, 2004, p.190.

¹¹⁵ Karl Borden, “Dismantling The Pyramid: The Why and How Privatizing Social Security”, **The Cato Project on Security Privatization**, SSP No:1, 14 August 1995, (çevrimiçi), <http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp1.html>, 12 Nisan 2010.

¹¹⁶ Kapar, **a.g.e.**, s.177.

¹¹⁷ Yıldırım Beyazıt Önal, **Sosyal Güvenlik Bağlamında Özel Emeklilik Fonları, Avrupa Birliği Ülkeleri, Diğer Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Fonu Model Önerisi**, Milli Reasürans Türk A.Ş., Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, İstanbul, 1999, s.50.

¹¹⁸ Arenas de Mesa, v.d., **a.g.e.**, p.11.

getirisi vergiden muaf tutulmaktadır. Ancak bu tasarruflar emeklilik döneminden önce de çekilememektedir.¹¹⁹

AFP'ler, katkıları toplamakta, fon yönetimi hizmeti vermekte, bireysel emeklilik hesaplarının kayıtlarını tutmakta, yatırımlar ve faaliyet giderleri hakkında yetkili kamu otoritelerini düzenli olarak bilgilendirmekte, hesap sahiplerine hesaplarının durumu ile ilgili yılda üç kez yazılı bilgi vermektedirler. Ayrıca, AFP'lerin hesap sahipleri için malûliyet ve ölüm risklerine karşı grup sigortası yaptıрма zorunluluğu da bulunmaktadır.¹²⁰ Tabi ki bu sigorta çalışanların %3'lük primleri ile finanse edilmektedir.

AFP'lerin sistemdeki en önemli işlevi, çalışanların ödedikleri katkılardan oluşan bireysel tasarruf fonlarını yönetmeleri ve bu fonlara getiri sağlamalarıdır. AFP'ler fonları yönetirken yasal bir sistemle belirlenmiş kurallara uymak zorundadırlar. Örneğin, çalışanların ücretlerinden işverence kesilen emeklilik katkıları AFP'deki bireysel hesaplara yatırıldıktan sonra 2 gün içinde verimli alanlara yatırılmak zorundadır.¹²¹ Sistemin genel karakteristiği Tablo 26'da özetlenmiştir.

Tablo 26: Şili Yeni Emeklilik Sisteminin Karakteristiği

Sistem	Katkı Oranı	Fayda	Yönetim	Emeklilik Fon Yöneticileri	Asgari Fon Performansı	Asgari Emekli Maaşı
Bireysel	%10	Fayda Tanımlı Değil	Bireysel	AFP	Değişken	112–133 \$, 20 yıl katkı yaptıktan sonra

Kaynak: Mehdi Ben Braham , “Structural Pension Reform: The Chilean Experience”, **Networks Financial Intitute At Indiana State University Working Paper**, 2007-WP–20, October 2007, p.6, (çevrimiçi), http://www.networksfinancialinstitute.org/Lists/Publication%20Library/Attachments/89/2007-WP-20_Ben%20Braham.pdf, 20 Nisan 2010.

¹¹⁹ Kapar, **a.g.e.**, s.180.

¹²⁰ Çağatay Ergenekon, **Emekliliğin Finansmanı: Global Uygulamalar Işığında Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Modeli Önerisi**, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri 2000, Dünya’da Özel Emeklilik Fonları Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler Konulu Bilimsel Eser Yarışması, Birincilik Ödülü, İstanbul, 2001, s.132.

¹²¹ **A.e.**, s.97.

Ancak Şili'deki yeni sistemde devletin sosyal yönlü harcamaları bütünüyle ortadan kaldırılmamıştır. Devlet bazı koşulların gerçekleşmesi şartıyla bireylere gelir sağlama yükümlüğüne devam etmiştir. Bu gelirlerin özelliği, karşılıksız olarak doğrudan devlet bütçesinden karşılanmasıdır. Yeni sistem içinde devletin gelir sağlayıcı rolü iki biçimde gerçekleşir. Bunlar asgari emeklilik aylığı ve sosyal yardım geliridir. Bu işlev yeni sistem içinde en altta yer alan grup ile yeni sisteme hiç dahil olamamış gruplara yöneliktir. Bunlar¹²²:

- Asgari Emeklilik Aylığının Sağlanması: 65 yaşını geçen erkekler ve 60 yaşını geçen kadınlar AFP'deki birikimleri devletçe belirlenen asgari emeklilik aylığını sağlamaya yetmiyorsa, 20 yıl katkı yatırmış olma koşuluyla, asgari emeklilik aylığı almaya hak kazanırlar. Alınan bu asgari emekli aylığı, önce AFP'deki bireysel birikimleri tükeninceye kadar AFP'den alırlar. Bu birikimler tükendikten sonra, devlet kamu gelirlerinden karşılayarak bu bireylere asgari emeklilik aylığı sağlar.
- Sosyal Yardım Geliri: Sosyal yardım geliri de devlet bütçesinden karşılanır. Yeni sistemde bağları en zayıf grupları kapsar. Bu geliri alanlar, hiçbir aylığa hak kazanamamış olan 65 yaşın üzerindeki yaşlılar, hiç katkı yapmamış olanlar, bir süre katkı yapmış ancak emekli olma koşulunu sağlayamamış olanlar ve malullük aylığına hak kazanamayan 18 yaşın üzerindeki malul bireylerdir. Bu kişilere yapılan sosyal yardım miktarı devlet tarafından belirlenmektedir.

3.3.2.2. EMEKLİ OLMA KOŞULLARI

Yeni sistem, sadece yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Kadınlarda 60, erkeklerde ise 65 yaş, emekli aylığı hak kazanmak için şart olmakla birlikte, eğer kişisel tasarruf hesabında yeterli fon oluşmuşsa, mesela devletin garanti ettiği seviyenin %110 ve daha fazlası birikmişse, erken emekli olma şansı vardır. Devletin garanti ettiği asgari aylığa hak kazanmak için 20 yıl çalışma şartı aranmaktadır. Ayrıca, çalışma gücünü en az üçte iki oranında

¹²² Kapar, a.g.e., s.184–185.

kaybedenler de, malullük halleri Merkezi Sağlık Komisyonu tarafından onaylanmak şartıyla aylık almaya hak kazanabilmektedirler. Sigortalının ölümü halinde, dul eşi, çocukları ve annesi hak sahibi olabilmektedir. Emekli olma şartını yerine getiren sigortalılar, kendi adına birikmiş fonu emekli aylığı şeklinde alabileceği gibi, yıllık olarak da alabilir. Aylık alınması halinde kalan miktarın getirisi dikkate alınarak her yıl yeniden aylık hesabı yapılmaktadır. Yıllık gelir tercih edilmesi halinde ise biriken paralar bir özel sigortaya devredilmektedir.¹²³

3.3.2.3. YENİ EMEKLİLİK SİSTEMİNİN GETİRDİKLERİ

1981 yılında gerçekleştirilen reform ile Şili, tanımlanmış katkı ve fonlama esaslı, bireysel hesaplara dayanan yeni bir emeklilik sistemine geçiş yapmıştır. Bu nedenle Şili yeni sisteme ilişkin 30 yıla yakın bir deneyime sahiptir. Bu deneyim de bize emeklilik reformuna ilişkin avantajlar ve dezavantajlar noktasında, net göstergelerle geri bildirimler içermektedir.¹²⁴

Yeni sistemin avantajlarını aşağıda belirtilmiştir.

1. Fon Yaratma Kabiliyeti: Reform sonrası, emeklilik fonları Şili ekonomisi için önemli bir aktör haline gelmiştir. Fonların GSMH içerisindeki gelişimi yıllar itibarıyla gözle görülür bir artış kaydetmiştir.¹²⁵ Şili’de reformun 15. yılında özel emeklilik fonlarında biriken değer 25 milyar \$ ve bu miktar GSMH’nın yaklaşık %40’na denk gelmekteydi.¹²⁶ Reformun 21. yılında ise özel emeklilik fon büyüklüğü 40 milyar \$’a yükselmiş ve GSMH’nın %55’ine denk gelmiştir.¹²⁷ 2009 yılında ise Şili’deki emeklilik fonları GSMH’nın %66’sına ulaşmıştır.¹²⁸ Bu gelişimi

¹²³ Tuncay, **a.g.e.**, s.6–7.

¹²⁴ Mehdi Ben Braham, “Structural Pension Reform: The Chilean Experience”, **Networks Financial Intitute At Indiana State University Working Paper**, 2007-WP–20, October 2007, p.7, (çevrimiçi), http://www.networksfinancialinstitute.org/Lists/Publication%20Library/Attachments/89/2007-WP-20_Ben%20Braham.pdf, 20 Nisan 2010.

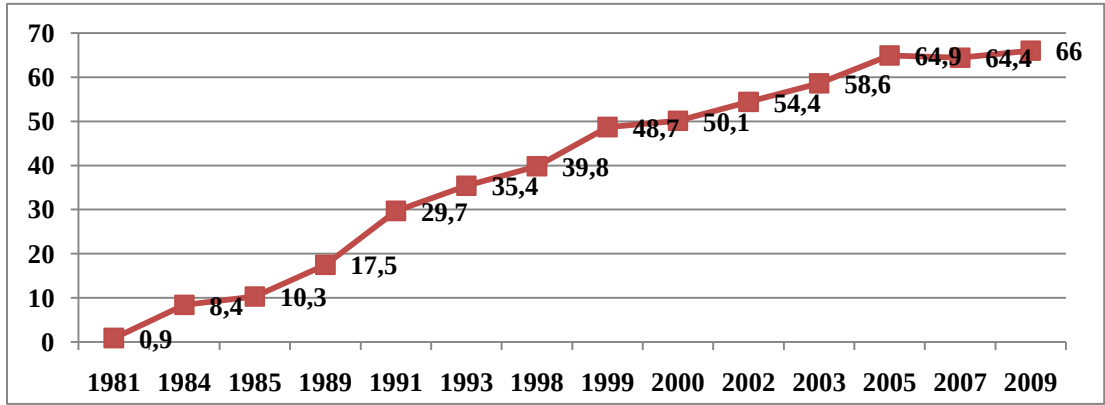
¹²⁵ **A.e.**, s.20.

¹²⁶ Pinera, **a.g.e.**

¹²⁷ O’neill, v.d., **a.g.e.**, p.190.

¹²⁸ Javier Alonso, v.d., “A balance of Pension Funds Infrastructure Investments: The Experience in Latin America”, **BBVA Working Paper**, Economic Research Department No: 10/03, p. 109, (çevrimiçi), http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1003_tcm346-215241.pdf?ts=2342010, 23 Nisan 2010.

Grafik 7 üzerinden net bir şekilde görülmektedir. Şili’de emeklilik fonlarındaki bu gelişimi diğer Latin Amerika ve Avrupa ülkelerini de etkilemiştir. Arjantin 1994’de, Peru 1993’de ve Kolombiya’da 1994’de benzer reformları hayata geçirilmiştir.¹²⁹ Hatta Ocak 2001’de İsveç, sosyal devletin simgesi, bile çalışanların bordroları üzerinden aldığı %18,5 sosyal güvenlik priminin % 2,5’luk kısmının özel emeklilik hesaplarına yönlendirilmesine izin vermiştir.¹³⁰



Grafik 7: Şili’de Emeklilik Fonlarının GSMH Oranı (%)

Kaynak: Arenas de Mesa, v.d., **a.g.e.**, p.34; Braham, **a.g.e.**, p.20; Klaus Schmidt-Hebbel, Mandatory Pension Funds in Europe: What is their Future?, **FIAP Seminar on Investments and Payouts in Funded Pensions Systems Warsaw, 28-29 May 2009**, p.32, (çevrimiçi), www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20090602/.../klaus_schmidt_hebbel.ppt, (15 Mart 2010); Alonso, v.d., **a.g.e.**, p.110.

Fakat emeklilik fonlarında gelişim sağlamış olmasına rağmen henüz Şili’deki ekonomik sorunlara çözüm bulamadığı gibi, yeni sistem bazı ekonomik sorunların da kaynağı haline gelmiştir.¹³¹ Özellikle kayıt dışı istihdam bu soruna en net örneklerden biridir.

2. Fon ve Sermaye Piyasalarının Çeşitlenmesi ve Gelişimi: 1981’de yeni emeklilik sisteminin oluşturulduğu zamanlarda, AFP’ler fon varlıklarının %28,1’ni devlet kağıtlarına, %71,3’ü ise mevduata yatırım yapmaktaydı. 2003 yılına gelindiğinde aynı yatırım aracına %26,3 oranında yatırım gerçekleşmiştir. Yıllar

¹²⁹ Pinera, **a.g.e.**

¹³⁰ O’neill, v.d., **a.g.e.**, p.190.

¹³¹ Braham, **a.g.e.**, p.20.

içerisinde emeklilik fonlarının gelişimi, fon piyasasının gelişimine katkı sağlamıştır. Emeklilik fonları devlet kağıtları ve mevduat dışında şirket tahvillerine (%7,7), hisse senetlerine (%14,5) yatırımlar gerçekleştirmiştir. Özellikle 1990'dan sonra gerçekleşen yasal düzenleme ile emeklilik fonları yurtdışı yatırım araçlarına da yatırım yapmaya başlamıştır ve 2003 yılında AFP fonlarının %23,8'i bu fonlara yönlendirilmiştir.¹³² Bu portföy dağılımını da Tablo 27'de görülmektedir. Ancak gene Tablo 27'de görüldüğü gibi fonların sadece %14,5'i hisse senetlerine yatırım yapmıştır. Bu da fonların sermaye piyasalarında ulaşmaya çalıştığı geliştirici etkiden uzaktır.

Tablo 27: Şili'de Emeklilik Fonlarının Portföy Dağılımı (1981–2003)

Yıl	Devlet Kağıtları	Banka ve Finansal Kurum Mevduatları	Şirket Tahvilleri	Hisse Senetleri	Yatırım Fonları	Yabancı Varlıklar	Diğer
1981	28,1	71,3	0,6	0	0	0	0
1985	42,4	56	1,1	0	0	0	0,5
1990	44,1	33,4	11,1	11,3	0	0	0,1
1995	39,4	22,4	5,2	30,1	2,6	0,2	0,1
2000	35,7	35,1	4	11,6	2,5	10,8	0,2
2003	24,7	26,3	7,7	14,5	2,9	23,8	0,1

Kaynak: Alberto Arenas de Mesa, v.d., “The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey”, **Population Aging Research Center, PARC Working Papers**, University of Pennsylvania, July 2006, p.34; Mehdi Ben Braham , “Structural Pension Reform: The Chilean Experience”, **Networks Financial Intitute At Indiana State University Working Paper**, October 2007, p.35.

Yeni sistemin dezavantajlarını aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir

1. Geçiş Maliyetleri: Şili hükümeti hala eski kamu emeklilik sisteminin var olan ve gelecekteki emeklilerine, garanti ettiği emekli maaşına ödemek zorundadır. Ancak devlet bu yükümlülüklerini, eski sistemi lağvettiği için, prim gelir almaksızın kendi bütçesinden finanse etmek zorundadır.¹³³ Oysa 1981 yılında sosyal güvenlik sisteminin verimsizliği ve bütçe üzerinde yarattığı “yükten” kurtulmak için emeklilik

¹³² Arenas de Mesa, v.d., **a.g.e.**, p.34; Braham, **a.g.e.**, p.35.

¹³³ Braham, **a.g.e.**, p.7.

sistemi özelleştirilmiştir. Ancak hükümet hem mevcut eski sistemin emeklilerinin hem gelecekte bu hakkı elde edeceklerin hem de asgari emekli aylığı uygulamasının ve sosyal yardımların finansmanını bütçeden karşılamak zorundadır. O nedenle eski sistemin yarattığı bütçe sorunu hala devam etmektedir.

2. AFP’lerin Fon Yönetimleri ve Getiri Performansları: Tablo 27’de görüldüğü gibi emeklilik fonlarının gelişimi fon yönetim farklılaşmalarını da kısmen sağlamıştır. 2003 yılında AFP fonlarının %14,5’i hisse senetlerine yatırım yapılmıştır.¹³⁴ Ancak hisse senedi yatırımlarının ve şirket tahvilleri genellikle elektrik, telekomünikasyon, doğal gaz ve su sektörlerine yatırım yapmaktadır. Bu tek yönlü yatırım politikası, sermaye piyasasının gelişmesinde beklenen olumlu etkiyi yaratmadığı görülmektedir.¹³⁵ Aşağıdaki tablo da bunu göstermektedir.

Tablo 28: Elektrik, Telekomünikasyon, Doğal Gaz ve Su Sektörlerine yatırım yapan emeklilik fonlarının değeri ve oranları (29 Mayıs 2009 tarihi itibariyle)

	Hisse Senetleri		Tahviller		Toplam	
	Milyon \$	Emeklilik fonlarının %	Milyon \$	Emeklilik fonlarının %	Milyon \$	Emeklilik fonlarının %
Elektrik	5.484	5,9	2.133	2,29	7.618	8,19
Telekomünikasyon	862	0,93	325	0,34	1.189	1,27
Doğal Gaz ve Su	329	0,36	833	0,85	1.162	1,21

Kaynak: Javier Alonso, v.d., “A balance of Pension Funds Infrastructure Investments: The Experience in Latin America”, **BBVA Working Paper**, Economic Research Department No: 10/03, p. 95.

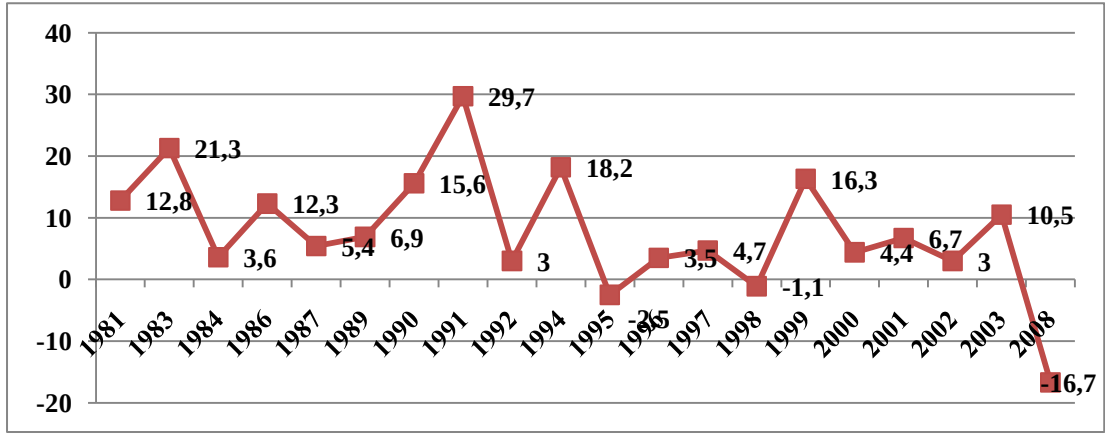
Grafik 8’de ise yıllar itibariyle emeklilik fonlarının fon performanslarını gözlemlendiğinde istikrarlı bir tablo görülememektedir. 1981–1991 yılları arasında ortalamada % 14,2, 1991–2003 yılları arasında ise % 8,7 reel getiri elde etmiştir. Ancak 1995 ve 1998 yıllarında fonlar eksi performans sergileyerek sırasıyla -%2,5 ve -%1,1 reel getiri elde etmiştir.¹³⁶ Özellikle 2008 krizinin Şili emeklilik fonlarında ciddi olumsuz etki yaptığını görülmektedir. 2008 yılında emeklilik fonlarının

¹³⁴ Arenas de Mesa, v.d., **a.g.e.**, p.34; Braham, **a.g.e.**, p.35.

¹³⁵ Tuncay, **a.g.e.**, s.8.

¹³⁶ Arenas de Mesa, v.d., **a.g.e.**, p.34.

nominal geri dönüşü -%16,7 olarak gerçekleşmiştir.¹³⁷ Sosyal güvenlik sisteminin en önemli unsurlarından biri olan emeklilik sistemi böylece piyasa koşullarında sürprizlerine terk edilmiş görülmektedir. Yani sigortalının düzenli ve yüksek oranlarda katkıda bulunması iyi bir emekli gelirini de garanti etmemektedir. Aynı zamanda üyesi olunan AFP'nin bireysel tasarruf hesabına yüksek getiri sağlaması gerekmektedir. Yüksek getiri sağlanamaz ise emekli geliri düşük olarak gerçekleşecektir. Özellikle yüksek enflasyon ve ekonomik kriz dönemleri sisteme büyük zarar verecek ve çalışanlarda büyük gelir kayıpları yaratabilecektir.¹³⁸



Grafik 8: Yıllar İçerisinde Emeklilik Fonlarının Fon Performansları

Kaynak: Alberto Arenas de Mesa, v.d., “The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey”, **Population Aging Research Center, PARC Working Papers**, University of Pennsylvania, July 2006, p.34; Mehdi Ben Braham , “Structural Pension Reform: The Chilean Experience”, **Networks Financial Intitute At Indiana State University Working Paper**, 2007-WP-20, October 2007, p.34; Solange Berstein J., “Pension System in Chile: The Effect of the Financial Crisis”, **SP Superintendencia de Pensionea, OECD/IOPS Global Forum on Private Pensions**, Rio de Janeiro, Brazil, 14–15 October 2009, p.4.

3. Kapsam Sorunu: Eski sistemin önemli sorunlarından biri de sistemin kapsam sorunu ve sosyal güvenlik prim oranlarının yüksekliği nedeni ile işsizlik ve kayıt dışı ekonomi/istihdamın yüksek olmasıydı. Yeni sistem işveren üzerinden prim yükünü almakta ve sadece işverenden iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası

¹³⁷Solange Berstein J., “Pension System in Chile: The Effect of the Financial Crisis”, **SP Superintendencia de Pensionea, OECD/IOPS Global Forum on Private Pensions**, Rio de Janeiro, Brazil, 14–15 October 2009, p.4, (çevrimiçi), www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/-3_091020-170536-377.ppt, 15 Nisan 2010.

¹³⁸ Kapar, a.g.e., s.187.

primlerini ödemesini beklemektedir. Ancak yeni sistem gene de kayıt dışı ekonomi/istihdamın ve işsizliği çözümlemede yeterli fayda sağlayamamıştır.¹³⁹

Tablo 29’da 1975 ve 2000 yılları arasında INP (National Pension Fund-Ulusal Emeklilik Fonu) yani eski kamu emeklilik sisteminin sigortalıları ve AFP yeni özelleştirilmiş emeklilik sisteminin katılımcıları yer almaktadır. Görüldüğü gibi 1975 sistem istihdamın %71,2’sini kapsamaktayken, 2000’de bu oran hem AFP hem de INC toplamı istihdamın %63,6’sına, işgücünün de %58,4’üne inmiştir.¹⁴⁰

Tablo 29: Şili’de 1975–2000 Yılları Arasında Emeklilik Sisteminin Katılımcılarının Yapısı

YIL	KATILIMCILAR/İSTİHDAM			KATILIMCILAR/İŞGÜCÜ		
	AFP	INP	TOPLAM	AFP	INP	TOPLAM
1974	v.y.	%71,2	%71,2	v.y.	%61,9	%61,9
1980	v.y.	%53,3	%53,3	v.y.	%47,8	%47,8
1985	%44,0	%12,8	%56,9	%38,8	%11,3	%50,1
1990	%50,6	%8,1	%58,7	%46,8	%7,5	%54,4
1995	%57,2	%5,5	%62,7	%53,5	%5,1	%58,6
2000	%59,4	%4,2	%63,6	%54,5	%3,9	%58,4

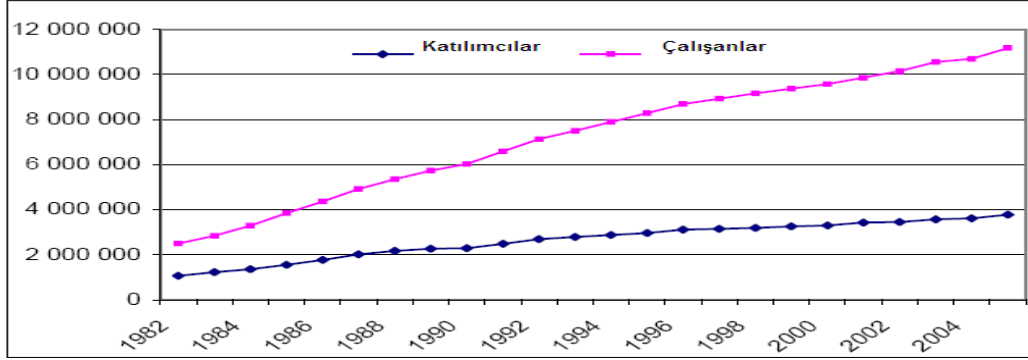
Kaynak: Alberto Arenas de Mesa, v.d., “The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey”, **Population Aging Research Center, PARC Working Papers**, University of Pennsylvania, July 2006, p.33.

Grafik 9 ayrıca önemli bir sonucu da göstermektedir. Çalışanlar ile sistemin katılımcıları arasındaki fark her geçen yıl artmaktadır. Yani işgücünün önemli bir kısmı devamlı ve/ve ya olması gereken bir şekilde sisteme katkı yapmamaktadırlar. Bunun sonucu da emeklilik dönemlerinde düşük emekli maaşıdır.¹⁴¹

¹³⁹ Kapar, **a.g.e.**, s.20.

¹⁴⁰ Arenas de Mesa, v.d., **a.g.e.**, p.33.

¹⁴¹ Braham, **a.g.e.**, p.7.



Grafik 9: Emeklilik Sisteminin Katılımcılarının ve Çalışanların Karşılaştırılması

Kaynak: Mehdi Ben Braham , “Structural Pension Reform: The Chilean Experience”, **Networks Financial Intitute At Indiana State University Working Paper**, October 2007, p.7.

1981 yılından sonra özel emeklilik sistemine üye sayısı 1,4 milyon iken 1995 yılında 5 milyona yaklaşmış, ancak düzenli prim ödeyen sigortalıların oranı zaman içinde düşmüştür. Nitekim 1983 yılında bu oran %68 iken, 1987’de %86’ya yükselmiş, bundan sonra sürekli düşerek 1990 yılında %53 olmuştur. Çalışanların yalnızca %20’si sisteme kayıt olmuş iken, %24’ü tamamen kapsam dışında kalmıştır.¹⁴² Çünkü asgari emekli aylığını aşan miktarlarda gelir almak için bireysel hesapta biriktirilmesi gereken tasarruf miktarını sağlamak oldukça güçtür ve yüksek katkı ödemeleri gerektirmektedir. Çalışanların bir kısmı devletin garanti ettiği asgari emeklilik aylığı seviyesini hak kazandıran bir tasarruf miktarına ulaştıklarında sisteme prim yatırmaktan vazgeçmektedirler. Kimi çalışanlar işverenlerle anlaşarak hiç bir şekilde prim ödememe yoluna gidebilmektedir.¹⁴³ AFP’lerde 5.500.000 bireysel emeklilik tasarruf hesabı olmasına rağmen bunların ancak 2.300.000’ünün sahibi düzenli ödemeler yapmaktadır. Yeni sistem, Şili nüfusunun %65’ini oluşturan ücretlileri kapsamına almaktadır. Ancak düşük gelirliler, kırsal kesim çalışanları ve köylüler sistem dışında kalmaktadırlar.¹⁴⁴ Ayrıca sorun sadece çalışanların prim ödemekten kaçınması değil, aynı zamanda işverenler çalışanların ücretinden özel sigorta primlerini kesip, AFP hesaplarına yatırmaları gereken primleri yatırma

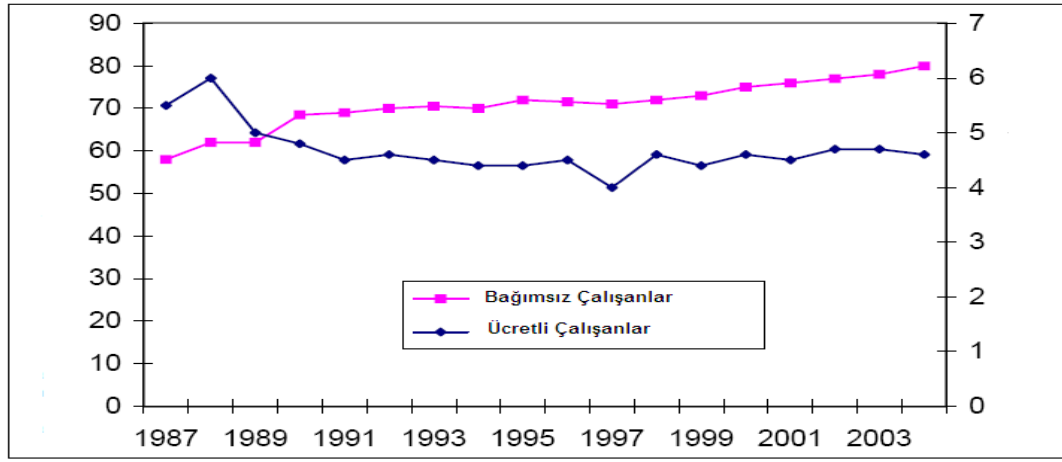
¹⁴² Tuncay, a.g.e., s.8.

¹⁴³ Ergenekon, a.g.e., s.123.

¹⁴⁴ Tuncay, a.g.e., s.8.

konusunda kötü niyetli davranabilmektedirler. Bu nedenle 150.000 işveren primleri yatırmadıkları için kamu otoritesiyle davalıdır.¹⁴⁵

Bu olumsuz durum sadece ücretli çalışanlar için değil, aynı zamanda ve belki de çok daha fazla bir şekilde bağımsız çalışanlar için de söz konusudur. Aşağıdaki Grafik 10 emeklilik sistemine katılan ücretli çalışanlarla bağımsız çalışanlarının sisteme katılım düzeyini karşılaştırmaktadır. Sol eksen ücretli çalışanların, sağ eksen ise bağımsız çalışanların katılım oranlarını göstermektedir.¹⁴⁶



Grafik 10: AFP Sisteminin Ücretli Çalışanları Ve Bağımsız Çalışanları Kapsama Oranı

Kaynak: Mehdi Ben Braham , “Structural Pension Reform: The Chilean Experience”, **Networks Financial Intitute At Indiana State University Working Paper**, October 2007, p.9.

Grafikte görüldüğü gibi bağımsız çalışanların sisteme katılım oranı %7 bile gerçekleşmemektedir. Neredeyse bağımsız çalışanların tamamı kapsam dışında yer almaktadır. Bunun en önemli nedeni, yeni sistem entegre edilirken bağımsız çalışanların bu sisteme girmesi zorunlu tutulmamıştır.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Çağatay Ergenekon, **Emekliliğin Finansmanı: Global Uygulamalar Işığında Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Modeli Önerisi**, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Eser Yarışması, İstanbul, Rota Yayınları, 2001, s.104.

¹⁴⁶ Braham, a.e., p.9.

¹⁴⁷ A.e.

4. Yönetim Maliyetlerinin Yüksek Olması: AFP'ler arasındaki yüksek rekabet pazarlama maliyetlerini arttırmaktadır. Çünkü AFP'ler kendilerinin yatırım politikaları ile farklı kılmaktansa, pazarlama aktiviteleri ile ön plana çıkmaya çalışmaktadırlar. Bu rekabet sonucunda da AFP sayıları azalmakta ve sektördeki üç AFP toplam ülke çalışanlarının %80'ini temsil etmektedir.¹⁴⁸ AFP'ler aşırı reklam ve promosyon kampanyalarına yönelerek yönetim giderlerini artırmakta ve katkılardan kesilen komisyon ve ödentilerin azalmasını güçleştirmektedirler. AFP piyasasında reklam ve promosyonun gücü, bazı firmalar üzerinde yoğunlaşma oranını yükselmektedir. Bu da yasaların tanıdığı tercih hakkını zedelemekte ve AFP değiştirmelerde bazı sorunlar yaşatmaktadır.¹⁴⁹ 1998 yılındaki bir araştırmada da yapılan masrafların %30'unun satış elemanlar için harcandığı tespit edilmiştir.¹⁵⁰ 2001 yılında özel emeklilik sisteminin yönetim masrafları % 19,61 olarak gerçekleşmiştir.¹⁵¹ Yüksek yönetim maliyetleri emeklilik fonların geri dönüşlerini olumsuz etkilemektedir.

5. Bilgi Yetersizliği: Katılımcılar emeklilik dönemleri için fonlara yatırım yapmakta ve bu fonların getirileri de onların emekli maaşlarını oluşturmaktadır. Ancak bu fonların seçiminde fertler, etkinlik ve kârlılıktan ziyade, yürütülen kampanyaların ve büyüklüğünün etkisi altında kalarak karar vermekte, çoğu zaman da kulaktan dolma bilgilerle hareket edilmektedirler. Büyük şirketler, diğer şirketlerin büyümesini engellediği ölçüde tercih hakkını sınırlamış olmaktadır. Yasal olarak mümkün olmakla birlikte, fonlar arasındaki geçişlerde de problemler yaşanmaktadır. Sistem, katılımcıların kendi bireysel hesaplarının yatırımı konusunda çok bilinçli olmalarını gerektirmektedir. Nitekim, bu alandaki boşluk nedeniyle birçok katılımcı gerek emeklilik fonunun seçiminde gerekse portföy değerlendirmesinde yetersiz bilgilerle karar vermek zorunda kalmaktadır.¹⁵²

¹⁴⁸ A.e., p.15.

¹⁴⁹ TÜSİAD, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları, 1997.s.60.

¹⁵⁰ Braham, a.g.e., p.16.

¹⁵¹ Carmelo Mesa-Lago, "Reassessing Pension Reform In Chile And Other Countries In Latin America", **International Social Security Review**, Volume: 54; Number: 4, 2002, p.11, (çevrimiçi), http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_UNRISD/Mesalago_paper.pdf, 15 Nisan 2010.

¹⁵² Tuncay, a.g.e., s.8.

Katılımcıların bu konuda bilgisizliklerinin nedenleri ise; ürünü anlamamanın zorluğu, katkı ve fayda arasındaki kopukluk, yetersiz yatırım bilgisi ve katılımcıların ilgilenmemesidir.¹⁵³

6. Cinsiyet sorunu: Kadınlar emekli oldukları zaman erkeklerden daha az emekli maaşına hak kazanmaktadırlar. Çünkü kadınların aynı pozisyonda da istihdam edilseler de daha az maaşa çalışmaktadırlar. Ayrıca kayıt dışı sektörde kadın çalışan daha fazla bulunmaktadır. Bu da kapsam dışı olma ve düşük gelirle yaşamayı mecbur kılmaktadır. Ayrıca kadınlar çocuklarını yetiştirmek için işten ayrılmak zorunda kalmakta ve çalışmadıkları için sisteme katkı yapamamaktadırlar. Kadınların yaşam beklentisi erkeklerden daha fazla olduğu için daha az emekli maaşı almak zorunda kalıyorlar.¹⁵⁴

Bu nedenle, sosyal güvenlik ilkelerini dışlayan bir sistem niteliğini taşıyan Şili emeklilik sigortası, yapısal özellikleri gereği sosyal sigorta niteliği göstermemektedir. Yeni sisteminin öne çıkan niteliği bireysel olmasıdır. Sosyal sigorta sisteminin yeniden dağıtım ve sosyal dayanışma fonksiyonları ve niteliği tasfiye edilmiş, bireyin zaman içinde bireysel hesabında biriktirdiği değer, emeklilik sonrasında yine bireysel olarak harcamasını sağlayan bir sistem kurulmuştur. Kuşakları ve aynı anda toplum içinde bulunan bireylerin yaşlılık riskine karşı kendi aralarında sağlayacakları dayanışmayı ve yeniden dağıtım sürecini ortadan kaldırmıştır. Bireyleri sosyal riskler karşısında yalnız bırakmıştır. Bu yönüyle sistem sosyal değil bireyseldir. Sistemin sosyal güvenlik niteliğini ortadan kaldıran bir diğer önemli unsur, bireyin hastalık, işsizlik, malullük gibi nedenlerle prim ödeyememesi durumunda gelir kaybına uğramasına bağlı olarak, prim ödemelerinden geri kalmakta ve ileride emekli olamama ya da düşük emekli geliri elde etme gibi sonuçlar doğurmasıdır.¹⁵⁵

¹⁵³ Solange Berstein, "The Chilean Pension System: Facts and Challenges", **Superintendent of AFP**, Chile, March, 2006, p. 10, (çevrimiçi), <http://www.oecd.org/dataoecd/29/46/36446467.pdf>, 15 Nisan 2010.

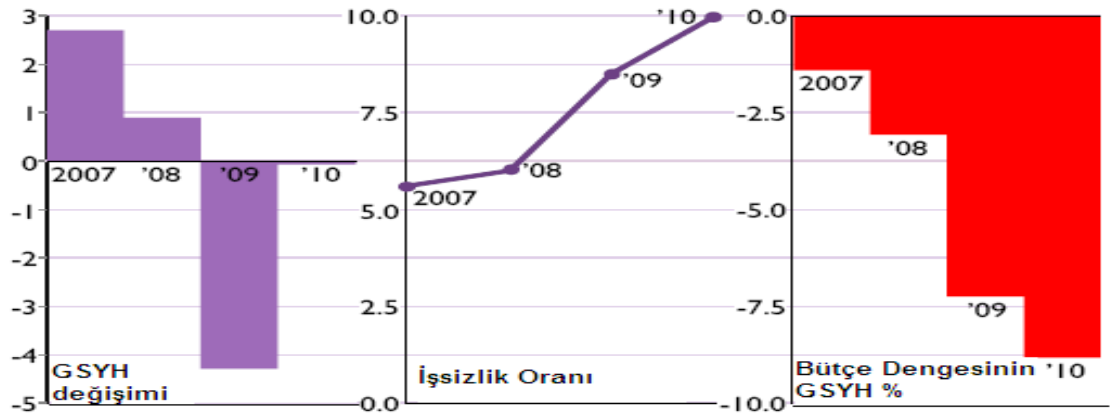
¹⁵⁴ Braham, **a.g.e.**, p.17.

¹⁵⁵ Kapar, **a.g.e.**, s.186.

3.4. KRİZİN ÖZEL EMEKLİLİK FONLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Günümüzde, küresel ekonominin etkisiyle, hiçbir ülke ve emeklilik sistemi küresel ekonomik krizin etkilerine karşı korunaklı bulunmamaktadır. Krizin etkilerine, özel emeklilik fonları açısından bakıldığında; 2008 yılında fonların %23 oranında değer kaybettiğini görülmektedir. Bunun rakamsal değeri ise 5,4 trilyon \$'dır.¹⁵⁶

2008 krizi beraberinde çok sayıda krizler üretmiştir. Bu krizler sonucunda da büyüme oranları düşmekte, işsizlik artmaktadır. Bu nedenle 2010 yılında işsizlik oranının %10'a ulaşması beklenmektedir. Ayrıca çalışan kesimde, maaşlarının azaltılması ya da düşük çalışma saatleri baskısı altındadır. Bu durum kamu emeklilik prim gelirlerini azaltmakta ancak işsizlik ve diğer faydaların talebini arttırmaktadır.¹⁵⁷



Grafik 11: Ekonomik Kriz ve Onun Mali Etkileri

Kaynak: OECD "Interim Economic Projections", **OECD, Pensions and The Crisis**, (çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26.12.2009, p.1.

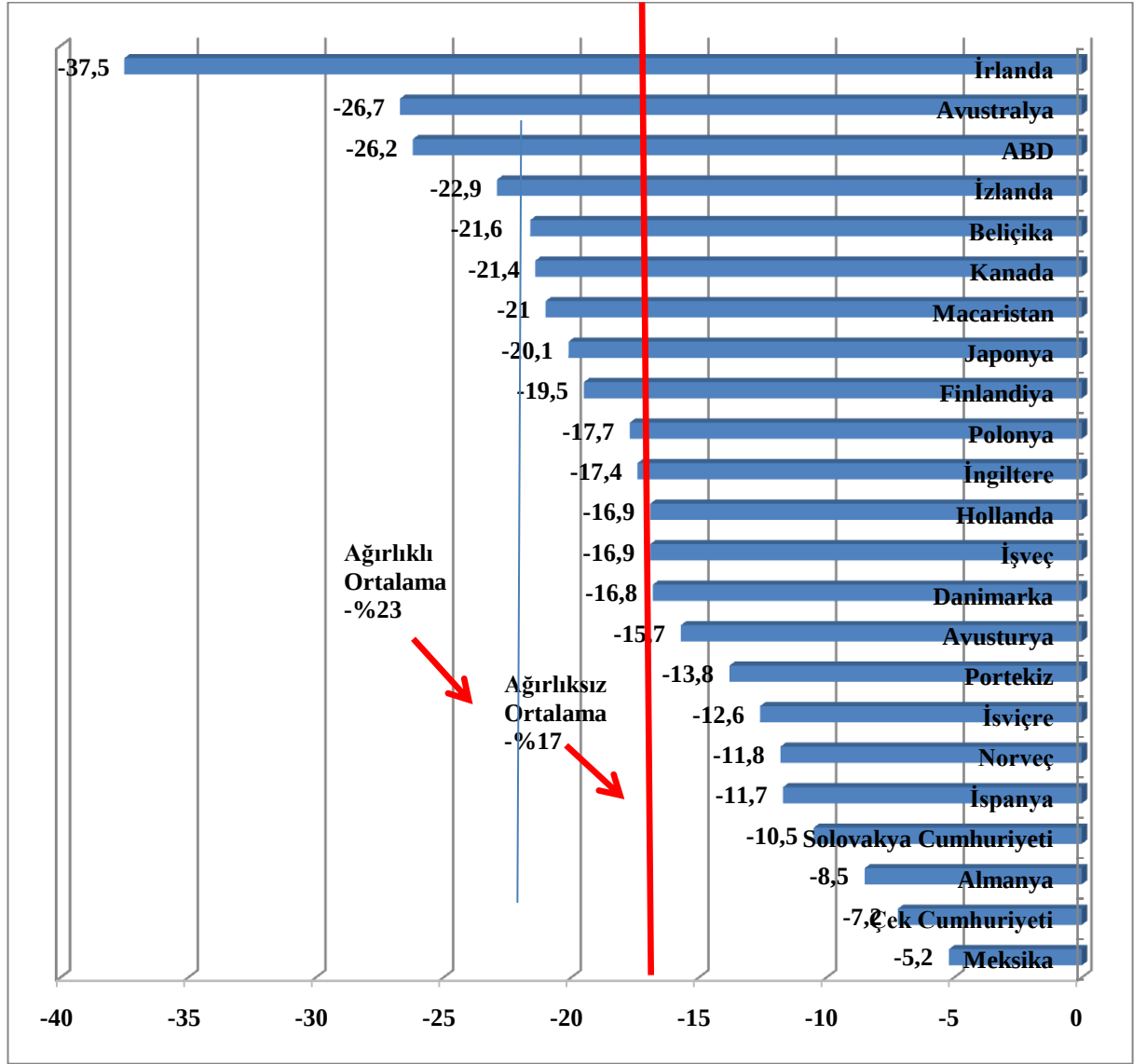
Ülkeler 2008 yılında finansal kriz yüzünden tam anlamı ile kötü bir yıl geçirmiştir. Aşağıdaki Grafik 12'de görüldüğü gibi, 23 OECD ülkesinin özel emeklilik fonları ciddi bir şekilde değer kaybetmiştir. Bu ülkeler içerisinde en çok

¹⁵⁶ OECD, "Pensions and The Crisis", p.1, (çevrimiçi)
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26.12.2009.

¹⁵⁷ A.e.

değer kaybeden ülke, %37,5 ile İrlanda olmuştur. Bu ülkeyi, %26,7 ile Avusturya, %26,2 ile ABD, %22,9 ile de İzlanda takip etmiştir. Bu 23 ülke içerisinde en az değer kaybeden ülkeler, %5,2 ile Meksika, %7,2 ile Çek Cumhuriyeti ve %8,5 ile Almanya olmuştur. Genel anlamda OECD ülkelerinin özel emeklilik fonları 2008 yılında ağırlıklı ortalama da %23, ağırlıksız ortalama da ise %17 değer kaybetmiştir.¹⁵⁸

¹⁵⁸ A.e.



Grafik 12: 2008 Yılında Özel Emeklilik Fonlarının Değer Kayıpları (%)

Kaynak: OECD Pensions at a Glance 2009, Figure 1,3, OECD, Pensions and The Crisis, (çevrimiçi)

<http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26 Aralık 2009, p.2.

Bu değer kayıplarının ülkeler içerisinde farklılık arz etmesinin temel nedeni, ülkeler bazında emeklilik fonlarının farklı yatırım araçlarına yönlendirilmesidir.¹⁵⁹ 2008 yılında OECD ülkelerinin özel emeklilik fonlarının yönetiminde tercih ettikleri yatırım araçlarının dağılımı Tablo 30'da yer almaktadır.

¹⁵⁹ A.e., p.2.

Tablo 30: 2008 Yılında Bazı OECD Ülkelerinin Emeklilik Fonlarının Yatırım Kategorileri (%)

Ülke	Nakit	Devlet Tahvili	Hisse senedi	Diğer
Kore	33,7	45,1	2,3	18,8
Çek Cumhuriyeti	8,9	80,6	3,6	6,9
Slovakya	24,6	66,6	4,9	3,9
Almanya	5,3	38,3	6,1	50,3
Yunanistan	26,7	62,0	6,6	4,8
Türkiye	6,3	70,1	8,0	15,6
İtalya	8,0	46,3	10,1	35,5
İspanya	23,8	54,9	10,9	10,5
Meksika	0,0	82,5	11,2	6,2
Japonya	7,7	47,7	13,6	31,0
Danimarka	1,0	57,7	13,9	27,5
Macaristan	9,9	69,1	18,1	2,9
Portekiz	13,6	52,2	18,3	15,9
İzlanda	10,5	59,5	18,4	11,6
Avusturya	15,2	49,0	21,2	14,6
İsviçre	8,8	40,8	21,5	28,9
Polonya	2,5	75,1	21,7	0,7
Norveç	4,4	65,7	22,4	7,6
İsveç	4,1	61,3	25,5	9,0
Kanada	4,0	38,0	31,5	26,5
Belçika	8,5	42,3	32,8	16,4
Lüksemburg	18,9	42,2	33,1	5,8
Finlandiya	0,7	46,5	33,2	19,6
Hollanda	4,8	37,5	37,3	20,5
İngiltere	3,7	27,1	45,8	23,4
ABD	1,8	29,0	46,1	23,2
İrlanda	10,9	26,1	52,3	10,8
Avustralya	14,1	13,9	59,1	12,9

Kaynak: OECD Global Pension Statistics, (çevrimiçi) www.oecd.org/dataoecd/30/54/43943643.xls, 26 Aralık 2009.

Grafik 12’de görüldüğü gibi, emeklilik fonlarında en çok değer kaybeden ülkeler, aynı zamanda hisse senetlerine de en çok yatırım yapan ülkeler olmuştur.

İrlanda 2008 yılında %37,4 ile emeklilik fonlarında en çok değer kaybeden ülkedir. Bu ülkenin emeklilik fonlarının yatırım tercihinine bakıldığında; %52,3 ile hisse senedine yatırım yapıldığını görülmektedir. Diğer değer kaybeden ülke

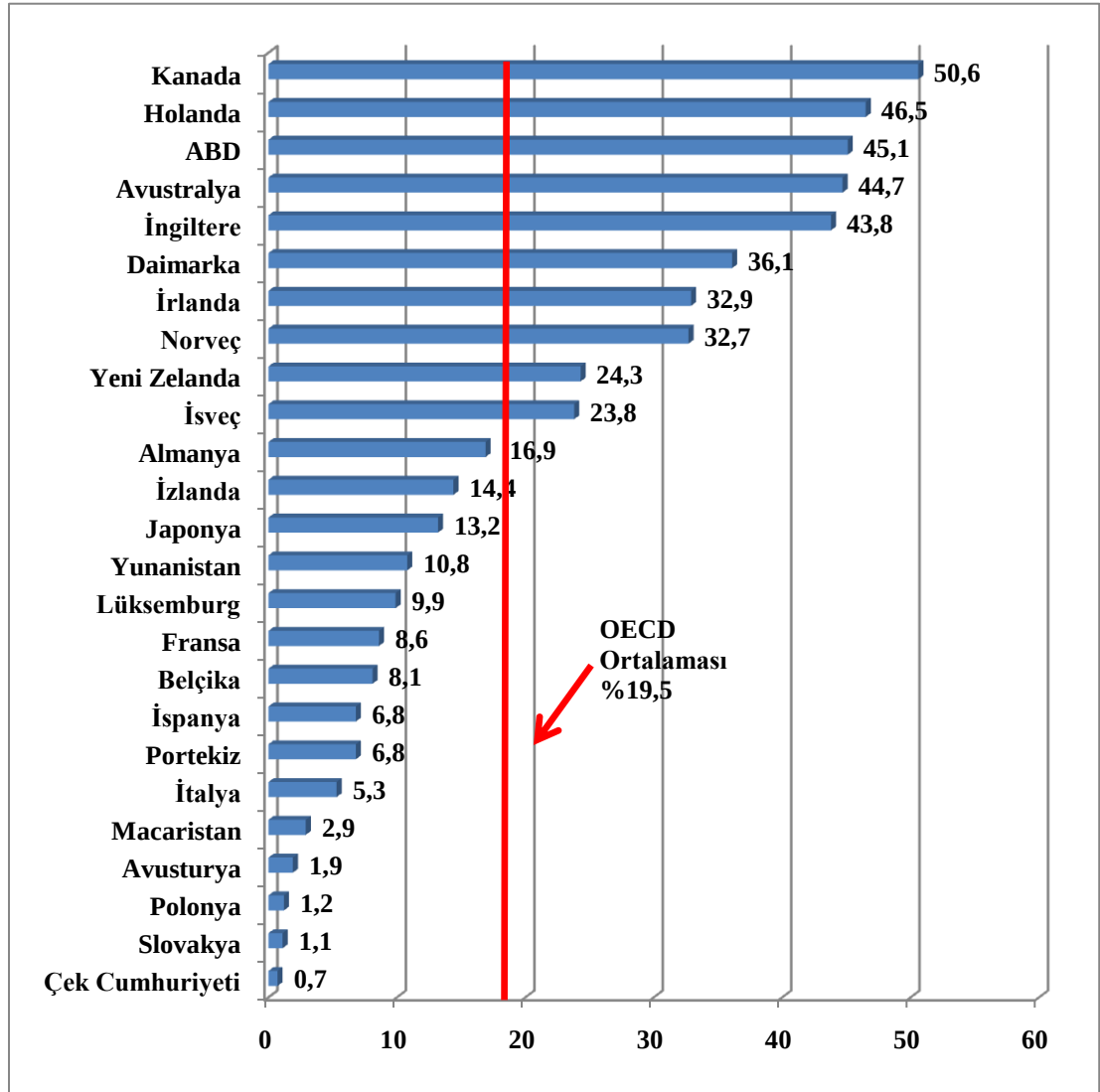
örneklerine bakıldığında; Avustralya %59,2, ABD %46,1 oranında hisse senetlerine yatırım yapmıştır. 2008 yılında OECD ülkelerinde borsanın %45 oranında düştüğünü göz önüne aldığımızda, bu değer kayıplarını anlaşılabilmektedir.¹⁶⁰ Finansal krizin borsalarda yaratmış olduğu derin çöküş birçok ülkedeki özel emeklilik fonlarını etkilemiştir. Bu nedenle, ülkelerin farklı yatırım araçlarını tercih etmeleri, özel emeklilik fonlarının performanslarını da farklılaştırmıştır.

2008 yılında yaşanan kriz, özel emeklilik fonlarında değer kayıplarına yol açmıştır. Tabi ki bu değer kayıpları en çok emeklilik sisteminden faydalana kesimleri olumsuz etkilemiştir. OECD ülkelerinde özel emeklilik fonları birbirinden farklı öneme sahiptir. Bazı OECD ülkelerinde özel emeklilik fonları, emeklilik dönemi gelirlerinin %40'dan fazlasını temin ederken; bazı ülkelerde ise bu oran %5'in altına ineilmektedir. Grafik 13'de gösterildiği üzere; Kanada'da emeklilik dönemi gelirlerinin %50,6'sı gibi ciddi bir oran özel emeklilik sisteminden finanse edilmektedir. Bu ülkeyi %46,5 ile Hollanda, %45,1 ile ABD ve %44,7 ile Avustralya takip etmektedir. Bazı ülkelerde ise bu oran çok düşüktür. Bu ülkelerin Orta-Doğu Avrupa ülkeleri olduğunu görülmektedir. Emeklilik dönemi finansmanında, Çek Cumhuriyeti %0,7 ile en alt sıra yer almıştır. Bu ülkeyi %1,1 ile Slovakya, %1,2 ile Polonya ve %1,9 ile Avusturya takip etmektedir.¹⁶¹ Fakat Grafik 13'de görüldüğü gibi OECD ülkelerinde özel emeklilik fonları, %19,5 ortalamayla emeklilik döneminin ciddi de bir finansman kaynağını oluşturmaktadır. Bu fonlar Kanada'da %50,6, Hollanda'da %46,5, ABD'de %45,1 oranlarında emeklilik döneminin finansmanında kullanılmaktadır.¹⁶²

¹⁶⁰ OECD, "Pensions and The Crisis", p.2, (çevrimiçi)
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26.12.2009.

¹⁶¹ A.e.

¹⁶² OECD Global Pension Statistics "OECD income-distribution database; see Figure 2,3 in OECD Pensions at a Glance 2009 and OECD (2008), Growing Unequal?", p. 2, (çevrimiçi)
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26 Aralık 2009.



Grafik 13: Özel Emeklilik Fonlarının Emeklilik Dönemi Finansmanındaki Yeri (%)

Kaynak: OECD Global Pension Statistics, “OECD income-distribution database; see Figure 2,3 in OECD Pensions at a Glance 2009 and OECD (2008), Growing Unequal?”, (çevrimiçi), <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26 Aralık 2009, p. 2.

OECD ülkelerinin emeklilik döneminin finansmanı ülkeden ülkeye farklılık gösterse de neredeyse %20’si özel emeklilik sisteminden karşılanmaktadır. Bireylerin emeklilik dönemlerinin finansmanında ciddi öneme sahip olan bu fonlar 2008 krizinde ağırlıklı ortalamada %23 değer kaybetmiştir ki bu 5,4 trilyon \$’a

karşılık gelmektedir.¹⁶³ Burada önemli olan nokta 1994 yılında Dünya Bankasının yayınlamış olduğu rapor ile birlikte sosyal güvenlik sistemlerinde tek kademeli yapıdan çok kademeli yapıya geçiş, otoriteler tarafından büyük kabul görmüştür. Fakat bu kriz göstermiştir ki, özel emeklilik fonları küresel ekonomi karşısında savunmasızdır.¹⁶⁴

¹⁶³ OECD, “Pensions and The Crisis”, (çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26.12.2009, p.1.

¹⁶⁴ **OECD Global Pension Statistics**, “OECD income-distribution database; see Figure 2,3 in OECD Pensions at a Glance 2009 and OECD (2008), Growing Unequal?”, p. 2, (çevrimiçi), <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26.12.2009.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ: GELİŞİMİ, FİNANSMAN SORUNLARI VE YAPISAL DÜZENLEMELERİN ETKİNLİĞİ VE KALICI ÇÖZÜM YOLLARI

4.1.TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

4.1.1. OSMANLI'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki sosyal güvenlik uygulamaları ve gelişimi 'doğal' ve 'geleneksel' kurumlardan 'modern' sosyal güvenlik uygulamalarına doğru geçişi gelişmiş ülkelerden farklı olmuştur.¹Gelişmiş ülkelerde bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi, sanayi devriminin gerçekleşmesi ve işçi sınıfının oluşmasıyla mümkün olabilmektedir. Ancak Osmanlı İmparatorluğu o dönemlerde sanayileşme sürecine girmediği için sosyal korumayı talep edecek de bir işçi sınıfı oluşmamıştır. Temel üretim biçimi tarım ve savaş ekonomisine dayanan imparatorlukta aile ve geleneksel akrabalık ilişkileri toplumsal yardımlaşma ve dayanışma ilişkilerinin temelini oluşturmuştur.² Basit tekniklere ve aile emeğine dayalı olarak yapılan tarımsal üretim, geleneksel geniş aile ilişkilerinin getirdiği organik bağlar, üyelerinin ihtiyaçlarını karşılama ve zor anlarda destek olma gibi özelliklerden dolayı, geleneksel dayanışma ilişkileri sosyal güvenliğin sağlanmasında belirleyici olmuştur. Aile kurumunun yanında, dinsel nitelikte olan zekat uygulaması, toplumda ihtiyaç içinde olanlara ve yoksullara yardım yapılmasını dini ve ahlaki bir sorumluluk haline getirmiştir.³ Aile yapısının da koruyucu bir birim olma işlevini

¹ Yüksel Akkaya, "Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar", **Toplum ve Hekim Dergisi**, C. 15, S. 2, Mart-Nisan 2000, s. 2.

² Cemal Hüseyin Güvercin, "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi", **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, C. 57, S. 2, 2004, s.91.

³ Gül, a.g.e., s.59.

sürdürmesiyle, Osmanlı İmparatorluğu'nda sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşememiştir.⁴

Osmanlı'da insanlığın temel ihtiyacı olan sosyal güvenlik talebi üç kategoride toplanabilir:⁵

1. Aile içi yardımlaşma
2. Meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşmanın sağlanması
3. Sosyal yardımlar ile yardımlaşma

4.1.1.1. AİLE İÇİ YARDIMLAŞMA

Osmanlı Devleti'nde bir nevi üretim ve tüketim birliği niteliği taşımış olan aile, kişinin sosyal risklere karşı korunması bakımından çok önemli bir rol oynamış; aile içi yardımlaşma sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmuştur. Gerçekten aile üyelerinden birinin hastalık, kaza ve ölümü halinde ortaya çıkan boşluk, gene aileye dahil öteki üyelerin katkı ve yardımları ile giderilmiş, düzenin aksamadan işlemesine çalışılmıştır.⁶ Bu yapı özellikle tarıma dayalı toplumlarda daha etkin olduğu görülmektedir.

4.1.1.2. MESLEK TEŞEKKÜLLERİ ÇERÇEVESİNDE YARDIMLAŞMANIN SAĞLANMASI

4.1.1.2.1. AHİLİK TEŞKİLATI

Osmanlı Devleti'nde esnaf örgütlenmesinin ilk dönemlerinde, ahilik teşkilatı (örgütü) yer alır. Ahiler, bir sanat ve meslek topluluğu olmakla beraber, asıl iktisadi niteliklerinden ziyade dinsel, sosyal ve politik değerleri özünde toplayıp bir araya

⁴ Güvercin, a.g.e., s.91.

⁵ A.e.

⁶ Mehmet Akad, *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, 1992, s.31.

getirme ve cömertlik, muhtaçlara yardım, zulüm görenleri koruma gibi yönleriyle tanınmışlardır.⁷

Ahilik teşkilatının başlıca amacı, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma düşüncesinin oluşturulması ve yaygınlaştırılmasıdır. Ahilerin yaptığı bu sosyal yardımlar, hayır işleme ve sevap düşüncelerine dayanarak yapılmıştır. Bu açıdan, yarı mistik yarı sosyal ahlak düşüncesini, zorunlu bir sosyal güvenlik kurumu derecesine çıkarmak mümkün olamamıştır. Ahilik teşkilatı içerisinde esnaf birlikleri, ustalar, kalfalar ve çıraklar yer almıştır.⁸

4.1.1.2.2. LONCA TEŞKİLATI

Osmanlı Devleti'nde, sosyal yardım (kamu yardımı) sağlayan bir başka kurum da lonca adı verilen meslek kuruluşlarıdır. İlk esnaf kuruluşları olan ahilik şeklinde teşekkül eden esnaf zaviyeleri XIV. yüzyıldan itibaren azalmaya başlamış, onların yerini zamanın ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilecek özellikler taşıyan loncalar almıştır.⁹

Esnaf sandıklarının karşıladığı risklerin kapsamı oldukça geniştir. Sandıkların yardım yapması genelde muhtaç olma koşuluna bağlı tutulmuştur. Sandıklar, genel itibariyle, Avrupa'daki benzerleri gibi, üyeleri ve ya bunların aile fertlerine, yaşlılık, sağlık, sakatlık ve ölüm yardımları ile sosyal yardım kapsamında, muhtaç durumda bulunan kimselere yardımlar yapılmıştır. Loncaların orta veya teavün (yardımlaşma) sandıkları, sandık üyesi ile onun ailesine öncelikle hastalanmaları ve sakatlanmaları durumunda tedavileri için gerekli sağlık yardımları yapmış; doğum halinde de doğum yardımı yapılmıştır. Ayrıca, fakir üyeleri ile bunların aile fertlerine, ölüm halinde sosyal seviyelerine uygun bir şekilde cenaze törenleri düzenlemiş ve yapılan masrafları karşılanmıştır. Yine sandıklar tarafından, muhtaç duruma düşmüş olan esnafa ve aileleri ile fakirlere çeşitli yardımlar yapılmıştır. Ayrıca, yaşlanarak işini

⁷ Murat Şen, "Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar", **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 6, Kasım 2002, s. 25.

⁸ **A.e.**, s.27.

⁹ Kemal H. Karpat, **Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller**, İstanbul, Afa Yayınları, 1967, s.74.

terk etmiş ve muhtaç duruma düşmüş ustalarla, tedavisi mümkün olmayan bir hastalık ve sakatlık sonucu iş görmez duruma düşmüş usta, kalfa ve çıraklar gibi bütün meslek mensuplarının geçimlerini sağlamak da bu sandıkların amaçları arasında yer almıştır.¹⁰ Aynı zamanda ihtiyacı olanlara da borç para verilmiştir.

Esnaf sandıkları, işsizliğe, hastalığa, sakatlığa, analığa ve ölüme karşı bir tür sigorta niteliği de arz etmektedir. Bunlar, devletin müdahalesinden tamamen uzak ve karşılıklı yardım ilişkisi şeklinde düşünülmüş özel bir nitelik arz ederek gelişmiş ve uygulanmıştır. Batı ülkelerinde rastlanılan karşılıklı sosyal yardım isteğe bağlı olmasına karşın, lonca örgütünde yapılan yardım için bu örgüte girme zorunlu tutulmuştur.¹¹

Loncaların yardımlaşma sandıkları 19. yüzyıldan başlayarak yıkılmaya yüz tutmakla birlikte, yine de yüzyılın sonuna kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir. Loncaların sosyal yardımları, aile içi yardımlaşmalar ve dinsel yardımlara göre daha kurumsallaşmış bir nitelik taşımaktadır.¹²

4.1.1.3. SOSYAL YARDIMLAR İLE YARDIMLAŞMA

Osmanlı Devleti'nde sosyal yardımlar genel itibariyle vakıflar aracılığıyla yapılmıştır. Vakıflar sosyal güvenlikle ilgili olarak çeşitli somut amaç ve faaliyet alanına da yönelmişlerdir.¹³ Vakıflar, hayat şartları bakımından insanlar arasında büyük ölçüde adaletin sağlanması ve farklılıkların kaldırılması açısından da önemli bir role sahiptir.¹⁴

Tarıma dayalı ve geniş aile yapısı olan Osmanlı toplumunda yaşlı, hasta ve sakatlara gerekli bakım ve destek ailenin diğer bireylerince verilmiştir. Vakıflar ise daha organize sosyal yardım kuruluşları olmuştur. İmparatorluğun son dönemlerinde

¹⁰ Şen, **a.g.e.**, s.29.

¹¹ **A.e.**, s.30.

¹² Güvercin, **a.g.e.**, s.91.

¹³ Şen, **a.g.e.**, s.36.

¹⁴ Yusuf Halaçoğlu, **Osmanlı Devlet Teşkilatı: Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi**, İstanbul, C. II, 1993, s.439.

Darülaceze, Darüleytam ve Kızılay gibi kurumlar sosyal yardım açısından önem kazanmıştır.¹⁵

Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, Tanzimat Döneminde (1839) gelinceye kadar modern anlamda bir sosyal güvenlik sistemi bulunmamaktadır. Tanzimat'ın ilanından 26 yıl sonra sosyal güvenlik alanında ilk mevzuat hareketlerine başlanmıştır. İlk olarak 1865 tarihli Dilaver Pasa Nizamnamesi çıkarılmıştır. Ereğli Kömür Havzası'nda çalışan işçilerin çalışma şartlarını tespit eden bu nizamname, hastalananların tedavilerine ilişkin bazı önlemler de ihtiva etmektedir. Ancak bu düzenlemeler, işçileri korumaktan çok, üretimin aksamamasını hedeflemektedir. 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ise, iş güvenliği ile ilgili bazı hükümler içermektedir. Şüphesiz, söz konusu nizamnamenin en önemli hükümlerinden biri, işverenleri iş kazasına uğrayan işçilere tazminat ödemekle yükümlü tutan hükmüdür.¹⁶

Osmanlı İmparatorluğu döneminde asker ve memurlarla sınırlı olarak, kimi işyerlerin de çalışanların özellikle hastalık ve yaşlılık durumunda korunmalarını öngören resmi ve özel birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıkları kurulmuştur.¹⁷ 1 Nisan 1866'da kurulan ilk işçi örgütü "Amelperver Cemiyeti" zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ile yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Yine 1866'da kurulan "Askeri Tekaüt Sandığı" Osmanlı'nın ilk resmi sosyal güvenlik kurumudur. Bunu 1881'de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890'da Seyrisefain Tekaüt Sandığı, 1909'da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malüllük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık, kaza halleri için yardım sandığı, 1917'de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Avrupa'da olduğu gibi Osmanlı'da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve

¹⁵ Güvercin, **a.g.e.**, s.91.

¹⁶ Şenocak, **a.g.e.**, s.425.

¹⁷ **A.e.**

bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır.¹⁸

4.1.2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ

Türkiye Cumhuriyetinde sosyal güvenlik adına ilk gelişme Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde 1921–1923 tarihleri arasında oluşmuştur. O dönemde ağır çalışma koşulları içinde bulunan Zonguldak Ereğli Kömür işçilerine uygulanmak üzere iki kanun çıkarılmıştır.¹⁹ Bunlardan biri 28.4.1921 tarih ve 114 sayılı “Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun”, diğeri ise 10.9.1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Muteallik Kanun”dur. 151 sayılı Kanunun, dar kapsamlı ve ilkel de olsa, Türkiye’de ilk sosyal sigortayı kurduğu söylenebilir. Kanun, işçilerin ve işverenlerin zorunlu katılımıyla ihtiyat ve teavün sandıkları kurulmasını ve işverenlerin belirli hallerde işçilere zorunlu sağlık yardımı yapmasını öngörmektedir. Bu iki sandık daha sonra Amele Birliği adı altında birleştirilmiştir.²⁰

Sosyal devlet anlayışına dair hükümler ise Cumhuriyetin ilanından sonra ilk Anayasa olan 1924 Anayasasında yer almıştır. 1924 Anayasasında devletin sosyal görev ve sorumluluklarını belirleyen açık hükümler bulunmamakla birlikte Anayasanın 80. ve 87. maddelerinde eğitim ve öğretimin parasız yapılması konusunda kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 1926 yılında Medeni Kanun kabul edilmiş ve Borçlar Kanununun 332.maddesinde çalışanların maruz kalacağı risklere karşı işverenlerin gerekli tedbirleri alması konusunda iş sağlığının korunması ve iş kazalarına karşı alınacak tedbirlerden bahsedilmektedir. Yine borçlar kanununun 112. maddesinde işverenlerin iş kazalarından dolayı işçileri sigorta ettirmeleri hükmü

¹⁸ Güvercin, **a.g.e.**, s.91.

¹⁹ Senocak, **a.g.e.**, s.426.

²⁰ Aydın Tuncay, **Eski Vakıf Hükümlerimiz ve Vakıfla İlgili Bazı İnceleme ve Sorunlar**, İstanbul, Yıldız Sarayı Vakfı Yayınları, 1984, s.61.

yer almıştır.²¹ Fakat bu düzenlemelerde, sorumluluğa ilişkin süre belli olmadığından uygulamada birçok karışıklıklar ortaya çıkmıştır.

Ayrıca Cumhuriyet Döneminin ilk sosyal güvenlik sistemine ilişkin düzenlemeleri arasında 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu bunların en önemlilerindendir. 1933 yılında Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı ve İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı, 1934 yılında Devlet Demir Yolları ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı gibi çok sayıda emeklilik ve yardımlaşma sandığı kurulmuştur. Bu emeklilik ve yardımlaşma dernekleri dışında işçiler de kendi meslek grupları için yardımlaşma sandıkları kurmuşlardır. Bunlardan en önemlisi 1923 yılında Zonguldak ve Ereğli bölgesinde maden işçilerinin kurdukları Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıklarıdır. Ayrıca Samsun Tütün İşçileri tarafından kurulan Teavün Cemiyeti ile İstanbul'da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı bu türden kuruluşlardır.²²

Ancak modern anlamda sosyal güvenlik müesseselerinden sosyal sigortaların oluşturulması ile ilgili hükümler 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanununda sosyal yardımlar başlığı altında sosyal güvenlikle ilgili kanunda yer verilmiştir. Kanunun yayınlanmasından itibaren bir yıl içerisinde sosyal sigortaların kurulması gerektiği, zorunlu sigortalılık ilkesinin esas olduğu, sigortadan faydalanmak için Türkiye'de ikametın şart olduğu, sosyal sigortaların iş kazaları ve meslek hastalıklarından başlamak üzere kademeli olarak kurulacağı ile ilgili açıklamalar yer almıştır. 3008 sayılı İş Kanunu ile Türkiye'de sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Böylece sosyal güvenlik deyiminin mevzuatımıza ilk kez bu kanunla girdiği söylenebilir.²³

²¹ Hasan Bülent Kantarcı, "Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye'de Zorunlu Askerlik Hizmeti", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 6, Sayı:10, Aralık 2003, s. 76, (çevrimiçi), <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c6s10/makale/c6s10m5.pdf>, 26 Mayıs 2010.

²² Güvercin, **a.g.e.**, s. 92.

²³ Cahit Talas, **Sosyal Ekonomi**, 6. baskı, Ankara, S Yayınları, 1992, s.376.

3008 sayılı kanun ile kurumsal anlamda sosyal güvenlik sisteminin ilk nüveleri atılmasına rağmen, II. Dünya Savaşının başlaması ile bu kanun uygulamaya geçirilememiştir.²⁴ Böylece, Cumhuriyet'in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar geçen zaman süresi zarfında gerçek anlamda bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır.²⁵

II. Dünya Savaşından sonra Türkiye de dünyada ortaya çıkan iktisadi, sosyal ve siyasi gelişmelerden etkilenmiş ve sosyal güvenlik sistemine ilişkin yasal düzenlemeler gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Sosyal sigorta kolları ile ilgili ilk kanun, 27.6.1945 tarih ve 4772 sayılı “İs Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu”dur. Bu Kanunun 1945 yılında yürürlüğe girmesiyle, is kazalarıyla meslek hastalıkları ve analık sigortası uygulanmaya başlamıştır.²⁶ Bu yasaya paralel olarak 16 Temmuz 1945 tarihinde İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. 2 Haziran 1949 tarihinde 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu çıkarılmış, daha sonra 1957 yılında Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu kabul edilmiştir. 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır.²⁷

Sosyal güvenlik konusunda memurlara dair ilk uygulama 1949 yılında getirilmiştir. Böylece 5434 sayılı kanunla kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri çalışanlar için, o zamana kadar çeşitli isimler altında kurulmuş olan memur sandıkları birleştirilerek Emekli Sandığı oluşturulmuştur.²⁸

Türkiye, II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere de ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisi 6 Nisan 1949'da Bakanlar Kurulu'na kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve

²⁴ Kantarcı, **a.g.e.**, s. 79–80.

²⁵ Talas, **a.g.e.**, s.376.

²⁶ Sait Dilik, **Türkiye’de Sosyal Sigortalar: İktisadi Acıdan Bir Tahlil Denemesi**, Ankara, AU Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1971, s.30.

²⁷ Güvercin, **a.g.e.**, s. 92.

²⁸ Kantarcı, **a.g.e.**, s. 80.

5062 sayılı yasa ile onaylamış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler Türkiye'ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler de getirmiştir.²⁹

Tüm yasal düzenlemeler ve uluslar arası sözleşmeler sonrasında, Türkiye'nin Sosyal Güvenlik hakkı ilk olarak 1961 anayasasının 48. maddesinde yer almıştır. Bu madde ile herkesin Sosyal Güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu hakkı sağlamak için de gerekli olan, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlaşma teşkilatının kurulması veya kurdurulmasının devletin vazifesi olduğu hükmü anayasada yer almıştır.³⁰ 1961 Anayasası'nda yer alan sosyal güvenlikle ilgili esaslar, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22. maddesindeki düzenlemeyle paralellik arz etmektedir.³¹

Sosyal güvenlik alanında yoğun düzenlemelere gidilen bu dönemde, primli sistem açısından önemli gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Bunlarda ilki, 1964'te kabul edilip 1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunudur. Bu yasa ile dağınık halde bulunan mevzuat hükümleri bir bütün haline getirilmiştir. Bu gelişmeyi 1971 yılında kabul edilen ve esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu izlemiştir. Yine bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1952 tarihli 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi " 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, ve bu kanun Bakanlar Kurulu'nun 1 Nisan 1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir. Bu önemli yasal düzenleme Türkiye'de sosyal güvenlik kavramının çağdaş tanımında da belirleyici role sahip olmuştur. Ayrıca, 10 Temmuz 1976 tarih ve 2022 sayılı yasayla, en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen 65 yaş aylığı uygulaması başlatılmıştır. Bu yasa ile 65 yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına karşılıksız aylık bağlanmıştır.³²

²⁹ Güvercin, **a.g.e.**, s. 92.

³⁰ Atilla Özer, **Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası**, Ankara, Kamu İş Yayını, 1996, s.264.

³¹ Yusuf Alper, **Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar**, 4. Basım, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2003, s.37.

³² Güvercin, **a.g.e.**, s. 92.

1961 Anayasasından sonra düzenlenen 1982 Anayasasında 1961 Anayasası'na göre daha kapsamlı düzenlemelere yer vermiştir. Anayasa'nın 60, 61 ve 63. maddelerinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu güvenliğı sağlamak için devletin gerekli tedbirleri alacağı belirtilmektedir. 61.maddede sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken malul ve gaziler, sakatlar yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocukların sosyal güvenlikleri, 62.maddede ise yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerine yer verilmektedir.³³

1983 yılında primsiz sisteminin önemli bir unsuru olan sosyal yardım hizmetlerini tek çatı altında toplamasını sağlayan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu - SHÇEK” in yeniden düzenlenmesi bu alandaki önemli bir gelişmedir. Bunun dışında 1983 yılında yürürlüğe giren 2925 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ve 2926 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” tarım kesiminde çalışanları da sosyal güvenlik kapsamına almayı hedeflemiştir. Uluslararası düzeyde ise 7 Kasım 1980’de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu’nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı’nın 14 Ekim 1989’da onaylanarak 24 Aralık 1989’da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili önemli gelişmelerdir. Bu düzenlemeleri ise, 7 Kasım 1980’de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu’nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı’nın 14 Ekim 1989’da onaylanarak 24 Aralık 1989’da yürürlüğe girmesi izlemiştir. 1986 yılında oluşturulan “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)” ve 1992 yılında uygulanmaya başlanan “Yeşil Kart” sistemi primsiz sosyal güvenlik sisteminin diğer özgün düzenlemeleri oluşturmaktadır.³⁴

³³ Kantarcı, **a.g.e.**, s.81.

³⁴ Güvercin, **a.g.e.**, s.93.

4.1.3. TÜRKİYE CUMHURİYETİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE MEVCUT DURUM

Türkiye Cumhuriyeti özellikle II. Dünya Savaşından sonra gerek yurt içi gerekse de uluslararası sözleşmeler ile sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması için gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. II. Dünya Savaşından sonra Türk sosyal güvenlik sisteminde zorunlu katılım ilkesine göre hizmet veren, belli başlı üç temel kurum oluşturulmuştur. Bu üç temel kurumdan en eskisi, 5434 sayılı 1949 yılında Kanunla kurulan ve kamu kurumu hukuki statüsünde düzenlenmiş olan T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'dür. Kurumun kuruluş amacı, belirlenen statülerdeki kamu görevlilerinin sosyal güvenliklerini temin etmektir. Bir diğeri, kökleri 1945 yılına kadar uzanmakta olan Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı ise 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Kanun ile işçi statüsünde çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla kurulmuştur. Üç sosyal güvenlik kuruluşundan en son düzenlenen kurum, sosyal güvenlikten yoksun kalmış esnaf ve diğer bağımsız çalışanları, sosyal güvenlik şemsiyesi altına almak amacıyla 1971 tarihinde 1479 sayılı Kanun ile kurulan Bağ-Kur'dur.³⁵ Türk sosyal güvenlik sistemindeki birbirinden farklı idari ve mali yapıya sahip üç sosyal güvenlik kurumu, sigortalılarına da birbirinden farklı sosyal hizmetler sunmaktadır. Ancak 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası ile bu üç Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında tek bir yapıda birleştirilmiştir.

Gelişmiş ülkeler ile karşılaştırdığımızda genç bir sosyal güvenlik sistemine sahip olduğu görülmektedir. Ancak “genç” olan sosyal güvenlik sisteminin mali ve sigortalı istatistiklerine bakıldığında aktüeryal ve finansal sorunlarla karşılaşmaktadır. 2010 Şubat ayı itibarıyla 14.956.566 aktif sigortalı bulunurken, toplam dosya bazında 8.526.746 pasif (emekli) sigortalı bulunmaktadır. Bu veriler ışığında aktif / pasif oranı 1,75 olarak gerçekleşmektedir. 14.956.566 aktif sigortalıdan, 12.928.48 kişi (%86,4) zorunlu sigortalı, 439.185 (%2,9) kişi isteğe bağlı, 323.171 (%2,2) kişi çırak, 26.281 (%0,2) kişi yurtdışı topluluk sigortasına,

³⁵ Kantarcı, a.g.e., s. 80.

1.224.260 (%8,2) kişi tarım sigortasına tabi ve 15.180 (%0,1) kişi ise muhtar sigortalıdır. Özel sandıklar hariç sosyal güvenlik kapsamına giren nüfus 58.006.771 kişidir. Toplam bağımlı sayısı da 33.838.557 kişiden oluşmaktadır.³⁶ T.C. Sosyal Güvenlik Sistemi Sigortalı İstatistikleri Şubat 2010 verileri ile toplam nüfusunun %80’u sosyal güvenlik kapsamına dahil iken toplam nüfusun %20’i kapsam dışında kalmıştır. Aynı zamanda 1,75 aktif/pasif oranı ile de sistemin gelirleri giderlerini finanse etmekte sıkıntı yaşatmaktadır. Ancak sosyal güvenlik sistemindeki finansman sorunu sadece bugüne ait değil, geçmişten gelen sorunların bir sonucudur.³⁷

4.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE FİNASMAN SORUNUN VE YAPISAL DÜZENLEMELERİN NEDENLERİ

4.2.1. FİNASMAN SORUNUN EKONOMİK NEDENLERİ

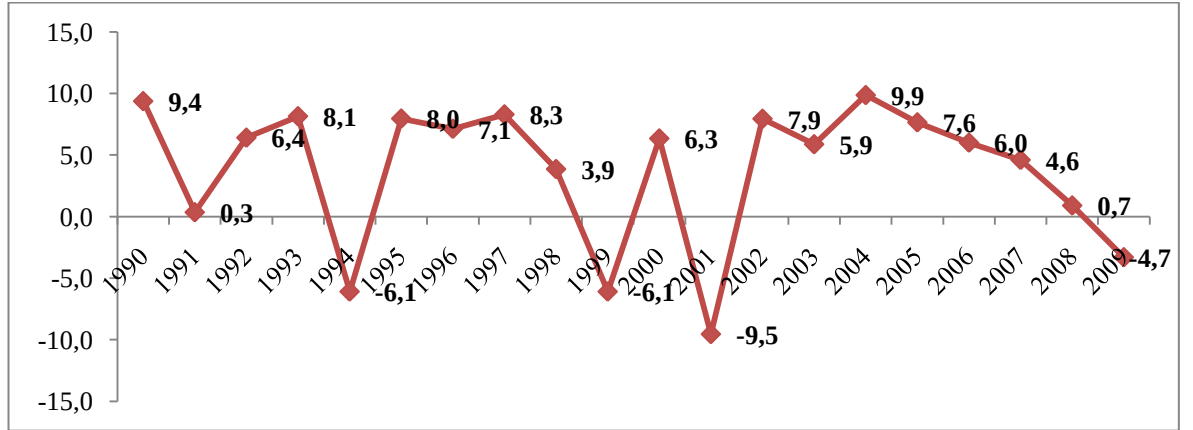
4.2.1.1. İSTİKRARLI VE SÜRDÜRÜLEBİLİR BÜYÜMENİN GERÇEKLEŞMEMESİ

Türkiye ekonomik ve sosyal sorunlarını çözebilmek için öncelikle sürdürülebilir büyümeyi yakalaması gerekmektedir. Sürdürülebilir büyüme ile teknik olarak, en az beş yıl üst üste kesintisiz ve makul oranlarda büyüme kast edilmektedir.³⁸ Ancak Grafik 18’de görüldüğü gibi Türkiye ekonomisi istikrarlı büyüme oranlarına sahip değildir.

³⁶ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri, (çevrimiçi), [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtvIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkrLTElJTDBPODA!/,](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtvIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkrLTElJTDBPODA!/) 10 Nisan 2010.

³⁷ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri.

³⁸ C. Tanıl Küçük, “Sürdürülebilir Büyüme ve Sanayi Politikalarının Önemi”, **TİSK İşveren Dergisi**, (çevrimiçi), http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2516&id=115, 2 Mart 2010.



Grafik 14: Yıllar İtibariyle Gayri Safi Milli Hasıla Yüzde Değişimi (1990–2009)

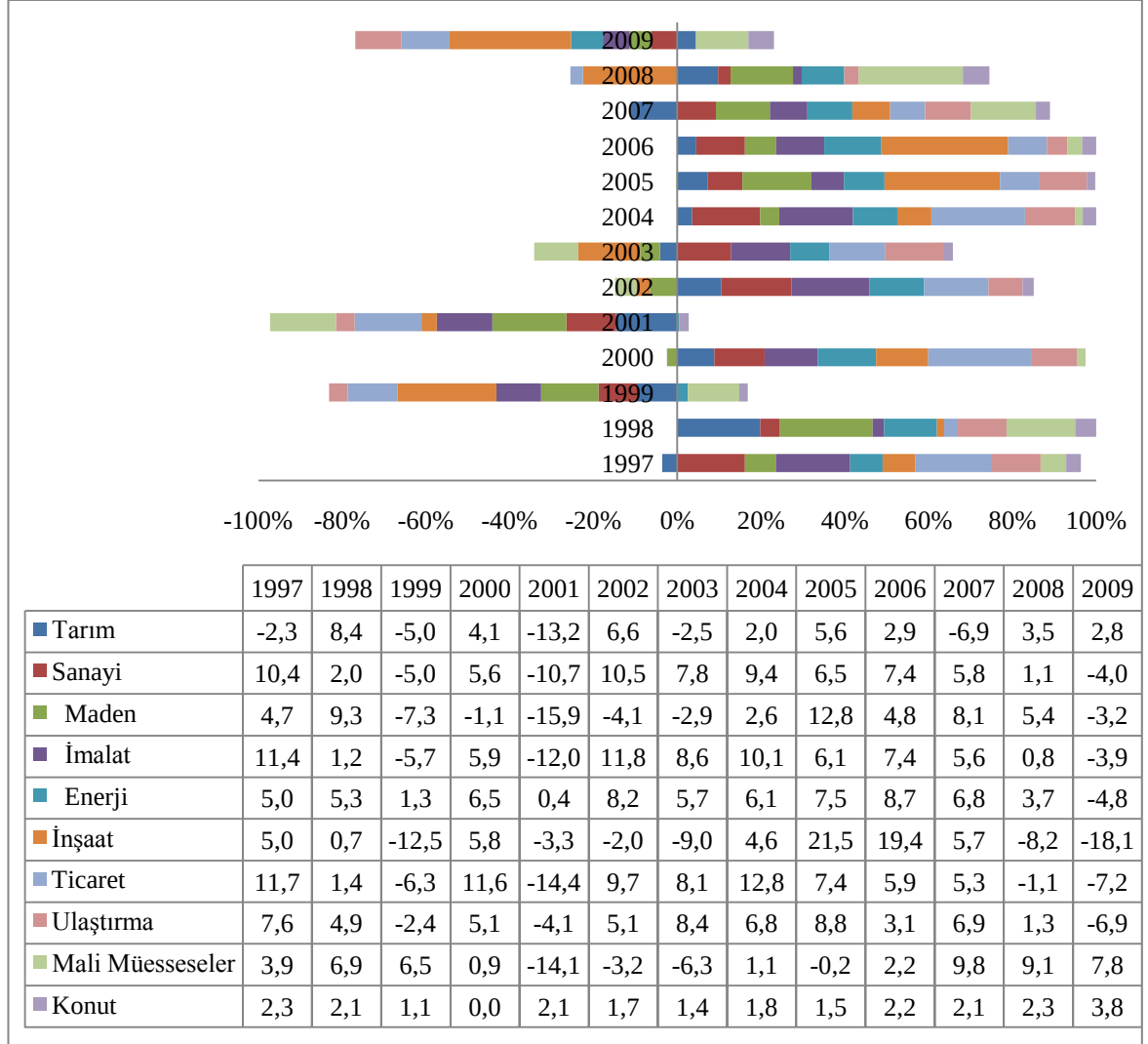
Kaynak: DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950–2006:** Milli Gelir, Büyüme Hızları,(çevrimiçi),

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCC41EB0226750A883>, 02 Mart 2010; DPT, **Temel Ekonomik**

Göstergeler: Milli Gelir, Büyüme Hızları,(çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, 02 Mart 2010.

İstikrarlı bir büyüme politikası oluşturulmadan ne ekonomik ne de sosyal temelli sorunlara çözüm üretilebilmektedir. Var olan sorunların görünürdeki nedenleri başka maddeler halinde açıklansa bile asıl altında yatan neden istikrarlı bir ekonomik büyüme modeline sahip olamamaktan kaynaklanmaktadır. 1990–2009 tarihleri arasındaki GSMH büyüme oranları Grafik 14’de gösterilmiştir. Türkiye neredeyse her 5 yılda bir ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmış ve bu kriz anlarında çok ciddi ekonomik daralmalar yaşanmıştır. 1990’da %9,4 oranında GSMH gelişimi yaşanırken 1991’de bu oran %0,3 olarak gerçekleşmiştir. Benzer trend 1993 %8,1 büyüme 1994’de -%6,1 küçülme; 1995’de %8,1 büyüme, 1999’da -%6,1 küçülme, 2000’de %6,3 büyüme, 2001’de cumhuriyet tarihinin en derin küçülmesi -%9,5 ile gerçekleşmiştir. 2002’de ekonomi 2001 krizi sonrasında ciddi bir sıçrama ile %7,9 büyüme gerçekleşmiştir. İlerleyen yıllarda ekonomik büyüme devam etmekte ve 2004 yılında %9,9 ile bu dönemin rekor büyümesi yaşanmıştır. Ancak bu dönem de kendini muhafaza edememekte ve 2008 küresel krizi ile büyüme oranı 2008’de %0,7 olarak gerçekleşirken, 2009 yılsonu itibariyle GSMH büyüme oranı -%4,7 olarak

gerçekleşmiştir.³⁹ İstikrarsız ekonomik büyüme, ülke ekonomisinin can damarları olan sektörlerin gelişimine de olumsuz etki yaratmaktadır. Bu etki Grafik 15’de gösterilmektedir.



Grafik 15: Yıllar İtibariyle Sektörlerin Büyüme Hızları

Kaynak: DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler**, (çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, 02 Mart 2010.

³⁹ DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950–2006**: Milli Gelir, Büyüme Hızları,(çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCC41EB0226750A883>, 02 Mart 2010; DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler**: Milli Gelir, Büyüme Hızları,(çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, 02 Mart 2010.

Türkiye ekonomisine ve büyüme oranlarına baktığımızda ciddi büyüme performansları görülebildiği gibi ciddi daralmalar ile de karşılaşmaktadır. Bu durumun en net örneği inşaat sektörüdür. 2005 yılında +%21,5 büyüme sağlayan sektör 2009 yılında -%18,1 daralma gerçekleştirmektedir.⁴⁰ Bu hızlı dalgalanma sanayi, ulaştırma, ticaret gibi sektörlerde de kendini göstermektedir.

Türkiye ekonomisi, DPT tarafından açıklanan yeni Orta Vadeli Ekonomik Programda, 2009 yılında yüzde 6 oranında küçüleceği, takiben, 2010 yılında yüzde 3,5; 2011’de yüzde 4 ve 2012 yılında da yüzde 5 oranlarında büyüyeceği öngörülmektedir. Bu tablo, oldukça yüksek bir küçülmenin gerçekleşeceği 2009 ile birlikte önümüzdeki dört yılın ekonomik büyüme açısından kaybedildiğine işaret etmektedir. Ancak bu oranlarda büyümeler Türkiye için yeterli değildir. Oysa Türkiye’nin ekonomik ve sosyal sorunlarını çözebilmek, tam üye olmayı hedeflediği Avrupa Birliği ile arasındaki mesafeyi makul oranlara çekebilmek ve her yıl çalışabilir nüfusuna ilave olan yaklaşık 850 bin kişiye iş yaratabilmek için yılda %7-8’ler civarında büyüme oranları elde etmesi gerekmektedir.⁴¹

İstikrarlı bir büyümenin olmadığı bir ekonomide, istikrarlı istihdam politikaları da yaratılamamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin ve tabii ki Türkiye’nin de önemli sorunlarından biri, sahip olduğu beşeri sermayeyi yönetememesidir. Bu durum gerek ekonomik gerekse de sosyal politikaların hayata geçirilmesinde ve uygulanmasında sorun yaratmaktadır.

4.2.1.2. İSTİHDAM YARATAN BÜYÜME POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLEMESİ

Ülkelerin sahip oldukları istihdam yapısı ve işsizlik oranları, o ülkelerin ekonomik gelişme ve sosyal kalkınma düzeylerinin önemli bir göstergesidir. Bu nedenle, bugün Türkiye'nin de en önemli sosyal ve ekonomik sorunlarından birisi

⁴⁰ DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, (çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal>, 02 Mart 2010.

⁴¹ Küçük, **a.g.e.**

şüphesiz düşük istihdam oranı ve işsizliktir. Çünkü Türkiye, her geçen gün daha da ağırlaşan istihdam ve işsizlik sorunuyla karşı karşıya bulunmaktadır.⁴²

Türkiye ekonomisi incelendiğinde, ekonominin ciddi büyüme oranları gerçekleştirdiği fakat sürdürülebilir bir büyüme sağlanamadığı için işsizlik sorununun da önlenemediği görülmektedir.⁴³ Oysa ekonomik gelişme, aynı zamanda aktif işgücünün de istihdam edilmesini ve böylece de işsizlik oranlarını azalmasını gerektirmektedir. Ancak Türkiye'nin 2001 krizi sonrasında hızlı bir büyüme sürecini yaşadığını dönemde işgücü istihdamında benzer başarıyı yakalanamamıştır. 2001 krizi öncesinde %6,6⁴⁴ olan işsizlik oranı, kriz sonrasında hızla %10,6⁴⁵’ya yükselmiş ve ilerleyen yıllarda gerçekleşen yüksek büyüme oranlarına rağmen bu işsizlik oranı %10’nun altına inmemiştir. Yüksek büyümeye rağmen azalmayan işsizlik oranları, iş bulmaktan ümidini kesen kişilerin sayısını da arttırmış ve işgücüne katılım oranı da yüzde 50’nin altına kadar gerilemiştir.⁴⁶

Özellikle son dönemde, ülke ekonomisi 2008’in Ekim ayından bu yana da küresel krizin olumsuz etkilerini yaşamaktadır. Bu durum temel ekonomik göstergelere de yansımıştır. 2009 verilerine göre büyüme oranı % -4,7, işsizlik oranı % 14 ve işgücüne katılım ise %48,1 seviyelerine inmiştir.⁴⁷

⁴²Yasemin Uyar Bozdağlıoğlu, “Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları”, **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:20, 2008, s. 45.

⁴³ Özlem Göktaş Yılmaz, “Türkiye Ekonomisinde Büyüme İle İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, Sayı: 2, Kasım 2005, s. 74.

⁴⁴ DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler**: Milli Gelir, Büyüme Hızları, İstihdam ve Ücretler, Yurtiçi İş Gücü Piyasasında Gelişmeler,(çevrimiçi)
<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC93C64F899A6633A0>, 24 Nisan 2010.

⁴⁵ **A.e.**

⁴⁶ Erinç Yeldan, “İşsizlik ve Orta Vadeli Program”, **Ekonomi Politik**, s.1, (çevrimiçi), http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan240_09Ara09.pdf, 3 Mart 2010.

⁴⁷ DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler**: Milli Gelir, Büyüme Hızları, İstihdam ve Ücretler, Yurtiçi İş Gücü Piyasasında Gelişmeler.

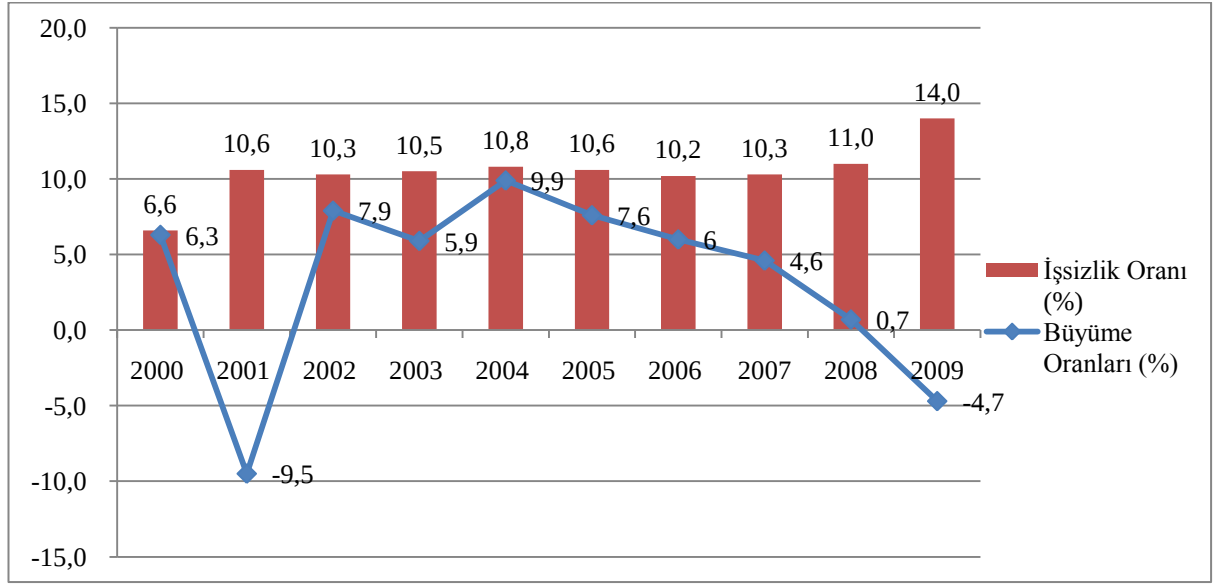
Tablo 31: Yıllar İtibariyle Ekonomik Göstergeler: Nüfus, İstihdama Katılım, İşgücü, İstihdam, İşsizlik ve Büyüme Oraları

	15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus	İşgücüne Katılma Oranı	Sivil İşgücü	Sivil İstihdam	İşsizlik Oranı (%)	Büyüme Oranları (%)
2000	v.y.	v.y.	22.031	20.579	6,6	6,3
2001	v.y.	v.y.	22.077	19.742	10,6	-9,5
2002	48.041	49,6	23.818	21.354	10,3	7,9
2003	48.912	48,3	23.640	21.147	10,5	5,9
2004	47.544	46,3	21.791	19.632	10,8	9,9
2005	48.359	46,4	22.455	20.067	10,6	7,6
2006	49.174	46,3	22.751	20.423	10,2	6
2007	49.994	46,2	23.114	20.738	10,3	4,6
2008	50.772	46,9	23.805	21.194	11,0	0,7
2009	52.007	48,1	25.011	21.741	14,0	-4,7

Kaynak: DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler:** Milli Gelir, Büyüme Hızları, İstihdam ve Ücretler, Yurtiçi İş Gücü Piyasasında Gelişmeler, (çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC93C64F899A6633A0>, 24 Nisan 2010.

Grafik 16’da büyüme oranları ile işsizlik oranlarının karşılaştırılması görülmektedir. Gerçekleşen büyüme oranlarının istihdam üzerinde olumlu bir etki gerçekleştirmediği, bu nedenle de %9,9 luk ekonomik büyümeye rağmen işsizlik oranı % 10,’un altına inemediği görülmektedir.⁴⁸

⁴⁸ DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler:** Milli Gelir, Büyüme Hızları, İstihdam ve Ücretler, Yurtiçi İş Gücü Piyasasında Gelişmeler, (çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC93C64F899A6633A0>, 24 Nisan 2010.



Grafik 16: Yıllar İtibariyle Büyüme Oranları İle İşsizlik Oranlarının Karşılaştırması

Kaynak: DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler:** Milli Gelir, Büyüme Hızları, İstihdam ve Ücretler, Yurtiçi İş Gücü Piyasasında Gelişmeler, (çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC93C64F899A6633A0>, 24 Nisan 2010.

Büyümeyle paralel olarak işsizlik oranlarında azalmanın gerçekleşmemesinin birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlarda ilki, Türkiye ekonomisinde gerçekleşen iktisadi büyüme sermaye-yoğun bir büyüme olup üretimde emek-sermaye bileşim yüzdesi de sermaye lehine gerçekleşmektedir. Burada önemli olan nokta beşeri sermayenin iktisadi büyüme ile arasındaki ilişkidir. Türkiye'deki beşeri sermaye yatırımlarının yetersiz olması ve bu yatırımları arttırıcı politikaların geliştirilmemesi nedeniyle iktisadi büyüme ile istihdam ve işsizlik oranlarında iyileştirici etkiler elde edilememektedir.⁴⁹ Çünkü hükümetlerin bu güne kadar almış olduğu tedbirler genellikle kısa dönemli çalışma ödeneklerinin genişletilmesi, işveren sigorta primlerinin Hazine ve işsizlik sigorta fonundan karşılanması, toplum yararına çalışma programında geçici istihdam gibi programlar esas alınmıştır. Söz konusu tedbirler çoğunlukla “kısa dönemli”, “geçici” ve “işverenlerin istihdam yüklerini

⁴⁹ Özlem Göktaş Yılmaz, “Türkiye Ekonomisinde Büyüme İle İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, Sayı: 2, Kasım 2005, s. 74-75.

azaltıcı” nitelikler taşımaktadır. Ancak bu kısa vadeli bu çözüm yolları işgücü piyasalarındaki yapısal sorunların giderilmesinde yetersiz kalmakta, mevcut sorunlar varlığına devam etmektedir.⁵⁰

Bir diğer önemli neden ise büyümenin aslında sıcak para akımlarıyla, özelleştirme gelirleri ve dış borçlanma ile finanse edilmesinden kaynaklanmaktadır.⁵¹ Bu nedenle kriz dönemlerinde çok ciddi düşüşler ve ekonomik büyümede zikzaklar yaşanmaktadır. Bu istikrarsız ortam da istihdam politikalarını olumsuz etkilemektedir.

İstihdam yaratmayan büyüme sorunu ile Türkiye giderek “spekülatif” ve “dışa bağımlı” özellikler sergilemeye devam etmektedir. Ucuz dövizin özendirdiği ithalata bağımlı ve sermaye-yoğun sanayileşmenin faturası giderek daha yoğun bir şekilde ulusal istihdam kayıpları olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵² Bu olumsuzluk da ülke ekonomisini kayıt dışına sürüklemektedir. Bu durumun önüne geçmek için, ülke ekonomisindeki iktisadi büyüme politikaları, beşeri sermaye yatırımlarını dikkate alarak geliştirilip reel anlamda ekonominin büyümesine paralel olarak gelişmesi gerekmektedir. Ancak bu tür iktisat politikalarının uygulanması ile sürdürülebilir bir iktisadi büyüme sağlanabilecek, kayıt dışı ekonomide azalmayla birlikte işsizlik oranı da düşük seviyelere inebilecektir.⁵³ Bu durumda şüphesiz sistemin en önemli gelir kaynakları olan prim ve vergi gelirlerinde artış gerçekleştirecek ve sosyal güvenlik sistemine finansal kaynak yaratacaktır.

4.2.1.3. İSTİHDAM YAPISI VE İŞGÜCÜNE KATILIM ORANI DÜŞÜKLÜĞÜ

Sosyal güvenlik sisteminin en önemli gelir kalemi, çalışanların gelirleri üzerinden tahsil edilen prim gelirleridir. Sistemin prim geliri sağlayabilmesi için de öncelikle çalışabilen aktif nüfusa sahip olunması ve bu iş gücünün de istihdam

⁵⁰ Yeldan, **a.g.e.**, s.1.

⁵¹ **A.e.**

⁵² Bağımsız Sosyal Bilimciler, **a.g.e.**, s.103.

⁵³ Yılmaz, **a.g.e.**, s. 74–75.

edilerek prim geliri yaratılması gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin kaynak sorunun önemli ekonomik nedenlerinden biri, iş gücüne katılım oranının düşüklüğü ve işsizliktir.

Genç ve dinamik bir nüfusa sahip olan Türkiye’de işsizliğin en önemli özelliği yapısal bir nitelik taşımasıdır. Ekonomide aktif olmayan nüfusun, başka bir anlatımla 15 yaş altı yaş grubunun toplam nüfus içindeki oranı %26 oranındadır. Ayrıca Türkiye nüfusun yarısı da 28,8 yaşından küçüktür ve nüfus artışı da her yıl devam etmektedir.⁵⁴ Türkiye’deki işsizlik bir yönü ile bu dengesizlikten sürekli beslenmektedir. Yani yaratılan iş arzından çok daha fazla iş talebi ortaya çıkmaktadır.

Tablo 32: Yurtiçi İşgücü Piyasasının Yapısı (Bin Kişi)

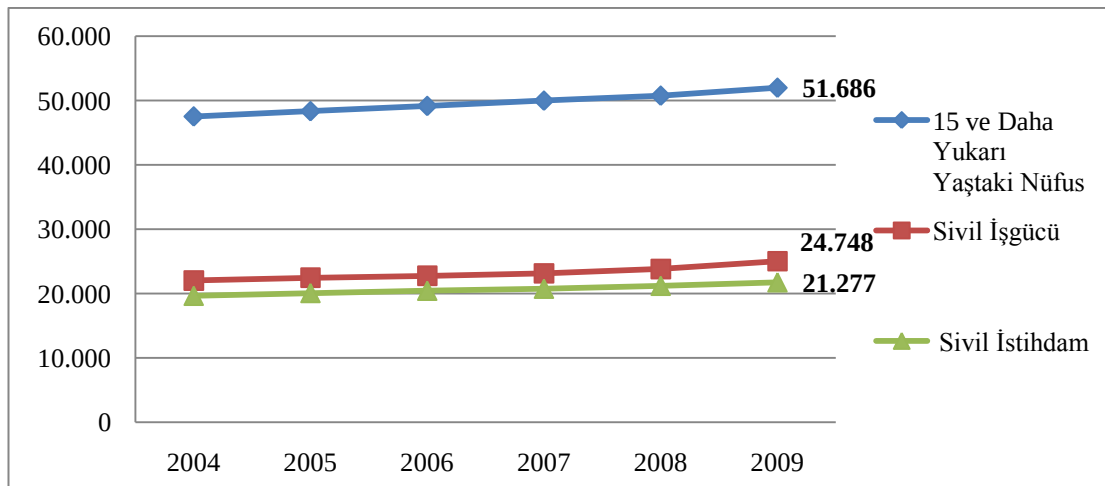
	Türkiye		Kent		Kır	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Kurumsal Olmayan Nüfus	69 724	70 542	48 349	48 747	21 375	21 795
15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus	50 772	51 686	35 697	36 197	15 075	15 489
İşgücü	23 805	24 748	16 063	16 585	7 742	8 163
İstihdam	21 194	21 277	14 010	13 839	7 184	7 438
İşsiz	2 611	3 471	2 053	2 746	558	724
İşgücüne Katılma Oranı (%)	46,9	47,9	45	45,8	51,4	52,7
İstihdam Oranı (%)	41,7	41,2	39,2	38,2	47,7	48
İşsizlik Oranı (%)	11	14	12,8	16,6	7,2	8,9
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	13,6	17,4	13,1	17	15,4	19,1
Genç Nüfusta İşsizlik Oranı(%)	20,5	25,3	22,6	28,2	15,5	18,9
İşgücüne Dahil Olmayanlar	26 967	26 938	19 634	19 611	7 332	7 326

Kaynak: TÜİK, **İş Gücü İstatistikleri**, Hane Halkı İşgücü İstatistikleri, Dönemi: 2009, (çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 01 Mart 2010.

Tablo 32’den görüldüğü gibi, 2009 yılında Türkiye’de kurumsal olmayan nüfusun 70 milyon 542 bin kişi olduğunu görmekteyiz. Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusu ise 51 milyon 686 bin kişidir. Yani toplam nüfusun %73’ü çalışabilen nüfus kategorisindedir ve bu aktif nüfusun sadece %47’si olan 24 milyon

⁵⁴ TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - Dönemi: 2009 (çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178>, 01 Mart 2010.

748 bin kişi işgücü nüfusunu oluşturmaktadır. Bu işgücünün de 21 milyon 277 bin kişisi istihdam edilebilmektedir. Bu da çalışma çağındaki aktif nüfusun sadece %41,2'nin istihdam edildiğini göstermektedir ki, bu çok düşük bir orandır. Bu da Türkiye'de işgücüne katılım oranının düşüklüğünün göstergesidir.⁵⁵ Aynı oranlara OECD ülkeleri açısından baktığımızda; AB 15 ülkelerinde işgücüne katılım oranı %72,5, istihdam ise %67,4, AB 19 ülkelerinde işgücüne katılım oranı %71,4, istihdam ise %66,4, OECD AB ülkelerinde işgücüne katılım oranı %69, istihdam ise %63,9, OECD ülkelerinde işgücüne katılım oranı %70,8, istihdam ise %66,5 olarak gerçekleşmektedir.⁵⁶ Grafik 17'de çalışabilen nüfus ile sivil istihdamı karşılaştırıldığında büyük fark net olarak görülebilmektedir. Türkiye sahip olduğu bu oranlarla OECD ülkeleri içerisinde iş gücüne katılım ve istihdam oranları bakımından en düşük seviyedeki ülkedir.



Grafik 17: Yurtiçi İşgücü Piyasasının Yapısı (Bin Kişi)

Kaynak: DPT, **Temel Ekonomik Göstergeler:** İstihdam ve Ücretler Yurt İçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler, (çevrimiçi) <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC248C58B8FF6A4145>, 01 Mart 2010.

⁵⁵ TUIK, İş Gücü İstatistikleri, Hane Halkı İşgücü İstatistikleri, Dönemi:2009, (çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 01 Mart 2010.

⁵⁶ OECD, **OECD Employment Outlook 2009, Tackling The Jobs Crisis**, Paris, ISBN 978-92-64-06791-2, 2009, p. 252, (çevrimiçi), <http://website1.wider.unu.edu/lib/pdfs/OECD-Employment-2009.pdf>, 01 Mart 2010.

2009 yılında kayıtlı işsizlik oranı %14'dür. Bu genel işsizlik oranı içerisinde tarım dışı işsizlik %17,4, genç nüfusta işsizlik oranı (15–24 yaş grubu) ise %25,3'dür.⁵⁷ Yani 15–24 yaş grubunda 12 milyon 514 bin⁵⁸ kişinin ¼ 'nin işsizdir. Bu durum sadece sosyal güvenlik sistemin için değil ülkenin kalkınması için de ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Genç işsizlik oranlarına OECD ülkeleri genelinde bakıldığında, OECD ortalaması %12,4, OECD Avrupa ülkelerinde %15,6, AB 19 ülkelerinde, %15,1 ve AB 15 ülkelerinde ise %15,1 oranında gerçekleşmektedir.⁵⁹

Kadınların düşük işgücüne katılımı ve istihdam oranları Türkiye'nin istihdam sorunun önemli karakteristiklerindendir. AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'deki kadın istihdam oranları son derece düşük gerçekleşmektedir. Toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamayı hedefleyen Lizbon Stratejisinde belirlendiği üzere AB üye ülkeleri 2010 yılına kadar kadınların istihdam oranını % 60 seviyesine çıkarması hedeflenirken, Türkiye'de bu oran 2008 Aralık ayı itibariyle % 23,1 olarak gerçekleşmiştir.⁶⁰ Bu durum ülke nüfusunun yarısını oluşturan 36 milyon⁶¹ kadının sadece ¼ 'nün bile istihdam edilmediğini göstermektedir ki bu oran dünya ortalamalarının çok altında seyretmektedir. OECD ve AB ülkelerinin verilerine bakılacak olursa;⁶²

- OECD ülkelerinde kadının işgücüne katılım %61,3 ve bu işgücünün istihdamı % 57,5
- OECD Avrupa ülkelerinde kadının işgücüne katılım %59,7 ve bu işgücünün istihdamı % 55
- AB 19 ülkelerinde kadının işgücüne katılım %64,2 ve bu işgücünün istihdamı % 59,3

⁵⁷ TÜİK, İş Gücü İstatistikleri, Hane Halkı İşgücü İstatistikleri, Dönemi:2009, (çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 01 Mart 2010.

⁵⁸ TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - Dönemi: 2009 (çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178>, 01 Mart 2010.

⁵⁹ OECD, **a.g.e.**, p. 257.

⁶⁰ ILO, Kadın İstihdamı, (çevrimiçi), <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/women.htm>, 01 Mart 2010.

⁶¹ TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - Dönemi: 2009 (çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178>, 01 Mart 2010.

⁶² OECD, **a.g.e.**, p. 254.

- AB 15 ülkelerinde kadının işgücüne katılım %65,3 ve bu işgücünün istihdamı % 60,4 oranında gerçekleşmektedir.

Bu durum sosyal güvenlik sisteminin kaynak sorununun da önemli nedenlerden birini teşkil etmektedir. İstihdam edilmeyen kadın nüfusu, hem sisteme prim geliri yaratmazken hem de bağımlı nüfus kategorisinde sistemde gider teşkil etmektedir.

Gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik sisteminin en önemli sıkıntıların başında nüfusun yaşlanması ve doğum oranlarının düşmesi gelmektedir. Bu demografik etkinin sonuçları ise, aktif çalışabilen nüfusun zaman içerisinde gittikçe azalması, buna karşın bağımlı pasif nüfusun artmasıdır. Böylece sosyal güvenlik sistemlerinde gelir kalemleri azalırken, gider kalemleri artmaktadır. 1994 yılında yayınlanan Dünya Bankası raporunun temelinde de bu sorun yatmaktadır. Yaşanan ve daha şiddetli yaşanması beklenen bu demografik tehdit Türkiye Cumhuriyeti için günümüzde söz konusu değildir. Bu nedenle gelişmekte olan ülke profillerinde görüldüğü gibi istihdama entegre edilemeyen iş gücü, sosyal güvenlik sisteminin gelişmesine önemli bir engel teşkil etmektedir. Böylece zaten olgunlaşmamış olan sosyal güvenlik sistemlerinin devamlılığı da tehlikeye girmektedir.

4.2.1.4. KAYIT DIŞI EKONOMİ VE İSTİHDAM

Özellikle gelişmekte olan ülkelerin önemli sosyal ve mali sorunlarının başında yer alan kayıt dışı ekonominin sebepleri arasında, nüfus artışı, iç göç, gelir dağılımı eşitsizliği, işsizlik, enflasyon ve ekonomik yapıdaki değişim gibi sosyo-ekonomik olgular yer almaktadır. Ayrıca, devletin etkin mali sistemi oluşturamaması da bu olgunun ortaya çıkmasında belirleyici olmaktadır. Kayıt dışı ekonominin en önemli ekonomik çıktısı da kayıt dışı istihdamdır. Kısaca kayıt dışı istihdam, “İstihdam faaliyetlerinin, üretim ve hizmet, resmi belgelere dayandırılmaması ve böylece resmi kayıtlara girmemesi, bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülükler de dahil olmak üzere tüm yükümlülüklerin, mali ve sosyal güvenlik

kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılması” olgusu kayıt dışı istihdam olarak nitelendirilmektedir.⁶³

Gelişmekte olan ekonomiler, geçiş ekonomileri ve OECD ülkelerinden oluşan 110 ülkede kayıt dışı ekonominin tahmini büyüklüğünü incelendiğinde 2000 yılında kayıt dışı ekonominin ortalama büyüklüğü, gelişmekte olan ülkelerde %41, geçiş ekonomilerinde %38 ve OECD ülkelerinde %18 olarak belirlenmiştir. Türkiye ise bu oran %32,1 ile OECD ortalamasının oldukça üzerinde gerçekleşmiştir.⁶⁴ Türkiye’de kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, kayıt dışı istihdamı da tetiklemekte ve bu durum Türk sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini zedeleyen önemli etkenlerden biridir.

Kayıt dışı ekonominin en belirgin negatif etkisi, ekonomik politikaları oluşturma sürecinde görülmektedir. Geniş hacimli bir kayıt dışı ekonomi, işsizlik, milli gelir gibi resmi makroekonomik büyüklükleri çarpıtarak, bu verilerin güvenilirliğini azaltmaktadır. Bu veriler, oluşturulan ekonomik politikaların etkinliğini sınırlar ya da tamamen ortadan kaldırılabılır. Diğer taraftan kayıt dışı ekonomi, sosyal güvenlik ve vergi tabanını aşındırarak vergi tahsilatında bir azalışa, dolayısıyla daha büyük bütçe açıklarına neden olur. Bu durum ise sonuçta artan vergilendirme, sürekli büyüyen kayıt dışı ekonomi şeklinde bir kısır döngü yaratır. Kayıt dışı ekonomi ayrıca, sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapısını da bozmaktadır. Kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren firmalar, sosyal güvenlik primi ödemedikleri için devletin vergi ve sosyal güvenlik prim gelirlerini de azaltmaktadır.⁶⁵

Türkiye’de yurt içi işgücü piyasasında istihdam edilenlerin sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlılık durumuna 2008 Eylül ayı rakamlarına göre, toplam istihdamın

⁶³ Tuncay Güloğlu, “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış” **International Programs Visiting Fellow Working Papers**, Ocak 2005, s.2, (çevrimiçi), <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intlvf/9>, 26 Şubat 2010.

⁶⁴ **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 87, Ankara, Nisan 2009, s.5.

⁶⁵ Hakan Çetintaş, Hasan Vergil, “Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, 2003, s.15.

sadece %54,1'nin kayıtlı, geriye kalan %45,9'nun kayıt dışı olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu alan ise yevmiyeli çalışanlar ve ücretsiz aile işçileridir. Bu çalışanların kayıt dışı oranı ise, sırasıyla %91,9 ve %95,8'dir.⁶⁶

Tablo 33: İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu 2008 Eylül

	Toplam İstihdam	Kayıt Dışı İstihdam	Kayıt Dışı (%)
Toplam	22.213	10.194	45,9
Ücretli	11.323	2.129	18,8
Yevmiyeli	1.640	1.507	91,9
İşveren	1.310	374	28,5
Kendi Hesabına	4.648	3.029	65,2
Ücretsiz Aile İşçisi	3.292	3.155	95,8
Tarım	6.123	5.326	87,0
Ücretli	104	63	60,6
Yevmiyeli	536	533	99,4
İşveren	145	97	66,9
Kendi Hesabına	2.500	1.864	74,6
Tarım dışı	16.090	4.868	30,3
Ücretli	11.218	2.066	18,4
Yevmiyeli	1.104	974	88,2
İşveren	1.166	277	23,8
Kendi Hesabına	2.149	1.165	54,2
Ücretsiz Aile İşçisi	453	386	85,2

Kaynak: TÜİK, **İşgücü İstatistikleri-**İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu, Dönemi: Eylül 2008(çevrimiçi), http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=2077&tb_id=2, 01 Mart 2010.

⁶⁶ TÜİK, İşgücü İstatistikleri - İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlılık Durumu, Dönemi: Eylül 2008, (çevrimiçi), http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=2077&tb_id=2, 01 Mart 2010.

Türkiye bakımından kayıt dışı istihdamın en somut ve en olumsuz etkilerinin ortaya çıktığı sosyal politika alanı, sosyal güvenlik sistemine yöneliktir. Kayıt dışı ekonominin sosyal güvenlik sistemi üzerinde iki etkisi olmaktadır. Birinci etki, bu kişiler sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmadıkları için, sosyal hizmetlerden faydalanamadıkları için mağdur olacaklar ve sosyal güvenlik sistemi ülkedeki tüm vatandaşları kapsamayacaktır. İkinci etki olarak da, bu kişiler sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmadıkları için prim ve/ve ya vergi ödemezken, sosyal güvenlik sistemine kayıtlı yakınları tarafından sistemden kısmen hizmet almaya devam edeceklerdir. Bu durum hem sosyal güvenlik sistemine gelir kaybına neden olurken hem de gider yaratmaktadır.

4.2.2. FİNANSMAN SORUNUN YAPISAL NEDENLERİ

4.2.2.1. ERKEN EMEKLİLİK UYGULAMALARI VE AKTİF PASİF ORANLARIN DÜŞMESİ

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunu ile ilgili önemli sorunlardan bir diğeri de, prim ödeyen aktif sigortalı sayısı ile sistemden aylık alan pasif sigortalı arasındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır.⁶⁷ Bu durum sosyal güvenlik kurumlarının bütçe üzerinde yük oluşturmalarının en temel nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir.

Türkiye’de aktif/pasif oranın bozulmasının önemli nedenlerinden biri uygulanan erken emeklilik politikalarıdır. Türkiye’de işçileri yaşlılık sigortası kapsamına alan SSK’nın 1.4.1950 tarihili 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu emeklilik hakkını, 25 yıl sigortalı olma koşulu ile kadın ve erkekler için 60 yaş olarak tespit etmiştir. Ayrıca bu yaş sınırı 1.6.1957 tarihinde yürürlüğe giren 6900 sayılı Malullük, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanununda da aynen korunmuştur. Yani ilk yasal düzenlemeler erken emekliliğe izin vermemiştir. Ancak 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda emeklilik yaşına yeni bir

⁶⁷ Tekin Akgeyik, Binhan Elif Yılmaz, Murat Şeker, **En Büyük Kara Delik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları**, Editör: Suna Oksay, İstanbul, TSEV Yayın No:26, 2007, s. 61.

düzenle getirilerek kadınların 60 olan emekli olma yaşı 55 olarak belirlenmiş, erkeklerde ise bir değişikli yapılmayarak 60 yaş uygulaması devam etmiştir. Ancak 1969 tarihinde 1186 sayılı Kanun ile emekli olmak için ulaşılması gereken yaş haddi kaldırılmıştır. Kadınlar için 20 yıl, erkekler için 25 yıl sigortalı olma koşulu ve 5000 gün prim ödeme şartıyla, yaşa bakılmaksızın emekli olma imkanı sağlanmıştır. Böylece yasa ile gerekli şartları yerine getiren sigortalı bir erkeğin 43, sigortalı bir kadının ise 38 yaşında emekli olmasına imkan tanınmıştır. Bu süreç 1985 yılına kadar 16 yıl devam etmiştir. Yaş şartsız emekli olma hakkı 24.12.1985 tarihinde çıkarılan 3246 sayılı Kanunla terk edilmiştir. 1.1.1990 tarihinden itibaren uygulamaya alınan bu kanun, emekli olma yaşını erkeklerde 60 kadınlarda 55 yaşı emeklilik yaşı olarak kabul etmiştir. Fakat iki yıl sonra çıkartılan yeni bir yasa ile emekli olma yaşı tekrardan kaldırılmıştır. 20.2.1992 tarihinde çıkarılan 3774 sayılı Kanunla 1969 yılında başlatılan 5000 gün (13 yıl 10 ay 20 gün) prim ödeme ve erkeklerde 25, kadınlarda 20 yıl sigortalılık esasına dayanan ve yaş şartına yer vermeyen eski sisteme yeniden dönmüştür.⁶⁸ Türkiye’de emeklilik yaşında ilişkin yapılan düzenlemeleri Tablo 37’de özet olarak gösterilmektedir.

1999 yılında ise 4447 sayılı Kanunla erken emeklilik uygulamasına son verilmiştir. Kadınlar 58 erkekler 60 yaşında, 7000 günlük çalışma süresini doldurduktan sona emekli olma hakkını elde etmişlerdir. Ancak emekli olma yaşına ilişkin düzenleme bu yasal düzenleme ile sınırlı kalmadı. 5754 sayılı yasa ile emekli olma yaşı tekrardan düzenlenerek 2036 yılından sonra kademeli olarak kadın ve erkekte emekli olma yaşı 65 yaş olarak tespit etmiştir. Ayrıca çalışma gün sayısı da bu yasa yürürlüğe girdikten sonra işe başlayanların ise 9000 gün olarak belirlenmiştir.⁶⁹

⁶⁸ Tuncay Güloğlu, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları”, **Prof. Dr. N. Ekin’e Armağan**, s. 221–222, (çevrimiçi), <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekin/1/15.pdf>, 1 Mart 2010.

⁶⁹ 5754 Sayılı Kanun, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 16. Madde, (çevrimiçi), <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5754.html>, 6 Mart 2010.

Tablo 34: Türkiye’de Emeklilik Yaşında ilişkin Yapılan Düzenlemeler

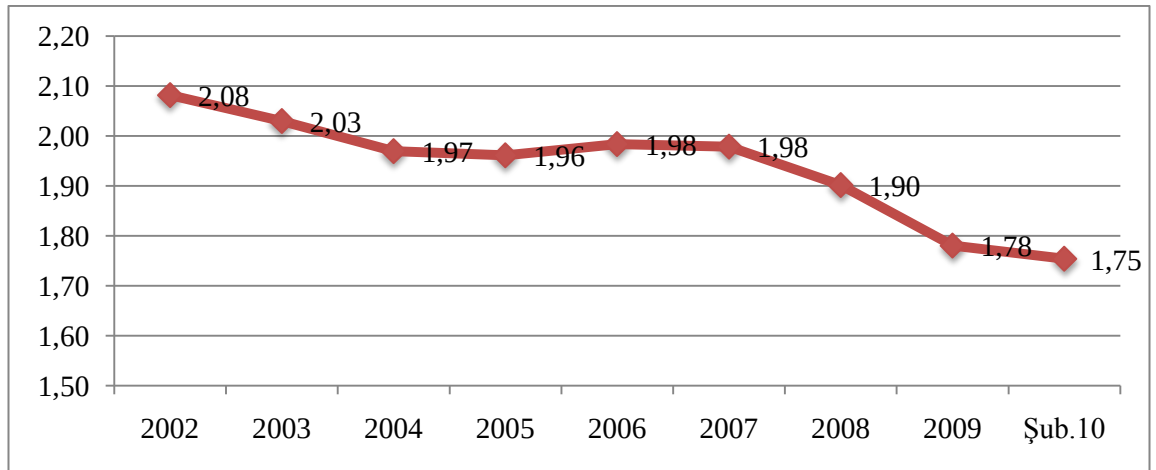
Kanun No	Yürürlük Tarihi	Emeklilik Yaşı	En Az Sigortalılık Süresi	En Az Prim Ödeme Gün Sayısı
5417	01.04.1954	Kadın 60	25	Yılda Ort. en az 200 gün
		Erkek 60	25	
6391	01.04.1954	Kadın 60	25	5000
		Erkek 60	25	5000
6900	01.06.1957	Kadın 60	25	5000
		Erkek 60	25	5000
506	01.03.1965	Kadın 55	25	5000
		Erkek 60	25	5000
1186	01.03.1969	Kadın	25	5000
		Erkek	25	5000
1992	26.05.1976	Kadın	20	5000
		Erkek	25	5000
3246	10.01.1986	Kadın 55		5000
		Erkek 60		5000
3774	20.02.1992	Kadın	20	5000
		Erkek	25	5000
4447	08.09.1999	Kadın 58		7000
		Erkek 60		7000
5754	17.04.2008	Kadın 65		9000
		Erkek 65		9000

Kaynak: Gürol Banger, “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK’nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları” **TİSK İşveren Dergisi**, (çevrimiçi), http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43, 19 Mart 2010.

Tablo 34’nin özetlediği gibi emekli olma yaşı konusunda bir istikrar sağlanamamıştır. 1950 yılında başlayan emeklilik yaşı uygulaması 1969 yılında kaldırılmış, 1985 yılında çıkarılan bir kanunla yeniden getirilmiş, 1992 yılında yeniden kaldırılmış, 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı Yasayla yeniden yaş haddi getirilmiştir. Sonrasında 17.04. 2008’de son olarak tekrardan düzenlemiştir. Tabii ki bu istikrarsızlığın altında siyasilerin popülist yaklaşımlarını görmek zor olmamaktadır.⁷⁰

⁷⁰ Güloğlu a.g.e., s.4.

Emeklilik koşullarının kolaylaştırılması ile kurumların pasif sigortalı sayısındaki hızlı artışa karşılık, eksik istihdamdan dolayı aktif sigortalı sayılarının yeterli derecede artırılamaması sonucu aktif/pasif sigortalı dengesi bozulmuştur.⁷¹ Emekli Sandığı'nda 1956 yılında 8,7 çalışandan toplanan primle bir emeklinin maaşı finanse edilirken, bu oran 1960 yılında 6,6, 1970 yılında 5,2, 1980 yılında 3,3, 1990 yılında 2,6, 2000 yılında 1,9, 2005 yılında ise 1,93'ye indi. 2006 yılı Eylül ayı itibariyle Emekli Sandığı'nda aktif pasif oranı 1,6'dır. SSK'da aktif-pasif oranı 1960 yılında 24,3, 1970 yılında 9, 1980'de 3,4, 1990'da 2,3, 2000'de 1,9'a kadar inmiştir. 1479 sayılı kanuna göre Bağ-Kur'a kayıtlı olanlarda aktif-pasif dengesi, 1980'de 10,7, 1990'da 4,3, 2000'de 2,4, 2005'te ise 1,9 düzeyindeydi.⁷² Sosyal güvenlik sisteminin genel Aktif/pasif oranı 2010 Şubat ayı itibariyle 1,75 olduğunu görülmektedir. Yıllar itibariyle aktif/pasif oranları ise Grafik 18'de gösterilmiştir.⁷³



Grafik 18: 2002-Şubat 2010 Tarihleri Arasında Aktif/Pasif Oranları

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri:** Sosyal Güvenlik Kapsamı.

⁷¹Gürol Banger, “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK’nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları” **TİSK İşveren Dergisi**, (çevrimiçi) http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43, 19 Mart 2010.

⁷²Ankara Ticaret Odası, Sosyal Güvenlik Raporu, (çevrimiçi), <http://www.atonet.org.tr/turkce/bulten/bulten.php3?sira=486>, 9 Mart 2010.

⁷³ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri**, Sosyal Güvenlik Kapsamı.

4.2.2.2. İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİN OLMAMASI

Sosyal güvenlik sistemindeki sorunların önemli bir diğer kaynağı da sisteme dahil kuruluşların iyi yönetilmemesidir. Kuruluşların yönetimini olumsuz etkileyen faktörler; sistemdeki kaynakların kullanılmasında popülizme açık olma ve kurum gelirlerine müdahale edilmesinden kaynaklanmaktadır.⁷⁴

Sosyal güvenlik sistemini oluşturan yasal düzenlemelerine bakıldığında özerkliğe sıklıkla vurgu yapıldığı görülmektedir. 1945 tarihli ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunun kurumun “malî ve idarî bakımdan özerk” olduğunu belirtmektedir. Ancak “malî ve idarî bakımdan özerk” olduğu söylenen kurum aslında her dönem siyasî iktidarların etkisi altında kalmıştır. Dönemler içerisinde çıkarılan yasal düzenlemelerde Kurumun “idarî ve malî özerkliğine” hep vurgu yapılmış, ancak kurumun yönetim kurulunda devletin ağırlığı hep süre gelmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda 1946’dan günümüze kadar birçok yasal değişiklik gerçekleşmiştir. Fakat bu değişiklikler Kurumun özerkliğini sağlama yolunda olmayıp, Kurumu Çalışma Bakanlığı’nın kontrolü altına alan düzenlemeler haline gelmiştir.

2003 yılında 4958 Sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle Yönetim Kurulu 1 başkan ve 7 üyeden oluşturulmuştur. Bu yönetim kurulunun, 8 üyesinin 5 adedinin siyasi otorite tarafından, 3’ünün de işçi, işveren ve işçi emeklileri gibi sosyal taraflarca seçilmesi öngörülmüştür. Yönetimde hükümetçe atanacak üyelerin fazla olması, özerklik ilkesini önemli ölçüde zedelemiştir. Ayrıca bu oluşum, eşit temsil sayısından bir uzaklaşma demektir.⁷⁵

Son olarak ise 2006 yılında kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunun 1.maddesi “...Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi Sosyal Güvenlik

⁷⁴ DPT, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013)**, Ankara 2007, s. 40, (çevrimiçi), <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/öik681.pdf>, 03 Mart 2010.

⁷⁵ Duygulu a.g.e., s.15.

Kurumu kurulmuştur...”⁷⁶ ile “idarî ve malî açıdan özerk” olduğu vurgulanmıştır. Ancak aynı maddenin içerisinde “...Kurumun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu...”⁷⁷ olduğu da hükme bağlanmıştır. Böylece özerk bir kuruluş olmadığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bir kuruluşu olduğu belirtilmiştir.

Yasal düzenlemede genel kurulun “dilek ve temenni” organı olma özelliği korunarak üç yılda bir toplanması öngörülmektedir. Yönetim kurulu ise bir karar organı olup, kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşımaktadır. 10 üyeden oluşan yönetim kurulunun beş üyesi hükümet kanadını temsil etmektedir.⁷⁸ Yönetim kurulunun hükümet tarafından atanan beş üyesi ise; Başkan (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı), Başkanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir başkan yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını temsilen, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, Maliye Bakanlığını temsilen, Maliye Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye, Hazine Müsteşarlığını temsilen, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye olmaktadır.⁷⁹ Oyların eşitliği durumunda ise müşterek kararnameyle atanan başkanın oyu iki oy sayılacaktır. Kurumda işçiler, işverenler, emekliler, kamu çalışanları ve serbest çalışanlar da birer kişi ile temsil edilmektedir.⁸⁰

İlgili sosyal sigortalar kanunlarında kurumların idari ve mali açıdan özerk görünmelerine rağmen, uygulamada değildir. Kanunlarda öngörülen sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetim kurullarının teşekkül tarzı bu özerkliğin soyut bir özerklik olmasına yol açmakta, kurumlara her bakımdan siyasi iktidarlar müdahale

⁷⁶ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 1. Madde (çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/mayis_06/5502_sayili_kanun.htm, 03 Mart 2010.

⁷⁷ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 1. Madde (çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/mayis_06/5502_sayili_kanun.htm, 03 Mart 2010.

⁷⁸ Şerife Türcan Özsuca, “Küreselleşme sürecinde sosyal güvenlik ve işgücü piyasası” **TES-İŞ Dergisi**, s.59, (çevrimiçi), http://www.tes-is.org.tr/TR/tesis_dergi/2006_kasim/pdf/dosya.pdf, 1 Mart 2010.

⁷⁹ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 6. Madde: Yönetim Kurulunun Oluşumu ve Üyeleri (çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/mayis_06/5502_sayili_kanun.htm, 03 Mart 2010.

⁸⁰ Özsuca, **a.g.e.**, s. 59.

edebilmektedir. Siyasi müdahaleler kurumların, siyasi iktidarların hakimiyeti altına girmesine yol açmaktadır. Bu nedenle Devlet politikası gibi süreklilik isteyen sosyal güvenlik sistemine sık sık yapılan politik müdahaleler sistemi işlemez hale getirmiştir.⁸¹

Bu durumda yönetim organlarında devletin ağırlıklı olarak temsil edilmesi yanında, siyasi amaçlı müdahaleler sosyal sigorta kurumlarının olanaklarının, genel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olarak politik amaçlar için kullanılması sonucunu doğurmuştur ve bu yapı halen devam ettiği için benzer sonuçları doğurmaya devam edecektir.⁸²

4.2.2.3. SOSYAL GÜVENLİK FONLARININ VERİMSİZ KULLANIMI

Sosyal güvenlik sisteminin içine düştüğü sorunların çoğunun temel nedenleri, ilgili kurumların hemen hiçbir konuda yönetim özerkliğine sahip olmaması ile açıklanabilir. Dolayısı ile de, çoğu siyasal iktidarlar, sosyal güvenlik sistemi kurumlarında biriken fonları diledikleri gibi kullanabilecekleri bir kaynak olarak görmüşler ya da sistemin aktüeryal dengesinin sağlanması gerektiğini görmezden gelerek, popülist çıkarlar uğruna sistemi sigorta prensiplerinden uzak olarak yönetmişlerdir.⁸³

Sosyal güvenlik kurumlarının en büyük gelir kaynakları sigorta primleridir. Bu primlerin güvenilir, kar getirici ve gerektiğinde likiditesi yüksek paraya çevrilebilecek alanlarda değerlendirilmesi gerekmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu

⁸¹ Ali Rıza Gökbnar, Özgür Emre Koç, “Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 7 Sayı: 1, 2009, s.31–32.

⁸² TUSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Yayın No: T/9,7–10/217, Ekim 1997, s. 7.

⁸³ Akbulak, Akbulak, **a.g.e.**, s.171.

Kanun’unda 20 maddesi ve Bağ-Kur Kanun’unda 16. maddesi prim ve karşılıkların ne şekilde işletilebileceği açıkça belirlenmiştir. Bunlar:⁸⁴

- Faiz hadleri yüksek milli bankalarda,
- Devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahviller ile gelir ortaklığı ve hisse senetleri alımında,
- Taşınmaz mallarda değerlendirilmektedir.

4792 Sayılı Yasa’nın 20. maddesinde de Kurumun her sigorta kolu için ayıracağı fonları nerede kullanacağı belirtilmiştir. Anılan Yasaya göre, Kurum fonları uzun yıllar milli bankalara yatırarak, devletin çıkardığı tahvilleri, gelir ortaklığı ve hisse senetleri, gayrimenkulleri satın alarak, konut kredisi vererek, tüzel kişiliğe sahip müessese, ortaklık veya şirket kurularak veya kurulmuş bulunanların hisse senetleri veya ortaklık payları satın alarak değerlendirilmiştir. Ancak, fonların kullanımında etkinlik, likidite, güvenirlik, kararlılık gibi kriterlere uygun hareket edilmesi gerekirken, bu ilkelere genellikle uyulmadığı gözlenmiştir.⁸⁵

Oysa sosyal sigorta kurumları, fon biriktirme esasına göre kurulmuştur. Fonların esas amacı, verimli alanlarda işletilerek, ek gelir sağlanması ve kapsamdaki sigortalılara daha iyi hizmet verilmesine yöneliktir. Ancak, siyasi müdahaleler sonucu, bu kurumlara ait fonlar amaçlarının dışında ve düşük getiri sağlanan alanlara yönlendirilmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının prim toplamaları kadar, topladıkları bu primleri etkin değerlendirmeleri de önemlidir. Sigorta kollarına göre toplanan fonların dağıtımında gelirler ile giderler arasında bir dengenin kurulması gerekmektedir. Ancak, sosyal güvenlik kurumlarının kuruluş yasaları, kurumların fonlarını belli alanlarda ve oranlarda kullanmalarını zorunlu kıldığı için, biriken fonların üretimi ve istihdamı artırmaya yönelik kullanılması mümkün olmamıştır. Bunun sonucu olarak, bir süre sonra sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri giderlerini

⁸⁴ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik zel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s.45, (evrimii), <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf>, 10 Mart 2010.

⁸⁵ Duygulu, **a.g.e.** s.16.

karşılayamamış ve kurumların uzun vadeli yükümlülükleri için gerekli karşılıklar ayrılamamıştır.⁸⁶

Sosyal güvenlik kurumları tarafından toplanan fonların kullanılmasında, mali kuruluşlarda olduğu gibi etkinlik, likidite, güvenilirlik ve karlılık gibi ölçütlere uygun hareket etmeleri gerekmektedir. Böylece fonlar nemalandırılabilir ve artan ihtiyaçlara göre kullanılabilir. Ancak ülkemizde fonlar bu ölçütlere uygun kullanılmamıştır. Devlet sosyal güvenlik kurumlarının fonlarını ucuz kredi olarak görmüş ve borçlanmıştır. 1980 yılından sonra kurum tahvillerine uygulanan faiz oranları, hem enflasyon oranının, hem de ortalama faiz oranının gerisinde kalmıştır.

Özellikle 1980’li yıllardan sonra Türkiye’de yüksek seviyede seyreden enflasyon karşısında, bu fonlarda büyük aşınmalar söz konusu olmuştur. Fonların yatırımlardan ziyade, iç borçların finansmanında kullanılması bir başka yanlış davranış olmuştur. Aynı şekilde, kurum kaynaklarının KİT’lere ait yatırım projelerinin finansmanında kullanılmak üzere Eximbank tahvillerine yatırılmış olması da, mali kayıplara yol açmıştır. Sosyal güvenlik kurumları fonlarının bir kısmını Devlet tahvillerine yönlendirilirken, bir kısmını yatırımlarda değerlendirmektedir.⁸⁷

Özellikle Emekli Sandığı turistik oteller, iş hanları, çarşılar gibi yatırımlara yönelmiştir. Ancak, etkin ve verimli işletilmemeleri nedeniyle zamanla bu gibi tesisler zarar etmeye başlamıştır. Bu nedenle sandığın iştirakleri artık kiraya verilmeye başlanmıştır. Durum Bağ-Kur için de farklı değildir. Devlet Bağ-Kur fonlarını, yıllarca piyasa faizlerinin ve enflasyon oranının altında düşük faizle kullanmıştır. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarının finansman gereksinimleri fon yönetimleri ile karşılanmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de ise sosyal güvenlik kurumları etkin bir fon yönetimi yerine gayrimenkul edinme yolunu seçmişlerdir.⁸⁸

⁸⁶ Akgeyik, Yılmaz, Şeker, **a.g.e.**, s.65.

⁸⁷ Akbulak, Akbulak, **a.g.e.**, s.171.

⁸⁸ **A.e.**

4.2.2.4. PRİM TAHSİL SORUNU

Dağıtım metodunun uygulandığı sosyal güvenlik sistemlerinin yaşayabilmesi için prim tahsilatlarının düzenli yapılması gerekmektedir. Prim gelirlerinin tahsil edilmemesi ve ya biriken pirim alacaklarının zamanında tahsil edilemeyip tahakkuk/tahsilat oranındaki düşüklük, sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini bozarak, sistemin finansal sürdürülebilirliğini tehlikeye atmaktadır.⁸⁹

Türkiye’de sigortalıların çeşitli ekonomik ve sosyal sebeplerden ötürü yükümlülüklerini yerine getirmemesi yahut getirememesi, sosyal güvenlik sisteminin finansal kabiliyetini olumsuz yönde etkilemektedir. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin temel finansman kaynağını primler teşkil etmektedir. Dolayısıyla ana gelir kaynağında yaşanan bu sıkıntının boyutu büyük önem arz etmektedir.

Türkiye’deki prim tahsilat sorunu daha ziyade bağımsız çalışanlar (eski Bağ-Kur) ve hizmet akdi ile çalışan (eski SSK) kesimde görülmektedir. Kamu çalışanlarının prim ödeme görevi devlette olduğundan dolayı, bu çalışan kesimde prim tahsilat sorunu yaşanmamaktadır. Tablo 35’de görüldüğü üzere, Şubat 2010 rakamlarıyla bağımsız çalışan kesim sigortalılarının sadece % 33 düzenli prim ödemiş ve sisteme borcu bulunmamaktadır. Geriye kalan sigortalıların ya hiç prim ödememiş ya da prim borçlarını düzenli olarak yatırmamaktadır. Bağımsız çalışan sigortalı grubunun neredeyse %70’ni oluşturan bu kesimin de sosyal sigortalar kurumuna Şubat 2010 itibariyle 19.979 Milyon TL borcu bulunmaktadır.⁹⁰

⁸⁹ Tekin Akgeyik, Binhan Elif Yılmaz, Murat Şeker, **En Büyük Kara Delik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları**, Ed. Suna Oksay, İstanbul, TSEV Yayın No:26, 2007, s.70.

⁹⁰ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri**: 4-b Alacak, (çevrimiçi), [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtvIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPODA!/,](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtvIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPODA!/) 10 Nisan 2010.

Tablo 35:Bağımsız Çalışanlar Kapsamındakilerin Prim Tahsilat Oranları (Milyon TL)

	KİŞİ SAYISI	% ORANI	ALACAK TUTARI
1479 Sayılı Kanuna Bağlı Bağımsız Çalışanlar			
Hiç Prim Ödememiş Sigortalılar	402.043	18,1	4.005
Prim Ödemiş Sigortalılar	1.068.571	48,1	13.082
Borcu Olmayan Sigortalılar	751.103	33,8	-
2926 Sayılı Kanuna Bağlı Bağımsız Çalışanlar			
Hiç Prim Ödememiş Sigortalılar	152.782	14,7	685
Prim Ödemiş Sigortalılar	560.280	54,1	2.207
Borcu Olmayan Sigortalılar	323.189	31,2	-
TOPLAM	3.257.968	100,0	19.979
Hiç Prim Ödememiş Sigortalılar	554.825	17,0	4.690
Prim Ödemiş Sigortalılar	1.628.851	50,0	15.289
Borcu Olmayan Sigortalılar	1.074.292	33,0	-

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri:** 4-b Alacak.

Bu durumu sadece bağımsız çalışan sigorta grubuna ait değildir. Aynı zamanda hizmet akdi ile çalışan sigortalı grubunda da görülmektedir. Gerek özel sektör gerekse de resmi sektör içerisinde hizmet akdi statüsünde çalışanların sosyal güvenlik primlerinin yatırılmadığını Tablo 36'daki sosyal güvenlik kurumu verilerinden görülmektedir. Özel sektörün sosyal güvenlik prim borcu, gecikme cezası/zammı ile birlikte, 18.612 milyon TL'dir. Resmi sektörün sosyal güvenlik prim borcu, gecikme cezası/zammı ile birlikte, ise 5.487 milyon TL'dir. Resmi sektörün bu borç yükünün %96,9'ünün Belediyelerden kaynaklanıyor olması ise ilgi çekicidir. Toplamda ise sosyal güvenlik kurumunun, hizmet akdi ile çalışan

kurumlardan, gecikme cezası/zammı ile birlikte, 24.099 milyon TL alacağı bulunmaktadır.⁹¹

Tablo 36: Hizmet Akdi İle Çalışan Sigortalılarını Çalıştıran İşverenlerden Kurumun Prim Alacağı Miktarı (TL)

	Prim Aşl	Gecikme Cezası/Zammı	Toplam Prim Alacağı
Özel sektör	11.764.958.763	6.847.117.599	18.612.076.362
Resmi sektör	3.624.130.529	1.863.119.775	5.487.250.304
KİT	4.348.957	2.235.743	6.584.700
Belediye	3.519.030.743	1.798.096.894	5.317.127.637
Kamu	100.750.829	62.787.138	163.537.967
TOPLAM	15.389.089.292	8.710.237.374	24.099.326.666

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri:** 4-a Alacak.

Tablo 35 ve 36'dan görüldüğü gibi, sosyal güvenlik kurumu prim tahsilatlarını gerçekleştirebilse, sosyal güvenlik sistemi finansmanını sağlamak için bütçe transferine ihtiyacı ya olmayacak ya da bu transfer GSYMH'ya yük teşkil etmeyecek kadar çok küçük gerçekleşecektir. Şubat 2010 Sosyal Güvenlik Kurumu sigortalı istatistiklerine göre bağımsız çalışan ve hizmet akdi ile çalışan kesimin toplam prim borcu toplamda 44.069 Milyon TL⁹² olduğunu görülmektedir. 2009 yılında sosyal güvenlik açıklarını finanse etmek amacıyla ise 52.599 Milyon TL⁹³ bütçe transferi gerçekleşmiştir. Oysa prim tahsil oranları daha yüksek gerçekleştirile bilseydi, bu büyüklükte bütçe transferi gerçekleşmeyecekti.

⁹¹ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri:** 4-a Alacak.

⁹² T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri:** 4-a ve 4-b Alacak.

⁹³ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Mali İstatistikleri:** Bütçe Transferi Konsolide, (çevrimiçi), [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtvIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJOSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPRzY!/?](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtvIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJOSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPRzY!/) 10 Nisan 2010.

4.2.2.5. PRİME ESAS KAZANÇ TUTARLARININ DÜŞÜKLÜĞÜ VE KAZANCIN OLDUĞUNDAN DÜŞÜK BEYAN EDİLMESİ

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının gerek işverenden gerekse çalışandan aldığı prim oranları yüksek olarak değerlendirilse de, prime esas kazançlar oldukça düşüktür. Prime esas kazançların belirlenmesinde yaşanan sorun; ücret ve gelir ile ilgili olarak sağlıklı veri toplanamaması ve prime esas kazanç, asgari ücrete endeksli alt ve üst sınırının belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Böylece gösterge ve katsayı esasına dayalı olan bu sistemde alt ve üst sınırlar, zaman içerisinde ücret seviyesindeki değişimlerden koparak, sosyal güvenlik sistemini “prim oranı yüksek” ancak “prim yükü düşük” bir hale getirmiştir”.⁹⁴

Asgari ücret üzerinden yapılan alt ve üst sınır hesabı uygulamada çarpık sonuçlar doğurmaktadır. İşverenler, istihdam ettikleri personele daha yüksek ücret ödemekle birlikte, ilgili kamu kurumlarına genellikle asgari ücret üzerinden beyanda bulunmaktadır.⁹⁵

Benzer sıkıntı bağımsız çalışan kesimde de söz konusudur. Tablo 39’da bağımsız çalışanların prim aralıkları ve kişi sayıları yer almaktadır. Toplamda 3.257.968 sigortalının bulunduğu bağımsız çalışan grubunda yer alan 3.087.979 kişi 100–300 TL prim aralığında yer almaktadır. Yani sigortalıların %94,8’i primlerini en asgari dilimden yatırmaktadır.⁹⁶

⁹⁴ Akgeyik, Yılmaz, Şeker, **a.g.e.**, s.71.

⁹⁵ Korkmaz, **a.g.e.**, s.59.

⁹⁶ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri**: 4-b Prim Tablosu.

Tablo 37: Bağımsız Çalışanların (1479–2926) Kapsamındaki Sigortalıların Prim Tutarları

Prim Aralıkları	1479 Sayılı Kanuna Bağı Bağımsız Çalışanların Sayısı	2926 Sayılı Kanuna Bağı Bağımsız Çalışanların Sayısı
101 – 200 TL	0	1.027.025
200 – 300 TL	2.052.503	8.451
301 – 400 TL	104.809	593
401 – 500 TL	36.669	121
501 – 600 TL	13.262	29
601 – 700 TL	4.162	7
701 – 800 TL	2.722	4
801 – 900 TL	1.405	19
901 – 1000 TL	718	2
1001 – 1100 TL	1.020	0
1101 – 1200 TL	323	0
1201 – 1300 TL	264	0
1300 TL +	3.860	0
TOPLAM	2.221.717	1.036.251

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri:** 4-b Prim Tablosu.

Bağımsız çalışanların %94,8’inin asgari limitten primleri yatırıyor olması prim gelirlerin düşmesine sebebiyet vermekte ve bu durum sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun yapısal nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

4.2.2.6. PRİM GECİKME CEZALARINA SIKLIKLA GETİRİLEN AFLAR

Sosyal güvenlik sistemimizde katılım gelirlerini etkileyen en önemli sorunlardan bir diğeri de artık olağan hale gelmiş olan prim borçlarının yeniden yapılandırılması ve af uygulamalarıdır. Bu amaçla çıkarılan kanunlarla getirilen aflar, primlerini zamanında yatırmamış olanların veya hiç prim yatırmadığı tespit edilenlerin prim, gecikme cezası ve faizlerini tamamen veya kısmen ortadan kaldırmaktadır. Son 15 sene içerisinde bu şekilde prim borçları ve gecikme cezaları

için af yahut yeniden yapılandırma içeren pek çok kanun çıkarılmıştır. 1992 yılında yürürlüğe giren 3780 sayılı, 1997 yılında yürürlüğe giren 4247 sayılı, 2003 yılında yürürlüğe giren 4958 sayılı, 2006 yılında yürürlüğe giren 5458 sayılı ve Mart 2008’de yürürlüğe giren 5763 sayılı Kanun bu af uygulamalarına örnek verilebilir.⁹⁷ Burada ilginç olan neredeyse her 2–3 yılda bir yasal düzenleme ile “af” getirilmekte olmasıdır. Bu nedenle, Türkiye’de işverenlerin önemli bir kısmı, prim ödeme yükümlülüklerini, özellikle seçim öncesi dönemlerde, “prim affı beklentisi” içinde aksatma eğilimindedirler. Çünkü zaman zaman çıkarılan prim affı uygulamalarıyla prim ödememenin cezasının olmadığına görülmesi, sigorta yükümlülerini bu şekilde davranmaya itmektedir.

2006 yılında yürürlüğe giren 5458 sayılı kanun, sosyal güvenlik kurumuna prim borcu olan gerek kamu gerekse de özel sektöründe faaliyet gösteren 1.045.094 işletmenin 12,2 milyar TL borcunu yapılandırmıştır. Bu yasal düzenleme kapsamına giren işletmelerden genel toplamda 3 milyar TL prim tahsilatı yapmayı hedeflemiştir.⁹⁸ Bu planlama Tablo 38’de görülmektedir. Ancak 22 Şubat 2006 yılında düzenlenen bu yasa bekleneni vermemiş olmalı ki iki yıl sonra yeni bir yasal düzenleme ile sosyal güvenlik primleri için “af” gündeme gelmiştir. Mayıs 2008 de yürürlüğe giren 5763 sayılı kanun sosyal güvenlik prim alacaklarına yeni düzenlemeler getirerek sigortalıların ödenmemiş primlerini tahsil ederek, prim gelirlerini yükseltmeyi amaçlamıştır.⁹⁹ Oysa sosyal güvenlik kurumlarının finansal açıdan ihtiyaçlarının bir kereye mahsus olarak sağlanması yeterli olmayıp, kaynakların istikrar ve sürekliliğinin korunması ve bu kaynakların verimli alanlarda kullanılması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin etkin biçimde işleyebilmesi, kendilerinden beklenen hizmeti verebilmesi ancak, sistemlerin sağlam bir finansman yapısına sahip olmasıyla mümkündür.¹⁰⁰

⁹⁷ Korkmaz, **a.g.e.**, s.61.

⁹⁸ T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Sigortalı İstatistikleri, 2009 Yılı Ocak Sigortalı İstatistikleri, (çevrimiçi) http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/c6cd0b804d42d660b694bf56b010b7d1/2009_01_sigortalixls?MOD=AJPERES, 15 Mart 2010.

⁹⁹ 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 24. Madde, (çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/2008/5763_sayili_kanun.htm, 31 Ağustos 2010.

¹⁰⁰ Çelikoğlu, **a.g.e.**, s.5.

Tablo 38: Hizmet Akdi İle İşçi Çalıştıran İşverenlerden Türkiye Geneli Birikmiş Kurum Alacakları, 2007/Aralık Ayı Dahil Prim Aşlı+ 2008/Nisan Gecikme Zammı

	İşverenin SGK'ya Olan Toplam Prim Borcu (Gecikme Zammı ile)		5458 Sayılı Kanun Kapsamına Giren Toplam Borç Miktarı(Gecikme Zammı ile)
Elli Bin TL Üstü	İşveren sayısı	Genel Toplam	Genel Toplam
Özel Sektör	14.325	4.312.210.762,68	247.990.217,81
KİT	6	20.738.458,65	653.632,26
Belediye	1.661	2.965.469.324,94	1.606.786.097,63
Kamu	149	41.774.436,64	3.022.974,01
Toplam	16.141	7.340.192.982,91	1.858.452.921,71
Elli Bin TL Altı			
Özel Sektör	1.020.588	4.770.322.836,00	1.134.814.158,65
Kit	178	1.939.357,84	33.282,74
Belediye	951	54.112.041,08	40.409.424,67
Kamu	7.236	44.747.558,54	1.994.749,94
Toplam	1.028.953	4.871.121.793,46	1.177.251.616,00
Genel toplam	1.045.094	12.211.314.776,37	3.035.704.537,71

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Sigortalı İstatistikleri, **2009 Yılı Ocak Sigortalı İstatistikleri**, (çevrimiçi), http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/c6cd0b804d42d660b694bf56b010b7d1/2009_01_sigortalı.xls?MOD=AJPERES, 15 Mart 2010.

26 Mayıs 2008 günü yayınlanan Resmi Gazetede 5763 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik kurumunun gerek eski SSK ve gerek eski Bağ-Kur'dan kalan borçlarının yüzde 85'e yakın oranıyla gecikme zam ve faizleri silinerek prim affı getirilmiştir. Sosyal güvenlik kurumunun açıkladığı 23 milyar liralık alacağı, bazı borçlar silinerek 14 milyar olarak taksitlendirilmiştir. Prim affı için 458 bini SSK'lı işveren ve 785 bin Bağ-Kur'lu esnaf olmak üzere toplam 1 milyon 262 bin kişi sosyal güvenlik kurumuna müracaat ederek borçlarını taksitlendirmiştir. Ancak bunlardan birçoğu taksitlerini aksattığı, bazılarının ise 3 aydan fazla süre ile ödeyemediği için borç yapılandırma anlaşması bozuldu. Bu nedenle 2009 yılın ilk 9 ayında sadece 1,508 milyar TL tahsilat elde edilebildi. Bu yeni düzenlemeden en çok kazananlar ise 75 bin kişiye yakın Bağ-Kur prim borcu olan Bağ-kur sigortalıları oldu. Bağ-Kurlu

kadınlardan 20 ve erkekler 25 yıldan Bağ-Kur sigortalısı olup da hiç Bağ-Kur primi ödememiş olanlar için, kamu bankaları kurum ile anlaşarak bu sigortalıların prim borçlarını ödediler. Prim borçları ödenenler şimdi emekli oldular ve bankalardan çıkan kredileri emekli aylıklarından ödüyorlar.¹⁰¹

Prim tahsilatlarını arttırmayı hedefleyen bu uygulamalar, aksine prim ödemeyenleri bir anlamda “ödüllendirerek”, düzenli prim ödemesinden vazgeçirip, “prim affı” gibi uygulamaların beklentisini arttırmaktadır. Böylece prim ödememenin caydırıcılığı ortadan kalkmakta ve prim ödeme şevki kırılmaktadır.

4.2.2.7. BORÇLANMA YASALARININ ÇIKARILMASI

Devlet, sistemin bütünlüğünü bozup bozmadığına bakmaksızın çıkardığı borçlanma yasaları ile sosyal güvenlik kurumlarının kaynaklarının erimesine neden olmuştur. Bu şekilde çıkarılan hizmet borçlanması yasaları ile bu haktan yararlananlara ödenen primleri kısa sürede geri alma olanağı verilirken, yıllarca çalışarak prim ödeyenlere de haksızlık yapılmıştır.¹⁰²

Hizmet borçlanmaları ile geçmiş dönemlerdeki ödenmemiş sürelerin, primleri ödenerek sigortalılığa sayılmaktadır. Sigortalılığın satın alınması anlamına gelen borçlanma ile insanlar, düşük bir ücret ödeyerek çalışılmadan geçen sürelerini sigortalı çalışılmış gibi hizmetten saydırmışlardır. SSK’nın kamuoyuna açıkladığı bilgilere göre, SSK mensubu bir sigortalıya, kuruma ödediği (borçlanma karşılığı) primlerin karşılığını kurumdan 2,5 yılda (aldığı emekli aylıklarıyla) geri alma hakkı kazandırılmıştır.¹⁰³

Buna göre, hizmet borçlanma yasalarında borçlanılan sürenin primlerinin, genelde borçlanma tarihindeki asgari ücret üzerinden ve %20 oranında tahsil edilmesi öngörülmektedir. Böylece, yıllardır düzenli prim ödeyenlerin aleyhine yeni

¹⁰¹ Ali Tezel, “Yakın Zamanda Yeni Bir Prim Affı Daha Gelir Mi?”, **Haber Türk**, 19 Kasım 2009, (çevrimiçi), <http://www.haberturk.com/yazarlar/223203-yakin-zamanda-yeni-bir-prim-affi-daha-gelir-mi>, 06 Mart 2010.

¹⁰² Can Tuncay, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı”, Prof.Dr. Kemal OĞUZMAN’a Armağan, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi**, Ankara, 1997, s. 358.

¹⁰³ TUSİAD, **a.g.e.**, s.84.

emekli orduları yaratılarak sosyal güvenlik sisteminin kaynak sorunu daha da artırılmıştır. Bu yasalardan kısa ve uzun dönemde sadece borçlanan kişiler kârlı çıkmıştır.¹⁰⁴ Böylece sistemin aktif/pasif dengesi bozulmuştur.

Sosyal sigorta sisteminin ana yapısı, primlerin hizmetin yapıldığı ay içinde ödenmesi, fon birikimi sağlanması ve fonların verimli bir şekilde değerlendirilmesi açısından çok önemlidir. Ancak borçlanma yasaları ile eski yıllarda sosyal sigortaya tabi olmaksızın geçmiş hizmet sürelerinin, borçlanma yoluyla ve taksit taksit ödenen primlerle, yeterli fon birikimine olanak vermeyeceği ve süresi içinde ödenen primlerin yerini tutmayacağı açıktır.¹⁰⁵

4.3. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDEKİ YAPISAL DÜZENLEMELERİN ANA PARAMETRELERİ VE GEREKÇESİ

Türk sosyal güvenlik sistemi içinde bulunduğu finansman sorunun çözebilmek için ilk yapısal düzenleme 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir.

4.3.1. 4447 SAYILI KANUN

Sosyal sigorta sistemini aktüeryal dengeleri dikkate alarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak ve mevcut sorunları çözümlmek amacıyla, 1999 yılı Eylül ayında 4447 sayılı Yasa yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁶

4.3.1.1. 4447 SAYILI KANUNUN ANA PARAMETRELERİ

“İşsizlik Sigortası Kanunu” olarak daha ziyade tanımlanan 4447 sayılı Kanun, sosyal güvenlik krizinin bir finansman krizi olarak tanımlanmasına bağlı olarak

¹⁰⁴ Duygulu, Pehlivan, **a.g.e.**, s.18.

¹⁰⁵ Mustafa Gürkan, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1996, s.117–118.

¹⁰⁶ DPT, **a.g.e.**, s.129.

sosyal sigorta kurumlarının finansman yapısını, kurumların açıklarını kapatmak ve kayıt dışı ile mücadele etmek amacına yönelik değişikliklere ağırlık verilerek hazırlanmıştır. 4447 sayılı kanunun yarattığı değişiklikleri üç başlık halinde toplamak mümkündür.¹⁰⁷

4.3.1.1.1. SOSYAL SİGORTA KURUMLARININ GELİRLERİNİ ARTIRICI DEĞİŞİKLİKLER

Sosyal Sigorta Kurumlarının gelirlerini artırmak için prime esas kazançların sınırlarının tespit esasları değiştirilmiştir. Prim oranları yükseltilmiştir. Sosyal güvenlik sistemine yeni primler eklenmiştir. Aynı zamanda işsizlik sigortası da ilk bu yasal düzenleme ile oluşturulmuştur. Ayrıca da, bazı sigorta kollarının yardımlarından faydalanmak için sigortalının katkıda bulunması esası getirilmiştir.

4.3.1.1.2. SOSYAL SİGORTA KURUMLARININ GİDERLERİNİ AZALTAN DEĞİŞİKLİKLER

4447 sayılı Kanun, sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artıran değişiklikler yanında, açıkların kapanmasını sağlamak üzere giderlerini azaltan düzenlemeler de getirmiştir. Bu düzenlemeler içinde en önemlisi emeklilik yaşının yükseltilmesidir. Yeni düzenleme ile emekli olma yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 yaş belirlenmiştir. Emeklilik yaşının yükseltilmesi dışında prim ödeme gün sayılarında da değişikliğe gidilmiştir. 5000 gün olan prim ödeme gün sayısı geçiş dönemi içinde kademeli olarak 6000 güne, ilk defa sigortalı olanlar içinse 7000 güne çıkarılmıştır.¹⁰⁸ Sosyal güvenlik kurumlarının giderlerini azaltma amacıyla, aylık bağlanma oranları düşürülmüş ve aylıkların hesabında esas alınan kazanç dönemi değişmiştir. Yasa öncesinde emekli maaşının tespitinde kullanılan ortalama maaş, sigortalının son 5 veya 10 yıllık kazancı dikkate alınarak hesaplanmaktaydı. Yeni

¹⁰⁷ Yusuf Alper, “4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri”, **Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan**, Ankara, TÜHİS Yayını, Yayın No: 38, 2000, s. 142–147.

¹⁰⁸ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Madde: 6, (çevrimiçi), <http://www.belgenet.com/yasa/k4447.html>, 26 Mayıs 2010.

düzenlemede “...sigortalının her takvim yılına ait prim kazancı...” ilkesi benimsenerek bütün sigortalılık süresindeki kazançları dikkate alınmaya başlanmıştır. Bu şekilde, sigortalının son yıllarda yüksek prim ödeyerek yüksek aylık alma imkanı ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır.¹⁰⁹

4.3.1.1.3. DİĞER DEĞİŞİKLİKLER

Kayıt dışı istihdamı engelleyebilmek için, sigortalı çalışmayı yaygınlaştırmaya yönelik tedbirler, denetim ve kontrol yetkisi genişletilmiştir. Prim gelirlerini yükseltmek ve sigortalıları prim ödememekten caydırmak için, gecikme cezaları arttırılmış ve basamak yükseltme esasları değiştirilmiştir.

Yapılan yasal düzenlemeler ile 1999’da milli gelirin %3,7’sine ulaşan sosyal güvenlik açıkları açıklarının 2000 yılında milli gelirin %2,6’sına gerilemesini sağlamıştır. Ancak 4447 sayılı yasanın getirdiği önlemlerin tek başına, yaşlılık sigortası açıklarını kapatmaya yetmemiştir.¹¹⁰ Çünkü 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ile biraz toparlanma eğilimde olan sosyal güvenlik açıkları tekrar olumsuz yönde gelişmeye başlamıştır. Ekonomik kriz ile artan işsizlik oranları sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini ve aktüeryel dengelerini olumsuz yönde etkilemeye devam etmiştir. Bu nedenle, 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile sosyal güvenlik sisteminin “gelecek 50 yılının kurtulacağı”¹¹¹ iddiası ortaya atılmış ancak aradan dört yıl geçmeden yeni bir sosyal güvenlik yasa çalışmalarına başlanmıştır.

Bu doğrultu dönemin hükümeti, 4447 sayılı yasanın çıkarılmasından aylar sonra Dünya Bankası’na vermiş olduğu Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubunda sosyal güvenlik ile ilgili planlarını açıkça ortaya koymaktadır. Mektubun 13. maddesinde vurgulandığı üzere Türkiye, “mali açıdan sağlıklı” ve “adil” bir sosyal güvenlik sisteminin sağlanması amacıyla bir “reform” sürecine

¹⁰⁹ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Madde: 7, (çevrimiçi), <http://www.belgenet.com/yasa/k4447.html>, 26 Mayıs 2010.

¹¹⁰ Serdar Sayan, “Sosyal Sigortalar Kurumu’nun Uzun Dönem Aktüeryel Dengeleri: 1999 Reformu ve Alternatifleri”, **Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Sayı:1, Yaz 2005, s.35.

¹¹¹ Mustafa Kuruca, “1. Yılında Sosyal Güvenlik Reformu”, **İŞ’TE Sosyal Güvenlik**, s.27, (çevrimiçi), http://www.alitezel.com/tezel/iste_pdf/1.26.pdf, 22 Şubat 2010.

girmiştir. Bu sürecinin üç ana hedefi bulunmaktadır. Bunlar; kamu sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğinin sağlanması, üç sosyal güvenlik kuruluşu (SSK, Bağkur ve Emekli Sandığı) arasında koordinasyon ve uyumun sağlanması ve özel emeklilik sistemlerinin yaygınlaştırılması için yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir.¹¹²

1999 yılında yasalaşan ve sonrasında yürürlüğe giren 4447 sayılı sosyal güvenlik sistemine yasası, var olan sorunlara çözüm yaratamadığından dolayı Kasım 2002’de 58. Hükümetin açıkladığı “Acil Eylem Planı” çerçevesinde yeni sosyal güvenlik yasası çalışmalarına başlanılmıştır.¹¹³ 2003 yılı başlarında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan ve sosyal güvenlik alanında köklü bir dönüşüme işaret eden yasa tasarısı ile beraber, sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü yeniden gündeme gelmiştir.¹¹⁴ Konuya ilişkin ilk çalışma 29 Temmuz 2004 tarihli, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” (Taslak Metin), daha sonra ise, çok az bir değişiklik, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform - Nisan 2005”, başlıklı belgede açıklanmıştır. Bu gerekçelerden yola çıkılarak, değişik tarihlerde ve birbirinden çok farklı içerikte yasa taslak ve tasarıları hazırlanmıştır.¹¹⁵ Ancak bu yapısal düzenlemeler toplumun birçok kesiminden tepkiler almıştır. Bu nedenle yeni sosyal güvenlik yasası ilk olarak Kasım 2002 yılında tasarlanmaya başlamış, ancak gerçek anlamda 2008 yılında yürürlüğe girmiştir.

4.3.2. 5510 SAYILI SOSYAL SİĞORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİĞORTASI KANUNU

4447 sayılı yasal düzenleme ile sosyal güvenlik sisteminde beklenen aktüeryal düzenlemenin gerçekleşmemesi; aynı zamanda da 1994 Dünya Bankasının raporuyla sosyal güvenlik sistemine verdiği neo liberal bakış açısıyla

¹¹² Süleyman Ulutürk, Kutlu Dane, “Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm Ve Türkiye Uygulaması” **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Yaz-2009 C.8 29, s. 134.

¹¹³ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Neden Sosyal Güvenlik Reformu”, Mart 2008, s. 7, (çevrimiçi) <http://www.ssk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/reform/kitap.pdf>, 15 Mart 2010

¹¹⁴ Ulutürk, Dane, **a.g.e.**, s.135.

¹¹⁵ Ali Güzel, “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, Cilt:4 Sayı:7, 2005, s.62.

Türkiye'ye “Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubunda” verdiği hedefler doğrultusunda, sosyal güvenlik sistemine ilişkin yeni düzenlemeler gündeme gelmiştir.

Yeni sosyal güvenlik yasası için 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası'nın çıkarılması ile dönüşüm sürecine hız verilmiştir. Ardından, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Yasası 31.05.2006 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yasalaşmış ve yasanın yürürlüğe giriş tarihi 1.1.2007 olarak belirlenmiştir. Ancak Aralık 2006'da Anayasa Mahkemesi yasanın bazı maddelerini iptal etmiş, yürürlük tarihi de 1.7.2007 olarak değiştirilmiştir. 2007 yılında yasa üzerindeki tartışmalar aralıksız sürmüş, iktidar partisi bu dönemde 09.05.2007 tarihli 5655 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkararak yasanın yürürlüğe giriş tarihini bir kez daha, bu sefer 1.1.2008 olarak yeniden belirlemiştir. İzleyen süreçte yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen maddeleri komisyonda tekrar ele alınmış, yoğun tartışmalardan sonra 5510 sayılı yasada değişiklik yapan 5754 sayılı yasa 17.4.2008 tarihinde kabul edilmiştir.¹¹⁶

5510 sayılı kanun ile kabul edilen yeni sosyal güvenlik yasasının gerekçeleri aşağıda sıralanmıştır: ¹¹⁷

- Yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlamak: Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının, sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amacı olan vatandaşlarımızı yoksulluğa karşı koruma amacını etkili bir biçimde ve yeterince yerine getirememektedir.
- Tüm vatandaşlarımıza eşit ve adil hizmet sunulmasını sağlamak: Her üç Sosyal Güvenlik Kuruluşu arasında eşitsizlikler ve farklı uygulamaların bulunması, demokrasinin temel unsurları olarak eşitlik ve adalet ilkelerinin zedelenmesi ve bunun sonucu olarak toplumsal dayanışmanın zayıflamasına yol açmaktadır.

¹¹⁶ Ulutürk, Dane, **a.g.e.**, s.135.

¹¹⁷ Güzel, **a.g.e.**, s:71; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **a.g.e.**, s.8.

- Finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri: Devlet bütçesinden karşılanan açıkların ülkenin borçlanma ve faiz oranlarını artırması, hayat pahalılığına, yatırımlarda daralma ve işsizliğe yol açması ve sosyal güvenlik sisteminin mevcut yapısının ülke ekonomisinin geleceğini ve toplumsal barışı tehdit eder hale dönüştürmektedir.
- Tüm nüfusun sosyal koruma kapsamın alınamaması
- Mevcut kurumların sorunları

Bu gerekçeler nedeniyle gerçekleştirilen yapısal düzenlemeler; adil, kolay erişilebilir mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşılması temel amaçları arasında yer almaktadır.¹¹⁸ Ancak yasal düzenlemenin ana amacını oluşturan, sıklıkla vurgulanan ve tüm süreçte gözetilen temel gerekçe “finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri” dir. Bu nedenle, yasal düzenlemenin ana amacı sosyal güvenlik kurumları için bütçeden kaynak aktarımının önüne geçmek ve dolayısıyla bütçe açığının azaltmaktır.¹¹⁹

Bu gerekçelere dayalı düzenlemenin, öngörülleri ise şöyle açıklanmıştır: Bütüncül bir yaklaşımla sağlayacak tek ve en önemli yarar; sistemin uzun vadede mali açıdan sürdürülebilir bir hale getirilmesini sağlamak olmayacaktır. Ayrıca bütçeden kaynak aktarılacak giderilen sosyal güvenlik sisteminin açığın uzun dönemde azaltılması amaçlanmaktadır. Sosyal güvenlik açıklarının azaltılması sonucunda, bütçe üzerindeki “yükün azalacağı” ve faiz dışı bütçe fazlası hedefine daha kolay ulaşılacağı belirtilmektedir.¹²⁰ Bunların yanında kurumsal etkinliği artıracak olan böylesi bir düzenleme, ayırım gözetmeksizin bütün vatandaşlarımıza, eşit koşullarda, hak ettikleri kapsam ve kalitede sosyal koruma olanağı sağlayacaktır.¹²¹

¹¹⁸ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.**, s.8.

¹¹⁹ Recep Kapar, “Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi”, s:2, (çevrimiçi), <http://www.sosyalkoruma.net/pdf/ssgss.pdf>, 15 Mart 2010.

¹²⁰ Kapar, **a.g.e.**, s.2.

¹²¹ Güzel, **a.g.e.**, s.71-72.

4.3.2.1. 5510 SAYILI SOSYAL SİĞORTALAR VE GENEL SAĞLIK SİĞORTASI KANUNUN ANA PARAMETRELERİ

5510 sayılı kanun ile emeklilik sisteminin temel yapısı değiştirilmeksizin, aylık bağlama oranları, emekliliğe hak kazanma yaşı, emeklilik için gerekli prim ödeme gün sayısı ve güncelleme katsayısı gibi konularda değişikliğe gidilmesi yasal düzenlemenin ana parametrelerini oluşturmaktadır.

4.3.2.1.1. EMEKLİ OLMA YAŞI

Emeklilik yaşı 2000 yılından sonra işe başlayanlar için 4447 sayılı Kanun ile kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmiştir. 5510 sayılı Kanunun 28. maddesinde yapılan düzenleme ile emeklilik yaşı ilk defa Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte işe başlayanlar için 58–60 olarak uygulanacak ve yaş 2036’dan itibaren emekli olacaklarda kademeli olarak 65’e yükseltilecektir.¹²²

- 1.1.2036 ilâ 31.12.2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61,
- 1.1.2038 ilâ 31.12.2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62,
- 1.1.2040 ilâ 31.12.2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63,
- 1.1.2042 ilâ 31.12.2043 tarihleri arasında kadın için 62, erkek için 64,
- 1.1.2044 ilâ 31.12.2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65,
- 1.1.2046 ilâ 31.12.2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65,
- 1.1.2048 tarihinden itibaren ise kadın ve erkek için 65,

olarak uygulanır. Ancak yaş hadlerinin uygulanmasında belirtilen prim gün sayısı şartının doldurulduğu tarihte geçerli olan yaş hadleri esas alınır.

Yeni yasal düzenleme ile emekli olma yaşının kademeli olarak hem kadın hem de erkek de 65 yaşa çekilmesinin gerekçesi; gelecekte Türkiye’de nüfusun hızla yaşlanacağı beklentisidir. Bu durum, bir yandan sosyal güvenlik sisteminin gelirlerinin azalmasına bir yandan da giderlerinin artmasına yol açacaktır. Mevcut

¹²² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.**, s. 4–9.

sosyal güvenlik sisteminin, bu yaşlı nüfusun gerek emeklilik gerekse sağlık açısından giderek artan gereksinimlerini karşılayamayacağı öngörülmektedir. Bunun için şimdiden gereken önlemler alınması, emeklilik yaşlarının yükseltilmesi dahil bazı yapısal değişikliklerin hayata geçirilmesinin zorunluluk arz ettiği belirtilmiştir.¹²³

4.3.2.1.2. PRİM ÖDEME GÜN SAYISI

Yasada ilk çalışma hayatına girenlerin emeklilik için gereken prim ödeme gün sayısı 9000 güne çıkarılmıştır. Eski düzenlemede ise SSK sigortalıları için bu süre 7000 gün (ya da 25 yıl çalışıp en az 4500 gün prim ödemek), Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sigortalıları için ise 25 yıl prim ödemek olarak belirlenmiştir.¹²⁴

4.3.2.1.3. AYLIK BAĞLAMA ORANI VE YAŞLILIK AYLIĞININ HESAPLANMASI

5510 sayılı yasa öncesi mevcut uygulamada; SSK ve Bağ-Kur sigortalıları için ilk 10 yılın her yılı için %3,5, sonraki 15 yılın her yılı için % 2, daha sonraki her yıl için % 1,5 olarak belirlenen aylık bağlama oranı, çalışma süresi arttıkça azalan bir seyir takip etmektedir. Emekli Sandığı Kanununda aylık bağlanma oranı ise; ilk 25 yıl %3 olarak gerçekleşmektedir. Çalışma süresi uzadıkça diğer kurumların aksine aylık bağlanma katsayısı da yükselmektedir.¹²⁵

5510 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemede, her bir yıl için aylık bağlama oranı % 2 olarak uygulanmak suretiyle sigortalıların sistemde daha uzun süre kalmaları teşvik edilmektedir. Bu durumun emeklilik aşamasında aylık bağlama oranlarını yükselteceği belirtilmektedir. Ancak 5510 sayılı yasanın 29. Maddesinin 3. bendinde aylık bağlama oranı % 90'ı geçemeyeceği de belirtilmektedir.¹²⁶

Yaşlı aylığı ortalama aylık kazancı ile yukarıda açıklanan aylık bağlama oranının çarpımı sonucunda bulunan tutardır. Ortalama aylık kazanç, sigortalının her

¹²³ Seyhan Erdoğan, Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXX, Sayı:252, 2009, s. 221.

¹²⁴ Ulutürk, Dane, **a.g.e.**, s.136.

¹²⁵ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.**, s.4-9.

¹²⁶ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun, 29. Madde.

yıla ait prime esas kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, itibarî hizmet süresi ile fiilî hizmet süresi zammı hariç toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır.¹²⁷

4.3.2.1.4. GÜNCELLEME KATSAYISI

Çalışanların prime esas kazançları, kazancın ait olduğu yıl ile emeklilik talep tarihi arasında geçen yılların güncelleme katsayısı ile çarpılmak suretiyle bulunacak güncel kazançların aylık ortalamasının, aylık bağlama oranı ile çarpılması suretiyle emekli aylığı hesaplanacaktır. Yeni yasaya göre, güncelleme katsayısı $TÜFE + \%30$ GH(gelişme hızı) +1 formülünden oluşmaktadır.¹²⁸ Yani 5510 sayılı kanun ile güncelleme katsayısında kısıtlama yapılmıştır. Yeni dönemde gelişme hızının %30' u dikkate alınacak %70'i artık güncellemeye dahil olmayacaktır.

4.4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAPILAN YAPISAL DÜZENLEMENİN GEREKÇELERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sosyal güvenlik sisteminde yapısal düzenlemeler yapılırken ana vurgu;¹²⁹

- Finansman sorunun ekonomi üzerindeki olumsuz etkisi
- Yapılan bütçe transferlerinin borç stoku üzerindeki baskısı ve faiz dışı fazla hedefini aşındırması
- Sosyal güvenlik sisteminin kapsam sorunu, tüm ülke vatandaşlarını koruma altına alamaması ve yoksullukla mücadelede yetersiz kalması
- Ülkenin gelecekte karşı karşıya kalması muhtemel görünen demografik sorunları

üzerinde durulmuştur.

¹²⁷ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun, 29. Madde.

¹²⁸ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.**, s. 11

¹²⁹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)**, Ankara, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 29 Temmuz 2004, s. 5–20.

4.4.1. FİNANSMAN SORUNU

Sosyal güvenlik sisteminin finansman açıkları için bütçeden yapılan transfer harcamaları 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra artarak devam etmiştir. Bu nedenle gerek 4447 sayılı yasa gerekse de 5510 sayılı yasa ile yapılan yapısal düzenlemenin ana amacı, sosyal güvenliğe aktarılan kaynakların azaltılmasıdır. Bu kaynakların azaltılması veya ortadan kaldırılması bile faiz dışı fazla hedefinin yakalanması, ekonominin dengelerinin korunması ve borç stokunun azaltılması amaçlarına ulaştırılabileceği varsayılmaktadır.¹³⁰ “Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir.”¹³¹

Bu yapısal düzenleme sayesinde, sosyal güvenlik kuruluşlarına ulusal bütçeden yapılan kaynak transferinin önleneceği ve giderek bütçe açığının azaltılarak faiz dışı bütçe fazlası hedefine daha kolay ulaşılabileceği ifade edilmektedir.¹³² Ancak bu noktada, bütçe açıklarının sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamaları dışında kalan, diğer yüzde oranları göz ardı edilerek, tüm ekonomik sorunların ana kaynağı sosyal güvenlik sistem olarak değerlendirilmektedir. Tablo 39’da ülke ekonomisinin merkezi yönetim bütçe büyüklükler yer almaktadır. Bütçe içerisinde 2000–2009 yılları arasında sosyal güvenliğe aktarılan transferlere bakıldığında 2000 yılında bütçenin %6,5’i 2009 geçici rakamlarıyla değerlendirdiğimizde, %19,7 olarak gerçekleşmiştir.¹³³

¹³⁰ Kapar, , **a.g.e.**, s.2.

¹³¹ Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **a.g.e.**, s.12.

¹³² Güzel, **a.g.e.**, s.73.

¹³³ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000–2009, (çevrimiçi) <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EFD2E3D99D08F44F>, 15 Mart 2010.

Tablo 39: Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000–2009 (% olarak)

(Milyon TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
GSMH/Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	2,0	2,1	3,2	3,5	3,5	3,7	3,1	3,9	3,7	5,6
Bütçe/Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	6,5	5,9	9,4	11,3	12,7	14,9	13,2	16,2	15,5	19,7
Bütçe/Diğer Tüm Bütçe Giderleri	93,5	94,1	90,6	88,7	87,3	85,1	86,8	83,8	84,5	80,3

*Geçici rakamlar

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000–2009**, (çevrimiçi)

<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF32D99D08F44E>, 15 Mart 2010.

Burada önemli olan nokta ekonomik kalkınma üzerindeki en önemli engelin sosyal güvenlik açıkları için yapılan bütçe transferlerinin işaret edilmesidir. Tablodan da görüldüğü üzere merkezi bütçe giderlerinin bir kısmı sosyal güvenlik için kullanılmaktadır. Eğer gerçek anlamda merkezi bütçe giderleri üzerinde bir disipline gidilecekse bu sadece sosyal güvenlik için yapılan bütçe transferleri ile gerçekleşmeyeceği tabloda çok net bir şekilde görülebilmektedir.

Bütçe açığına yol açan etmenler incelenirken, tabii ki sadece bütçe giderlerinin değil aynı zamanda bütçe gelirlerinin de incelenmesi gerekmektedir. Vergilendirilmeyen gelirler bütçe açığındaki en önemli nedenlerden biridir. Tablo 40’da görüldüğü gibi, gelir ve kazanç üzerinden alınan vergilerin bütçe içerisindeki oranı 2009 yılında % 26,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu toplam oran içerisinde gelir vergisi %17,9, kurumlar vergisi ise %8,4 olarak gerçekleşmiştir. Bütçedeki vergi gelirleri içerisinde en ciddi pay, %34 ile mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerdedir.¹³⁴ Bu durum Türkiye’nin gelir üzerinde vergilendirme kabiliyeti yetersizliğinin göstergesidir.

¹³⁴ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri 2006–2009, (çevrimiçi)
<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3268F856B8965D8A>, 15 Mart 2010.

Tablo 40: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri 2006–2009

	2006	2007	2008	2009*
Vergi Gelirleri (Bin TL)	137.480.292	152.835.111	168.108.960	172.416.575
Gelir Vergisi	28.982.977	34.447.311	38.029.985	38.444.853
Kurumlar Vergisi	11.157.710	13.750.876	16.905.045	18.022.815
Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergilerin Toplamı	40.140.687	48.198.187	54.935.030	56.467.668
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	59.408.212	63.589.733	67.258.421	73.135.344
Vergi Gelirlerinin Bütçe ve GSMH Oranı (%)				
Bütçe Oranı /Gelir Vergisi %	16,7	18,1	18,1	17,9
GSMH Oranı /Gelir Vergisi %	3,8	4,1	4,0	4,1
GSMH Oranı /Kurumlar Vergisi %	1,5	1,6	1,8	1,9
Bütçe Oranı /Kurumlar Vergisi %	6,4	7,2	8,1	8,4
Bütçe Oranı /Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler %	23,1	25,3	26,2	26,3
GSMH Oranı /Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri %	34,2	33,4	32,1	34,0

*Geçici rakamlar

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri 2006–2009**, (çevrimiçi)

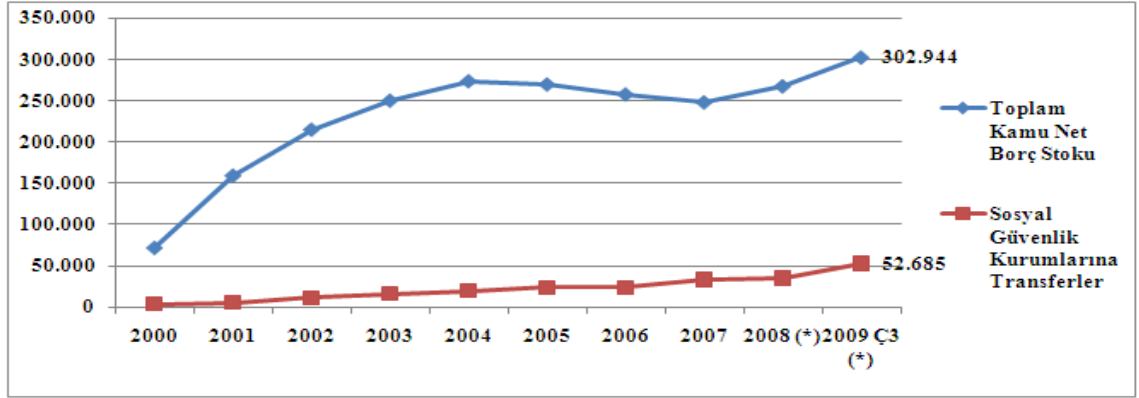
<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3268F856B8965D8A>, 15 Mart 2010.

Sosyal güvenlik sisteminin iki önemli finansman kaynağı vergi gelirleri ve primlerdir. Tablo 40’da görüldüğü gibi, gelire bağlı olarak alınan vergi, toplam bütçe gelirlerinin %26,3’nü geçememektedir.¹³⁵ Bu da bize hem sosyal güvenlik sisteminin hem de bütçe giderlerinin finansman açığının nedenini göstermektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik açıklarının merkez bütçe üzerindeki yükünü hafifletmek için, gelir üzerinden alınan vergilerin, merkezi bütçe gelirleri içerisindeki payının disiplinli vergi politikaları ile yükseltilmesi gerekmektedir. Bu disiplinin sağlanması hem sosyal güvenlik sisteminin finansmanı hem de merkezi bütçe gelirlerinin artması için iyi bir çözüm yoludur.

¹³⁵ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri 2006–2009, (çevrimiçi)
<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3268F856B8965D8A>, 15 Mart 2010.

4.4.2. BORÇ STOKU

Yapısal düzenlemelerin gerekçelerinden bir diğeri de sosyal güvenlik sisteminin yarattığı bütçe açığının, aynı zamanda toplam borç stokunun artmasına yol açmaktadır. Grafik 19’da Türkiye’nin toplam net borç stoku ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerinin karşılaştırılması yer almaktadır. Türkiye’nin toplam borç stoku 302,9 milyar TL, sosyal güvenlik transfer harcamaları ise 52,6 milyar TL’dir.¹³⁶ Sosyal güvenlik açıkları toplam borç stokunun sadece %17,3’ünü teşkil etmektedir. Bu nedenle, transfer harcamaları ile borç stoku arasından direkt ilişki gözlenememektedir.



Grafik 19: Yıllar İtibariyle Toplam Borç Stoku İle Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferlerin Karşılaştırılması (2000–2009 3. Çeyrek verileri)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Kamu Net Borç Stoku, (çevrimiçi), <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous/KamuNetBorcStoku>, 15 Mart 2010.

Tabii ki sosyal güvenlik sistemi açıkları ekonomik parametreler üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Ancak tek sorumlunun sosyal güvenlik sistemi olduğunun vurgulanması, ulaşılmak istenen hedefe yaklaştırmamaktadır. Çünkü mevcut sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazı, asıl olarak, işsizlik ve kayıt dışı istihdam sorunlarından yani bazı makro ekonomik sorunlardan kaynaklanmaktadır. Bu sorunlara köklü çözüm getirilmeden, hangi model kabul edilirse edilsin, sosyal

¹³⁶ Hazine Müsteşarlığı, Kamu Net Borç Stoku, (çevrimiçi), <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous/KamuNetBorcStoku>, 15 Mart 2010.

güvenliğin finansman sorununun çözümlenmesi de olanaklı görünmemektedir.¹³⁷ Çünkü sosyal güvenlik sistemi açıkları ekonomik sorunların bir sonucudur, ancak ana nedeni değildir. Bu noktanın gözde kaçırılması ile tek başına sisteme ilişkin yapısal düzenlemelerle ekonomik kalkınmanın gerçekleşmeyeceği de açıktır. Bu düzenlemeler sadece sigortalıları sosyal güvensizleştirecektir.

4.4.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KAPSAM SORUNU

Yapısal düzenlemelerin üzerinde durduğu önemli bir diğer nokta ise yoksulluğu azaltmak ve sosyal güvenliğin kapsamını genişletmektir. Bu amaca yönelik olarak, 5510 sayılı kanunla sigortalılık kapsamı genişletilmiştir. Örneğin, jokey ve antrenörleri de ilk defa bu Kanunla sigortalı sayılmış, tarımsal faaliyetlerde bulunanların sigortalılık kapsamı asgari ücretin yarısı ile sınırlı tutulmuş ve her yıl birer puan artırılması ile kademeli sistem getirilmiştir. Ayrıca, isteğe bağlı sigortaya başvurma ve devam etme şartlarının kolaylaştırılması ile kapsamı genişletilmiştir.¹³⁸ Sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması çalışmaları temelde sosyal koruma harcamalarının artması ile sonuçlanacak düzenlemeleri içerir. Ancak yapısal düzenlemede sosyal güvenlik kapsamını yaygınlaştırılmayı, sosyal koruma harcamalarını azaltmayı ve bütçeden kaynak aktarımına son vermeyi savunmaktadır. Bu durum yapısal düzenlemenin en önemli çelişkisidir. Sosyal güvenlik sisteminin gelir ve harcama düzeyinde anlamlı bir artış sağlanmadan, öngörülen kapsamda bir sistemin yaşama geçirilme şansı bulunmamaktadır.¹³⁹ Tablo 41’de bu duruma işaret etmektedir. 2007 yılında kapsam dışı nüfus %17 iken 2010 Şubat itibarıyla %20 olarak gerçekleşmiştir.

¹³⁷ Güzel, **a.g.e.**, s.73.

¹³⁸ 5510 Sayılı Kanun - Sigortalılık Kapsamı, (çevrimiçi) <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/Anasayfa/5510rehber8/>, 15 Mar 2010.

¹³⁹ Recep Kapar, **a.g.e.**, s.7.

Tablo 41: Sosyal Güvenliğin Kapsamı

	2007	2008	2009	2010 ŞUBAT
Türkiye Nüfusu (TÜİK ADNKS 2007–2008)	70.586.256	71.517.100	72.561.312	72.562.312
Sosyal Güvenlik Kapsamı	58.488.266	59.815.958	58.036.333	58.006.771
Sigortalı Nüfus Oranı (%)	83%	84%	80%	80%
Kapsam Dışı Nüfus Oranı (%)	17%	16%	20%	20%

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri**, Sosyal Güvenlik Kapsamı.

Sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmeye çalışılması ile yoksullukla da mücadele hedeflenmektedir. Her şeyden önce, sosyal güvenliğin temel amacı, sosyal bir riskle karşılaşan bireye, ekonomik bir güvence sağlamaktır. Eğer bu güvence sağlanabiliyorsa bireyin yoksulluğa düşmesini de önlenecektir.¹⁴⁰ Yoksullukla mücadele etkin sosyal güvenlik sisteminin bir sonucudur. Ancak yapısal düzenleme ile hem sosyal güvenliğin finansman sorunun ekonomi üzerindeki en başat yük olduğundan yola çıkıp hem de düzenlemenin ana hedeflerinden birinin sosyal güvenliğin kapsadığı nüfusu arttırıp hem de yoksullukla mücadele etmeye çalışmak çelişki yaratmaktadır. Bu çelişkinin altında özellikle sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki neo liberal politika eğilimleri gözlemlenebilir. Özellikle Dünya Bankasının 1994 yılında yayınladığı rapor, sosyal güvenlik sistemlerinde özelleştirme yolunu açmaktadır. Sistemi tek basamaklı sosyal güvenlik sisteminden çok basamaklı sosyal güvenlik sistemine çevirmektedir. Böylece sosyal güvenlik sistemleri, asgari düzeyde bir güvence sağlayarak, bir anlamda sosyal yardım mekanizmasına dönüştürmek planlanmaktadır.¹⁴¹

4.4.4. DEMOGRAFİK ETKİLER

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş

¹⁴⁰ Güzel, **a.g.e.**, s.72.

¹⁴¹ Ali Güzel, “Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar”, **TES- İŞ Dergisi**, s. 46, (çevrimiçi), http://www.tes-is.org.tr/TR/tesis_dergi/2006_kasim/pdf/dosya.pdf, 15 Mart 2010.

gruplarına göre dağılımıdır. Türkiye şu anda genç bir nüfus yapısına sahiptir. Ancak geleceğe ilişkin projeksiyonlarda, nüfusun hızla yaşlanacağını iddia edilmektedir. Nüfusun hızla yaşlanması sistemin aktif/pasif dengesini bozarak, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması diğer yandan da giderlerinin artması sonucunu doğuracağı belirtilmektedir. Bu nedenle, emeklilik yaşı 2000 yılından sonra işe başlayanlar için 4447 sayılı Kanun ile kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmişti. 5510 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile emeklilik yaşı ilk defa Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte işe başlayanlar için 58–60 olarak uygulanacak ve yaş 2036’dan itibaren emekli olacaklarda kademeli olarak 65’e yükseltilecektir.¹⁴²

Bu durum Türkiye’de sosyal güvenlik sistemindeki yapısal düzenlemelerin tipik özelliğidir. Yapısal tüm düzenlemeler öncelikle emeklilik yaşını artırmaktadır. Yaş koşulu olmaksızın sadece hizmet süresi ile emeklilik hakkının elde ediliyor olması tabii ki doğru olmayabilir. Ancak 60–65 bandına çekilmiş bir emeklilik yaşının da Türkiye işgücü piyasasının gerçekleri ile uyumlu olup olmadığı da ciddi bir sorundur. Türkiye, ortalaması 28,8 yaş olan göreceli olarak genç bir istihdama sahiptir. Sanayi sektöründe ortalama yaş 32,7, hizmetler sektöründe 34,7’dir. İşsizlerin ortalama yaşı 29,6, işgücüne dahil olmamakla birlikte işbaşı yapmaya hazır olan nüfusun ortalama yaşı ise 29,7’dir. İşsiz ve iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanlar, istihdamdakilerden 6 yaş daha gençtir. İstihdam edilenlerin ortalama eğitim düzeyi 7 yıl iken, işsiz ve iş aramayıp işbaşı yapmaya hazır olanların ortalama eğitim düzeyi 8 yıldır.¹⁴³ Yani istihdamda olanlardan daha genç ve eğitilmiş bir nüfus iş bulmayı beklemektedir. Aynı zamanda da genç istihdamını artırmayı hedefleyen politikalarla, çalışan nüfus nasıl 60 ya da 65 yaşında emekli maaşı alabilecek çağa gelebilecek? Ya da bundan daha önemli soru emekli olma çağına kadar nasıl istihdam edilebilecek? Bu durum aslında Türkiye’nin daha önce pratik etmediği ve nasıl çözümleneceği soru işaretleri taşıyan çok önemli bir noktadır. Yapılan yasal düzenlemeler şu an için bu sorunu cevabını verememektedir.

¹⁴² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.**, s. 4–9.

¹⁴³ Özşuca, **a.g.e.**, 52 .

Türkiye'nin demografik yapısına bakıldığında, gelişmiş ülkelerdeki yaşlı nüfus olgusunun Türkiye için geçerli olmadığı tam tersine, Türkiye'de genç nüfus yapısından ve bu yapının işgücü piyasalarına yansımalarından söz etmek gerekmektedir. Türkiye, demografik fırsat penceresi adı verilen ve uygun makro ekonomik koşullarda ekonomik gelişme açısından katkı sağlayacak bir nüfus yapısı dönemini yaşamaktadır. Nüfus, yıllık ortalama % 1,5 oranında artarken çalışma çağındaki nüfus % 1,9 artış göstermektedir. Sorun çalışma çağına gelmiş olan bu nüfusun işgücüne katılım oranlarının düşüklüğüdür. Ayrıca işsizlik ve eksik istihdam da çok yüksek oranlarda seyretmektedir. Türkiye'de çalışma yaşamı ve ekonomi açısından ele alınması gereken öncelikli konu nüfusun yaşlanması sorunu değil, nüfusun sağlık ve eğitim sorunları ile çalışma çağındaki nüfusun üretken istihdamının nasıl sağlanacağıdır.¹⁴⁴

4.5. GERÇEKLEŞTİRİLEN YAPISAL DÜZENLEMELERİN ETKİNLİĞİ

Yaklaşık 60 yıllık bir tecrübeye sahip olan sosyal güvenlik sistemi özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra aktüeryal dengede ortaya çıkan olumsuzluklar neticesinde, finansman sıkıntısı yaşamaktadır. Bu sıkıntının çözülmesine yönelik olarak ilk 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile sosyal güvenlik sisteminde ciddi düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yapılan düzenlemenin amacı sistemin finansman sorununa çözüm bularak, finansman açığının bütçe ve dolayısıyla ülke ekonomisi üzerindeki olumsuz etkisini ortadan kaldırmaktır. Ancak finansman açıklarının arkasındaki gerçek nedenlere değinilmeden gerçekleştirilen 4447 sayılı yasal düzenleme, sistemin sıkıntılarına cevap verememiştir. Bu nedenle 2004 yılında tekrardan sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa çözüm aramak için yeni yasal düzenlemelerin çalışmalarına başlanmıştır. Bu yasal düzenleme toplum kesimlerinin baskısı ve anayasa mahkemesinin iptal kararları neticesinde uzun süre yürürlüğe girememiştir. Uzun çalışmalar neticesinde yürürlüğe giren yeni sosyal güvenlik yasası ile sistemin finansman, kapsam, hak ve yükümlülüklerde birliktelik

¹⁴⁴ Erdoğan, a.g.e., s. 215.

ve kurumsal yapı sorunlarını çözerek, finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu amaçlarla ortaya çıkan son yapısal düzenlemenin, temel hedeflerinin gerçekleşmeleri Tablo 42’de gösterilmiştir.

Tablo 42: Yıllar İtibariyle Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelirler	Toplam Giderler	Toplam Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı %	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı %	Aktif/Pasif Oranı
2000	8.575.831	10.987.036	78,1%	70,0%	v.y.
2001	13.360.579	17.830.745	74,9%	63,8%	2,09
2002	20.018.189	27.982.464	71,5%	61,0%	2,08
2003	27.916.539	41.336.077	67,5%	59,1%	2,03
2004	34.689.248	50.621.622	68,5%	62,6%	1,97
2005	41.249.438	59.941.373	68,8%	59,2%	1,96
2006	53.830.886	71.867.475	74,9%	66,3%	1,98
2007	56.874.830	81.915.401	69,4%	60,9%	1,98
2008	67.257.484	93.159.462	72,2%	64,6%	1,90
2009	76.876.878	105.579.533	72,8%	56,7%	1,79
2010 Ocak	6.769.175	9.819.663	68,9%	48,9%	1,78
2010 Şubat	6.587.564,3	9212427,5	71,5%	69,0%	1,75

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Mali İstatistikler, **2010 Yılı Şubat Ayı Mali İstatistikleri:** SGK Toplam Gelir-Gider ve SGK Prim. Emek. Öd. ,(çevrimiçi) [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtyIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPRzY!/,](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtyIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPRzY!/) 25 Mart 2010; Sosyal Güvenlik Kurumu Sigortalı İstatistikler, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri:** Sosyal Güvenlik Kapsamı.

Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesindeki en önemli sorun aktif/pasif oranının düşüklüğüdür. Yani, çalışan nüfus, pasif nüfusu finanse edememesinden dolayı sistem finansman sıkıntısı yaşamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumunun

Sigortalı istatistiklerine göre; 2010 Şubat ayında aktif/pasif oranı 1,75¹⁴⁵ olarak gerçekleşmiştir. Bu oran tabloda da görüldüğü üzere son on yıl en düşük aktif/pasif gerçekleşmesidir. Aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranına da bakıldığında 2010 Ocak ayında %48,9'luk karşılama oranı ile gene son on yılın en düşük yüzdesi elde edilmiş Şubat ayında bu oran %69'a yükselmiştir. 2008 yılsonu itibariyle %64,6 olan bu oran 2009'da %56,7'ye inmiştir.¹⁴⁶

Kurumun finansman açığı büyüdükçe de genel bütçeye olan yükü de artmış ve transfer harcamalarına yansımıştır. Bu durum Tablo 43'te görülebilmektedir.

Tablo 43: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri ve GSMH'ya oranı (1998–2010) Bin TL

Yıllar	Bütçe Transferi	GSMH %
1998	1.496.000	2,13
1999	2.936.145	2,81
2000	3.226.460	1,94
2001	5.523.000	2,30
2002	9.684.000	2,76
2003	15.883.617	3,49
2004	18.830.000	3,37
2005	23.322.000	3,59
2006	22.892.000	3,02
2007	33.060.241	3,92
2008	35.016.403	3,69
2009	52.599.691	5,56

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Mali İstatistikler, **2010 Yılı Ocak Ayı Mali İstatistikleri**: Bütçe Transferleri Konsolide.

2008 yılında 35 milyar TL olarak gerçekleşen transfer tutarı, yeni sosyal güvenlik yasasının uygulanmaya başlanmasına rağmen 2009 yılsonunda %50,2'lik

¹⁴⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu Sigortalı İstatistikler, **2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri**: Sosyal Güvenlik Kapsamı.

¹⁴⁶ Sosyal Güvenlik Kurumu Mali İstatistikler, **2010 Yılı Şubat Ayı Mali İstatistikleri**: SGK Toplam Gelir-Gider ve SGK Prim. Emek. Öd.

artış ile 52,5 milyar TL'yi aşmıştır. Gerçekleşen bu transfer GMSH'nın %5,56'sını oluşturmaktadır.¹⁴⁷

Görülmektedir ki tek başına 5510 sayılı sosyal güvenlik yasası ile yasanın ana hedefi olan bütçe üzerindeki finansman yükünü azaltma hedefini yakalaması zor görülmektedir.

4.6. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNUNA KALICI ÇÖZÜM YOLLARI

4.6.1. İSTİHDAM ARTTIRICI VE İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARININ GELİŞTİRİLMESİ

Türkiye, hızla artan nüfusana paralel istihdam olanakları yaratamamaktadır. Diğer bir ifade ile Türkiye'de işsizlik, ekonomik kalkınma süreci içinde hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin beslediği işgücü arz ve talep artışları arasındaki dengesizlikten beslenmektedir. Türkiye'de işsizliğin, genellikle istihdam içinde farklı şekiller almak sureti ile, düşük gelir, fakirlik, çalıştığı halde asgari gelirden yoksun ve milli gelire katkı yapmayan yapay istihdam biçimleri şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte, sanayileşmede hedeflenen düzeye ulaşamaması, istikrarlı büyümenin gerçekleşmemesi, tarım sektörünün daralması ve hızlı artan genç nüfusun istihdamını sağlayacak yatırımların yapılamaması gibi nedenlerle işsizlik yapısal bir nitelik taşımaktadır.¹⁴⁸

Bu kapsam dahilinde bakıldığında Türkiye'de 21.277 bin kişi istihdam kapsamındadır. İstihdam edilen kişi sayısı çalışma çağındaki nüfusun %41,2'sini oluşturmaktadır. İşsizlik oranı %14, tarım dışı işsizlik ise %17,4, genç nüfusta işsizlik oranı %25,3¹⁴⁹ ve kadınların istihdam oranı ise % 23,1¹⁵⁰ olarak

¹⁴⁷ Sosyal Güvenlik Kurumu Mali İstatistikler, **2010 Yılı Şubat Ayı Mali İstatistikleri**: SGK Toplam Gelir-Gider ve SGK Prim. Emek. Öd.

¹⁴⁸ Uyar Bozdağlıoğlu, **a.g.e.**, s.57.

¹⁴⁹ TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - Dönemi: 2009 (çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178>, 01 Mart 2010.

¹⁵⁰ ILO, Kadın İstihdamı, (çevrimiçi), <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/women.htm>, 01 Mart 2010.

gerçekleşmektedir. 2009 yılında istihdam edilenlerin yapısına baktığımızda ise; % 24,7'si tarım, % 19,4'ü sanayi, % 5,9'u inşaat, % 50'si ise hizmetler sektöründe istihdam olduğunu görülmektedir.¹⁵¹ Yani mevcut istihdamın yarısı hizmet sektöründedir. Ayrıca tarımsal sübvansiyonların kaldırılmasıyla birlikte tarımdaki istihdam da düşmeye devam etmektedir.¹⁵²

Türkiye'deki bu istihdam yapısı ve işsizlik oranları sosyal ve ekonomik kalkınmanın önündeki önemli engellerden birisidir. Ayrıca Avrupa Birliğine uyum sürecinde de bu durum sıkıntı yaratmaktadır. Çünkü Türkiye'den Avrupa İstihdam Stratejisine uyum sağlanması beklenmektedir. Avrupa İstihdam Stratejisi 1997 Amsterdam zirvesinde somutlaşmıştır. Bu strateji ile Avrupa Birliğine üye ülkelerin istihdam politikalarını dört temel başlık altında belirlenmiştir. Böylece ülkeler gelecek hedeflerini ve amaçlarını bu doğrultuda koordine etmişlerdir.¹⁵³

Avrupa İstihdam Stratejisinin dört temel yapı taşı ise; “istihdam Edilebilirlik”, “Girişimcilik”, “Uyarlanabilirlik” ve “Eşit Fırsatlar” olarak sıralanmıştır.¹⁵⁴ İstihdam edilebilirlik, uzun dönemli işsizlik ve genç işsizliği ile mücadeleyle, okuldan işe geçişi kolaylaştırmayı ve pasif işgücü piyasası önlemlerinden aktif işgücü piyasası önlemlerine geçmeyi içermektedir. Girişimcilik başlığı altında girişimciliği özendirmek için yeni iş kurmanın kolaylaştırılması, risk sermayesinin sağlanması ve vergi kolaylıkları yer almaktadır. Uyarlanabilirlik, iş organizasyonunun modernleştirilmesini, insan kaynağının teknolojik gelişme sürecine sürekli uyumunun sağlanmasını öngörmektedir. İstihdam Stratejisinin dördüncü yapı taşı tüm politikalar bağlamında cinsiyetler arasında eşit fırsatlar yaratmak ve özellikle kadın istihdamının artırılmasına yönelik olarak aile ve çalışma

¹⁵¹ TÜİK, İş Gücü İstatistikleri, Hane Halkı İşgücü İstatistikleri, Dönemi:2009, (çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 01 Mart 2010.

¹⁵² Hakan Ercan, **Türkiye’de Gençlerin İstihdamı**, Birinci Baskı, Ankara, Uluslararası Çalışma Örgütü, 2007, s.29.

¹⁵³ Gülay Toksöz, **Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu**, Birinci Baskı, Ankara, Uluslararası Çalışma Örgütü, 2007, s.51.

¹⁵⁴ Feridun Kaya, “AB Uyum Sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:24, 2007, s.77.

yaşamı arasında uyumu sağlama hedefine vurgu yapmaktadır. Bu hedefe ulaşmak için aşağıdaki bir dizi politikalar hedeflenmiştir:¹⁵⁵

- Esnek çalışma biçimlerini etkin kılmak
- Erkeklerin yoğun olarak istihdam edildikleri meslek ve iş alanlarına kadınların daha kolay girmelerini sağlamak
- Kadınların kariyer gelişimlerini kesintiye uğratan çocuk ve yaşlı bakımı gibi sosyal yükümlülüklerini hafifleten düzenlemeleri geliştirmek,
- Ücret ve vasıf düzeyi açısından süre gelen eşitsizlikleri ve dengesizlikleri gidermek için sonuç yaratan politikalar hedeflenmiştir.

Avrupa İstihdam Stratejisinde yüksek istihdam hedefinin gerçekleştirilmesi için özellikle kadınların, işgücü piyasasına katılımlarının artırılmasının büyük katkı sağlayacağı açıkça ortaya konulmaktadır.

Bu hedeflere ulaşma çerçevesinde 23–24 Mart 2000 tarihlerinde Avrupa Konseyi Lizbon’da toplanmıştır. Lizbon Kriterlerinin istihdam başlığı altında; İstihdam oranı ve yaşlı işçilerin istihdam oranı, iş piyasasından etkin ortalama çıkış yaşı, cinsiyetler arası ücret açığı, düşük ücretlilere uygulanan vergi oranı, yaşam boyu öğrenme, iş kazaları ve işsizlik oranı, konuları yer almaktadır.¹⁵⁶ Lizbon zirvesinde 2010’a kadar genel istihdam oranının %70’e ve kadın istihdam oranının %60’a kadar arttırılması gibi somut hedefler ortaya konulmuştur.¹⁵⁷ Fakat Türkiye %41,2¹⁵⁸ istihdam oranı ve %23,1¹⁵⁹ kadın istihdamı ile bu hedeflerin çok gerisinde kalmaktadır.

Türkiye’de istihdam ve işsizlikle ilgili olarak bir diğer önemli alan da genç işsizlik oranıdır. Türkiye’de genç işsizlik oranı %25,3’dür.¹⁶⁰ Bu nedenle, uzmanlar

¹⁵⁵ Toksöz, **a.g.e.**, s.52.

¹⁵⁶ Halil İbrahim Şener, “Lizbon Stratejisi ve Türkiye’nin Rekabet Gücü”, s.1–2, (çevrimiçi), www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/.../Lizbon.doc, 17 Mart 2010.

¹⁵⁷ Gülay Toksöz, **a.e.**, s.52.

¹⁵⁸ Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - Dönemi: 2009 (çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178>, 01 Mart 2010.

¹⁵⁹ ILO, Kadın İstihdamı, (çevrimiçi), <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/women.htm>, 01 Mart 2010.

¹⁶⁰ TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - Dönemi: 2009 (çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178>, 01 Mart 2010.

bugünkü istihdam oranının koruna bilmesi için her yıl 600–700 bin yeni iş yaratılması gerektiğine vurgu yapmaktadırlar. Ancak bu kadar net istihdam yaratılamamaktadır. 2005 yılı dünya Bankasının Türkiye’deki iş gücü piyasaları ile ilgili olarak hazırladığı raporda 1980’de 2003 yılına kadar geçen sürede çalışabilir çağdaki nüfus 23 milyon artmış, ancak yeni yaratılan iş sayısı 6 milyonda kalmıştır. Türkiye’de istihdam yaratma eğilimleri açısından bakıldığında yılda ortalama %0,8 oranında net iş yaratma hızına sahiptir. Bu oran yıllık binde 14,5¹⁶¹ olan nüfus artış oranı ile karşılaştırıldığında yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle de işgücüne katılma oranı her geçen yıl daha da azalmaktadır. Türkiye’de büyümeyi ve kalkınmayı orta vadede sıkıntıya sokacak olan ana etmen de tam bu noktada ortaya çıkmaktadır.¹⁶²

4.6.2. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA MÜCADELE

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik sorunlar içerisinde kayıt dışı ekonomi önemli bir yer tutmaktadır. Kayıt dışı ekonominin nedenlerine ve sonuçlarına bakıldığında, diğer ekonomik sorunlardan etkilendiği ve bu sorunları etkilediği görülmektedir. Türkiye’de kayıt dışı ekonominin GSMH’nin %50’sinden fazla olduğu tahmin edilmektedir. Kayıt dışı ekonomi kavramı ana başlık olarak ele alındığında bu genel kavramın birinci ve en ağırlıklı alt başlığının kayıt dışı istihdam olduğu görülmektedir. Yani kayıt dışı ekonominin çalışma hayatına yansıyan yüzü kayıt dışı istihdamdır.¹⁶³

2008 Eylül ayı itibariyle Türkiye’de istihdam edilenlerin sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlılık durumu, toplam istihdamın sadece %54,1’nin kayıtlı, geriye kalan %45,9’nun kayıt dışı olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu alan ise yevmiyeli çalışanlar ve ücretsiz aile işçileridir. Bu çalışanların kayıt dışı oranı ise, sırasıyla %91,9 ve %95,8’dir.¹⁶⁴

¹⁶¹ (çevrimiçi), <http://www.atb-europa.com/Atb-News - file - article - sid - 2325.html>, 17 Mart 2010.

¹⁶² Ercan, **a.g.e.**, s.30.

¹⁶³ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Projesi, s. 1–2, (çevrimiçi), <http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf>, 25 Mart 2010.

¹⁶⁴ TÜİK, İşgücü İstatistikleri - Dönemi: Eylül 2008 (çevrimiçi), http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=2077&tb_id=2, 01 Mart 2010.

Türkiye kayıt dışı ekonomi ve istihdamın büyüklüğü nedeniyle 2006 yılı Ekim ayında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (KADiM) projesini başlatmıştır. Bu proje Türkiye’de kayıt dışı istihdama ve yabancı kaçak işçi istihdamına neden olan faktörlerin ortadan kaldırılarak kayıtlı istihdama geçişe katkıda bulunmayı hedeflemektedir. Projede öncelikle, kayıt dışı istihdamın durum analizi yapılmış, kayıt dışılığın nedenlerinin tespiti ve uygulama araçları belirlenmiştir. Ayrıca Projenin hayata geçmesi için bir takvim belirlenip, kaynak ve personel tahsisi yapılmıştır.¹⁶⁵

Bu projenin uygulanması ve sonuçlarının denetlenmesi de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın sorumluluğuna bırakılmıştır. Projeye destek vermek amacıyla, Bakanlık merkez ve taşra birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşların birimleri her türlü imkan ve kaynakları projede görevli kılınmıştır. Projenin yürütülmesi için de Bakanlık icra komiteleri oluşturulmuştur. Bunlar,¹⁶⁶

- Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinasyon Kurulu,
- Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Koordinatörlüğü,
- İl İstihdam Kurulları,
- İlgili Bakanlıklarda ve Katılımcı Sosyal Taraflarda Kayıt Dışı İstihdam Temas Noktaları’nın, kurulmasını ve halen mevcut birimlerin Proje öngörülerini doğrultusunda yönlendirilmesini sağlayacaktır.

Projenin bileşenleri ise aşağıdaki gibi belirtilmiştir;¹⁶⁷

- Bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri
- Bürokrasinin azaltılması faaliyetleri
- Kurumlar arası ve sosyal taraflarla koordinasyonun sağlanması
- Etkin, caydırıcı ve bilinçlendirici denetimin sağlanması
- İşgücü maliyetlerinin azaltılması

¹⁶⁵ Mehmet Tekinarslan, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, s.12–13, (çevrimiçi) www.calisma.gov.tr/sgb_web/sunum/tr.pdf, 19 Mart 2010.

¹⁶⁶ Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, s. 13, (çevrimiçi), <http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf>, 25 Mart 2010.

¹⁶⁷ A.e.

Bu proje ve proje bileşenleri aracılığıyla kayıt dışı ile mücadele edilmeye çalışılacaktır. Ancak kayıt dışı ile etkili mücadele etmek için temel sorunların üzerine gidilmesi gerekmektedir. Temel sorun ise var olan ekonomik ve sosyal koşullardır. KADİM projesi önemli bir mücadele olmakla beraber, tek başına etkinliği tartışılabilir. Örneğin; projenin icra komiteleri arasında İl İstihdam Kurulları yer almaktadır. Bu kurullarda Valilerin ve kaymakamların belirleyici rol oynayacakları aktarılmaktadır, fakat detaylar hakkında bilgi verilmemektedir. Vali ve kaymakamların oluşturduğu bu kurulların kayıt dışı istihdamla mücadele etmesi planlanmaktadır. Ancak bu çalışmalarda devlet tarafından atanmış valiler yer aldığı için bürokratik kalmakta, toplantılar formalite olarak yapılmakta, sonuç olarak iyi çalışmamaktadır. Bugünkü haliyle kurullar, sosyal ortaklarla ortak girişimler tasarlamakla uğraşmamaktadır.¹⁶⁸

4.6.3. KAYIT DIŞI İSTİHDAMLA ÇÖZÜM YARATAN MÜCADELE YOLLARI

Kayıt dışı ekonomi ve onun en önemli yansıması olan kayıt dışı istihdam var olan ekonomik ve sosyal sorunların sonucudur. O sorunlar üzerine kalıcı çözüm yolları ile gidilmedikçe, yapılan çabalar arzulanan sonuçları ya hiç doğurmayacak ya da geçici bir süre çözüm yaratıp, ilerleyen dönemlerde tekrar ortaya çıkmasına imkan verecektir. Bu nedenle, kalıcı çözüm sağlayacak önlemlerin alınması gerekmektedir.

4.6.3.1. NÜFUS ARTISININ KONTROL ALTINA ALINMASI

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın gelişmesinde hızlı nüfus artışı oldukça etkili olmaktadır. Türkiye gelişmekte olan bir ülkedir. Hızlı nüfus artışı ise az gelişmişlik kısır döngüsünü daha da kuvvetlendirmektedir. Çünkü nüfus artışına paralel istihdam yaratılamadığından dolayı, istihdam edilemeyen nüfus bir şekilde yaşamını idame ettirmek için kayıt dışı ekonomi içerisinde kendisine istihdam olanakları sağlamaya çalışmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sistemleri de

¹⁶⁸ Hakan Ercan, **Gençlerin İstihdamı**, Birinci Baskı, Ankara, Uluslararası Çalışma Örgütü, 2007, s.32-33.

olgunlaşmadığından dolayı, kayıt dışı istihdam bir nevi işsizlik ya da aile sigortası görevini üstlenerek, istihdam edilemeyen bu nüfusa gelir yaratmaktadır. Ayrıca nüfus artışının etkisiyle tüketici grubunun gittikçe büyümesi, sermaye birikimine yarayacak olan tasarrufları azaltmakta ve gelişmeyi tehdit etmektedir.¹⁶⁹ Aslında nüfus artışı ekonomik büyüme için itici bir güç olmalıdır. Ancak artan nüfusla orantılı olarak istihdam artışı yaratacak sermaye birikimi sağlanamadığında yüksek işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Hızlı nüfus artışı ve göçün doğurduğu işsizlik ve çarpık kentleşme iş gücü piyasasını olumsuz etkilemekte, kayıt dışı istihdama ortam hazırlamaktadır.¹⁷⁰

4.6.3.2. İÇ GÖÇÜN ÖNLENMESİ

Ekonomik kalkınma çabalarının önündeki önemli engellerden bir diğeri de işgücü piyasalarında yaşanan dengesizlikler sonucunda oluşan iç göçtür. İşgücü piyasalarında yaşanan bu dengesizlik, ister kırsal kesimde isterse kentsel kesimde olsun, sürekli ve yüksek işsizlikle sonuçlanmaktadır.¹⁷¹ İç göç olgusunun, göç veren yörelerle göç alan yöreler arasındaki nispi dengesizliklerden kaynaklandığı ve bunun başında da ekonomik faktörlerdeki yöresel dengesizliğin geldiği aşıkardır.¹⁷²

Tablo 44’de görüldüğü gibi en fazla göç alan bölgeler Marmara ve Ege Bölgeleri olmaktadır. En fazla iç göç veren bölgeler ise Kuzeydoğu, Ortadoğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri olmaktadır. Tabii ki bu iç göçün en önemli nedeni bölgesel ekonomik kalkınma farklılıklarıdır.

¹⁶⁹ Kılıç, a.g.e.

¹⁷⁰ DPT, **Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s.1, (çevrimiçi), <http://ekutup.dpt.gov.tr>, 15 Nisan 2010.

¹⁷¹ Hüseyin Mualla Yüceol, “Türkiye’de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik Kalkınma”, **“İs, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 2007, Cilt.9, Sayı.1, s.109.

¹⁷² Rahmi Yamak ve Nebiye Yamak, “Türkiye’de Gelir Dağılımı ve İç Göç”, (çevrimiçi), <http://www.sbe.deu.edu.tr/adergi/dergi01/yamak.htm>, 5 Nisan 2010.

Tablo 44: İBBS-Düzey 1 Bölgelerin Aldığı Göç, Verdiği Göç, Net Göç Ve Net Göç Hızı (2008–2009 Dönemi)

	ADNKS 2009 Nüfusu	Aldığı Göç	Verdiği Göç	Net Göç	Net Göç Hızı
İstanbul	12.915.158	388.467	348.986	39.481	3,06
Batı Marmara	3.129.772	95.350	82.777	12.573	4,03
Ege	9.517.153	181.459	164.896	16.563	1,74
Doğu Marmara	6.701.343	193.578	151.008	42.570	6,37
Batı Anadolu	6.875.349	206.580	175.036	31.544	4,60
Akdeniz	9.252.902	193.231	188.441	4.790	0,52
Orta Anadolu	3.831.373	103.713	122.883	-19170	-4,99
Batı Karadeniz	4.512.288	149.115	159.957	-10842	-2,4
Doğu Karadeniz	2.526.619	98.282	96.697	1.585	0,63
Kuzeydoğu Anadolu	2.198.061	62.445	95.033	-32588	-14,72
Ortadoğu Anadolu	3.638.401	85.842	119.049	-33207	-9,09
Güneydoğu Anadolu	7.462.893	118.611	171.910	-53299	-7,12

Kaynak: TUIK, **Nüfus, Demografi, Konut, Toplumsal Yapı_ Göç İstatistikleri**, (çevrimiçi)

http://report.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2=&report=adnks_net_goc_duzey1.RDF&p_kod=1&p_yil=2009&p_dil=1&desformat=html&ENVID=adnksdb2Env, 3 Nisan 2010.

Bölgesel işgücü hareketleri, başta işsizlik olmak üzere işgücü piyasası göstergelerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. İç göç nedeniyle, göç alan bölgelerde, kentsel kesimde artan işsizlik her hangi bir işte çalışmayı zorlaştırmaktadır. Kayıtlı sektörde istihdam edilemeyen işgücü de kayıt dışı istihdama yönelmektedir.

Bu nedenle kayıt dışı istihdamın önemli sebeplerinden biri olan iç göçün önlenmesi için bölgesel gelişme ve gelir farklarını azaltacak politikalar uygulanması gerekmektedir. Bu doğrultuda iç göçün önlenmesi için bölgesel istihdam ve işsizlik oranları farklılıklarını giderecek önlemlerin ele alınması gerekmektedir. Bunu için uygulanması gereken politikalardan bazıları;¹⁷³

- Yerel iş yaratma ve girişimcilik desteklenmelidir.

¹⁷³ Hüseyin Mualla Yüceol, “Türkiye’de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik Kalkınma”, **İş Gücü: Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 2007, Cilt.9, Sayı.1, s.121.

- Yerel sanayi odakları oluşturmak üzere küçük ölçekli altyapıya yönelik yatırımların yapılmalıdır.
- Bölgelerin turizm potansiyelleri değerlendirilmelidir.
- Tarımsal faaliyetlerin geliştirilmesi; Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde sağlanan AB kaynaklarının bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik projelerde kullanılması sağlanmalıdır.

4.6.3.3. İŞSİZLİKLE MÜCADELE EDİLMESİ

Türkiye’de kayıt dışı istihdamla mücadelede karşılaşılan belki de en önemli problem ekonomideki yüksek işsizlik oranıdır. Yeni istihdam yaratılması ve işsizliğin azaltılmasının en önemli aracı ise istihdam yaratan ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Türkiye’de işsizlikle mücadelede kısa dönemde, işgücü piyasasının ve yaşanan işsizliğin yapısal özelliklerini dikkate alınarak kullanılmayan kapasitelerin harekete geçirilmesi en etkin yol olmaktadır. Uzun dönemde ise, hızlı nüfus artışının önlenerek, eğitime verilen önemin artırılması gerekmektedir. İşsizliğin günümüzde ekonomik büyüme ve kalkınmadan bağımsız olarak yapısal işsizlik şeklinde ortaya çıktığı düşünüldüğünde, istihdam edilebilirliğin artırılması için özel girişimciliğin teşvik edilmesi ve işgücü verimliliğini artırıcı önlemlerin alınması gerekmektedir.¹⁷⁴

4.6.4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE ÖZERK YÖNETİMİN SAĞLANMASI

Bir kurumun üst düzey yöneticilerin göreve getirilmeleri ve değiştirilmeleri ne kadar merkezî yönetime bağımlı ise kurumsal özerklik de o ölçüde zayıf olacaktır. Bu nedenle sosyal güvenlik kurumunun icra organı olan başkanlık bünyesindeki başkan, başkan yardımcısı ve genel müdürlerin göreve getirilme ve değiştirilme yöntemleri kurumsal özerkliğin tespitinde çok önemli bir ölçüdür.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Uyar Bozdağlıoğlu. **a.g.e.**, s.61.

¹⁷⁵ Recep Makas, “Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu” **Tes-İş Dergisi**, S:2006–3, Kasım. 2006, s.63–64.

Sosyal güvenlik sisteminde gerçekleşen yapısal düzenlemeler içerisinde idari ve mali özerklik kavramlarına da değinilmiştir. Özellikle 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu kanunun 1. Maddesi bu noktaya işaret etmektedir. 1. Maddede “Bu Kanun ile Kuruma görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk ...” olduğu belirtilmektedir.¹⁷⁶ Ancak aynı yasanın 29. Maddesi kadro ve atamaların kanun hükmünde kararname ile yapıldığı belirtmektedir. Yani en üst düzey yönetici olan başkan, başkan yardımcısı ve genel müdürler ile ana hizmet birimlerinin başına yapılacak atamalar tümüyle merkezî yönetimin takdir ve yetkisine bırakılmış bulunmaktadır.¹⁷⁷

Sosyal güvenlik kurumlarının idari ve mali özerkliğinin olmamasını, sistem üzerindeki olumsuz etkisi iki örnek ile açıklanabilir. Bu duruma ilk örnek 5283 sayılı kanun ile Sosyal Sigorta Kurumu Hastanelerinin bedelsiz olarak Sağlık Bakanlığına devredilmesidir.

Sosyal Sigorta Hastaneleri, Sosyal Sigorta Kurumuna bağlı sigortalıların ve işverenlerin ödedikleri primler ile elde edilmiş, özel mülk niteliğinde olan, kurumun varlığını oluşturmaktadır. Ayrıca bu hastaneler işlevi gereği Anayasal hak olan sosyal güvenlik ve sağlık hakkına yönelik kurumsal sorumluluğu da yerine getirmektedir. Ancak Sosyal Güvenlik Kurumu Hastaneleri bu özelliklerine rağmen, 5283 sayılı kanunla bedelsiz olarak Sağlık Bakanlığına devredilerek Devlet Hastanesi haline getirilmiştir. Sosyal güvenlik hizmeti sunan bu kurumun hastanelerinin bedelsiz olarak devri, aynı zamanda Anayasanın 56. Maddesine ve özel mülk niteliğindeki malların devri ile ilgili Anayasanın 35. maddesine aykırı

¹⁷⁶ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 1. Madde Amaç ve Kuruluş (çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/mayis_06/5502_sayili_kanun.htm, 23 Mart 2010.

¹⁷⁷ Makas, **a.g.e.**, s.64.

olarak gerçekleşmiştir.¹⁷⁸ Ama yine de 5283 sayılı kanun 6 Ocak 2005 tarihinde kabul edilerek bu hastaneler Sağlık Bakanlığına devredilmiştir.¹⁷⁹

İkinci örnek ise, 11 Ağustos 2009 tarihinde kabul edilen 5921 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur. Bu kanunun 2. maddesinde işsizlik sigorta fonun nemalarının Güneydoğu Anadolu Projesi Kapsamında yapılacak yatırımlara katkı sağlamak amacıyla Genel Bütçeye aktarılmasını içermektedir. Madde 2: “2009 yılına münhasır olmak üzere, Fonun nema gelirlerinden dörtte üçü, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarları, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarında kullanmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenekler, 2009 yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir.” Ayrıca, “Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2010 yılında dörtte üçü, 2011–2012 yıllarında dörtte biri ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer alır. İlgili yıl bütçeleri hazırlanırken Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanı için ilgili idare bütçelerine bu gelir tahmini karşılığı kadar ödenek öngörülür. Bu gelirler, Fon tarafından tahsil edilen ayı izleyen ayın 15’ine kadar Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve yılı genel bütçesinin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir.”¹⁸⁰

Ancak 4447 sayılı kanunun 46. ve devam maddelerinde düzenlenen işsizlik sigortasının temel amacı; “...işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır.” Aynı kanunun 47.

¹⁷⁸ Ahmet Fidan, “Türk İş Sosyal Güvenlik Raporu”, s. 26–39 (çevrimiçi), www.ahmetfidan.com/.../sosyalguvenlikraporu_turkis.doc, 23 Mart 2010.

¹⁷⁹ 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devir İşlemleriyle İlgili Komisyonların Oluşturulması İle Diğer Hususlara İlişkin Esas ve Usuller, 1. Madde, (çevrimiçi), www.maliye.gov.tr/Duyuru/5283/esaslar.doc, 21 Nisan 2010.

¹⁸⁰ (çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/2009/5921_sayili_kanun.htm, 21 Nisan 2010.

Maddesinin c bendi; “İşsizlik sigortası: Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı” tarif etmektedir.¹⁸¹ Fakat 11 Ağustos 2009 tarihinde kabul edilen 5921 sayılı kanun ile Genel Bütçeye kaynak aktarılması ne Kanunun genel amacıyla ne de sigortacılık tekniğiyle bağdaşmaktadır.

Bu iki örnek, sosyal güvenlik sisteminin idari ve mali açıdan özerk olmadığına en net örneklerindendir. Merkezi yönetime direkt bağlı, sigortacılık tekniği ile yönetilmeyen, sigorta fonlarındaki kaynakları amaç dışı kullanan bu yaklaşımın sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa çözüm yaratamayacağı da çok açıktır. Kurumun özerk yapıya sahip olması için öncelikle üst düzey yöneticilerin genel kurul tarafından seçimle işbaşına gelmesi, yönetim kurulunda kamu kesiminin belirleyici olmasına son verilmesi ve genel kurulda fonksiyon değişikliğine gidilerek, kurulun en üst düzeyde denetim ve karar organı haline dönüştürülmesi gerekli görülmektedir.¹⁸²

Kurumun özerk yapıya sahip olması, aynı zamanda tahsil edilen primlerin yarattığı fonların verimli alanlarda kullanılması, borçlanma yasaları ve prim affı gibi sosyal sigorta mantığı ile bağdaşmayan uygulamaları da ortadan kaldıracaktır. Özerk yönetim kurum üzerindeki siyasi ve popülist baskıyı ortadan kaldıracak ve sistemin yapısal sorunlarına sigortacılık ilkelerine tabi kalıcı çözüm yolları bulacaktır. Bu sayede sistemin finansman sorunun çözümünde önemli bir yol kat edilmiş olacaktır.

¹⁸¹ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, (çevrimiçi), <http://www.belgenet.com/yasa/k4447.html>, 20 Nisan 2010.

¹⁸² Makas, **a.g.e.**, s.65.

4.7. TÜRKİYE’DE BAZI MAKRO EKONOMİK VE YAPISAL SORUNLARIN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YAŞANAN FİNANSMAN SORUNU ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: (ANKET ÇALIŞMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ)

4.7.1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Türkiye genç sayılabilecek bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmasına rağmen, özellikle 1990’lı yıllarla beraber finansman sorunları yaşanmaya başlamıştır. Yaşanan bu finansman sorunlarına çözüm için ilk önce 1999 yılında sonra da 2006 yılında gerçekleştirilen yapısal düzenlemeler ile sisteminin finansal dar boğazı aşılmaya çalışılmıştır. Ancak yapılan yapısal düzenlemeler, sistem üzerinde beklenen olumlu etkiyi yaratamamıştır. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunu, ülkenin içerisinde bulunan bazı makro ekonomik sorunlardan bağımsız değildir. Bu sorunlara kalıcı çözüm yolları bulunmadan da finansman sorunun çözülmesi mümkün görülmemektedir. Bu nedenle ankete katılan katılımcılardan, ülkenin içerisinde bulunduğu bazı makro ekonomik ve sistemsal yapısal sorunlarının sosyal güvenlik sistemine etkilerine ilişkin yorumları sorulmuştur.

Araştırmanın temel amacı teorik çerçevede dördüncü bölümde aktarılan bazı makro ekonomik ve sistemsal yapısal sorunlarının sosyal güvenlik sistemine yansımalarının ankete katılan katılımcılar tarafından nasıl algılandığının tespitinin yapılmasıdır.

4.7.2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI

Araştırmanın kapsamı öncelikle hizmet sektörü olarak tayin edilmiştir. Bu noktada hizmet sektörünün seçilmesinin nedeni, Türkiye’de iş alanı yaratan sektörler içerisinde en fazla paya hizmet sektörünün sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Çalışma hizmet sektöründeki medya ve finans sektöründe yer alan sigorta ve emeklilik şirketi çalışanları üzerinde yapılmıştır. Katılımcılar bu gruplar içerisinde rastgele seçilmiştir. Bu seçim sonucunda 370 kişiye ulaşılmıştır.

4.7.3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırma temel olarak üç aşamada tamamlanmıştır. İlk aşamada konu ile ilgili olarak daha önce yapılan benzer çalışmalarda kullanılan yöntemler ve elde edilen bulgular konusunda bilgi sahibi olunmuştur. İkinci aşamada, oluşturulan anketin alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Araştırmada ana kitleyi hizmet sektöründe faaliyet gösteren medya ve finans sektöründe bulunan sigorta ve emeklilik şirketi çalışanları oluşturmaktadır. Bu araştırma kapsamında gerekli olan veriyi toplamak için anket tekniği kullanılmıştır. Anket formları kişilere elden ve e-mail yoluyla ulaştırılmış ve aynı şekilde geri toplanmıştır. Elde edilen veriler bilgisayar destekli istatistik programları yardımı ile analiz edilmiş ve yorumlanmıştır.

Araştırma kapsamında gerekli olan verileri toplamak üzere 39 sorudan oluşan anket formu hazırlanmış ve anket formundaki sorular sekiz bölümden oluşmuştur. Birinci bölüm, katılımcıların demografik özelliklerini oluşturmaktadır. Katılımcıların cinsiyeti, yaşı, medeni, hali, çalıştığı sektör, ünvanı, geliri ve iş hayatındaki tecrübesi bu alanda sorulan sorulardır. İkinci bölümde ise katılımcıların sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olma ve kayıt dışı istihdam durumları incelenmiştir. Anketin üçüncü bölümünde, katılımcılardan sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunu olarak işsizliği değerlendirilmeleri istenmiştir. Bu bölümde denklere sorulan 5 sorudan dördü katılımcıların tutumunu ölçmeye yönelik 5'li Likert (1- Kesinlikle Katılmıyorum, 2-Katılmıyorum, 3-Kararsızım, 4-Katılıyorum, 5- Kesinlikle Katılıyorum) ölçeğine dayalı yer almıştır. Likert ölçeğinin kullanılmasının nedeni bu ölçek türünün, katılımcıların soru hakkındaki düşüncelerini en iyi aktaran metod olmasıdır.

Anketin dördüncü bölümünde Türkiye'deki ekonomik büyümeye ilişkin değerlendirme üç soru, beşinci bölümde ise sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerinin değerlendirilmesine ilişkin 8 soru yer almaktadır. Bu soruların altısı 5'li Likert yapıda sorulmuştur. Anketin altıncı bölümünde ise sosyal güvenlik harcamalarının bütçe harcamaları içerisinde değerlendirilmesi ilişkin 5'li Likert yapıda iki soru yer almaktadır. Anketin yedinci bölümünde Sosyal güvenlik

sisteminin finansman sorunu çözümlenmesi amacıyla katılımcılara 14 adet seçenek sunulmuştur. Bu seçenekler 5’li skala şeklinde derecelendirilmiştir. Sekizinci bölümde ise Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun çözüm yollarına ilişkin 11 adet seçenek sunulmuştur. Bu seçenekler yine 5’li skala şeklinde derecelendirilmiştir.

4.7.4. ELDE EDİLEN BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.7.4.1. KATILIMCILARIN DEMOGRAFİK ÖZELLİKLERİ

Çalışmaya katılanların demografik özellikleri aşağıdaki tabloda özet halinde verilmiştir.

Tablo 45: Demografik Özellikler

	Sayı (n=370)	Yüzde(%)
Cinsiyet		
Kadın	170	45,9
Erkek	200	54,1
Yaş		
<20	10	2,7
20–29	78	21,1
30–39	226	61,1
40–49	56	15,1
Medeni Durum		
Evli	140	37,8
Bekar	230	62,2
Eğitim Durumu		
Lise	83	22,4
Üniversite	268	72,4
Yüksek Lisans	19	5,1

Çalışmaya katılan katılımcıların, %45,9’u Kadın, 54,1’i ise Erkektir. Ankete katılan katılımcıların %82,2’si 20–39 yaş diliminde yer alırken, 20 yaşın altında 10 kişi, 40–49 yaş diliminde yer ala ise 56 kişi bulunmaktadır. Katılımcıların yaşlarını tespit etmek için sorulan soruda bir diğer şık da “50 yaş üzeri” idi. Ancak ankete katılan katılımcıların hiçbiri bu yaş diliminde medya ya da finans sektöründe faaliyet göstermemektedirler.

Ankete katılan katılımcıların sektör, unvan, gelir seviyesi ve iş hayatlarında geçen sürelerine aşağıdaki tablo yardımı ile baktığımızda;

Tablo 46: Katılımcıların Mesleki Kariyerleri

	Sayı	Yüzde %		Sayı	Yüzde %
Sektör					
Medya	220	0,59	Medya	220	0,59
Finans	150	0,41	Finans	150	0,41
Ünvan (Medya)			Ünvan (Finans)		
Yönetici	15	0,07	Müdür	6	0,04
Editör	41	0,19	Müdür yardımcısı	29	0,19
Uzman muhabir	120	0,55	Uzman	92	0,61
Muhabir	37	0,17	Uzman yardımcısı	37	0,25
Stajyer	7	0,03	Memur	7	0,05
Gelir Düzeyi (Medya)			Gelir Düzeyi (Finans)		
1000 TL altı	7	0,03	1000 TL altı	6	0,04
1000 TL–2000 TL	69	0,31	1000 TL–2000 TL	25	0,17
2000 TL–3000 TL	88	0,40	2000 TL–3000 TL	84	0,56
3000 TL–4000 TL	41	0,19	3000 TL–4000 TL	29	0,19
4000 TL Üzeri	15	0,07	4000 TL Üzeri	6	0,04
Çalışma Süresi (Medya)			Çalışma Süresi (Finans)		
0–5 yıl	37	0,17	0–5 yıl	43	0,29
6–10 yıl	41	0,19	6–10 yıl	36	0,24
11–15 yıl	61	0,28	11–15 yıl	37	0,25
15 yıldan fazla	81	0,37	15 yıldan fazla	34	0,23

Medya sektöründe faaliyet gösteren katılımcıların 15’i yönetici, 41’i editör, 120’si uzman muhabir, 37’si muhabir ve 7’si stajyerdir. Bu kişilerin gelir seviyesi ise, 7 kişinin 1000 TL altında aylık gelir elde ettiğini, 69 kişinin 1000–1999 TL, 88 kişi 2000–2999 TL, 41 kişinin 3000–3999 TL ve 15 kişinin ise 4000 TL üzeri aylık gelir elde etmektedir. Medya sektöründe faaliyet gösteren katılımcıların iş hayatlarını incelediğinde; 37 kişinin 0–5 yıllık deneyime sahip oldukları, 41 kişinin 6–10 yıl, 61 kişinin 11–15 yıl ve 81 kişinin ise 15 yıldan fazla bir iş deneyimine sahiptir. Aynı irdelemeyi finans sektörü için yapıldığında, katılımcıların 6’sının müdür, 29’unun müdür yardımcısı, 92’sinin uzman, 17’sinin uzman yardımcısı ve 6’sının memurdur.

Kişilerin gelir seviyesi ise, 6 kişi 1000 TL altında aylık gelir elde etmektedir. 25 kişi 1000–1999 TL, 84 kişi 2000–2999 TL, 29 kişi 3000–3999 TL ve 15 kişi ise 4000 TL üzere aylık gelir elde etmektedir. Finans sektöründe faaliyet gösteren katılımcıların iş hayatlarını incelendiğinde; 43 kişinin 0–5 yıllık deneyime, 36 kişinin 6–10 yıl, 37 kişinin 11–15 yıl ve 34 kişinin ise 15 yıldan fazla bir iş deneyimine sahiptir.

4.7.4.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE KAYITLI OLMA VE KAYITDIŞI İSTİHDAM

Medya ve finans sektöründe yer alan 370 kişiye anketin uygulandığı zaman diliminde sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olup olmadıklarını soruldu. Ankete katılanların %97,57’si ankete katıldıkları dönemde sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olduklarını %2,43’ü olan 9 kişi ise sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmadıklarını belirtmişlerdir.

Tablo 47: Sosyal güvenlik sistemine kayıtlı mısınız?

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Evet	361,00	97,57	97,57
Hayır	9,00	2,43	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Ankete katılan 370 kişiye çalışma sürelerinin ne kadarını sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olarak geçirdiklerini sorulduğunda katılımcıların %58,11’i çalışma hayatlarının tamamında sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olduklarının bilgisini vermişlerdir. Katılımcıların %41,89’u ise çalışma hayatlarının belirli sürelerinde sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmadan, kayıtdışı olarak faaliyet gösterdiklerini belirtmişlerdir. Katılımcıların kayıt dışı istihdam durumu Türkiye’nin 2008 Eylül ayındaki kayıt dışı oranlarına benzerlik göstermektedir. Türkiye’de istihdamın %54,1’i kayıtlı, %46,4’ü kayıt dışıdır.

Tablo 48: Çalışma sürenizin ne kadarını sosyal güvenlik sistemine kayıtlı geçirdiniz?

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Tamamında	215	58,11	58,11
Belli Sürelerinde	155	41,89	100
Toplam	370	100	

Katılımcılara “Elinizde imkan olsa sosyal güvenlik kurumuna prim ödememeyi tercih eder misiniz?” diye sorulduğunda 264 kişi yani toplam katılımcıların %71,35’i, “Hayır” cevabını vererek, sisteme kayıtlı olmamayı tercih ettiklerini belirtmişlerdir. Katılımcıların %28,65’i ise “Evet” cevabını vererek, sisteme kayıtlı olmamayı tercih ettiklerini belirtmişlerdir

Tablo 49: Elinizde imkan olsa sosyal güvenlik kurumuna prim ödememeyi tercih eder misiniz?

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Evet	106	28,65	28,65
Hayır	264	71,35	100
Toplam	370	100	

Ankete katılanlara, kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sisteminin geleceği için etkisi sorulduğunda, katılımcıların %93,51’i kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik kurumlarının geleceği için OLUMSUZ olduğunu belirtmişlerdir.

Tablo 50: Kayıt Dışı İstihdam Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Geleceği İçin:

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Olumludur	24,00	6,49	6,49
Olumsuzdur	346,00	93,51	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının gerek işverenden gerekse çalışandan aldığı prim oranları yüksek olarak değerlendirilse de, prime esas kazançlar oldukça düşüktür. Prime esas kazançların belirlenmesinde yaşanan sorun; ücret ile gelir arasındaki farktır. Bu da Türkiye’de kişilerin gelirlerinin bir kısmının banka hesapları bir kısmını da elden almaları yolu ile gerçekleşmektedir.

Katılımcılara bu durumu tespit etmek için “Ücretinizi ne şekilde alıyorsunuz?” diye soruldu. Ankete katılan katılımcıların %50’si ücretlerinin tamamını banka hesabı ile aldıklarını aktarmışlardır. Bu da kişilerin gerçek kazançlarının sosyal güvenlik sistemine yansıdığı yani kayıtdışı gelir elde etmediğini göstermektedir. Ancak katılımcıların %40,81 kazançlarının bir kısmını banka hesabı üzerinden bir kısmını ise elden aldıklarını aktarmışlardır. Yani bu kişilerin gelirlerinin bir kısmı kayıtdışıdır. Katılımcıların %9,19’u ise kazançlarının tamamını elden aldıklarını aktararak, anketin yapıldığı sırada kayıtdışı çalıştıklarını beyan etmişlerdir. Ankete katılan katılımcıların %50’si gelirlerinin bir kısmını ya da tamamını kayıtdışı alırken, %50’si de kazancın tamamı sisteme kayıtlıdır.

Tablo 51: Ücretinizi Ne Şekilde Alıyorsunuz?

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Tamamı hesabıma yatıyor	185,00	50,00	50,00
Bir kısmı hesaba bir kısmı elden	151,00	40,81	90,81
Tamamı elden	34,00	9,19	100,00
Toplam	370,00	100,00	

4.7.4.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNU OLARAK İŞSİZLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın dördüncü bölümünde, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde yaşanan finansman sorunun nedenlerinden biri olarak yüksek işsizlik oranları üzerinde durulmuştur. Yapılan anket çalışmasında, katılımcılara Türkiye’nin yaşamış olduğu yüksek işsizlik oranları ile sisteminin finansman sorunu ilişkilendiren bir dizi soru yöneltilmiştir.

Bu sorulardan ilki “Yüksek işsizlik oranları sosyal güvenlik sisteminin önemli gelir kalemi olan sosyal güvenlik prim gelirlerinin elde edilmesini engellemekte ve sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesini bozmaktadır.” sorusudur. Bu soruya katılımcıların 37,3’ü kesinlikle katılıyorum, %23,24’ü ise katılıyorum cevabını vermişlerdir. Yani katılımcıların %60,54’ü yüksek işsizlik oranlarının sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesini bozduğunu kabul etmektedirler. Katılımcıların %22,97’si bu soruya kararsız kalmışken, %16,49’u bu

soruya katılmadıklarını belirtmişlerdir. Bu soruya tüm katılımcıların vermiş olduğu cevapların toplam puanı 1.382 ve ortalama puan ise 3,74'dür. 5'li likert soru tipinde katılımcıların bu soruya yaklaşımını KATILIYORUM şeklide yorumlanmaktadır.

Tablo 52: Yüksek işsizlik oranları sosyal güvenlik sisteminin önemli gelir kalemi olan sosyal güvenlik prim gelirlerinin elde edilmesini engellemekte ve sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesini bozmaktadır.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılmıyorum	29,00	7,84	7,84
Katılmıyorum	32,00	8,65	16,49
Kararsızım	85,00	22,97	39,46
Katılıyorum	86,00	23,24	62,70
Kesinlikle katılıyorum	138,00	37,30	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Gene işsizlik sorunun etkisi ile ilgili olarak katılımcılara “Türkiye genç ve çalışabilecek olan bir nüfusa sahip olmasına rağmen, bu nüfusun sadece %41,2’si istihdam ediliyor olması sistemin gelir gider dengesi üzerinde olumsuz etkiye sahiptir.” sorusu sorulduğunda kesinlikle katılıyorum cevabını tüm katılımcıların %55,95’i ve %25,68’i katılıyorum cevabını vermişlerdir. Bu soruya katılımcıların %81,63’ü destekler şeklinde görüş bildirmiştir. Katılımcıların %11,08’i bu soru karşısında kararsız katılırken, %7,29’u ise katılmadığını belirtmiştir. Bu soruya tüm katılımcıların vermiş olduğu cevapların toplam puanı 1.580 ve ortalama puan ise 4,27’dir. 5’li likert soru tipinde katılımcıların bu soruya yaklaşımını KATILIYORUM şeklide yorumlanmaktadır.

Tablo 53: Türkiye genç ve çalışabilecek olan bir nüfusa sahip olmasına rağmen, bu nüfusun sadece %41,2’si istihdam ediliyor olması sistemin gelir gider dengesi üzerinde olumsuz etkiye sahiptir.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılmıyorum	12,00	3,24	3,24
Katılmıyorum	15,00	4,05	7,30
Kararsızım	41,00	11,08	18,38
Katılıyorum	95,00	25,68	44,05
Kesinlikle katılıyorum	207,00	55,95	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Katılımcılara “Yüksek işsizlik oranları hem sosyal güvenlik sistemlerinin gelirlerini azaltmakta hem de işsizlik sigortası ya da sosyal yardımlarla sistemin giderlerini arttırmaktadır.” sorusu sorulduğunda kesinlikle katılıyorum cevabını tüm katılımcıların %49,46’sı, %22,70’i ise katılıyorum cevabını vermiştir. Yani tüm katılımcıların %72,16’i bu görüşe destek verirken, katılımcıların %17,84’ü ise kararsız kalmıştır. Katılımcıların ise %10’u ise bu düşünceye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Bu soruya tüm katılımcıların vermiş olduğu cevapların toplam puanı 1.508’dir ve ortalama puan ise 4,08’dir. 5’li likert soru tipinde katılımcıların bu soruya yaklaşımını KATILIYORUM şeklide yorumlanmaktadır.

Tablo 54: Yüksek işsizlik oranları hem sosyal güvenlik sistemlerinin gelirlerini azaltmakta hem de işsizlik sigortası ya da sosyal yardımlarla sistemin giderlerini arttırmaktadır.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılmıyorum	15,00	4,05	4,05
Katılmıyorum	22,00	5,95	10,00
Kararsızım	66,00	17,84	27,84
Katılıyorum	84,00	22,70	50,54
Kesinlikle katılıyorum	183,00	49,46	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Katılımcılara “İşsizlik oranları düşse sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun azalacaktır.” sorusu sorulduğunda tüm katılımcıların %41,35’i kesinlikle katılıyorum cevabını ve % 24,32’i katılıyorum cevabını vermişlerdir. Katılımcıların %65,67’i işsizlik oranlarının düşmesi sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunu azaltacağına katılmaktadır. Katılımcıların %21,62’si ise bu soru karşısında kararsız kalırken, %12,71’i bu düşünceye katılmadıklarını bildirmişlerdir. Bu soruya tüm katılımcıların vermiş olduğu cevapların toplam puanı 1.436 ve ortalama puan ise 3,88’dir. 5’li likert soru tipinde katılımcıların bu soruya yaklaşımını KATILIYORUM şeklide yorumlanmaktadır.

Tablo 55: İşsizlik oranları düşse sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun azalacaktır

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılmıyorum	23,00	6,22	6,22
Katılmıyorum	24,00	6,49	12,70
Kararsızım	80,00	21,62	34,32
Katılıyorum	90,00	24,32	58,65
Kesinlikle katılıyorum	153,00	41,35	100,00
Toplam	370,00	100,00	

İşsizliğin sosyal güvenlik sisteminde yarattığı gelir kaybı ve finansman sorununu tespit etmek için ve katılımcıların net yorumu almak için son olarak “İşsizlik sorunu çözülse, sizce sosyal güvenlik sistemin gelirleri artar mı?” sorusuna 370 katılımcının 322’si evet cevabını vermiştir ki, bu tüm katılımcıların %87,03’ne denk gelmektedir. Bu durumu aşağıdaki tabloda da görebilmektedir.

Tablo 56: İşsizlik sorunu çözülse, sizce sosyal güvenlik sistemin gelirleri artar mı?

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Evet	322,00	87,03	87,03
Hayır	48,00	12,97	100,00
Toplam	370,00	100,00	

4.7.4.4. TÜRKİYE’DE EKONOMİK BÜYÜMEYE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

Katılımcılara Türkiye’deki ekonomik büyümeye ilişkin bazı sorular sorulmuştur. Bu soruların ilki “Türkiye’de özellikle geçmiş yıllarda yüksek oranlı ekonomik büyümenin gerçekleşmiş olması işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etki yapmıştır.”sorusu sorulmuştur. Katılımcıların bu soruya %24,32’si Kesinlikle katılmıyorum, %12,16’si katılmıyorum cevabını vermiştir. Yani katılımcıların %36,98’si bu soruya olumsuz yanıt vermişlerdir. Katılımcıların %25,95’i bu konuda kararsız kalırken %37,57’si ise katıldıklarını belirtmişlerdir. 5’li likert yapı ile sorulmuş olan bu soru karşısında katılımcıların cevaplarının toplam puanı 1.094,

ortalama puanı 2,95 olmuştur. Yani katılımcılar ekonomik büyümenin işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etkisi olup olmadığına ilişkin KARARSIZ kalmışlardır.

Tablo 57: Türkiye’de özellikle geçmiş yıllarda yüksek oranlı ekonomik büyümenin gerçekleşmiş olması işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etki yapmıştır.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	70,00	18,92	18,92
Katılıyorum	69,00	18,65	37,57
Kararsızım	96,00	25,95	63,51
Katılmıyorum	45,00	12,16	75,68
Kesinlikle katılmıyorum	90,00	24,32	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Ekonomik büyümeye ilişkin ankette bulunan bir başka soru ise katılımcıların ekonomik kalkınmadan ne anladıklarına ilişkin bir yorum sorusudur. Bu soruya katılımcıların %40’ı Ekonomik büyüme denildiğinde akıllarına ilk olarak artan sosyal rehaf düzeyi geldiğini, %31,89’u azalan işsizlik oranları, %28,11’i ise ekonomik büyümenin çalışanlar üzerinde bir etki yapmadığını vurgulamışlardır.

Tablo 58: Ekonomik büyüme denildiğinde aklınıza ilk olarak ne gelmektedir?

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Artan sosyal refah düzeyi	148,00	40,00	40,00
Azalan işs. Oranları	118,00	31,89	71,89
Çalışanlar üzerinde Etkisi old. İnanmıyorum	104,00	28,11	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Ankette katılımcılara bu bölümle ilgili olarak son “Türkiye ekonomisinin istikrarlı bir büyümesi olduğunu düşünüyor musunuz?” şekline net yorum sorusu sorulmuştur. Katılımcıların 272’si bu soruya hayır cevabını vermiştir. Yani toplam katılımcıların %73,51 Türkiye ekonomisinin istikrarlı büyümediğini düşündüklerini belirtmişlerdir.

Tablo 59: Türkiye ekonomisinin istikrarlı bir büyümesi olduğunu düşünüyor musunuz?

	Frekans	Yüzde (%)	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Evet	98,00	26,49	26,49	26,49
Hayır	272,00	73,51	73,51	100,00
Toplam	370,00	100,00	100,00	

4.7.4.5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YÖNETSEL VE YAPISAL ÖZELLİKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmada sosyal güvenlik sisteminin yaşamış olduğu finansman sorunun ana nedenleri incelenirken; bazı makro ekonomik sorunlar dışında, sosyal güvenlik sisteminin yönetsel ve yapısal özelliklerinin de sistemin finansman sorunun önemli paya sahip olduğu vurgulanmıştır. Çalışmada bahsedilen; kurumun karmaşık yapısı, tahsil edilen primlerin iyi yönetilmemesi, profesyonel fon yönetiminden uzak olunması, sigortacılık ilkelerine aykırı yönetim ve özerk yönetiminden uzak yapısı ankete katılan 370 katılımcıya farklı soru tipleri ile sorulmuştur.

Bu amaçlar doğrultusunda katılımcılara ilk olarak “sosyal güvenlik sisteminin kolay anlaşılır olup olmadığı” sorulduğunda katılımcıların %8,92’si kesinlikle katılıyorum, %9,46’sı ise katılıyorum diye cevap bildirmiştir. Yani katılımcıların %18,38’si sosyal güvenlik sisteminin kolay anlaşılır bulmaktadırlar. Ancak %18,92’si ise bu soruya kesinlikle katılmadıklarını, %24,32’si de katılmadıklarını bildirmişlerdir. Böylece katılımcıların %43,24’ü sosyal güvenlik sisteminin kolay ve anlaşılır bulmamaktadırlar. Katılımcıların %38,38’si ise bu soru karşısında kararsız kalmışlardır. Katılımcıların bu soruya ilişkin toplam puan 981 ve ortalama puanı 2,65 olduğu için 5’li likert soru tipinde KATILMIYORUM ve KARARSIZIM arasında kalmıştır.

Tablo 60: Sosyal güvenlik sisteminin kolay ve anlaşılır olduğunu düşünüyorum.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	33,00	8,92	8,92
Katılıyorum	35,00	9,46	18,38
Kararsızım	142,00	38,38	56,76
Katılmıyorum	90,00	24,32	81,08
Kesinlikle katılmıyorum	70,00	18,92	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Sosyal güvenlik sisteminin gelirleri arttırmak için prim tahsilatı kadar, tahsilatı sağlanan primlerin verimli fon yönetimi ile yönetilmesi de çok önemlidir. Bu nedenle katılımcılara “Sosyal güvenlik kurumu tarafından tahsil edilen primlerin iyi yönetildiğini düşünüyorum.” sorusu sorulmuştur. Ankete katılan katılımcıların sadece %5,14 kesinlikle katılıyorum ve %4,32’i katılıyorum cevabını vererek, yani toplam katılımcıların sadece %9,46’sı bu soruya olumlu görüş bildirmişlerdir. Ancak katılımcıların %31,6’si bu soruya kesinlikle katılmadıklarını %32,16’sı da katılmadıklarını beyan ederek, katılımcıların %63,78’i olumsuz görüş bildirmişlerdir. Kalan %26,16’lık katılımcı grubu ise bu soruda kararsız kalmışlardır. Katılımcıların bu soruya ilişkin toplam puanı 811 ve ortalama puanı ise 2,19’dur. Bu durumda 5’li likert soru tipinde KATILMIYORUM şeklinde yorumlanmaktadır. Yani katılımcılar sosyal güvenlik kurumu tarafından tahsil edilen primlerin iyi yönetildiğine katılmamaktadırlar. Çalışmanın dördüncü bölümünde sosyal güvenlik sisteminin yapısal sorunlarından birinin fonların verimsiz kullanımı olduğundan bahsedilmiştir. Yapılan ankete katılan katılımcıların bu soruya verdikleri cevap ile çalışmanın o bölümünde ortaya konulan görüşleri desteklemişlerdir.

Tablo 61: Sosyal güvenlik kurumu tarafından tahsil edilen primlerin iyi yönetildiğini düşünüyorum.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	19,00	5,14	5,14
Katılıyorum	16,00	4,32	9,46
Kararsızım	99,00	26,76	36,22
Katılmıyorum	119,00	32,16	68,38
Kesinlikle katılmıyorum	117,00	31,62	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Sosyal güvenlik kurumunun fon yönetimine ilişkin bir başka soruda ise “Sosyal güvenlik kurumu, topladığı primleri piyasa koşullarında, daha profesyonel yönetse, sistemin finansman sorunun azalıp azalmayacağına” ilişkin görüşleri sorulmuştur ve katılımcıların %37,57’si bu soruya kesinlikle katılıyorum, %28,92’si katılıyorum diyerek olumlu cevap vermişlerdir. Yani katılımcıların %66,49’u Sosyal güvenlik kurumu tahsil ettiği primleri piyasaya koşullarında, daha profesyonelce yönetebilse sistemin finansman sorununun azalacağını düşünmektedirler. Bu soruya katılımcıların sadece %2,43’ü kesinlikle katılmıyorum, %6,76’sı da katılmıyorum diyerek, toplam katılımcıların %9,19’u olumsuz görüş beyan etmişlerdir. Katılımcıların %24,32’si de bu soru karşısında kararsız kalmışlardır. Katılımcıların bu soruya ilişkin toplam puanı 1,452 ve ortalama puanı ise 3,92’dir. Bu durumda 5’li likert soru tipinde katılımcıların eğiliminin KATILIYORUM şeklinde yorumlanmaktadır.

Tablo 62: Sosyal güvenlik kurumu, topladığı primleri piyasa koşullarında, daha profesyonel yönetse, sistemin finansman sorunun azalacağını düşünüyorum.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	139,00	37,57	37,57
Katılıyorum	107,00	28,92	66,49
Kararsızım	90,00	24,32	90,81
Katılmıyorum	25,00	6,76	97,57
Kesinlikle katılmıyorum	9,00	2,43	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunu içerisinde en fazla üzerinde durulan alan, emekli maaşı harcamalarıdır. Bu noktada anket çalışmasına katılan 370 deneğe “sosyal güvenlik kurumu emeklilik dönemi için ödenen primlerin iyi yönetilip yönetilmediğini” sorulduğunda katılımcıların sadece %2,97’si bu soruya kesinlikle katılıyorum ve %5,95’i de katılıyorum cevabını vermişlerdir. Yani katılımcıların %8,92’si bu soruya sosyal güvenlik kurumu, emeklilikleri için ödedikleri primlerin iyi yönetiğine ilişkin olumlu cevap vermişlerdir. Ancak katılımcıların %33,51’i aynı soruya kesinlikle katılmadıklarını, %29,46’sının da katılmadıklarını belirtmişlerdir. Bu durum da katılımcıların %62,97’si sosyal güvenlik kurumu tarafından emeklilik dönemi için tahsil edilen primlerin iyi

yönetilmediğini düşünmektedirler. Katılımcıların %27,84'ü ise bu soru karşısında kararsız kalmışlardır. Katılımcıların bu soruya ilişkin toplam puanı 795 ve ortalama puanı ise 2,14'dür. Bu durumda 5'li likert soru tipinde katılımcıların yaklaşımı KATILMIYORUM şeklindedir. Yani katılımcılar sosyal güvenlik kurumunun, emeklilik dönemi için ödedenen primlerin iyi yönetmediğini düşünmektedirler.

Tablo 63: Emekliliğim için toplanan primlerin sosyal güvenlik kurumu tarafından iyi yönetildiğini düşünüyorum.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	11,00	2,97	2,98
Katılıyorum	22,00	5,95	8,94
Kararsızım	103,00	27,84	36,86
Katılmıyorum	109,00	29,46	66,40
Kesinlikle katılmıyorum	124,00	33,51	100,00
Toplam	369,00	99,73	

Çalışmanın dördüncü bölümünde sosyal güvenlik kurumunun kurumsal yapısında yaşanan sorunlardan birinin fonların verimsiz kullanıldığından bahsedilmiştir. Anketin bu bölümde yer alan soruların cevapları, “Sosyal güvenlik kurumu tarafından tahsil edilen primlerin iyi yönetildiğini düşünmüyorum, Sosyal güvenlik kurumu tahsil ettiği primleri piyasa koşullarında, daha profesyonel yönetse, sistemin finansman sorunun azalacağını düşünüyorum, emeklilik dönemi için toplanan primlerin sosyal güvenlik kurumu tarafından iyi yönetildiğini düşünmüyorum” şeklindedir. Katılımcılar verdikleri cevaplarla çalışmadaki bu görüşleri desteklemişlerdir.

Sosyal güvenlik sisteminin yapısal sorunlarından bir diğerinin sosyal güvenlik kurumunun bağımsız, özerk yönetiminin olmamasıdır. Bu tespit katılımcılara “Türkiye’de sosyal güvenlik fonlarının sadece, sigortalılar için kullanıldığını düşünüyorum.” sorusu ile ölçülmeye çalışılmıştır. Bu soruya katılımcıların %10,81’i kesinlikle katıldıklarını ve %9,73’ü katıldığını beyan etmiştir. Yani katılımcıların %20,54’ü sosyal güvenlik fonlarının sadece, sigortalılar için kullanıldığını düşünmektedirler. Ancak aynı soruya katılımcıların %22,97’si kesinlikle katılmıyorum ve %23,78’i katılmıyorum cevabı vererek, yani

katılımcıların %46,75'i olumsuz görüş bildirmişlerdir. Katılımcıların %32,70'i de bu soru karşısında kararsız kalmışlardır. Katılımcıların bu soruya ilişkin toplam puanı 968 ve ortalama puanı ise 2,61'dir. Bu durumda 5'li likert soru tipinde katılımcıların yaklaşımı KATILMIYORUM ve KARARSIZIM arasında kalmıştır..

Tablo 64: Türkiye’de sosyal güvenlik fonlarının sadece, sigortalılar için kullanıldığını düşünüyorum.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	40,00	10,81	10,81
Katılıyorum	36,00	9,73	20,54
Kararsızım	121,00	32,70	53,24
Katılmıyorum	88,00	23,78	77,03
Kesinlikle katılmıyorum	85,00	22,97	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerinin değerlendirilmesine ilişkin bir dizi soru sonucunda, katılımcılar sosyal güvenlik kurumunun tahsil ettiği primleri iyi yönetmediğini, sistemin kolay anlaşılır olmadığını aktarmışlardır. Bu noktada katılımcılara “Sosyal güvenlik sistemini ne derece güvenir buldular” sorulmuştur. Katılımcıların %40’ı bu soruda kararsız kalmışlardır. Sadece %10’u kuruma karşı tam güven belirtmiştir. Katılımcıların %21,62’sinin de katılıyorum cevabını dikkate alırsak, toplam katılımcıların % 31,62’si sosyal güvenlik sistemini güvenilir bulduğunu belirtebiliriz. Ancak katılımcıların %28,37’si sosyal güvenlik sistemini güvenilmez bulurken, %40’ı ise kararsız kalmıştır. Bu soruya katılımcıların cevaplarının toplam puanı 1.112 ve ortalama puanı ise 3 olarak gerçekleşmiştir. Bu noktada ankete katılan katılımcıların bu soruya genel eğilimlerinin KARARSIZ olduğunu belirtilebilir.

Tablo 65: Sosyal güvenlik sistemini güvenilir buluyorum.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	51,00	13,78	13,78
Katılıyorum	54,00	14,59	28,38
Kararsızım	148,00	40,00	68,38
Katılmıyorum	80,00	21,62	90,00
Kesinlikle katılmıyorum	37,00	10,00	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Sisteme güven konusunda kararsız kalan bu katılımcılara sosyal güvenlik sistemi hakkında ilk ne düşündüklerini sorduğumuzda, ankete katılan 209 katılımcı, yani örneklemin %56,49'u sosyal güvenlik sisteminin “gelecek güvencesi” olduğunu beyan etmişlerdir. Ancak geriye kalan 161 katılımcının %38.92'si sosyal güvenlik sistemini “zorunlu bir ödeme” olarak görmekte %4,59'u ise sistemi “bir yük olarak” değerlendirmektedir.

Tablo 66: Sosyal güvenlik primi dendiğinde aklınıza ilk olarak ne gelmektedir.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Bir yükür	17	4,59	4,59
Zorunlu bir ödemedir	144	38,92	43,51
Gelecek güvencesi	209	56,49	100
Toplam	370	100	

Ankete katılanların sisteme ilişkin güveni, algısı ve prim ödemeye ilişkin yaklaşımlarını değerlendirdiğinde, bu durumun çalışmanın ikinci bölümünde gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemini aktarırken de belirtildiği gibi; bu ülke gruplarında “ekonomik kaynak yetersizliğinden dolayı, sosyal güvenlik sistemi tam anlamı ile kurumsallaşmasını sağlamayacağı için toplum tarafından önemi anlaşılamamaktadır” ifadesini desteklemektedir. Ankete katılanların sisteme karşı güven unsurunda kararsız kalmaları ve katılımcıların sadece % 56,49'un sisteme ilişkin algılamasının “gelecek güvencesi” olması bu değerlendirmeyi pekiştirmektedir.

4.7.4.6. SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ BÜTÇE HARCAMALARI İÇERİSİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmada sosyal güvenlik kurumunun açıklarının bütçe üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak için, bütçedeki gelir kalemlerinin artırılması için sıkı maliye politikalarının uygulanması gerektiği vurgulanmıştır. Özellikle Türkiye’de tüzel ya da gerçek kişilerin gelirlerinin vergilendirilmesinde yetersiz kaldığı vurgulanmış, devletin genel bütçesinin gelirleri artabilirse, sosyal güvenlik harcamalarının yarattığı yükün daha az olacağı vurgulanmıştır.

“Devletin genel bütçesinin gelirleri artabilse, sosyal güvenlik harcamaları daha az yük teşkil edecektir.” sorusuna katılımcıların %41,35’i kesinlikle katılıyorum, %19,73’ü ise katılıyorum cevabını vermiştir. Yani katılımcıların % 61,08’i olumlu cevap vererek desteklemişlerdir. Katılımcıların %3,23’ü ise bu soruya kesinlikle katılmıyorum, %7,84’ü ise katılmıyorum cevabını vermiştir. Yani katılımcıların % 11,8’i olumsuz cevap vermişlerdir. Katılımcıların %27,84’ü ise bu soru karşısında kararsız kalmışlardır. Bu soruya katılımcıların cevaplarının toplam puanı 1436, ortalama puanı ise 3,88’dir. Bu durumda 5’li likert soru tipinde katılımcıların bu soru karşısında KATILIYORUM diye yorumlanmaktadır.

Tablo 67: Devletin genel bütçesinin gelirleri artabilse, sosyal güvenlik harcamaları daha az yük teşkil edecektir.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	153,00	41,35	41,35
Katılıyorum	73,00	19,73	61,08
Kararsızım	103,00	27,84	88,92
Katılmıyorum	29,00	7,84	96,76
Kesinlikle katılmıyorum	12,00	3,24	100,00
Toplam	370,00	100,00	

Ayrıca katılımcılara mevcut durumda “sosyal güvenlik için yapılan harcamaların devlet bütçesinde yük teşkil edip etmediği” sorulduğunda, katılımcıların %17,84’ü kesinlikle katılıyorum, %14,86’sı ise katılıyorum cevabını vermişlerdir. Yani katılımcıların %32,7’si sosyal güvenlik sisteminin açıklarının bütçede yük teşkil ettiğini düşünmektedirler. Katılımcıların %31,62’si bu soru karşısında kararsız kalırken, katılımcıların %17,57’si bu düşünceye kesinlikle katılmadıklarını, %18,11’i ise katılmadıklarını bildirmişlerdir. Yani %35,68’i sosyal güvenlik sisteminin açıklarının bütçede yük teşkil etmediğini düşünmektedirler. Bu soruya katılımcıların cevaplarının toplam puanı 1100, ortalama puanı ise 2,97’dir. Bu durumda 5’li likert soru tipinde katılımcıların bu soru karşısında KARARSIZIM diye yorumlanmaktadır.

Tablo 68: Sosyal güvenlik için yapılan harcamalar devlet bütçesinde yük teşkil etmektedir.

	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif Yüzde (%)
Kesinlikle katılıyorum	66,00	17,84	17,84
Katılıyorum	55,00	14,86	32,70
Kararsızım	117,00	31,62	64,32
Katılmıyorum	67,00	18,11	82,43
Kesinlikle katılmıyorum	65,00	17,57	100,00
Toplam	370,00	100,00	

4.7.4.7. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNUNUN NEDENLERİ

Ankete katılan katılımcılara, sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun ilişkin 14 neden sayılmış ve bu nedenleri 1’den 5’e bir skala dahilinde en az ve en çok etkili olarak sıralamaları istenmiştir.

Tablo 69: Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorununun Nedenleri

	5 puan	4 puan	3 puan	2 puan	1 puan	Toplam puan	Ortalama Puan
Sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmemesi	142	99	75	32	23	1.416	3,83
Sosyal güvenlik kurumunu bağımsız yönetimin olmaması	85	104	104	44	33	1.274	3,44
Sosyal güvenlik kurumunun sigorta ilkelerine uygun yönetilmemesi	81	99	116	50	24	1.273	3,44
Kayıt dışı ekonominin olumsuz etkileri	209	91	39	19	12	1.576	4,26
Yüksek işsizlik oranları	187	104	45	19	15	1.539	4,16
Ekonomik büyümedeki istikrarsızlık	127	112	80	28	23	1.402	3,79
Ülkedeki yaşlı nüfusunun fazlalığı	53	47	67	61	142	918	2,48
Erken yaşta emeklilik uygulaması	68	59	85	82	76	1.071	2,89
Yüksek emekli maaşları	15	21	41	42	251	617	1,67
Sosyal hakların fazlalığı	9	12	39	66	244	586	1,58
Prim tahsil oranlarının düşüklüğü	70	66	90	61	83	1.089	2,94
Popülist politikalar	130	117	64	26	33	1395	3,77
Yolsuzluk	214	97	36	7	16	1.596	4,31
Çıkarılan prim aflarının, olumsuz etkisi	116	106	78	37	33	1.345	3,64

Katılımcılara sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa ilişkin ilk beş nedeni; Yolsuzluk, kayıt dışı ekonominin olumsuz etkileri, yüksek işsizlik oranları, sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmemesi ve ekonomik büyümedeki istikrarsızlık olarak belirtilmişlerdir.

Tablo 70: Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa en fazla etki eden (ilk 5)

Yolsuzluk	1596	4,3
Kayıt dışı ekonominin olumsuz etkileri	1576	4,3
Yüksek işsizlik oranları	1539	4,2
Sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmemesi	1.416	3,83
Ekonomik büyümedeki istikrarsızlık	1.402	3,79

Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa en az etki eden ilk beş neden ise; sosyal hakların fazlalığı, yüksek emekli maaşları, ülkedeki yaşlı nüfusunun fazlalığı, erken yaşta emeklilik uygulaması, prim tahsil oranlarının düşüklüğü olarak belirtilmiştir.

Tablo 71: Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa en az etki eden (ilk 5)

Sosyal hakların fazlalığı	586	1,58
Yüksek emekli maaşları	617	1,67
Ülkedeki yaşlı nüfusunun fazlalığı	918	2,48
Erken yaşta emeklilik uygulaması	1.071	2,89
Prim tahsil oranlarının düşüklüğü	1.089	2,94

4.7.4.8. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNUNUN ÇÖZÜM YOLLARI

Ankete katılan katılımcılara, sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun çözümüne ilişkin 11 yöntem sıralanmış ve bu yöntemleri 1'den 5'e bir skala dahilinde en az ve en çok etkili olarak değerlendirilmeleri istenmiştir.

Tablo 72: Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorununun Çözüm Yolları

	5 puan	4 puan	3 puan	2 puan	1 puan	Toplam puan	Ortalama Puan
İşsizliğin azalması	210	91	46	13	10	1.588	4,29
Kayıt dışı istihdamın azalması	243	82	27	12	6	1654	4,47
İstikrarlı büyüyen ekonomi	206	104	48	6	6	1608	4,35
Sosyal güvenlik kurumlarının bağımsız yönetimi	112	99	108	36	15	1,367	3,69
Sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmesi	191	101	57	15	6	1.566	4,23
Sosyal güvenlik sistemlerine devlet katkısının olması	128	100	91	30	21	1.394	3,77
Sosyal güvenlik prim oranlarının makul seviyeye inmesi	105	78	113	39	35	1.289	3,48
Emekli olma yaşının yükseltilmesi	29	46	63	44	188	794	2,15
Emekli maaşlarının azaltılması	13	11	28	51	267	562	1,52
Sosyal güvenlik primlerinin arttırılması	30	9	61	54	206	723	1,95
Sosyal hakların azaltılması	15	10	32	46	267	570	1,54

Katılımcılara göre sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun çözümü için ilk dört yöntem; kayıt dışı istihdamın azalması, istikrarlı büyüyen ekonomi, işsizliğin azalması ve sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmesi olarak belirtilmiştir.

Tablo 73: Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarının çözülmesi için en fazla etkili olanlar (ilk 4)

Kayıt dışı istihdamın azalması	1654	4,47
İstikrarlı büyüyen ekonomi	1608	4,35
İşsizliğin azalması	1.588	4,29
Sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmesi	1.566	4,23

Katılımcılara göre sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarının çözümü için en az etkili sağlayacak olan yöntemler ise; emekli maaşlarının azaltılması, sosyal hakların azaltılması, sosyal güvenlik primlerinin arttırılması ve emekli olma yaşının yükseltilmesi olarak belirtilmiştir.

Tablo 74: Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarının çözülmesi için en az etkili olanlar (ilk 4)

Emekli maaşlarının azaltılması	562	1,52
Sosyal hakların azaltılması	570	1,54
Sosyal güvenlik primlerinin arttırılması	723	1,95
Emekli olma yaşının yükseltilmesi	794	2,15

4.7.5. BULGULARIN KARŞILAŞTIRILMASINA AİT YORUMLAR

Çalışmaya katılanların meslekte geçirdikleri yıllarda belirli sürelerde kayıt dışı olarak çalıştıkları belirlenmiş olup yıllara göre kayıt dışı çalışma yüzdeleri arasında farklılık bulunmuştur. ($p=0,04$)

H_0 = Ankete katılan katılımcıların çalışma hayatlarında geçirdikleri yıllarda belirli dönemlerde kayıt dışı çalışmaları söz konusudur.

H_a = Ankete katılan katılımcıların çalışma hayatlarında geçirdikleri yıllarda belirli dönemlerde kayıt dışı çalışmaları söz konusu değildir.

Bu karşılaştırmada p değeri <0.05 olduğu için H_0 hipotezi kabul edilmektedir. Yani ankete katılanların çalışma hayatlarında geçirdikleri yıllarda belirli dönemlerde kayıt dışı istihdamda yer almışlardır.

Ankete katılanların iş hayatlarında geçirilen ilk 10 yıllık dönemde kayıt dışı çalışmanın daha fazla olduğu görülmektedir. Sektör bazında incelendiğinde ise yine medya sektöründe kayıt dışı çalışmanın iş hayatında geçirilen dönemin ilk iki periyodunda sırası ile 0–5 yıl için %56,8 ve 6-10 yıl için %58,5 ile daha yüksek olduğu belirlenmiş olup kayıt dışı çalışma oranları bakımından dönemlere göre bir farklılık saptanmıştır. ($p=0,005$) Finans sektöründe ise yine ilk iki periyoda ek olarak

iş hayatında 15 yıldan fazla bir zaman diliminde de kayıt dışı çalışma oranının azımsanmayacak derecede yüksek olduğu gözlenmiş olup ancak yıllara göre bir farklılık saptanamamıştır (p=0,438)

GENEL	SGK sistemine kayıtlı mısınız?			
Meslekte Geçirilen Yıl	Tamamında (n=215)		Belirli Sürelerinde (n=155)	
	n	%	n	%
0–5 yıl	42	52,5	38	47,5
6–10 yıl	37	48,1	40	51,9
11–15 yıl	59	60,2	39	39,8
>15 yıl	77	67	38	33
p-değeri	0,04 ^a			

a: Pearson ki-kare testi

SGK sistemine kayıtlı mısınız?									
MEDYA	Tamamında (n=122)		Belirli Sürelerinde (n=98)		FİNANS	Tamamında (n=93)		Belirli Sürelerinde (n=57)	
	n	%	n	%		n	%	n	%
Meslekte Geçirilen Yıl					Meslekte Geçirilen Yıl				
0–5 yıl	16	43,2	21	56,3	0–5 yıl	26	60,5	17	39,5
6–10 yıl	17	41,5	24	58,5	6–10 yıl	20	55,6	16	44,4
11–15 yıl	32	52,5	29	47	11–15 yıl	27	73	10	27
>15 yıl	57	7,4	24	29,6	>15 yıl	20	58,8	14	41,2
p-değeri	0,005 ^a				p-değeri	0,438 ^a			

a: Pearson ki-kare testi

Ho= Ankette yer alan iki sektörde kayıt dışı istihdam edilmede fark vardır.

Ha= Ankette yer alan iki sektörde kayıt dışı istihdam edilmede fark yoktur.

Bu karşılaştırmada p değeri <0.05 olduğu için Ho hipotezi kabul edilmektedir. Yani ankete yer alan iki sektörde kayıt dışı istihdam edilmede farklılık bulunmaktadır. Medya sektöründe kayıt dışı istihdam daha fazla yer almaktadır.

Cinsiyetin sosyal güvenlik kurumuna kayıt olma düşüncesi ve imkan dahilinde prim ödememe düşüncesi üzerindeki etkisi araştırılmış olup ilgili sorular verilen yanıt oranlarına göre bir etkisinin olmadığı belirlenmiştir. Erkeklerin %68,5 ‘i ve kadınların %74,7’si imkânları olsa sosyal güvenlik kurumuna prim ödemeyi

tercih etmektedirler, ancak bu oranlar arasında cinsiyete göre bir farklılık bulunmamıştır ($p=0,188$).

Elinizde imkan olsa sosyal güvenlik kurumuna prim ödememeyi tercih eder misiniz?				
	EVET (n=106)		HAYIR (n=264)	
CİNSİYET	n	%	n	%
Kadın	43	25,3	127	74,7
Erkek	63	31,5	137	68,5
p-değeri	0,188 ^a			

Kayıt Dışı İstihdamın Değerlendirilmesi

Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sistemindeki yerinin değerlendirmek amacıyla anketin ilgili alt bölümünü oluşturan sorular dikkate alınmıştır. Sektörel olarak medya ve finans çalışanları kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sisteminin geleceği için olumsuz olduğunu düşünmektedirler ve soruya verilen yanıt oranları arasında fark yoktur. ($p=0,907$) Yine ilgili başlık altındaki diğer bir soruda ücretin ne şekilde verildiğine yöneliktir sektörel olarak bakıldığında medya sektöründe çalışanların ağırlıklı olarak verdiği yanıt %68,6 ile maaşlarının bir kısmını elden bir kısmının ise hesaplarına yatırıldığı yönünde olup, finans sektöründe çalışanların ise yine ağırlıklı olarak %86'sının verdiği yanıt maaşlarının tamamının hesaplarına yattığı yönündedir. İki sektör arasında maaşlarını alma biçimine göre farklılık saptanmıştır. ($p<0,001$)

Ücretinizi ne şekilde alıyorsunuz ?				
	n	%	n	%
Tamamı hesabıma yatırıyor	56	25,5	129	86
Bir kısmı hesaba bir kısmı elden	151	68,6	0	0
Tamamı elden	13	5,9	21	14
p-değeri	$p<0,001^a$			

a: Pearson ki-kare testi

H_0 = Sektörler arasında kayıt dışı kazanç açısından farklılık vardır.

H_a = Sektörler arasında kayıt dışı kazanç açısından farklılık yoktur.

Bu karşılaştırmada p değeri <0.05 olduğu için Ho hipotezi kabul edilmektedir. Yani ankete yer alan iki sektörde kayıt dışı gelir elde etmede farklılık bulunmaktadır. Medya sektöründe çalışanların ağırlıklı olarak verdiği yanıt %68,6 ile maaşlarının bir kısmını elden bir kısmının ise hesaplarına yatırıldığı yönünde olup, böylece sosyal güvenlik sistemine prime esas kazanç aktarılmamaktadır. Bu durum hem sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun tetiklemekte hem vergi gelirlerini azaltmakta hem de sigortalıların emeklilik döneminde elde edecekleri emekli maaşının yetersiz kalmasına sebebiyet verecektir.

Çalışmada kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sistemindeki yeri cinsiyete göre incelendiğinde kadınların %65,9'u imkan dahilinde olduğunda sosyal güvenlik sistemine prim ödeyebileceklerini belirtirken erkekler karşıt olarak %52,5 oranında ödeme yapmak istemediklerini belirtmişlerdir ve bu oranlar farklılık göstermektedir. (p< 0,001) Yine erkekler sosyal güvenlik primini maaş ödemesi olarak almayı %35,5 oranında kabul ederken bayanlar zıt olarak bu ödemenin maaş şeklinde yapılmasını %52,4 oranında ret etmektedirler ve bu soruya verilen yanıtlar bakımından farklılık saptanmıştır. (p=0,002)

Elinizde imkan olsa sosyal güvenlik sistemine prim öder miydiniz?				
CİNSİYET	KADIN		ERKEK	
	n	%	n	%
Öderdim	112	65,9	95	47,5
Ödemezdim	58	34,1	105	52,5
p-değeri	p<0,001 ^a			
İşvereniniz sosyal güvenlik primini, size maaş olarak vermek istese tepkiniz ne olurdu?				
	n	%	n	%
Kabul ederdim	41	24,1	71	35,5
Kabul etmezdim	89	52,4	39	34,5
Kararsızım	40	23,5	60	30
p-değeri	p <0,002 ^a			

a : Pearson ki-kare testi

Ho= Sosyal güvenlik sistemine dahil olma iradesinde cinsiyete göre farklılık bulunmaktadır.

Ha= Sosyal güvenlik sistemine dahil olma iradesinde cinsiyete göre farklılık bulunmamaktadır.

Bu karşılaştırmalarda p değeri <0.05 olduğu için Ho hipotezi kabul edilmektedir. Kadınların gerek sosyal güvenlik sistemine prim ödemede daha istekli olmaları ($p<0,001^a$) gerekse de sosyal güvenlik primini maaş olarak almayı kabul etmemelerinden ($p<0,002^a$) dolayı Ho hipotezi kabul edilir.

Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunu Olarak İşsizliği Görme Durumu

Çalışmaya katılanların “sosyal güvenlik sisteminin sorunu olarak işsizliği görme durumunu” belirlemek için anket formunda aynı bölüm başlığı altında bulunan 21–22–23–24 arası sorular ve sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununu belirlemeye yönelik olan alt maddelerden “Yüksek işsizlik oranı” şıkkı dikkate alınmıştır. Belirtilen sorular 5 'li likert ölçeği esas alınarak oluşturulmuştur. Buna göre ilgili sorulara verilen yanıtlara karşılık gelen puanlar toplanarak ankete katılanların, sosyal güvenlik sisteminin sorunu olarak işsizliği görme durumuna ait tutumunu ifade eden toplam puanlar oluşturulmuştur. Buna göre sorudan alınabilecek puan aralığı 5–25 puan şeklinde oluşturulmuştur. Ankete katılanların genel fikri sosyal güvenlik sisteminde işsizliğin bir sorun olduğu yönünde belirlenmiştir. Sektöre göre yapılan karşılaştırma sonucunda medya ve finans sektörü çalışanları arasında toplam puanlarına göre bir farklılık saptanamamıştır. ($p=0,330$)

SEKTÖR	Sosyal güvenlik sisteminin sorunu olarak işsizliği görme durumu				
	n	Ortalama	St. Sapma	Medyan	p-değeri
Medya	220	20,132	4,461	21	0,33 ^b
Finans	150	20,107	3,745	21	

b: Mann Whitney U Testi

Türkiye’deki Ekonomik Büyümeye İlişkin Değerlendirme

Çalışmada ekonomideki istikrarlı büyüme inanan ve inanmayanların özellikle geçmiş yıllardaki yüksek oranlı ekonomik büyümenin işsizlik oranı üzerindeki azaltıcı etkisine inanıp inanmadıkları belirlenmek istenmiştir. Ekonomideki büyümeye destek verenler büyümenin işsizlik oranını azalttığı düşüncesine katılırken, istikrarlı bir ekonomik büyümenin olmadığını düşünenler geçmiş

yıllardaki çok yüksek oranlı ekonomik büyümenin işsizlik oranı üzerindeki azaltıcı etkisi olduğu fikri karşısında kararsız kalmışlardır. İlgili soru 5’li likert ölçeği kullanılarak oluşturulmuştur ve gruplar arası karşılaştırmada tercih edilen şıklara karşılık gelen puanlar dikkate alınmıştır. Sorudan alınan puan ortalamalarına göre iki grup arasında farklılık belirlenmiştir. ($p<0,001$)

Türkiye ekonomisinin istikrarlı bir büyümesi olduğunu düşünüyor musunuz?	Türkiye’ de özellikle geçmiş yıllarda yüksek oranlı ekonomik büyümenin gerçekleşmiş olması işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etki yapmıştır.				
	n	Ortalama	St. Sapma	Medyan	p-değeri
Evet	98	3,87	1,30	4	$p<0,001^b$
Hayır	272	2,75	1,43	3	

b: Mann Whitney U Testi

H_0 = Ekonomik büyümenin istikrarlı olması işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etkiye sahiptir.

H_a = Ekonomik büyümenin istikrarlı olması işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etkiye sahip değildir.

Bu karşılaştırmalarda p değeri <0.05 olduğu için H_0 hipotezi kabul edilmektedir. İstikrarlı büyüme, işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etkiye sahiptir. Ankete katılan katılımcılar istikrarlı büyümenin işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etkisine vurgu yapmaktadırlar. Ancak ankete katılan katılımcıların %73,5’i ülke ekonomisinin istikrarlı olduğunu düşünmemekte ve bu nedenle ekonomik büyümenin işsizlik üzerindeki etkisi konusunda kararsız kalmışlardır.

Sosyal Güvenlik Kurumunun Yönetsel ve Yapısal Özelliklerinin Değerlendirilmesi

Çalışmada sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerinin değerlendirilmesi bölümünde bulunan 28–29–30–31–32–33 numaralı sorular ve sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununu belirlemeye yönelik olan alt maddelerden “Sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmemesi” şıkkı dikkate alınmıştır. Bu sorular 18 numaralı soruyu yanıtlayan katılımcılar arasında karşılaştırılmıştır. Sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerinin değerlendirilmesi düzeyini belirlemek için 5’ li likert ölçeği ile oluşturulmuş olan 7–35 puan aralığı

kullanılarak toplam puan elde edilmiş ve puanlar imkan dahilinde sosyal güvenlik sistemine prim ödemeyi kabul edenler ve etmeyenler arasında karşılaştırılmıştır.

Elinizde imkan olsa sosyal güvenlik sistemine prim öder miydiniz?	Sosyal Güvenlik Kurumunun Yönetsel ve Yapısal Özelliklerinin Değerlendirilmesi				
	n	Ortalama	St. Sapma	Medyan	p-değeri
Öderdim	206	32,03	5,49	32	$p<0,001^b$
Ödemezdim	163	28,69	5,29	19	

Analiz sonucunda sosyal güvenlik sistemine primini ödemeyi kabul etmeyen kişilerin Sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerinin değerlendirilmesi diğer gruba göre daha düşük düzeyde olduğu belirlenmiştir. ($p<0,001$)

H_0 = Sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerinin olumlu değerlendirilmesi ile sosyal güvenlik sistemine prim ödeme arasında ilişki vardır.

H_a = Sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerinin olumlu değerlendirilmesi ile sosyal güvenlik sistemine prim ödeme arasında ilişki yoktur.

Bu karşılaştırmalarda p değeri <0.05 olduğu için H_0 hipotezi kabul edilmektedir. Sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerinin olumlu değerlendirilmesi sisteme dahil olma motivasyonları daha fazla arttırmaktadır.

Ankete katılanların sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerine ilişkin değerlendirilme sektörler arasında araştırılmıştır ve sektörler arasında bir farklılık bulunmamıştır. ($p=0,062$) Benzer şekilde eğitim durumunun sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerine ilişkin değerlendirilmeyi etkileyip etkilemediği belirlenmiş, ancak bir fark bulunmamıştır. Dolayısı ile katılımcıların eğitim sosyal güvenlik kurumunun yönetsel ve yapısal özelliklerine ilişkin değerlendirilmeyi etkilemediği belirlenmiştir. ($p=0,096$)

SONUÇ

Türkiye’de sosyal güvenlik kavramının kurumsallaşması II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde görülmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin bu kadar geç oluşmasının ana nedeni, Osmanlı’nın sanayileşmesini gerçekleştirmemiş olmasıdır. Çünkü sanayileşmenin yaratmış olduğu işçi sınıfı, karşı karşıya olduğu sosyal risklere ilişkin, sosyal güvenlik talebinde bulunarak, gerekli güvenlik sistemini oluşturmuştur. Ancak Osmanlı tarıma dayalı ekonomisi ile bu talebi yaratamamış, sistem dini ve sosyal örgütlenmelerle münferit bir şekilde çözüm oluşturmaya çalışmıştır.

Türkiye’de Cumhuriyet Döneminin ilk yıllarında da Osmanlı’dakine benzeyen, tüm nüfusu kapsamayan, kurumsallığı olmayan meslek grupları temelli sosyal güvenlik sistemleri görülmektedir. Ama II. Dünya Savaşı sonrasında tüm dünyada kendisini gösteren sosyal refah devleti ve sosyal güvenlik trendi, Türkiye’de de etkisini göstermiştir. Bu sürecin de en önemi adımı 1945 yılında 4472 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ile atılmıştır. Bu kanunu 1949’da çıkartılan 5434 sayılı kanun takip etmiş ve kamuda çalışan sivil ve askeri personel sosyal güvenlik kapsamına dahil edilmiştir. Sonrasında 1964 yılındaki 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 1971 yılında 1479 sayılı kanun ile esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanları kapsayan düzenlemelerle tüm nüfusu kapsam içerisine alan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmuştur. Böylece tüm nüfusu kapsayan, çağdaş bir sosyal güvenlik sistemine 1971 yılından sonra ulaşılabilmektedir.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemini kapsayan sosyal politika uygulamaları, sürekli olarak dalgalanan ekonomik ve siyasal gelişmelerin gölgesinde ve bu gelişmelerin elverdiği ölçüde gerçekleştirilebilmiştir. Geç başlayan ve yavaş gelişen sanayileşme süreci, bugün bile gerçek anlamda bir sosyal güvenlik sistemine ulaşmada yavaşlatıcı bir etken olmuştur. Bu nedenle genç olan sosyal güvenlik sisteminin, finansal sorunlarla karşılaşması geç olmamıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumunda, 2010 Şubat ayı itibariyle 70 milyonu aşkın nüfusun, 14.956.566 aktif sigortalı bulunurken, toplam dosya

bazında 8.526.746 pasif (emekli) sigortalı bulunmaktadır. Bu veriler ışığında aktif / pasif oranı 1,75 olarak gerçekleşmektedir. Yani 1,75 çalışan, 1 emekliyi finanse etmektedir. Aktif / pasif oranının bu derece düşük olmasının nedeni, gelişmiş ülkelerde görülen yaşlı nüfus fazlalığı ve nüfus artış oranının azlığından kaynaklanmamaktadır. Aksine Türkiye'nin nüfus artışı yıllık ortalamada %1,5 olarak gerçekleşmekte ve yaşlı nüfus, toplam nüfusun küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Aktif/pasif oranında görülen bu sorunun kaynağı, bazı makro ekonomik etkenlerde ve sistemin yapısal sorunlarında gizlidir.

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemin finansman sorunu altında yatan bazı temel makro ekonomik nedenler incelendiğinde, ana neden istikrarlı ve sürdürülebilir büyümenin gerçekleşmemesidir. Sosyal refah açısından ekonomik gelişme önemlidir. Çünkü sosyal refah için gerekli olan somut ve soyut mal ve hizmetler, ekonomik gelişme ile mümkün hale gelebilmektedir. O nedenle sürdürülebilir sosyal güvenlik sistemi de istikrarlı bir ekonominin sonucudur. Eğer istikrarlı bir ekonomiye sahip değilseniz, istikrarlı istihdam politikaları da yaratılamamaktadır. Bunun sonucunda yüksek işsizlik oranlarına çözüm üretilmemesi, hatta yüksek büyüme dönemlerinde dahi istihdam yaratılamaması sosyal güvenlik sisteminin en önemli gelir kalemi olan prim gelirlerini sektöre uğratmaktadır. Eksik istihdam yapısı ve işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü ise, bireyleri marjinal sektörlere, yani kayıt dışı ekonomiye/istihdama kaydırmaktadır. Böylece kayıt dışı ekonomi/istihdam, bir yandan makro ekonomik sorunların sonucu bir yandan da sebebi olmaktadır. Bu nedenle istihdam sorunu çözülmeden ne aktif/pasif oranını ne de finansman sorunun çözümü mümkündür.

Türkiye'de kurumsal olmayan nüfus 70 milyon 542 bin kişidir. Kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusu ise 51 milyon 686 bin kişiye ulaşmıştır. Yani toplam nüfusun %73'ü çalışabilen nüfus kategorisindedir ve bu aktif nüfusun sadece %47'si olan 24 milyon 748 bin kişi işgücü nüfusunu oluşturmaktadır. Bu işgücünün de 21 milyon 277 bin kişisi istihdam edilebilmektedir. Bu nedenle çalışma çağındaki aktif nüfusun sadece %41,2'si istihdam edilmektedir. Bu da Türkiye'de işgücüne katılım oranının düşüklüğünün göstergesidir. Ayrıca Türkiye'de yurt içi işgücü

piyasasında istihdam edilenlerin sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olma durumuna 2008 Eylül ayı rakamlarıyla bakıldığında, toplam istihdamın sadece %54,1'nin kayıtlı, geriye kalan %45,9'nun kayıt dışı olduğu görülmektedir.

Düşük istihdam, yüksek işsizlik oranları ve bölgesel gelişim farklılıkları beraberinde yüksek kayıt dışı ekonomi/istihdamı getirmektedir. Böyle bir makro ekonomik portre içerisinde sosyal güvenlik sisteminde kaçınılmaz olarak finansman sorunları ile karşı karşıya kalınmaktadır. Türkiye’de, kayıt dışı istihdamın yaygın bir seyir izlemesi, doğal olarak ilgili sosyal güvenlik kurumunun çok ciddi gelir kaybını beraberinde getirmektedir. Buna yüksek işsizlik oranı da eklenince, sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazının asıl nedeni daha kolay anlaşılmaktadır. Vergi ve sigorta prim kayıpları göz önünde tutulduğunda, kayıt dışı istihdamın ve yüksek işsizlik oranlarının kamu finansmanı üzerindeki olumsuz etkisi net bir şekilde görülmektedir. Gelirlerin azalması devletin sağladığı hizmetlerin düzeyinde de bir gerilemeye neden olmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı sigortasız çalışmanın önlenmesi, bu kişilerin sosyal güvenlik kapsamına alınması, hem sosyal güvenlik sisteminin finansmanı hem de bu kişilerin sosyal güvenlikleri için önem taşımaktadır.

Türk sosyal güvenlik sistemi, içerisinde bulunduğu finansman sorunu aşmak amacıyla iki kapsamlı yasal düzenleme gerçekleştirmiştir. Fakat bu yasal düzenlemeler, sorunun ana kaynağına inmekten, sigortalıların ivazları üzerinde düzenlemeler getirerek, sistemin “giderleri” azaltılmaya çalışılmıştır. Gerek 1999 yılında gerçekleştirilen yapısal düzenlemeler gerekse de 5510 sayılı Genel Sağlık Sigortası ve Sosyal Güvenlik Kanunun yapısal düzenlemeleri sistem üzerinde beklenen iyileştirici etkileri gerçekleştirememiştir. Çünkü sosyal güvenlik sisteminde yaşanan ana sorun, sigortalıların sahip olduğu yüksek ivazlar değil, temel bazı makro ekonomik sorunların, sisteminin finansman yapısında yarattığı erozyondan kaynaklanmaktadır. Bu önemli etkiyi yok sayarak sosyal güvenlik sisteminin finansman açığıyla mücadele etmek, adeta “bataklığın olduğu yerde sivrisineklere yok etmeye çalışmak” gibi boşuna bir çabadır.

Bu sonuç, sistemin finansman sorununa çözüm üretmek için çıkarılan sosyal güvenlik yasalarının gerçekleştirmelerinden de görülmektedir. İlk önce sistemin

finansman sorununa çözüm bulmak için Eylül 1999'da yürürlüğe giren 4447 sayılı yasa bütçe transferlerinin önüne geçememiştir. 1999 yılsonunda 2,9 milyar TL olan bütçe transferi 2000 yılında az bir artışla 3,2 milyar TL, 2001 yılında cumhuriyet tarihinin en vahim krizinin yaşandığı yıl 5,5 milyar TL, 2002 yılı ise 9,6 milyar TL olarak gerçekleşmiş ve ilerleyen yıllarda artarak devam etmiştir. Transfer harcamalarının artarak devam etmesi, var olan sorunlara çözüm yaratamadığından dolayı yeni bir yasal düzenlemenin kapısını aralanmıştır. 2003 yılında çalışmalarına başlanan yeni Sosyal Güvenlik Yasası, 4447 sayılı yasadaki sadece üç yıl sonra, tüm toplumsal muhalefete rağmen 2008 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yasal düzenleme sonucunda ulaşılmak istenen hedef 1999 yılındaki hedef ile aynı olan, sistemin finansman sorununu ortadan kaldırıp, sürdürülebilir bir sisteme sahip olmaktır. Ancak 2008 yılında 35 milyar TL olarak gerçekleşen transfer tutarı, yeni sosyal güvenlik yasasının uygulanmaya başlanmasına rağmen 2009 yılsonunda %50,2'lik artış ile 52,5 milyar TL'yi aşmıştır. Gerçekleşen bu transfer, GMSH'nın %5,56'sını oluşturmaktadır. Ekonomik sorunlar göz ardı edilerek hazırlanan düzenleme, küresel krizin de etkisi ile ekonomik parametrelerdeki olumsuzlukları alevlendirmiş, finansman açığını daha da şiddetlendirmiştir. Son yaşananlar bir kez daha göstermiştir ki, sosyal güvenlik sistemi ekonomik parametrelerden bağımsız düşünülemez.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun bir diğer nedeni sistemin yapısal sorunlarıdır. Öncelikle bu durum, ilgili kurumların hemen hiçbir konuda yönetim özerkliğine sahip olmaması ile açıklanabilir. Dolayısı ile de, çoğu siyasal iktidarlar, sosyal güvenlik kurumlarında biriken fonları ya diledikleri gibi kullanabilecekleri bir kaynak olarak görmüşler ya da sistemin aktüeryal dengesini görmezden gelerek, popülist çıkarlar uğruna sistemi sigorta prensiplerinden uzak olarak yönetmişlerdir.

Sosyal güvenlik kurumunun yapısal sorunlarına daha detaylı bakıldığında, kurumların özerk yapısının olamamasının yaratmış olduğu tahribat net olarak görülmektedir. Öncelikle sistemin finansman sorunundan bahsederken, sıklıkla erken emeklilikten bahsedilmektedir. Buradaki en büyük tezat bugün sistemin finansman

sorunu temel kaynağı gösterilen emeklilere, bu hakkı T.C. Hükümetlerinin verdiği unutulmakta ve bu kişiler finansman sorununun “günah keçisi” ilan edilmektedir. Oysa emekli olma yaşı konusunda dönemin hükümetleri bir istikrar sağlayamamış, emekli olma yaşı defalarca değiştirilmiştir. Bunun altındaki temel neden de siyasi iktidarların sosyal güvenlik sisteminin ivazlarını “cülus” dağıtır gibi dağıtmalarından kaynaklanmaktadır. Tabii ki bu istikrarsızlığın ve keyfiyetin altında siyasilerin popülist yaklaşımlarını görmek zor olmamaktadır. Hatta bugün bile bu keyfi yetki uygulamalarını çok net görülmektedir.

Özerk yönetimin olmamasının yarattığı engel sadece erken emeklilik uygulamalarında karşımıza çıkmamaktadır. Bunun dışında tahsil edilen primlerin yarattığı fon kaynağının verimsiz yönetimi, borçlanma yasaları ve prim afları gibi sigortacılık ilkeleri ile bağdaşmayan yönetim anlayışı da sisteme zarar vermektedir. Özellikle, prim tahsilatlarını “arttırmayı” hedefleyen borçlanma yasaları, aksine prim ödemeyenleri bir anlamda “ödüllendirerek”, düzenli prim ödemesinden vazgeçirip, “prim affı” gibi uygulamaların beklentisini arttırmaktadır. Böylece prim ödememenin caydırıcılığı ortadan kalkmakta ve sigortalıların prim ödeme şevki kırılmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi gerek bazı ekonomik gerekse de yapısal sorunlarından dolayı finansal dar boğaz yaşamaktadır. Bu soruna ilişkin siyasi iktidarların çözüm yöntemleri, sigortalıların ivazlarını azaltma yolunda gerçekleşmiştir. Yapısal tüm düzenlemeler öncelikle emeklilik yaşını yükseltmekte ve sosyal hakları elde etmeyi zorlaştırmaktadır. Yaş koşulu olmaksızın sadece hizmet süresi ile emeklilik hakkının elde ediliyor olması doğru olmayabilir. Ancak 60–65 bandına çekilmiş bir emeklilik yaşının da Türkiye işgücü piyasasının gerçekleri ile uyumlu olup olmadığı da ciddi bir sorundur. Yapılan anket çalışmasında 370 kişi içerisinde 50 yaş ve üzeri çalışan olmaması bu noktaya dikkatleri daha çok çekmektedir. Aynı zamanda da genç istihdamını artırmayı hedefleyen politikalarla, çalışan nüfus nasıl 60 ya da 65 yaşında kadar istihdam edilecek ve emekli olabilecek? Bu durum aslında Türkiye’nin daha önce pratik etmediği ve nasıl çözümleneceği soru işaretleri taşıyan çok önemli bir noktadır. Temel ekonomik ve

yapısal sorunlara temas etmeyen yapısal düzenlemeler şu an için bu sorunu cevabını vermemektedir.

Çalışmada yer alan Ek 1'deki anket soruları, çalışmanın dördüncü bölümde aktarılan bazı makro ekonomik ve sistemsel yapısal sorunlarının sosyal güvenlik sistemine yansımaları, hizmet sektöründeki medya ve finans alanında çalışan birbirinden bağımsız 370 kişiye sorulmuştur. Ankette katılımcılarından, sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun nedenlerini en az ve en çok etkili olarak sıralamaları istenmiştir. Katılımcılar sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun nedenlerini; yolsuzluk, kayıt dışı ekonominin olumsuz etkileri, yüksek işsizlik oranları, sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmemesi ve ekonomik büyümedeki istikrarsızlık olarak belirtmişlerdir. Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununda en az etki eden nedenleri ise; sosyal hakların fazlalığı, yüksek emekli maaşları, ülkedeki yaşlı nüfus fazlalığı ve erken emeklilik uygulaması olarak belirtmişlerdir.

Aynı katılımcılardan, sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun çözümüne ilişkin yöntemleri en az ve en çok etkili olarak değerlendirilmeleri istenmiştir. Katılımcılar göre sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun çözümü için en çok etki edecek yöntemler; kayıt dışı istihdamın azalması, istikrarlı büyüyen ekonomi, işsizliğin azalması ve sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmesi olarak belirtmişlerdir. Katılımcılara göre sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarının çözümü için en az etkili sağlayacak olan yöntemler ise; emekli maaşlarının azaltılması, sosyal hakların azaltılması, sosyal güvenlik primlerinin arttırılması ve emekli olma yaşının yükseltilmesidir.

Gerek çalışmanın teorik kısmında gerekse de anket çalışmasında katılımcıların görüşlerinde belirtildiği üzere, sosyal güvenlik sisteminin finansman soruna çözüm, sigortalıların hakları üzerinden değil, makro ekonominin ve sistemin içerisindeki bazı yapısal sorunlara aktif politikalarla mücadele ederek elde etmek daha faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akad Mehmet: **Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, 1992
- Akgeyik Tekin, Yılmaz Binhan Elif, Şeker Murat: **En Büyük Kara Delik: Sosyal Güvenlik Açıkları ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları**, Editör: Suna Oksay, İstanbul, TSEV Yayın No:26, 2007
- Aktan Coşkun Can: **Özelleştirmenin Neresindeyiz?**, Ankara, TİSK İnceleme Yayınları:24, Yayın No:186, Haziran 1999
- Alper Yusuf: **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar**, 4. Basım, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları, 2003
- Altman Nancy J.: **The Battle For Social Security: From FDR's Vision To Bush's Gamble**, New Jersey, John Wiley and Sons, 2005
- Arıcı Kadir: **Sosyal Güvenlik Dersleri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 1999,
- Ayhan Abdurrahman: **Sosyal Güvenlik Sistemi İçinde, Sosyal Sigorta Sosyal Yardım İlişkisi ve Türk Hukukunda Sosyal Yardımlara Genel Bir Bakış**, Eskişehir, İlhan Cemalcılar'ın Hatırasına Armağan, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 393, İktisadi ve İdari Bilimle Fakültesi Yayın No: 841990
- Bacchetta Marc, Ernst Ekkehard, Bustamante Juana P. : **Globalization And Informal Jobs In Developing Countries**, Switzerland, International Labour Office ang Wold Trade Organization, 2009
- Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu: **2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum**, Birinci Basım, İstanbul, Yordam Kitapevi, Mayıs 2008
- Ball Robert M., v.d.: **Bridging The Centuries: The Case For Traditional Social Security, Social Security in the 21st Century**, Oxford University Press. New York, 1997
- Barr Nicolas: **The Economics of the Welfare State**, Second Edition, California, Stanford University Press, 1993
- Barr Nicolas: **Reforming Pensions: Myths, Trust and Policy Choices**, IMF Working Paper

- Bozkurt Veysel: **Küreselleşmenin insani Yüzü**, Bursa, Alfa Yayınları, 2000
- Brown J.Douglas: **The Genesis Of Social Security In America Industrial Relations Section**, Princeton, Princeton University N.J., Social Security Administration, 1969
- Burns Eveline Mabel Richardson: **Social Security And Public Policy**, New York, Mcgraw-Hill Book Company. 1956
- Centel Tankut: **Avrupa Sosyal Şartı ve Türk Sosyal Hukuk Düzeni**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Milli Komitesi 15. Yıl Armağanı, İstanbul, Türk Kamu-Sen Yayını, 1991
- Centel Tankut: **Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim**, İstanbul, MESS Yayınları No: 247, 1997
- Cıpolla: **Tarih Boyunca Ekonomi ve Nüfus**, Çeviren: Mehmet Sırrı Gezgin, İstanbul, Tur Yayınları, Yüksek Matbaası 1980
- Çelik Abdulhalim: **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Ankara, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, Kamu-İş Yayınları, 2002
- Çolak Aytül: **Esneklik ve Esnekliğe Eleştirel Bir Yaklaşım: Çalışma Yaşamında Dönüşümler**, Derleyen: Aşkın Keser, 1. Baskı, Bursa, Ezgi Kitapevi, 2002
- Derelioğlu Deniz: **Dünyada Özel Emeklilik Fonu Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler**, Ankara, SPK Kurumsal Yatırımcılar Dairesi, Rota Yayın, 2001
- Derelioğlu Deniz: **Türkiye’de Özel Emeklilik Fonu Uygulamaları**, Ankara, TÜGİAD, “Dünya’da Özel Emeklilik Fonları Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler”, Konulu Bilimsel Eser Yarışması Birincilik Ödülü, Nisan 2001
- Dikeç Üstün: **Gelişmiş Ülkeler ve Finansman Sorunları, IV. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, Çeşme-İzmir, Aslar Matbaacılık, 26–28 Mayıs 1988,
- Dilik Sait: **Türkiye’de Sosyal Sigortalar: İktisadi Acıdan Bir Tahlil Denemesi**, Ankara, AU Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1971
- Ekin Nusret, Alper Yusuf, Akgeyik Tekin: **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1999–69, 1999

- Ercan Hakan: **Türkiye’de Gençlerin İstihdamı**, Birinci Baskı, Ankara, Uluslararası Çalışma Örgütü, 2007
- Ergenekon
Çağatay: **Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler**, İstanbul, İ.M.K. B. Yayınları, 1998
- Ergenekon
Çağatay: **Global Uygulamalar Işığında Türkiye için Bir Özel Emeklilik Modeli Önerisi**, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Eser Yarışması, İstanbul, Rota Yayın, 2001
- Ergenekon
Çağatay: **Emekliliğin Finansmanı: Global Uygulamalar Işığında Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Modeli Önerisi**, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri 2000, Dünya’da Özel Emeklilik Fonları Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler Konulu Bilimsel Eser Yarışması, Birincilik Ödülü, İstanbul, 2001
- Erol Ahmet,
Yıldırım A.
Ercan:
Ferrera Peter J.,
Tanner Michael
D.:
Flora Peter,
Heidenheimer
Arnold J.:
Ghilarducci
Teresa, Weller
Christian E:
Greve Bent:
Gruber
Jonathan, Wise
David A.:
Güzel Ali,
Okur Ali Rıza:
Güzel Ali:
Habermas
Jurgen:
- Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi**, Ankara, Yaklaşım Yayınları, 2003
- A New Deal For Social Security**, Washington DC., Cato Institute, 1998
- The Development of the Welfare State in Europe and America, New Brunswick, Transaction Books, 1981
- Employee Pensions: Policies, Problems, and Possibilities**, Editör: Teresa Ghilarducci and Christian E. Weller, First Edition, United State of America, LERA, Labor and Employment Relations Association, 2007
- Historical Dictionary of the Welfare State**, London, The Scarecrow Press, 1998
- An International Perspective on an Aging Society: Policies For An Ageing**, Editör: Stuart H. Altman, David I. Shactman, United States of America, The Johns Hopkins University Press, 2002
- Sosyal Güvenlik Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 1990
- Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğusu ve Tarihsel Gelişimi**, Ankara, TOBB Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1993
- Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, Çeviren: Medeni Beyaztaş, İstanbul, Bakış Yayınları, 2002

- Halaçoğlu Yusuf: **Osmanlı Devlet Teşkilatı: Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi**, İstanbul, y.y., C. II, 1993
- Karpat Kemal H. : **Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller**, İstanbul, Afa Yayınları, 1967
- Kazgan Gülten: **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000
- Korkmaz Esfender v.d.: **Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik**, İstanbul, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, Yayın No:2006–21, 2007, s.33
- Kovancı Onur: **Kapitalizm Yoksulluk Ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Temmuz 2003
- Kuhnle Stein,: **Survival of the European Welfare State**, New York, Routledge Publ. 2000, s. 3.
- Mackenzie G. A., Gerson Philip, Cuevas Alfredo: **Pension Regimes And Saving**, Washington D.C., International Monetary Fund, 1997
- Maydell Bern Baron Von: **Değişen Koşullarda Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Yeni Sistem Arayışları, 2000’li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi**, İstanbul, TÜSES (Türkiye sosyal ekonomik siyasal araştırmalar vakfı) Yayınları, Yayın No:2002/2, 2002
- McKenzie George, Thomas Stephen: **Financial Instability and the International Debt Problem**, London, Harvester-Wheatsheaf. 1992
- Musgrave A. Richard, **Public Finance in Theory and Practice**, Singapore, McGraw-Hill Book Company, 1989
- O’neill June v.d: **Social Security and Its Discontents**, Edited by Michel D. Tanner, Washington, Cato Institute, 2004
- Önal Yıldırım Beyazıt: **Sosyal Güvenlik Bağlamında Özel Emeklilik Fonları, Avrupa Birliği Ülkeleri, Diğer Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Fonu Model Önerisi**, Milli Reasürans Türk A.Ş., Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, İstanbul, 1999
- Özdemir Süleyman: **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2004

- Özer Atilla: **Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası**, Ankara, Kamu İş Yayını, 1996
- Peirson Christopher: **Beyond The Welfare State? The New Political Economy Of Welfare**, Cambridge, Polity Pres, 1991
- Polanyı Karl: **Büyük Dönüşüm**, Çeviren: Ayşe Buğra, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1986
- Praeger Morris Beck: **Government Spending: Trends and Issues**, New York, Praeger Publishers, 1981
- Rosanvallon Pierre: **Refah Devletinde Kriz**, Çeviren: Burcu Şahinli, Ankara, Dost Kitapevi, 2004
- Ruffin J. Roy, Gregory R. Paul: **Principles of Macroeconomics**, Fourth Edition, England Scott, Fresman and Company,. 1990
- Saunders John: **Population Change in Europe: Past Experience and Future Prospects**, Edited by Lawrence Freedman and John Saunders, London, Potomac Books, 1991
- Savaş Vural: **Kalkınma Ekonomisi**, 4.baskı, Beta Basım dağıtım A.Ş. İstanbul1986,
- Serter Nur: **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İstanbul, İÜ İktisat Fakültesi Yayınları, 1994
- Sezen Seriyeye: **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama**, 1. Basım, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No. 293, 1999
- Shryoch S. Henry, Siegiel S.Jacob, Stockwel G. Edward: **The Methods and Materials of Demography**, New York, Acedemic Press, 1976
- Sözer Ali Nazım: **Türkiye’de Sosyal Hukuk: Sosyal Tazmin, Sosyal Yardım, Sosyal Hizmet, Sosyal Teşvik**, İzmir, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ocak 1998
- Şafak Ali: **Türkiye’de Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik Kısa Bir Tarihçesi**, Ankara, Öz Gıda-iş Sendikası Eğitim Yayınları, 1992
- Şaylan Gencay: **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, 2. Basım, Ankara, İmge Kitapevi, 1995
- Şenocak Hasan: **Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi, Sosyal Siyaset Konferansları 56. Kitap**,

İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 4836, 2009

- Talas Cahit: **Sosyal Ekonomi**, 6. baskı, Ankara, S Yayınları, 1992
- Tantan Saadet: **Sosyal Güvenlik Kapsamında Emeklilik Sisteminde Reform Arayışları ve Özel Emeklilik Fonları**, İstanbul, Beta basım, 2001
- Toksöz Gülay: **Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu**, Birinci Baskı, Ankara, Uluslararası Çalışma Örgütü, 2007
- Tuncay Aydın: **Eski Vakıf Hükümlerimiz ve Vakıfla İlgili Bazı İnceleme ve Sorunlar**, İstanbul, Yıldız Sarayı Vakfı Yayınları, 1984
- Tuncay Aziz Can: **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul, Beta Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş., 1996
- Tuna Orhan: **Sosyal Siyaset Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1966
- Tuncomağ Kenan: **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. 1990
- Uçkun Ercan: **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik Ve Sistematik Reformlar**, Ankara, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:17, 2004
- Yazgan Turan: **Sosyal Güvenlik Sistemi ve Meseleleri**, İstanbul, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayınları 1981,

MAKALELER

- Acar İbrahim
Attila, Kitapçı
İsmail: “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim”, **Maliye Dergisi**, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008, s.77–84
- Ak Mehmet
Zeki, Cicioğlu
Şükrü: “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Reform Paketi”, **Hukuk, Ekonomi Ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Sayı. 54, Ağustos 2006, (çevrimiçi), <http://www.e-akademi.org/makaleler/ak-cicioglu-1.htm>, 3 Şubat 2010
- Akkaya Yüksel: “Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, Mart-Nisan 2000, Cilt: 15, Sayı: 2, s.82–90
- Aktan Coşkun
Can, Özkıvrak
Özlem: “Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi” (Çevrimiçi), <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, 16 Nisan 2009
- Akyüz Ferhat: “Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Volume 1 Issue 5,, s. 58-70
- Alceylan Çetin: “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 26, Yaz 2007, s.72–73
- Alpar M.
Bülent: “ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçeklesen Değişiklikler”, s. 1–7 (çevrimiçi), <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/5412.pdf>, 26 Ekim 2009
- Alper Yusuf: “4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri”, **Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan**, Ankara, TÜHİS Yayını, Yayın No: 38, 2000, s. 142–147
- Alper Yusuf: “ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi? Tarihi Gelişim, Kurumsal Yapı, İşleyiş, Problemler Tartışmalar”, **Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayın Organı**, Cilt 22, Sayı 2, Mart 2008, s.4–23
- Alptekin Kamil: “Küreselleşme sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Hizmetlerin Görünümü”, s. 1–10 (çevrimiçi), www.sosyalhizmetuzmani.org/kuresellesmesosyaldevlet.doc, 3 Şubat 2010
- Andersen
Torben M.: “Increasing Longevity And Social Security Reforms-A Legislative Procedure Approach”, **Journal of Public Economics**, Vol. 92, Issue 3–

4, 2008, s. 1

- Arenas de Mesa
Alberto, v.d.: “The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey”, **Population Aging Research Center, PARC Working Papers**, University of Pennsylvania, July 2006, s.4-36 , (çevrimiçi), <http://rider.wharton.upenn.edu/~prc/PRC/WP/PRC%20WP9-2006.pdf>, 15 Nisan 2010
- Aydın Ufuk: “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:5 Cilt:12, Eylül-1998, s:4-9
- Bağce H. Emre: "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 4, Aralık 1999, s. 3-14
- Bane Frank: “Promoting Job Security”, **Social Security Bulletin**, Volume: 1 Number 8, August 1938.s. 1-2
- Banger Gürol: “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK’nın Temel Sorunları Ve Uygulama Reformları” **TİSK İşveren Dergisi**, (çevrimiçi), http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43, 19 Mart 2010
- Berstein
Solange: “The Chilean Pension System: Facts and Challenges”, **Superintendent of AFP**, Chile, March, 2006, s. 1-10, (çevrimiçi), <http://www.oecd.org/dataoecd/29/46/36446467.pdf>, 15 Nisan 2010
- Borden Karl: “Dismantling The Pyramid: The Why and How Privaziting Social Security”, **The Cato Proje on Securty Privazation**, SSP No:1, 14 August 1995, (çevrimiçi), <http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp1.html>, 12 Nisan 2010
- Bozdağlıoğlu
Uyar Yasemin: “Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları”, **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, sayı:20, 2008, s. 45-61
- Braham Mehdi
Ben: “Structural Pension Reform: The Chilean Experience”, **Networks Financial Intitute At Indiana State University Working Paper**, 2007-WP-20, October 2007, s.1-35, (çevrimiçi), <http://www.networksfinancialinstitute.org/pages>, 20 Nisan 2010
- Çakmak Erol: “Uluslararası Karşılıklı Bağımlılık Çerçevesinde ABD Bütçe ve Cari İşlem Açıkları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:9, Sayı: 1-2, Erzurum 1992, s.161

- Çelik Aziz: “Avrupa Birliği Hukukunda Sendikal Haklar (Toplu İşçi Hakları) ve Türkiye’nin Uyum Sorunları” (çevirim içi), s.2, www.kristalis.org.tr/.../ABHukukundaSendikalHaklarveTurkiyeninuyum sorunlari.doc, 29 Ocak 2010
- Çelik Şerif: “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi: Sosyal Güvenlik Kavramı, Dünyada ve Ülkemizde Tarihsel Gelişimi”, (çevrimiçi), <http://www.hinisinseesi.com/yazdir.asp?ID=382>, 20 Şubat 2010
- Çelikoğlu İlyas: “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması”, Uzmanlık Tezi, Ankara: DPT:2355, 1994, s:1-73
- Daykin Chris: "Pension Reform Developments Around The World", p.4-9 (çevrimiçi) <http://lx2.saas.hku.hk/Conference/icaaf/PDF/Daykin-paper.pdf>, 17 Ocak 2010.
- Davis E. Philip: “Is There a Pension Crisis in The UK?”, **Pensions Institute Discussion Paper PI-0401**, London, March 2004, s.5, (çevrimiçi) <http://www.pensions-institute.org/workingpapers/wp0401.pdf>, 17 Ocak 2010
- Derhei Van Jack, Holden Sarah, Alonso Luis,: “401(k) Plan Asset Allocation, Account Balances, and Loan Activity in 2008”, **EBRI, Employee Benefit Research Intitute**, No: 335, October 2009, s.5 (çevrimiçi), http://www.ebri.org/pdf/briefspdf/EBRI_IB_10-2009_No335_K-Update.pdf, 15 Nisan 2010
- Díaz-Bonilla Eugenio: “Global Macroeconomic Development: The Implications for Poverty”, Ekim 2007, s. 1–4, (çevrimiçi), http://conferences.ifpri.org/2020Chinaconference/pdf/beijingbrief_DiazBonilla.pdf, 12 Aralık 2009
- Dilik Sait: “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi”, s.1 (çevrimiçi) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/451/5084.pdf>, 13 Haziran 2009
- Durman Mustafa, Çakırer Mehmet Akif: “Kalkınma Sürecinde Kamu Finansman Sorununun Çözümüyle İlgili Bir Yöntem: Dış Kaynaklardan Yararlanma”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 8, Haziran 2003, s.2
- Easaw Joshy, Garratt Dean: “Elections and UK Government Expenditure Cycles In The 1980s: An Empirical Analysis Applied Economics”, **Applied Economics**, Volume 32, Issue 3, February 2000, s. 388 – 389
- Egeli Haluk: “Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı:4, 2000, s. 64–70

- Erdoğdu Seyhan: “Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXX, Sayı:252, 2009, s.215–221
- Fraser Derek: “The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State”, Editör: W.J. Mommsen, **The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950**, The German Historical Institute, London: Croom Helm., 1981, s.28-29.
- Gilbert Neil, “Remodeling Social Welfare”, **Society**, Vol.: 35, Issue: 5, July/August 1998, s.8-13
- Gough Ian: “Refah Devleti”, Çeviren: Kamil Güngör, **New Palgrave Dictionary of Economics**, Vol.: 4, s. 895-896. (çevrimiçi): http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, 29 Mart 2009
- Gökbunar Ali Rıza, Koç Özgür Emre: “Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 7 Sayı: 1, 2009, s.31–32
- Gökbunar Ramazan, Kovancılar Birol: “Sosyal Refah Devleti ve Değişim”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1998, Sayı: 3, s. 251–266.
- Gökbunar Ramazan, Özdemir Harun, Uğur Alparslan: “Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt:9 Sayı:2, 2008
- Gül Sallan Songül: “Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt:40, Sayı: 3–4, 2000, s: 57–59
- Güler A.Birgül: “İkinci Dalga: Siyasal ve İdari Liberalizasyon – Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, **Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ankara 10–11 Ekim 2003 Bildirisi**. (Aynı başlıkla broşür olarak basılmıştır: Türkiye Yol-İş Sendikası, Eğitim Yayınları Ankara 2003/5.) s: 21–23, (çevrimiçi), <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/yolis.pdf>, 10 Ekim 2009
- Güloğlu Tuncay: “The Reality of Informal Employment in Turkey”, **Cornell University International Programs Visiting Fellow Working Papers**, 2005, s. 7 (çevrimiçi), <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&>

context=intlvf, 17 Ocak 2010

- Güloğlu
Tuncay: “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış” **International Programs Visiting Fellow Working Papers**, Ocak 2005, s.2-4 (çevrimiçi), <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/intlvf/9>, 26 Şubat 2010
- Güloğlu
Tuncay: “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları”, **Prof. Dr. N. Ekin'e Armağan**, s. 221–222, (çevrimiçi), <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/nusretekin/1/15.pdf>, 1 Mart 2010
- Günay Ayşe: “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Dergisi**, Sayı Yayın No: ISSN 1300–3623, Sayı 153 Temmuz - Aralık 2007, s.81
- Gürtan Kenan: “Az Gelişmiş Ülkelerde İşsizlik Yönünden Nüfusun Bünyesi ve Türkiye’deki Durumu”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Cilt: 30, No:20, 1983, s:18
- Güvercin Cemal
Hüseyin: “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 57, Sayı: 2, 2004, s: 91–93
- Güzel Ali: “Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar”, **TES- İŞ Dergisi**, s. 40–47, (çevrimiçi), http://www.tes-is.org.tr/TR/tesis_dergi/2006_kasim/pdf/dosya.pdf, 15 Mart 2010
- Güzel Ali: “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, Cilt:4 Sayı:7, 2005, s: 62–70
- Hemming
Richard: “Should By Pensions Be Funded?”, **IMF Working Paper**, No: WP/98/35, March 1998, s:6
- Hesapçıoğlu
Muhsin: “Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdam ve İşsizlik”, s.164 (çevrimiçi) <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/40.520.6526.pdf>, 17 Ocak 2010
- Holzmann
Robert: “Towards a Reform and Coordinated Pension System in Europe Rationale and Potential Structure”, s.6-44, (çevrimiçi), http://www.euro.centre.org/data/1147858156_4089.pdf, 10 Aralık 2009
- Holzman
Robert,
MacKellar
Landis, “Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings”, **Pension Reform in Europe: Process and Progress**, Edited by Robert, Holzman, Landis MacKellar and

- Rutkowski Michael: Michael Rutkowski, Washington D.C., The World Bank. 2003
- Holzmann Robert: “On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving From Unfunded to Funded Pensions”, **The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms**, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2001,
- Kala Eyüp Sabri: “Osmanlılarda Sosyal Güvenlik-Sosyal Sigortalar (1865–1923)”, İstanbul Üniversitesi Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1994
- Kapar Recep: “Sosyal Korumanın Yaygınlaştırılması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:4, 2003, 49–69.
- Kapar Recep: “Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, 1999, s.167–189
- Kapar Recep: “Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi”, s:2–30, (çevrimiçi), <http://www.sosyalkoruma.net/pdf/ssgss.pdf>, 15 Mart 2010
- Kaya Feridun: “AB Uyum Sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:24, 2007, s:77
- Kılıç Cem: “Gelişmekte Olan Ülkelerde Nüfusun İşgücü Arzına Etkisi”, http://www.sosyalsiyaset.com/documents/gelismekteolan_ulkelerde.htm (çevrimiçi), 11 Aralık 2009
- Koç Muzaffer: “Dünya’da Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi”, **ISMMMO Yayınları**, s.1–2, (çevrimiçi), <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/68MaliCozum/19%20muzaffer%20koç.pdf>, 14 Haziran 2009
- Koç Muzaffer: “Sosyal Güvenliğin Kökeni”, **İş-Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt: 6 Sayı: 2 Sıra: 1, No: 217, 2004, (çevrimiçi), <http://www.isguc.org/?p=article&id=217&cilt=6&sayi=2&yl=2004>, 16 Şubat 2010
- Koray Meryem: "Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları" (çevrimiçi) <http://www.geocities.com/vildizsam/makalel.htm>, 28 Kasım 2009.
- Korkmaz Sait: “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri”, Yayınlanmamış Yük.

- Lis. Tezi, Ankara: H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s. 59, (çevrimiçi),
<http://www.csgbteftis.gov.tr/yayinlar/SaitKORKMAZ1.pdf>, 14 Nisan 2010
- Küçük C. Tanıl: “Sürdürülebilir Büyüme ve Sanayi Politikalarının Önemi”, **TİSK İşveren Dergisi** (çevrimiçi),
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2516&id=115, 01 Mart 2010
- Lazar Harvey, Stoyko Peter: “The Future of the Welfare State”, **International Social Security Review**, Vol. 51, Number: 3, July-September 1998, s.10, (çevrimiçi),
<http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/issr/1998/00000051/00000003/art00001>, 12 Ocak 2010
- Linciano Nadia: “Privatisation Of Social Security: Theoretical Issues And Empirical Evidence From Four Countries’ Reform”, s.7, (çevrimiçi),
http://servizi.econ.unito.it/ceip/site/publications/privatisation_of_soc?set_language=en&cl=en, 15 Şubat 2010
- Makas Recep: “Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu” **Tes-İş Dergisi**, Sayı:2006–3, Kasım 2006, s.63–64
- Meriç Metin: “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2003, Cilt: 8, Sayı: 2 s.171–189
- Mesa-Lago Carmelo: “Reassessing Pension Reform In Chile And Other Countries In Latin America”, **International Social Security Review**, Volume: 54; Number: 4, 2002, s.11, (çevrimiçi),
http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_UNRISD/Mesalago_paper.pdf, 15 Nisan 2010
- Mosco Vincent: “Bilgi Endüstrilerinde Emegın Yöndeşmesi”, Çeviren: Gamze Yücesan Özdemir, **İletişim, Kuram ve Araştırma Dergisi**, Yaz-Güz 2006, Sayı:23. S.66–67
- Munnell Alicia H.: “A Bird’s Eye View of the Social Security Debate” **Issue in Brief No. 25, December 2004. Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research.** (çevrimiçi) http://crr.bc.edu/images/stories/Briefs/ib_25.pdf, 10 Ocak 2010
- Oktay Yüksel Elif: “Bilgi Çağında Sendikaların Değişen Çehresi”, (çevrimiçi), s.8, http://www.elifoktay.com/bilgi_caginda.pdf, 12 Ocak 2010

- Orszag Peter R.,
Stiglitz Joseph
E.: “Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems” **Presented at the conference on "New Ideas About Old Age Security**, The World Bank, Washington, D.C., September 14-15, 1999, s.3,(çevrimiçi),
http://www.iza.org/de/calls_conferences/pensionref_pdf/panel_stiglitz.pdf, 15 Şubat 2010
- Özçatal Özlem,
Duran Serap: “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik ve Kayıt Dışı İstihdam Sorunu”, **GOÜ İİBF İşletme Bölümü, 5. Orta Anadolu İşletmecilik Kongresi 15–17 Haziran 2006**, Yayına Hazırlayanlar: Fatih Çoşkun Ertaş, v.d., Ankara, Sözkese Matbaacılık Tic. Ltd. Şti. Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü, 2006, s:88-92,(çevrimiçi)
<http://iibf.gop.edu.tr/bolumler/isletme/5oaikongre/5oaikongre.pdf>, 12 Aralık 2009
- Özdemir
Süleyman: “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Kitap 50**, Ocak 2007, s.155, (çevrimiçi) <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/ssk/kitap50/12.pdf>, 12 Aralık 2009
- Özdemir
Süleyman: “Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme” (çevrimiçi)
http://www.sosyalsiyaset.com/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvlr.htm, 12 Ocak 2009
- Özdemir
Süleyman: “Refah Devletin Gelişme ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları”, **İktisat Fakültesi Mecmuası, (Prof. Dr. Toker Dereliye Armağan Özel Sayısı)**, Cilt: 55, Sayı: 1, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 2005, s. 695
- Özden Ahmet: “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açığının Gelişimi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 141, Eylül-Aralık, 2002, s.34-35
- Özkazanç Alev: “Dünyada Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Ekonomi: ILO, Dünya Çalışma Raporu–2000’den Çeviri”, **Sendikal Notlar**, Sayı: 6, Aralık 2000, s. 111
- Özsüca Şerife: “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:58 Sayı: 2, 2003, s.1
- Özsüca Turcan
Şerife: “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti”, **Kamu**

- İşletmeleri İşverenleri Sendikası Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, 2003, s.2
- Peker Ayşe “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri”, **TCMB Araştırma Gn. Md., Tartışma Tebliği**, No:9703, Aralık 1997, s.2
- Pinera Jose: “Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile”, **The Cato Journal**, Vol:15, No:2-3, (çevrimiçi), <http://www.cato.org/pubs/journal/cj15n2-3-1.html>, 12 Nisan 2010
- Sayan Serdar: “Sosyal Sigortalar Kurumu’nun Uzun Dönem Aktüeryel Dengeleri: 1999 Reformu ve Alternatifleri”, **Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Yaz 2005 Sayı:1, s.35
- Serter Nur: “Sosyal Güvenlikte Şili Modeli”, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Başkanlığı**, Yıl:2, Sayı:2 Ocak-Mart 1999, s.60
- Sinh Ajit “Özel Emeklilik Reformu, Hisse Senetleri Piyasası, Sermaye Oluşumu ve Ekonomik Büyüme: Dünya Bankasının Önerilerine Eleştirel Bir Yaklaşım, **IMKB Dergisi**, Yıl:2 Sayı:7-8, Temmuz –Aralık 1998, s.55-75
- Social Security Reform “A Century Foundation Guide To The Issues, Published By The Century Foundation Press”, New York, 2005, s:27, (çevrimiçi) <http://www.tcf.org/Publications/RetirementSecurity/SocialSecurityBasicRev2005.pdf>, 10 Aralık 2009
- Solange Bernstein J.: “Pension System in Chile: The Effect of the Financial Crisis”, **SP Superintendencia de Pensiones, OECD/IOPS Global Forum on Private Pensions**, Rio de Janeiro, Brazil, 14-15 October 2009, s.4, (çevrimiçi), www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_091020--170536-377.ppt, 15 Nisan 2010
- Soyak Alkan, Bahçekapılı Cengiz: “İktisadi Krizler- IMF Politikaları İlişkisi ve Finance And Development Dergisindeki Yansımaları”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl.13, Sayı.144, 1998, s. 52-53
- Soyak Alkan: “Yapısal Uyum Programları ve Yoksulluk İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Bilim ve Ütopya Dergisi**, Sayı: 125, Kasım 2004, s.36
- Structural Adjustment Programs **Foreign Policy In Focus**, Vol.3, No.3, April, 1998, s. 1.
- Susan Giaimo, “Adapting the Welfare State: The Case of Health Care Reform in

- Manow Philip: Britain, Germany, and the United States, Sage Publications”, **Comparative Political Studies**, Vol. 32 No. 8, December 1999
- Şen Murat: “Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 6, Kasım 2002, s. 25
- Şener Halil İbrahim: “Lizbon Stratejisi ve Türkiye’nin Rekabet Gücü”, s.1–2 (çevrimiçi), www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/.../Lizbon.doc, 17 Mart 2010,
- Tanzi Vito, Schuknecht Ludger: “Reforming Government in Industrial Countries”, **Finans and Development**, Eylül 1996, s. 2
- Tiryakioğlu Murad: “Gelişmekte Olan Ülkelerin Çıkmazı: Beşeri Sermaye Yoksulluğu”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt: 8, Sayı: 1, 2008, s.320
- Tuncay A.Can: “Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, Mart 2000, s.3.
- Tuncay Can: “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı”, Prof.Dr. Kemal Oğuzman’a Armağan, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi**, Ankara, 1997, s. 358
- Tüğen Kamil: “Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları”, **Maliye Yazıları**, Sayı:32, Eylül- Ekim 1991, s:21
- Ulutürk Süleyman, Kutlu Dane: “Kapitalist Devletin Dönüşümü, Metalaşma ve Sosyal Güvenlik Reformu: Ülke Örnekleri ve Reformun Geleceği”, **Karaburun Bilim Kongresi**, 2008, s.5 (çevrimiçi), www.kongrekaraburun.org/metinler/A3_3.pdf, 12 Aralık 2009
- Ulutürk Süleyman, Dane Kutlu: “Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt.8 No: 29, 2009, s: 129
- Yamak Rahmi, Yamak Nebiye: “Türkiye’de Gelir Dağılımı ve İç Göç”, (çevrimiçi), <http://www.sbe.deu.edu.tr/adergi/dergi01/yamak.htm>, 5 Nisan 2010
- Yeldan Erinç: “İşsizlik ve Orta Vadeli Program”, **Ekonomi Politik**, s.1, (çevrimiçi), http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan240_09Ara09.pdf, 3 Mart 2010
- Yılmaz Göktaş Özlem: “Türkiye Ekonomisinde Büyüme İle İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi**, Sayı: 2, Kasım 2005, s: 74

- Yurdadoğ
Volkan: “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”, s.1, (çevrimiçi)
http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalgüvenlik.pdf, 18 Haziran 2009,
- Yüceol Mualla
Hüseyin: “Bir Politika Değişkeni Olarak İşsizliğin Ölçülmesi Sorunu Ve Türkiye’
De Gerçek İşsizlik Oranı”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 2005,
Cilt:3, Sayı: 12, s: 119
- Yüceol Mualla
Hüseyin: “Türkiye’de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik
Kalkınma”, **Is, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**,
2007, Cilt:9, Sayı:1, s: 109
- Zengingönül
Oğul: “Sosyal Politika-Esnek Çalışma Biçimleri Paradoksunda Avrupa Birliği
Örneği” **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**,
Cilt: 5, Sayı:4, 2003, s: 159

RAPORLAR

- Alonso Javier,
v.d.: “A balance of Pension Funds Infrastructure Investments: The Experience in Latin America”, **BBVA Working Paper**, Economic Research Department No: 10/03, (çevrimiçi), http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1003_tcm346-215241.pdf?ts=2342010, 23 Nisan 2010
- Blöndal
Sveinbjörn,
Scarpetta
Stefano: "The Retirement Decision In OECD Countries", **Economics Department Working Papers No:202**, 15-Feb-1999, s.100 (çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/36/30/1866098.pdf>, 17 Ocak 2010
- Casey Bernard
H. : “Evaluating Pension Reform” **Pensions Institute Discussion Paper PI-0405**, April 2004, ISSN 1367-580X, NFT, 2/2004, s.1 (çevrimiçi), <http://www.pensions-institute.org/workingpapers/wp0405.pdf>, 17 Ocak 2010
- DPT: **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, Yayın No: DPT: 2129 -ÖKİ: 681, 2007, (çevrimiçi), <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik681.pdf>, 3 Ocak 2010
- DPT: **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 2001, (çevrimiçi), www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3455/oik614.pdf, 15 Ocak 2010
- Fidan Ahmet: “Türk İş Sosyal Güvenlik Raporu”, s. 26-39 (çevrimiçi), www.ahmetfidan.com/.../sosyalguvenlikraporu_turkis.doc, 23 Mart 2010
- Gelir İdaresi
Başkanlığı **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 - 2010)**, Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 87, Ankara, Nisan 2009, s.5, (çevrimiçi), http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit_disi_2009tr.pdf, 26 Şubat 2010
- Güzel Ali: **Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğusu ve Tarihsel Gelişimi**, TOBB Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993

- ILO: **Into The Twenty-First Century: The Development Of Social Security**, Geneva, International Labor Office, 1984
- ILO: **Global Employment Trends For Youth**, (çevrimiçi), <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00085.pdf>, 12 Ocak 2010
- ILO: **Global Employment Trends**, Geneva, International Labour Office, ISBN 978-92-2-122047-3, January 2009, (çevrimiçi), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf, 2 Şubat 2010
- ILO: **Kadın İstihdamı**, (çevrimiçi), <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/women.htm>, 01 Mart 2010
- ILO: **İntroduction to Social Security: A Workers' Education Manual**, Geneva, International Labour Office, 1976
- KADİM: **Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010)**, Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 87, Ankara, Nisan 2009
- OECD: OECD Global Pension Statistics “OECD income-distribution database; see Figure 2,3 in OECD Pensions at a Glance 2009 and OECD (2008), Growing Unequal?”, (çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>, 26 Aralık 2009
- OECD: **OECD Employment Outlook 2009, Tackling The Jobs Crisis**, Paris, ISBN 978-92-64-06791-2, 2009, (çevrimiçi), <http://website1.wider.unu.edu/lib/pdfs/OECD-Employment-2009.pdf>, 01 Mart 2010
- OECD: **Pension at a Glance -Public Policies Across OECD Countries**, 2007 Edition
- Özkan Nevin: “Planlı Dönemde Türkiye’de Konsolide Devlet Bütçesi Açıklarının nedenleri(Vergi Gelirleri Açısından)”, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları**, Ankara, 1987, s.9

- Scarbrough
Elinor: “West European Welfare State: The Old Politics of Retrenchment”, **European Journal of Political Research**, Cilt: 38, 2000, s.234
- SGK
Başkanlığı: **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 29 Temmuz 2004
- SSA: “Social Security, Throughout The World-The Americas-United States”, **Social Security Administration**, Washington, March 2006
- SSA: **The Future of Social Security**, A.B.D., SSA Publication No.05–10055 ICN No. 462560, February 1999
- SSA: “Historical Background and Development of Social Security”,(çevrimiçi) <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>, 12 Ekim 2009
- Şenses Fikret: “Neoliberal Küreselleşme Kalkınma için Bir Fırsat mı, Engel mi?” **Economic Resarh Center Working Paper in Economic**, 04/09 August 2004, (çevirimiçi), <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series04/0409.pdf>, 12 Ocak 2010, s.11
- TOBB: **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2. Baskı, Ankara, TOBB Yayınları, No:264, 1994
- TUSİAD: **Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler**, İstanbul, TUSİAD Yayınları, Kasım 2004
- TUSİAD: **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, İstanbul, TUSİAD Yayınları, Ekim 1997
- TUSİAD: **Türkiye’de Enflasyon ve Enflasyonda Başarı Koşulları**, İstanbul, TUSİAD Yayınları, 1986
- TUSİAD: **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, Optimal devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçülmesine Yönelik Öneriler**, İstanbul, TUSİAD Yayınları, Şubat 1995
- Williamson
John: “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?”, **The World Bank Research Observer**, Vol. 15, No. 2, Ağustos 2000, (çevrimiçi) http://www.weltvertrag.org/e375/e719/e1005/WhatshouldtheworldbankthinkabouttheWashingtonConsensus1989_ger.pdf, 11 Ocak 2010

İTERNET KAYNAKLARI

- Ankara Ticaret Odası: Sosyal Güvenlik Raporu, (çevrimiçi), <http://www.atonet.org.tr/turkce/bulten/bulten.php3?sira=486>, 9 Mart 2010
- Avrupa Sosyal Şartı: (çevrimiçi), http://www.canaktan.org/hukuk/insan_haklari/yirminci-yuzyilda/avrupa_sosyal_sarti.htm, 02 Ocak 2010
- Bağ-Kur: “Türkiye’de ve Dünyada Sosyal Güvenlik- Kurumun Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları-Kurumun Diğer Sosyal Güvenlik Kuruluşları İle İlişkileri”, (çevrimiçi) <http://download.bagkur.gov.tr/pers/programci.doc>, 16 Ekim 2010
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000–2009, (çevrimiçi) <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFD2E3D99D08F44F>, 15 Mart 2010
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (2006–2009), (çevrimiçi) <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3268F856B8965D8A>, 15 Mart 2010
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: “Neden Sosyal Güvenlik Reformu”, Mart 2008, s. 7, (çevrimiçi) <http://www.ssk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/reform/kitap.pdf>, 15 Mart 2010
- DPT: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950–2006, Milli Gelir, Büyüme Hızları,(çevrimiçi), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCC41EB0226750A883>, 02 Mart 2010
- DPT: Uluslararası Ekonomik Göstergeler 1997, (çevrimiçi), <http://ekutup.dpt.gov.tr/ueg/1997/>, 12 Aralık 2009
- DPT: **Temel Ekonomik Göstergeler**, İstihdam ve Ücretler Yurt İçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler, (çevrimiçi) <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC248C58B8FF6A4145>, 01 Mart 2010

- Hazine Müsteşarlığı, Kamu Net Borç Stoku, (çevrimiçi),
Hazine Müsteşarlığı: <http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous/KamuNetBorcStoku>, 15 Mart 2010
- ILO: “Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme”, (çevrimiçi),
<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz102.ht>, 11 Ocak 2010
- KADİM: Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, s: 1 (çevrimiçi)
<http://kadim.istanbul.gov.tr/Portals/Kadim/images/proje.pdf>, 11 Aralık 2009
- Kuruca Mustafa: “1. Yılında Sosyal Güvenlik Reformu”, **İŞ’TE Sosyal Güvenlik**, s.27, (çevrimiçi), http://www.alitezel.com/tezel/iste_pdf/1.26.pdf, 22 Şubat 2010
- Küçükkocaoğlu Güray: (çevrimiçi), <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazcuma20.doc>, 03 Şubat 2010
- OECD: Global Pension Statistics, (çevrimiçi)
www.oecd.org/dataoecd/30/54/43943643.xls, 26 Aralık 2009
- OECD: OECD Health Data 2009, OECD, Paris, June 2009.
<http://www.oecd.org/health/healthdata>,
- OECD: OECD in Figures 2009, s.12, (çevrimiçi)
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0109061E.PDF>, 12 Aralık 2009
- OECD: Labour Force Statistics: 1987–2007, OECD, Paris, 2008, International Migration Outlook: SOPEMI, 2008 Edition, OECD, Paris, 2008.
OECD in Figures 2009, s.9, (çevrimiçi)
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0109061E.PDF>, 12 Aralık 2009
- OECD: Taxing Wages 2007/2008: 2008 Edition, OECD, (çevrimiçi)
http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34533_42714758_1_1_1,00.html, 24 Aralık 2009
- OECD: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics: Public finance, Public expenditure, Social expenditure, (çevrimiçi),
<http://puck.sourceoecd.org/vl=4203539/cl=11/nw=1/rpsv/factbook/10.02.02/index.htm>, 17 Ağustos 2010.
- OECD: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics: Macroeconomic trends, Productivity, Growth in GDP per capita,

- (çevrimiçi),
<http://puck.sourceoecd.org/vl=5339557/cl=21/nw=1/rpsv/factbook/06.02.01/index.htm>, 17 Ağustos 2010.
- OECD:
OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics: Labour, Unemployment, Unemployment rates, (çevrimiçi),
<http://puck.sourceoecd.org/vl=5339557/cl=21/nw=1/rpsv/factbook/06.02.01/index.htm>, 17 Ağustos 2010
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu:
2010 Yılı Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri, (çevrimiçi),
[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtyIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPODA!/,](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtyIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPODA!/) 10 Nisan 2010
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu:
Sosyal Güvenlik Kurumu Mali İstatistikler, **2010 Yılı Şubat Ayı Mali İstatistikleri**: SGK Toplam Gelir-Gider ve SGK Prim. Emek. Öd. ,(çevrimiçi)
[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtyIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPRzY!/,](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_gAS-PAAE8TIwN3d09XAYNjr1AnQ6dgQ-dgI6B8JJK8hZuHOVDeMNTI1cXY0MDdiIBuP4_83FT9gtyIcgCElpjh/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfUDkzUVBJNDIwODhVMTAyVkRLTElJTDBPRzY!/)
- Şener, Halil İbrahim:
“Lizbon Stratejisi ve Türkiye’nin Rekabet Gücü”, (çevrimiçi),
www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/.../Lizbon.doc, 17 Mart 2010, s.1–2
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı:
“Neden Sosyal Güvenlik Reformu”, Mart 2008, s. 7, (çevrimiçi)
<http://www.ssk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/reform/kitap.pdf>, 15 Mart 2010
- Tekinarslan Mehmet:
Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele (Kadim) Projesi, s.12–13, (çevrimiçi)
www.calisma.gov.tr/sgb_web/sunum/tr.pdf, 19 Mart 2010
- Tezel Ali:
“Yakın Zamanda Yeni Bir Prim Affı Daha Gelir Mi?”, **Haber Türk**, 19 Kasım 2009, (çevrimiçi), <http://www.haberturk.com/yazarlar/223203-yakin-zamanda-yeni-bir-prim-affi-daha-gelir-mi>, 06 Mart 2010
- TUİK:
Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - Dönemi: 2009 (çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178>, 01

Mart 2010

- TUİK: İş Gücü İstatistikleri, Hane Halkı İşgücü İstatistikleri, Dönemi:2009, (çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 01 Mart 2010
- TUİK: Nüfus, Demografi, Konut, Toplumsal Yapı_ Göç İstatistikleri, (çevrimiçi) http://report.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?adnksdb2=&report=adnks_net_goc_duzey1.RDF&p_kod=1&p_yil=2009&p_dil=1&desformat=html&ENVID=adnksdb2Env, 3 Nisan 2010
- TUİK: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - Dönemi: 2009 (çevrimiçi), <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6178>, 01 Mart 2010
- TUİK: İşgücü İstatistikleri - Dönemi: Eylül 2008, (çevrimiçi), http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=2077&tb_id=2, 01 Mart 2010
- TUİK: İş Gücü İstatistikleri, Hane Halkı İşgücü İstatistikleri, Dönemi:2009, (çevrimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6198>, 01 Mart 2010
- TUİK: İşgücü İstatistikleri - İstihdam Edilenlerin Sosyal Güvenlik Kuruluşuna Kayıtlık Durumu, Dönemi: Eylül 2008, (çevrimiçi), http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=2077&tb_id=2, 01 Mart 2010
- The World Bank Group: The World Bank Group, Population Growth Rate, (çevrimiçi) <http://www.worldbank.org/depweb/english/modules/social/pgr/chart1.html>, 11 Aralık 2009
- United Nation: “The Diversity Of Changing Population Age Structures In The World” **Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat**, UN/POP/PD/2005/1, s.6 (çevrimiçi), http://www.un.org/esa/population/meetings/EGMPopAge/1_UNPD_Trends.pdf, 11 Ocak 2010,
- United States Department of Labor: (çevrimiçi) <http://www.dol.gov/dol/topic/health-plans/erisa.htm>, 09.01.2009

5510 Sayılı Kanun:	5510 Sayılı Kanun - Sigortalılık Kapsamı, (çevrimiçi) http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/Anasayfa/5510rehber8/ , 15 Mar 2010
4447 Sayılı Kanun:	4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, (çevrimiçi), http://www.belgenet.com/yasa/k4447.html , 26 Mayıs 2010
5502 Sayılı Kanun:	5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 1. Madde Amaç ve Kuruluş (çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/mayis_06/5502_sayili_kanun.htm , 03 Mart 2010
5763 Sayılı Kanun:	5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,(çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/2008/5763_sayili_kanun.htm , 31 Ağustos 2010
5754 Sayılı Kanun:	5754 Sayılı Kanun, “Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 16. Madde, (çevrimiçi), http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5754.html , 6 Mart 2010
5283 Sayılı Kanun:	5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devir İşlemleriyle İlgili Komisyonların Oluşturulması İle Diğer Hususlara İlişkin Esas ve Usuller, 1. Madde, (çevrimiçi), www.maliye.gov.tr/Duyuru/5283/esaslar.doc , 31 Ağustos 2010
5921 Sayılı Kanun:	(çevrimiçi), http://www.alomaliye.com/2009/5921_sayili_kanun.htm , 21 Nisan 2010 (çevrimiçi), http://www.atb-europa.com/Atb-News - file - article - _sid - 2325.html , 17 Mart 2010 (çevrimiçi) http://senemre.blogcu.com/1929-ekonomik-buhrani-ve-new-deal-ekonomik-istikrar-programlari_1226097.html , 10 Nisan 2009

EK 1- ANKET

A. DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER:

1. Cinsiyetiniz nedir?
 - a. Kadın
 - b. Erkek
2. Yaşınız?
 - a. 20 yaş altı
 - b. 20 – 29
 - c. 30 – 39
 - d. 40 – 49
 - e. 50 – 59
 - f. 59 yaş üstü
3. Eğitim durumunuz?
 - a. Lise
 - b. Üniversite
 - c. Yüksek Lisans
 - d. Doktora
4. Medeni haliniz?
 - a. Bekar
 - b. Evli
5. Çalıştığınız sektör aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Medya
 - b. Finans (Emeklilik & Sigorta Şirketi Çalışanı)
6. Çalıştığınız sektöre göre unvanınız aşağıdakilerden hangisine dek düşmektedir?

Medya sektörü çalışanları için;

- a. Yönetici
- b. Editör
- c. Uzman muhabir
- d. Muhabir
- e. Stajyer

Finans sektörü çalışanları için;

- a. Müdür
- b. Müdür yardımcısı
- c. Uzman
- d. Uzman yardımcısı
- e. Memur

7. Aylık geliriniz aşağıdakilerden hangisine denk düşmektedir?

- a. 1000 TL altı
- b. 1000 TL–2000 TL
- c. 2000 TL–3000 TL
- d. 3000 TL–4000 TL
- e. 4000 TL üzeri

8. Ne kadar zamandır iş hayatı içerisindesiniz?

- a. 0–5 yıl
- b. 6–10 yıl
- c. 11–15 yıl
- d. 15 yıldan fazla

B. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE KAYITLI OLMA VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM

9. Sosyal güvenlik sistemine kayıtlı mısınız?

- a. Evet
- b. Hayır

10. Çalışma sürenizin ne kadarını sosyal güvenlik sistemine kayıtlı geçirdiniz?

- a. Tamamında
- b. Belli dönemlerde
- c. Hiçbirinde

11. Eğer imkânınız olsaydı sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmamayı tercih eder miydiniz?

- a. Evet
- b. Hayır

12. Çalışma hayatınız boyunca, bir dönem de olsa, hiç sigortasız çalıştınız mı?

- a. Evet
- b. Hayır

13. Zorunlu olmasaydı sosyal güvenlik sistemine prim öder miydiniz?

- a. Evet
- b. Hayır

14. Kayıt dışı istihdam sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği için:

- a. Olumludur
- b. Olumsuzdur

15. Ücretinizi ne şekilde alıyorsunuz?

- a. Tamamı hesabıma yatıyor
- b. Bir kısmı hesabıma yatıyor, bir kısmını elden alıyoruz

c. Tamamını elden alıyoruz

16. Ücret bordronuzu alıyor musunuz?

- a. Her ay alırım
- b. Bazı aylar alırım
- c. Lazım olduğunda alırım
- d. Hiç almam

17. Ücret bordronuzda sosyal güvenlik sistemi için ne kadar prim ödendiğine hiç baktınız mı?

- a. Evet
- b. Hayır

18. Elinizde imkân olsa sosyal güvenlik sistemine prim öder miydiniz?

- a. Öderdim
- b. Ödemezdim

19. İşvereniniz sosyal güvenlik primini, size maaş olarak vermek istese tepkiniz ne olurdu?

- a. Kabul ederdim
- b. Kabul etmezdim
- c. Kararsızım

C. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNU OLARAK İŞSİZLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ

20. Yüksek işsizlik oranları sosyal güvenlik sisteminin önemli gelir kalemi olan sosyal güvenlik prim gelirlerinin elde edilmesini engellemekte ve sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesini bozmaktadır.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

21. Türkiye genç ve çalışabilecek olan bir nüfusa sahip olmasına rağmen, bu nüfusun sadece %41, 2'si istihdam ediliyor olması sistemin gelir gider dengesi üzerinde olumsuz etkiye sahiptir.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

22. Yüksek işsizlik oranları hem sosyal güvenlik sistemlerinin gelirlerini azaltmakta hem de işsizlik sigortası ya da sosyal yardımlarla sistemin giderlerini arttırmaktadır.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

23. İşsizlik oranları düşse sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun azalacaktır.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

24. İşsizlik sorunu çözülsün, sizce sosyal güvenlik sistemin gelirleri artar mı?

- a. Evet
- b. Hayır

D. TÜRKİYE'DEKİ EKONOMİK BÜYÜMEYE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

25. Türkiye'de özellikle geçmiş yıllarda yüksek oranlı ekonomik büyümenin gerçekleşmiş olması işsizlik oranları üzerinde azaltıcı etki yapmıştır.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

26. Ekonomik büyüme denildiğinde aklınıza ilk olarak ne gelmektedir?

- a. Artan refah düzeyi
- b. Azalan işsizlik oranları
- c. Çalışanlar üzerinde bir etkisi olduğuna inanmıyorum

27. Türkiye ekonomisinin istikrarlı bir büyümesi olduğunu düşünüyor musunuz?

- a. Evet
- b. Hayır

E. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN YÖNETSEL VE YAPISAL ÖZELLİKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

28. Sosyal güvenlik sistemini güvenilir buluyorum.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

29. Sosyal güvenlik sisteminin kolay ve anlaşılır olduğunu düşünüyorum.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

30. Sosyal güvenlik kurumu tarafından tahsil edilen primlerin iyi yönetildiğini düşünüyorum.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

31. Sosyal güvenlik kurumu, topladığı primleri piyasa koşullarında, daha profesyonel yönetse, sistemin finansman sorunun azalacağını düşünüyorum.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

32. Türkiye’de sosyal güvenlik fonlarının sadece, sigortalılar için kullanıldığını düşünüyorum.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

33. Emekliliğim için toplanan primlerin sosyal güvenlik kurumu tarafından iyi yönetildiğini düşünüyorum.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

34. Sosyal güvenlik sistemini ne derece güvenilir buluyorsunuz?

- a. Son derece güvenilir
- b. Şöyle böyle
- c. Pek güvenilir değil
- d. Hiç güvenilir değil

35. Sosyal güvenlik primi dendiğinde aklınıza ilk olarak ne gelmektedir.

- a. Bir yükür
- b. Zorunlu bir ödemedir
- c. Gelecek güvencesi

F. SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ BÜTÇE HARCAMALARI İÇERİSİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

36. Sosyal güvenlik için yapılan harcamalar devlet bütçesinde yük teşkil etmektedir.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

37. Devletin genel bütçesinin gelirleri artabilse, sosyal güvenlik harcamaları daha az yük teşkil edecektir.

- a. Kesinlikle katılıyorum
- b. Katılıyorum
- c. Kararsızım
- d. Katılmıyorum
- e. Kesinlikle katılmıyorum

G. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNUN NEDENLERİ

38. Sizce sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunun aşağıdakilerin hangi/hangilerinin nedenleridir. Lütfen puanlayınız (birden fazla şıkka aynı puanı verebilirsiniz).

	YÜKSEK	DÜŞÜK
1. Sosyal güvenlik fonlarının iyi yönetilmemesi.....	5	4 3 2 1
2. Sosyal güvenlik kurumunu bağımsız yönetimin olmaması.....	5	4 3 2 1
3. Sosyal güvenlik kurumunun sigorta ilkelerine uygun yönetilmemesi..	5	4 3 2 1
4. Kayıt dışı ekonominin olumsuz etkileri.....	5	4 3 2 1
5. Yüksek işsizlik oranları.....	5	4 3 2 1
6. Ekonomik büyümedeki istikrarsızlık.....	5	4 3 2 1
7. Ülkedeki yaşlı nüfusunun fazlalığı.....	5	4 3 2 1
8. Erken yaşta emeklilik uygulaması.....	5	4 3 2 1
9. Yüksek emekli maaşları.....	5	4 3 2 1

10. Sosyal hakların fazlalığı.....	5	4	3	2	1
11. Prim tahsil oranlarının düşüklüğü.....	5	4	3	2	1
12. Popülist politikalar.....	5	4	3	2	1
13. Yolsuzluk.....	5	4	3	2	1
14. Çıkarılan prim aflarının olumsuz etkileri.....	5	4	3	2	1

H. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNUNUN ÇÖZÜM YOLLARI

39. Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarının çözülmesi için aşağıdakilerden hangi/hangileri etkili olabilir. Lütfen puanlayınız.(birden fazla şıkka aynı puanı verebilirsiniz)

YÜKSEK DÜŞÜK

1. İşsizliğin azalması	5	4	3	2	1
2. Kayıt dışı istihdamın azalması.....	5	4	3	2	1
3. İstikrarlı büyüyen ekonomi.....	5	4	3	2	1
4. Sosyal güvenlik kurumlarının bağımsız yönetimi.....	5	4	3	2	1
5. Sosyal güvenlik fonlarının iyi yöneltmesi.....	5	4	3	2	1
6. Sosyal güvenlik sistemlerine devlet katkısının olması.....	5	4	3	2	1
7. Sosyal güvenlik prim oranlarının makul seviyeye inmesi.....	5	4	3	2	1
8. Emekli olma yaşının yükseltilmesi.....	5	4	3	2	1
9. Emekli maaşlarının azaltılması.....	5	4	3	2	1
10. Sosyal güvenlik primlerinin arttırılması.....	5	4	3	2	1
11. Sosyal hakların azaltılması.....	5	4	3	2	1

Sorular tamamlanmıştır. Katılımınız için teşekkür ederiz.

B İ L G E K A R A D A Ğ E R D E M

İcadiye Mah. Temaşa Sok. Sema Apt. 7/13
Üsküdar/ İstanbul
Tel: (532) 509 98 95
(533) 582 05 38
E-mail: bilgekaradag@hotmail.com

E Ğ İ T İ M

2002 – 2003 Marmara Üniv.
Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü
■ Sermaye Piyasası ve Borsa Yüksek Lisans

10/2000 –07/2001
■ İTÜ Master Hazırlık Kursu (İngilizce)

1996 – 2000 İstanbul Üniv.
Siyasal Bilgiler Fakültesi
■ Kamu Yönetimi Lisans

İ Ş T E C R Ü B E S İ

03/2004 - ... ING Emeklilik A.Ş.

03/2007-... Banka & Acente Eğitim /Eğitim Sorumlusu

01/2005-03/2007 Banka ve Finansal Kurumlar Satış/Bölge Satış
Yönetmeni

03/2004-12/2004 Finansal Kurumlar ve Kurumsal Satış/Uzman

11/2001 – 03/2004 AvivaSa Hayat ve Emeklilik A.Ş.
Özel Müşteriler Bölümü/Finansal Danışman

Y A B A N C I D İ L

İngilizce İyi Derece

K İ Ş İ S E L B İ L G İ

- Medeni Hal: Evli
- Yaş: 31
- Doğum Yeri /Tarihi: Üsküdar / 08/02/1979

