

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

Fusun Kökalan Çımrın¹ - Zafer Durdu²

ÖZET

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemini anlamak için öncelikle refah devleti anlayışını ele almak gerekir. Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde Batı Avrupa'daki gibi güçlü bir refah devleti yoktur.

Türkiye tarihi açısından sosyal güvenliğin tarihsel bir değerlendirilmesi yapıldığında Cumhuriyet'in ilanından başlayıp, II. Dünya Savaşı'nın sonuna dek geçen süreci ele almak gerekir. Türkiye'de çalışanlara ve çalışanların haklarına yönelik ilk ciddi düzenleme 1936'da yürürlüğe giren İş kanunudur. 1945 sonrası kurumsallaşma süreci devam etmiş, 1961 Anayasası ile sosyal haklar arttırılmıştır. 1980'lerle birlikte ise devletin sosyal güvenlik harcamalarında gerileme başlamıştır. Dünyadaki Yeni Sağ politikaların da etkisiyle Özal ile birlikte liberalleşme hızlanmıştır.

1980'lerle birlikte başlayan hızlı neo-liberalleşme devleti küçülmüş ve sosyal güvenlik de bu politikalar özel sektörü özendirmeye başlamıştır. Bireysel emeklilik sistemi de yukarıda ifade edilen bu dönüşümün bir ürünüdür. Bireysel emeklilik sistemi ile bireyler emeklilik dönemlerinde sadece devletin tüm giderleri karşılmasını beklememekte, çalışan insanlar kendi gelecekleri için yatırım yapmaktadır. Böylece devlet de sosyal harcamalarını azaltmakta ve sosyal güvenlik sisteminin merkezinden uzaklaşmaktadır.

Anahtar Sözcükler; Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, Sosyal Güvenlik, Refah Devleti, Sigorta, Bireysel Emeklilik Sistemi

¹ Dr., DEU, İzmir Meslek Yüksek Okulu, İktisadi ve İdari Programlar, fusun.kokalan@gmail.com

² Yrd. Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçan Üniversitesi, Sosyoloji Bölümü, zaferdurdu@gmail.com

SOCIAL SECURITY SYSTEM OF TURKEY AND PRIVATE PENSION SYSTEM

Füsun Kökalan Çımrın - Zafer Durdu

ABSTRACT

We must first refer to the welfare state system in order to understand the social security system in Turkey. There is no a strong welfare state in under developed countries such as Turkey as in Western Europe.

When a historical evaluation of social security in terms of Turkey's history is taken in to account it is neccessary to take theperiod which started with the foundation of the Republic and continue duptot heend of World War II. The first serious arrangement fort he workers an demployees' rights in Turkey is the Labor Law which was enacted in 1936. After 1945 the institutional ization process has continued, with 1961 Constitution social rights has been in creased. In 1980's a decline began in state social security spending. The New Right politics combined with liberalization of Özal accelerated.

The neo-liberalization starting in 1980's has quickly decreased government social security spending and the sepolicies began to encoura get heprivate sector. Private pension system is a product of this transformation process Express edabove. Individuals with private pension system do not expect just to meet all the expenses met by the state'sretirement system, working people in vest for the future while working in a job. Thus, the state reduces social spending and moving away from the center of the social security system.

Key Words; Social Security System of Turkey, Social Security, Welfare State, Insurance, Individual Pension System

GİRİŞ

İnsanoğlunun toplumsal yaşam içindeki varoluş serüveni dayanışma, koruma, emniyet ve güven gibi bir takım sosyal normlar ile birlikte risk kavramını da beraberinde getirmiştir. Kolektif yaşamın ve insan doğasının taşıdığı risklere karşı vatandaşlar daimi olarak bir güvenlik ihtiyacı duymuşlardır. Hastalık, sakatlık, annelik ve yaşlılık gibi risklerin giderilmesi ve garanti altına alınması bağlamında güvenlik ihtiyacı giderek ivme kazanmıştır.

Tüm bu ihtiyaçlara rağmen uzun bir geçmişe sahip olmayan sosyal güvenlik terimi ilk defa “1929 Dünya Ekonomik Bunalımından sonra Amerikan halkına gelir güvencesi sağlamak amacıyla başlatılan Yeni Düzen (New Deal) politikasının bir parçasını oluşturan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Kanunu için kullanılmıştır” (Demirbilek, 2005:17). Emniyet içinde olma anlamına gelen sosyal güvenliğin, resmi tarihi henüz yakın diyebileceğimiz bir geçmişe sahip olsa da sosyal güvenliğin korumacı alt yapısının geçmişi oldukça eskilere dayanmaktadır. İşte elinizdeki bu çalışma, ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin tarihine bir açıklık getirmeyi amaç edinirken, diğer yandan da bu sistem içinde konumlanmış olan bireysel emeklilik sistemini (BES) konu edinmektedir. Bireysel emeklilik sisteminin dünyada ve ülkemizde hangi sebep ve toplumsal /ekonomik koşullar bağlamında gündeme geldiğini anlamak için öncelikle Türkiye’deki sosyal güvenliğin tarihçesine bakmak gerekir.

OSMANLI MİRASI

Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemini açıklığa kavuşturmak için öncelikle ülkenin sahip olduğu refah devleti sınıflandırmasını anlamak gerekir. Esping-Andersen’in (1996) yapmış olduğu üçlü (liberal, muhafazakar ve sosyal demokrat refah devleti) sınıflandırma ve Bambra’nın (karma refah devleti) bu sisteme bir basamak (2007) daha ekleyip oluşturduğu dörtlü kategorilendirme içerisinde Türkiye’nin refah uygulamalarının nerede yer aldığı konusu tartışmalıdır. Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde Batı Avrupa ya da İskandinav ülkelerinde olduğu manada bir refah devleti uygulamasının hayata geçtiğini söylemek mümkün değildir. Türkiye gibi az gelişmiş refah rejimi için genellikle kuramsal olarak “minimalist ve dolaylı refah rejimi” terimi kullanılmaktadır (Arın, 2004: 72). Tam istihdamın gerçekleşmediği ve işgücüne katılım oranının düşük olduğu bu tür ülkelerde sosyal haklar kesin kurallara bağlanmış ve kurumsallaşmış değildir.

Türkiye’de sosyal refah anlayışının ve bu bağlamla ilişkili olarak sosyal güvenlik anlayışının dönüşümü için 19. yüzyılın başlarına dönmek gerekir. Bu yüzyıldaki gelişmelerle birlikte Osmanlı İmparatorluğu’ndaki sosyal güvenlik anlayışının daha çok aile ve geleneksel koruma yolu ile gerçekleştirildiğine tanık olmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kişileri muhtemel risklere karşı güvence altına alma konusunda üç temel toplumsal kurumun görev aldığını görürüz. Bunlar, aile, meslek kuruluşları ve vakıflardır (Sallan Gül, 2006:261). Bu dönemde devlet, doğrudan sosyal güvenliğı sağlama görevini üstlenmemiştir. Savaş ekonomisine dayanan ve temel üretim biçimi tarım olan imparatorluk topraklarında sosyal güvenliğin temini, toplumsal ilişki ağlarına devredilmiştir. Diğer yandan dinsel alanda egemen olan yoksulların ve muhtaçların korunması gerektiğı anlayışı, Osmanlı İmparatorluğu açısından ortaya çıkan bu durumu daha da anlaşılır kılmaktadır. Bu dönemde özellikle de vakıflar, din temelli koruma işlevini yerine getiren ana kurumlar olmuştur. Bir meslek dayanışması olarak konumlanan loncalar, meslek mensuplarını hastalık ve sakatlık risklerine karşı korurken, vakıflar da yoksulların, kimsesizlerin ve muhtaçların korunmasını üstlenmişlerdir. Vakıflarla birlikte hastaneler ve Kızılay gibi kuruluşlar ihtiyaç sahiplerine yardım etmiştir. Osmanlı İmparatorluğu topraklarında 19. yüzyıla dek, çalışanların sosyal güvenliklerine ilişkin dikkate alınabilecek herhangi bir gelişmenin yaşanmadığı görülür. Öyle ki, bu dönemde önemli bir toplumsal işleve sahip olan Ahi Teşkilatı’nın bir meslek kuruluşu olmaktan öte, çalışanların sosyal güvenliğini garanti altına almaya çalışan bir teşkilat görünümüne büründüğünü söylemek mümkündür.

Osmanlı İmparatorluğu’nda sosyal güvenliğin kurumsallaşması yolundaki ilk adımların 19. yüzyıl ortalarında atılmaya başlandığını görürüz. İlk defa 1806 yılında askerlerin emeklilik ve aylıklarının düzenlenmesi için “Askeri Tekaüt Sandığı” kurulmuştur (Özbek, 2006: 46). Savaş ekonomisi ile ayakta duran böylesi bir imparatorluğun ilk sosyal güvenlik uygulamasını askerler üzerinden hayata geçirmesi, şaşırtıcı değildir.

Sosyal güvenliğin kurumsallaşması bağlamında atılan bu önemli adıma rağmen, imparatorluk topraklarında sosyal refah uygulamaları için Tanzimat dönemine kadar beklemek gerekmiştir. II. Mahmut ve Tanzimat Döneminde yapılan reformlarla sosyal refah uygulamaları hayata geçmeye başlamıştır. Bu reformlarla sağlık alanında karantina ve aşılama çalışmaları, dul ve yetim maaşlarının düzenlenmesi, yetim çocuklarının devlet koruması altına alınması gibi çalışmalar başlatılmıştır (Kara, 2004: 213). Çalışanlar ve işçiler açısın-

dan baktığımızda ise ilk koruma altına alınan işçilerin madenciler olduğu görülür (Sallan Gül, 2006: 262). Kamuda çalışanlara yönelik ilk önemli gelişme ise kamu çalışanlarının bir kısmının emeklilik aylığına bağlanmasıdır. Bu amaçla 1890 yılında “Seyri Sefain Tekaüt Sandığı” kurulmuştur (Özdek, 2011:73). 19. yüzyılın sonuna doğru gelindiğinde Osmanlı İmparatorluğu’nun sosyal politika alanında dağılık olmakla birlikte kapsamlı bir faaliyet yürüttüğü gözlenir. Yoksullara yardım, emeklilik ve sağlık alanındaki düzenlemeler, imparatorluğun sosyal devlet olma yolunda önemli bir dönüşüm geçirdiğini ortaya koymaktadır. Vatandaşlar için sosyal politika oluşturmak amacıyla kurulan kurumlar arasında özellikle 1896 yılında hayata geçirilen Darülaceze’yi saymak gerekir. Modern bir yoksullar evi olarak kurgulanan Darülaceze sosyal riskin azaltılması bağlamında atılan en önemli adımlardan birisidir. II. Abdülhamit’in hayratı olarak kurulan Darülaceze her şeyden önce “Abdülhamit’in yoksul halkın refah ve sağlığı konusunda taşımakta olduğu kaygıyı temsil etmek üzere inşa edilmiştir” (Özdek, 2011: 38).

Sosyal politika alanında atılan bu adımla birlikte aynı dönemde sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan önemli bir gelişme, özel sigortacılığın gündeme gelmesidir. Konumuz gereği önem taşıyan özel sigortacılık uygulamasına dair ilk resmi kurum 1872 yılında kurulmuştur. İngilizler tarafından kurulan ilk sigorta şirketinden sonra ilk Türk sigorta şirketi, 1893’te Osmanlı Umum Sigorta Şirketi adıyla kurulmuştur (Sallan Gül, 2006: 264). Kurulan bu ilk sigorta şirketinden sonra sayıları on beşi bulan daha başka kurumlar da faaliyete başlamıştır.

CUMHURİYET’İN İLK YILLARINDA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Türkiye tarihi açısından sosyal güvenlik politika ve uygulamaları bağlamında tarihsel bir dönemlendirme yapılmak istendiğinde Cumhuriyet’in ilanı olan 1923 yılından II. Dünya Savaşının sonuna dek geçen süreci ayrıca ele almak gerekir. Çünkü gerçek anlamda bir sosyal devlet uygulamasının ülkemizde çok partili dönemle birlikte başladığını bilmekteyiz. 1945 sonrası dönemde ise tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de sosyal refah devleti, sosyal politika ve sosyal güvenlik sistemleri açısından daha derinlikli ve reform temelli bir dönem olarak ele alınması gereken bir süreçtir. Çünkü bu dönem politikaların hız kazandığı, sosyal devlet uygulamalarının büyük rağbet gördüğü bir dönemdir.

Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda benimsenen ulusal kalkınmacı politikalar doğrultusunda tüm dünyada olduğu üzere ülkemizde de Keynesyen

politikalar benimsenmiştir. 1923 yılında gerçekleştirilen ilk iktisat Kongresi ile devletin ekonomideki öncülüğü ve korumacı tavrı vurgulanmıştır (Sallan Gül, 2006:265). Refah devleti anlayışına geçiş süreci olarak yorumlayacağımız bu aşamada devletin dönüşümü esastır. Bu anlamda dikkat çeken ilk uygulamalar Zonguldak ve Ereğli bölgelerinde kömür ocaklarında çalışan işçilerin haklarını düzenlemeye yönelik uygulamalardır. 1923 yılında çıkarılan bir yönetmelikle dağınık halde bulunan amele birliklerinin birleştirilmesi sağlanmıştır. Hayata geçirilen bu kurumsal düzenleme ile birlikte Türkiye’de sosyal sigorta uygulamasının temeli atılmıştır (Topak, 2012: 180). Bu bağlamda sosyal güvenlik alanında Cumhuriyet döneminin ilk kanunlarından biri devreye sokulmuştur. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu olarak adlandırılan bu düzenleme ile emekli, dul ve yetimlerin aylıklarının devlet hazinesinden ödenmesi gerektiği karara bağlanmıştır (Sallan Gül, 2006: 265). Ayrıca bu kanunla memur ve emekli sandıkları da birleştirilmiştir.

Türkiye’de çalışanlara ve onların haklarına yönelik ilk ciddi düzenleme 1936’da yürürlüğe konan iş kanunudur. Bu kanunla, çalışma saatleri sekiz saate indirgeniş ve sosyal sigortaların kurulmasına ilişkin ilk düzenlemeler yapılmıştır.

1929 Dünya Ekonomik Buhranının yarattığı yıpratıcı etkiler, bu dönemde devletin nispeten daha korumacı politikalar uygulamasına yol açmıştır. Özellikle bu dönemde Kızılay’ın ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun üstlendiği görevler, devletin dolaylı uzantıları olarak yorumlanmıştır. Ancak yine de Cumhuriyet Türkiye’sinde devletin sosyal alana müdahalesinin çalışma hayatı, sendikalaşma ve sosyal güvenlik esaslı ciddi bir rotaya oturması, II. Dünya Savaşı sonrasında gerçekleşmiştir.

1945-1980 SÜRECİ: REFAH KURUMLARININ GELİŞİMİ

Refah devleti uygulamalarının Keynesyen politikalar temelinde tüm dünyada büyük bir ilgi ile karşılanması için 1945’li yılları beklemek gerekmiştir. Sosyal devlet anlayışının “altın çağ”ı olarak kabul edilen 1945-80 süreci, aynı zamanda sosyal güvenlik politikalarının da tüm dünyada olduğu üzere ülkemizde de doruk noktasına ulaştığı bir süreçtir.

Ülkemizde sosyal güvenliğin gelişimi açısından baktığımızda 1945 sonrası yaşanan kurumsallaşma sürecinin 1970’lerin sonuna kadar devam ettiğini görürüz. Bu anlamda Türkiye’de sosyal güvenlik alanında ilk özgün düzenlemenin 1945 yılında gerçekleşmiş olduğunu görürüz. Çalışma Bakanlığı, 1945

yılında çalışanların sosyal güvenlik haklarını korumak üzere kurulmuştur. Bakanlık 46 yılında işçi sigortaları kurumunu oluşturmuştur (Demirbilek, 2005: 26). 1949 yılında ise emekli sandığının farklı devlet kurumlarında çalışan memurları tek çatı altında toplaması ile birlikte o güne kadar dağınık halde bulunan bütün emekli kanun ve sandıkları birleştirilmiştir (Buğra, 2011: 161). Bu anlamda 1950'li yıllar devletin sosyal güvenlik programları oluşturma çabası doğrultusunda geniş uygulama alanları yaratıldığı süreçlerdir. Yine aynı yıl çıkarılan hastalık sigortası 1957'de sakatlık, yaşlılık ve ölüm sigortası haline dönüştürülmüştür. Özellikle de bu dönemde 1961 Anayasasının sahip olduğu korumacı sosyal içerik, ülkemizde sosyal güvenliği bir hak haline dönüştürmüştür. 61 Anayasasında sosyal devlet anlayışının bir ilke olarak benimsenmesi sonucunda, kalkınmanın devlet öncülüğünde gerçekleşmesi gerektiği anlayışı iyice yerleşmiştir. Bu amaçla da Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması n görülmüştür. Diğer yandan işçilere verilen sendika kurma hakkı, sosyal güvenlik alanında atılmış olan en ciddi adımlardan birisidir.

Yukarıda da grldğu üzere gündeme gelen kurumsallaşma çabasının önemi oldukça büyüktür. 65 yılında 506 sayılı sosyal sigortalar kanunu kabul edilerek, sosyal sigortalar kurumu oluşturulmuştur (Demirbilek, 2005: 26). Sosyal sigorta kurumunun gündeme gelmesi, ülkemizde sosyal politika ve sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşmasının ivme kazanmasına öncülük etmiştir. Devletin vatandaşlarını risklere karşı koruyup, güven altına alma politikası tüm dünyada olduğu üzere Türkiye'de de önemli gelişmelerin yaşanmasına sebep olmuştur. 1971 yılında Bağ-Kur'un kurulmasından sonra 1976'da sosyal güvenlik ve yardımlaşma konusunda önemli bir adım atılmıştır. Bu doğrultuda yaşını doldurmuş, muhtaç ve kimsesiz vatandaşlara aylık bağlanması hakkında kanun çıkartılmıştır.

Ülkemizde yaşanan bu kurumsallaşma çabaları ile birlikte tüm dünya üzerinde uygulanan kalkınma programlarının etkileri de sosyal güvenlik politikalarını önemli ölçüde beslemiştir. Özellikle de bu dönemde tarım destekli Marshall yardımları, köylünün kalkınmasına katkı sağlamıştır.

Yukarıda tarihsel kronolojisi aktarılmaya çalışılan refah kurumlarının devlet politikaları ile ardı arkasına kurulması, devletin sosyal politika geliştirme çabalarına da katkı sağlamıştır. Hayata geçirilen sosyal politikalarla birlikte başlangıçta iş kazaları ve hastalıklar güvence altına alınırken daha sonraları da kapsam genişletilerek emeklilik düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. Ayrıca alışma ve yaşlılık dışında bakıma muhtaç çocukların da devlet himayesinde korunması gerektiği anlayışı çerçevesinde 1957 yılında Sosyal Hizmetler ve

Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuştur (Sallan Gül, 2006: 269). Bakıma muhtaç ya da anne ve babaları tarafından terk edilmiş olan çocukların devlet denetiminde yetiştirilmesi politikası geliştirilmiştir.

II. Dünya Savaşı’ndan sonraki süreçte sosyal refah uygulamalarının kurumsallaşması olarak ortaya çıkan sosyal güvenlik kurumları, vatandaşların o güne dek yoksun oldukları hak nosyonunun giderilmesine olanak sağlamıştır. Ancak ne yazık ki, 1970’li yıllardan sonra tüm dünyada olduğu üzere ülkemizde de sosyal güvenlik ve sosyal politika temelinde yükselen bu refah devleti anlayışının ciddi bir krize girdiğini görmekteyiz. İçsel ve dışsal olarak karegorilendireceğimiz çeşitli faktörler nedeniyle 1970’li yıllar tüm bu olumlu gelişmelerin sekteye uğradığı yıllardır. Çalışmamızın bundan sonraki kısmında Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanma süreci ve bu anlamda devreye giren bireysel emeklilik uygulamalarına yer verilecektir.

1980 SONRASI SOSYAL GÜVENLİĞİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

Türkiye’de sosyal güvenliğin temelleri çok partili döneme geçişle birlikte atılmış olsa da refah koşullarının kurumsallaşması ve kısmi anlamda da olsa bir sosyal devlet anlayışından söz edebilmek için 1960’lar sonrasını beklemek gerekmiştir. Sosyal devletin genişleme evresi olarak kabul edebileceğimiz bu aşamanın 1961 Anayasası ile de desteklenmesi, ülkemizde sosyal güvenlik politikalarının katlanarak artmasına yol açmıştır. Bu dönemdeki yapılanmanın temeli, içe dönük kalkınma stratejisine dayanmaktadır (Kara, 2004: 226). Sendikal hakların arttığı, tarım kesimine yönelik ciddi politikaların gerçekleştirildiği ve sosyal güvenliğin bir hak olarak ele alındığı bu süreç ne yazık ki 1970’lerin başlarından itibaren sarsılmaya başlamıştır.

Sosyal hak anlayışındaki daralmanın ilk işaretlerinin ortaya çıktığı 1970’ler tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de refah politikalarının kriz döneminin başlangıç evresi olarak konumlanmıştır. Bu dönemde bir yandan emeğe yönelik baskı ve kontrol mekanizmaları artarken, diğer yandan da esnek birikime özgü politikalar gelişmeye başlamıştır (Topak, 2012:211). Keynesyen korumacı devlet politikaları aşınarak, devletin yaşadığı krize çözüm bulmak anlayışı merkeze konmaya başlamıştır. Böylece özellikle de dünyada egemen olmaya başlayan yeni liberal politikalar doğrultusunda sosyal refah uygulamalarına bir kısıt getirilmesi fikri ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Yaşanan mali krizler karşısında ele alınan en önemli çözüm önerisi, devletin küçültülmesi gerektiğidir.

Dünyadaki yeni liberal politikaların uygulayıcıları İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan iken Türkiye bu sürece Turgut Özal Hükümetleri ile girmiştir. 1974 ve 79 yıllarında yaşanan petrol krizleri, yatırımların azalması, ekonomik büyümedeki yavaşlama ve ithal ikameci sanayileşme politikalarının da etkisiyle Türkiye’de sosyal devlet uygulamaları bir krize girmiştir. Ortaya çıkan tüm değişkenler sonucunda en reel ve negatif çarpıcı değişme, işsizliğin artmasıdır (Buğra, 2011: 28). Temel amacı tam istihdamı gerçekleştirmek olan refah devletinin yüksek işsizlik oranı karşısında krize girmesi kaçınılmaz olmuştur. İşsizlik ve sosyal sigorta/sosyal güvenlik arasındaki negatif ilişki de aşılamaz duruma gelmiştir. İşsizliğin artması beraberinde büyüme oranlarının düşmesini de getirmiştir.

Özellikle de 79 petrol krizinden sonra IMF yardımlarının gelişmekte olan ülkeler açısından yeni bir döneme girmiş olduğu söylenebilir. IMF mali krizden kurtulmak için artık Türkiye’nin serbest piyasa ekonomisini benimsemesi ve ithal ikameci kalkınma modelini terk etmesi gerektiğine dair vurgu yapmıştır (Sallan Gül, 2006:282). Bu sırada da Türkiye’de artan işsizlik oranları, petrol krizleri ile tırmanan dış borçlar ve enflasyonun yükselmesi sonucunda bu durumu düzenlemek üzere IMF uyum programları kapsamında 24 Ocak (1980) kararları devreye sokulmuştur (Buğra, 2011: 198). 24 Ocak kararlarının sosyal devlet uygulamaları bağlamındaki en önemli yönü, dışa açık bir sanayileşmenin öngörülmesidir. İşsizliğin ortadan kaldırılması ve mali krizin aşılması için yeni liberal politikaların kullanılması zorunluluğu adeta IMF tarafından 24 Ocak kararları ile dayatılmıştır. Böylece “1970’lerin ithal ikameci sanayileşme ve birikim modeli, 1980’den itibaren yerini dışa açık büyüme, dünya ile ekonomik bütünleşme ve liberal piyasacı uygulamalara bırakmıştır” (Sallan Gül, 2006: 282). Türkiye’de liberal piyasacı politikalar işleme için önerilen çözüm yolu da devletin üzerindeki sosyal refah harcamalarını kısmasıdır. Sosyal sigorta, emeklilik, sağlık vb. alanlarda var olan devlet desteğinin ortadan kaldırılması ile mali krizin aşılabileceği görüşü giderek yaygınlık kazanmıştır.

Yeni liberal politikalar her ne kadar 12 Eylül 1980 darbe süreci ve 24 Ocak Kararları ile başlamış olsa da 1983 yılında Özal’ın hükümeti kurma süreci ile hız kazanmıştır. Rekabete dayalı, serbest piyasa ekonomisinin temel politika olarak benimsendiği 1983-1987 yılları arası dönem, Özalizm olarak adlandırılmaktadır. Özalizmle birlikte Türkiye hızla neo-liberal küresel ekonomiye

entegre olmaya başlamıştır. Böylece ANAP hükümetinin benimsemiş olduğu serbest piyasa mantığı doğrultusunda refah kurumları ile ilgili bir takım değişiklikler yapılmıştır. 1987 yılında hastanelerin sosyal hizmet veren bir anlayıştan, ticari işletmeler gibi yönetilmesi gerektiği esasına doğru bir eksen kayması yaşanmıştır. Böylece doktorlara hastane karlarından pay verilmesini sağlayan döner sermaye uygulaması başlatılmıştır (Buğra, 2011: 213). Turgut Özal liderliği döneminde refah uygulamalarının kısıtlanması yönünde yapılan uygulamalara rağmen bu dönem devletin çok fazla küçüldüğü bir dönem değildir. Bu yöndeki en ciddi patlak 2001’deki ekonomik kriz sonrası gündeme gelmiştir.

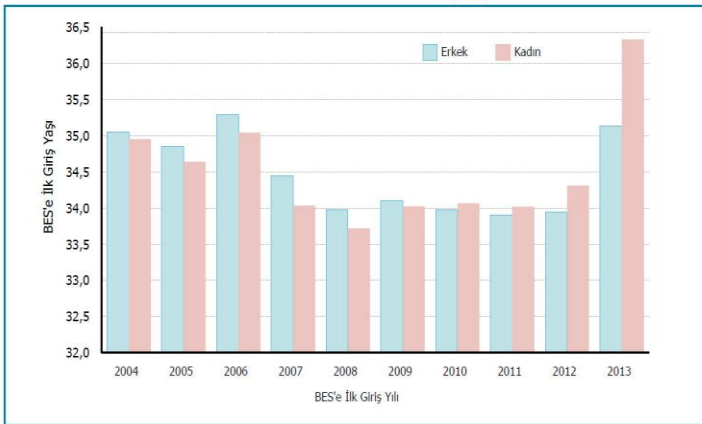
Türkiye’de 1980 sonrası sosyal güvenlik sistemlerinin yapılandırılması konusunda öne çıkan en önemli eğilim, sosyal sigortanın temini konusundaki kamu-özel teşebbüs ortaklığıdır. Sosyal sigorta sistemindeki ilk düzenleme, emeklilik yaşı ile ilgilidir. Türkiye’de emeklilik yaşı 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı kanun ile erkeklerde 60, kadınlarda ise 58 yaşına yükseltilmiştir. Bu tasarıda emeklilik yaşının 2075 yılında her iki cins için de 68 olması öngörülmektedir. İkinci bir düzenleme ise emekli aylıklarının yeniden yapılandırılmasıdır. Prim ödeme gün sayısının artırıldığı bu düzenlemede emekli aylıkları da farklı biçimlerde hesaplanarak, dolaylı yoldan düşürülmeye ya da sabit tutulmaya çalışılmıştır (Özbek, 2006: 348-349). Sosyal sigorta konusunda yaşanan ve neo-liberal serbest rekabet unsurlarına göre belirlenen en önemli adım ise sigorta uygulamalarının devlet koruma ve kontrolünden çıkartılmasıdır. Böylece Türkiye’de gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformlarının öncelikle emeklilik sistemine yönelik parametrik değişimleri içerdiği söylenebilir. Kamusal emeklilik hizmetlerinde liberal uygulamaların etkisiyle yeni dönüşümler başlamıştır. Artık vatandaşların emeklilik ve sigorta işlemlerinde devletin tek başına geleceği garanti altına alma gerekliliği düşüncesi ortadan kalkmıştır. “2003 Eylül ayı itibari ile önceden hayat ve sağlık sigortası olarak faaliyet gösteren on bir sigorta şirketi, bireysel emeklilik kuruluşuna dönüştürülerek, Hazine’den ruhsat almış ve emeklilik yatırım fonu kurmak üzere Sermaye Piyasası Kurulu’ndan (SPK) izin almıştır (Özdemir, 2007:341). Böylece ülkemizde bireysel emeklilik sistemi, yeni dünya düzeninin liberal öğretileri ve serbest piyasa mantığı bağlamında kamu emeklilik programlarının yanında ve kamu sisteminin tamamlayıcısı nitelikte ortaya çıkmıştır. Bireysel emeklilik sisteminin (BES) temelinde yaşlılık ve emeklilik riski karşısında devletle birlikte bireyin kendisinin de sorumluluk üstlenmesi gerektiği anlayışı vardır (Uralcan, 2005: 76).

Gönüllü katılım esasına dayanan bireysel emeklilik sistemi uygulaması, sosyal refah devleti uygulamalarının ve devletin vatandaşını koruma altına alması gerektiği fikrinin son bulduğu görüşünün en önemli göstergesidir.

Bireysel emeklilik sistemi, kişileri uzun dönemli bir birikim sürecine yönlendirerek, emeklilik dönemlerinde yaşam standartlarını koruyabilecekleri bir ek gelir sağlamak amacındadır. Çünkü 1970 sonrası ulusal devletlerin içine girmiş oldukları mali krizler bireyleri, yaşlılık dönemlerindeki refah olanaklarından mahrum bırakmaktadır. Devlet, artık tek başına emeklilik ve yaşlılık riskini üstlenmek taraftarı değildir. Olası riskler karşısında artık bireylerin kendilerinin de tedbir almaları gerekmektedir. Böylece 2000'li yılların başlarından itibaren yürürlüğe konulan bireysel emeklilik uygulaması ile sosyal korumacı devlet anlayışının büyük ölçüde zarar gördüğünü söylemek mümkündür.

Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM) verilerine göre bugün halihazırda 5.112.657 kişi, 35 milyonu aşan bir fon tutarı ile sisteme dahil olmuştur (www.egm.org.tr/weblink/BESgstergeler.htm). Başlangıçta on bir olan bireysel emeklilik aracı şirketlerinin sayısı bugün on sekize yükselmiştir. Diğer yandan 2013 yılı itibari ile sisteme dahil olanlara %25'lik devlet katkısının da sağlanması, vatandaşların uygulamaya yönelik ilgilerini de artırmıştır. Kamu sosyal güvenlik kurumlarının tamamlayıcısı olarak konumlanan bireysel emeklilik sisteminin yasal, kurumsal ve ekonomik dayanakları ise devlet tarafından yapılandırılmaktadır. Bu anlamda Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından hazırlanmış olan aşağıdaki tabloda sistemin yürürlüğe girdiği 2004 yılından itibaren katılımcıların yaş ve cinsiyet temelli dağılımları yer almaktadır.

Tablo 1: Katılımcıların Yıllara Göre Sisteme Giriş Yaş ve Cinsiyet Dağılımı



Kaynak: Bireysel Emeklilik Sistemi Gelişim Raporu 2013, syf 24, EGM 2014

Yukarıdaki tabloda katılımcıların sisteme ilk kez giriş yaptıklarındaki yaşları, katılımcı cinsiyeti ve giriş yılı bilgileri detaylı bir biçimde analiz edilmiştir. Sisteme ilk girişte genel yaş ortalaması, 34.64 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan tablo dikkatli bir biçimde incelendiğinde daha başka önemli bir gelişme dikkat çeker. 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren her bireysel emeklilik sözleşmesi için yüzde yirmi beşlik devlet katkısının sağlanması ile birlikte sisteme olan ilgi artmıştır. Özellikle de herhangi bir sosyal sigorta güvencesine sahip olmayan ev hanımlarının sisteme dahil olma süreci ile birlikte son yıllardaki kadın katılımcı sayısının hızla tırmandığı gözlenmektedir. Vatandaşların giderek artan oranda bu sisteme rağbet göstermeleri, vatandaşların devletin sosyal güvenliğin sağlanması konusunda sosyal politikalar üretmesi kabiliyetine olan güvenlerinin sarsıldığını göstermektedir. Günümüzde her geçen gün sisteme dahil olan katılımcı sayısı hızla artmaktadır.

Tüm dünyada nüfusun artan bir ivme ile yaşlanması, sağlık hizmetlerinin maliyetlerindeki artışlar ve yaşanan ekonomik mali krizler refah devletin sağlamış olduğu ve vatandaşların bir hak olarak gördüğü emeklilik primlerini riske sokmuştur. Uygulanan neo-liberal politikalarla birlikte devletin de serbest piyasa ekonomisi içerisinde rekabet etmesi anlayışının yerleşmesi, bireysel emeklilik uygulamalarının da hızını artırmıştır.

Bireysel Emeklilik Sistemi, koşulları önceden belirlenmiş bir sözleşme çerçevesinde, çalışanların bireysel hesaplarına düzenli olarak yatırılan katkı paylarının emeklilik döneminin başlangıcına kadar etkin bir fon yönetimiyle değerlendirilmesi esasına dayalı organize bir emeklilik sigortası olarak tanımlanabilir (Ergenekon, 1998: 2). Bu programlar sayesinde çalışanlar, üretim sürecinde yer aldıkları zaman diliminde yarattıkları gelirin bir kısmını tasarruf ederek yaşlılık dönemlerinde yaşamlarını belli bir refah seviyesinde sürdürme olanağına sahip olurlar (Şentürk, 2000: 37).

Bireysel Emeklilik Sistemi, fonlama modeline dayanan bir sistemdir. Fonlama modeli esas olarak gelecekte yapılması gereken bir emeklilik harcaması için, çalışma hayatı boyunca düzenli bir karşılık ayrılması ve bu ayrılan karşılığın da ödeme yapma zamanına kadar emeklilik dönemi harcamalarını karşılayabilecek güvenli ve verimli bir şekilde değerlendirilmesine dayanmaktadır. Bu sistemi, dağıtım modelinden ayıran en temel özellik, çalışanların aylıklarından yapılan kesintilerin bir fon havuzunda toplanarak yine kendilerine ödenmesidir. Yani bu sistemde her çalışan yine kendisininin

finansrdr. Dağıtım modelinde ise çalışanlar kendinden önceki grubun finansmanını gerçekleştirmektedirler. Bu açıdan bakıldığında dağıtım modelinde meydana gelen bütçe açıklarının devlete olan yükü, fonlama sisteminde olmayacaktır.

Tüm dünyada sosyal güvenlik alanında yaşanan krizler, aslında ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir. Gelişmiş ülkelerde, yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı hızla artmaktadır. Hızla artan yaşlı nüfusla birlikte, sağlık harcamaları artmakta, diğer taraftan sağlık hizmetlerinde teknolojinin fazla kullanımı, maliyetleri yükseltmektedir. Aile yapısındaki değişmeler, tek ebeveynli ailelerin sayısındaki artış, ailelerin sosyal güvenlik sistemine yüklerini arttırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde tüm bu sorunların yanı sıra, sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların yetersiz kalması, sosyal güvenliğin tüm nüfusu kapsamaması, katkı paylarının düşük olması, kamu açıklarının kapatılmasında sosyal güvenlik fonlarının kullanılması, yüksek enflasyonun emekli aylıklarının satın alma gücünü aşındırması, fonların kötü yönetilmesi, kamu bütçesinden yapılan transferlerin günden güne aşınması, gelir-gider dengesizliği gibi nedenlerle sosyal güvenlik sistemlerinde bir gelişme sağlanamamıştır. Dünyanın çeşitli ülkelerinde "zel emeklilik fonu", "zel emeklilik sigortası", "bireysel emeklilik hesabı", "tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu", "emeklilik sandığı", "munzam sandık", "gönüllü emeklilik tasarrufu programı", "süper emeklilik planı", vb gibi çeşitli adlar altında düzenlenen bu planların ortak özelliği, insanlara, emeklilik dönemindeki gelirlerini takviye edecek ikinci bir gelir kaynağı sağlamaktır (Gülhan, 2007: 50-51).

Bireysel emeklilik sistemine dahil olmak kimi ülkelerde çalışanların tercihine bırakılırken, kimi ülkelerde zorunlu tutulmuştur. Bazı ülkelerde bireysel emeklilik programlarının yükümlülükleri işveren kurum tarafından karşılanmakta, bazı ülkelerde bir grup işveren ya da sendika tarafından stlenilebilmektedir. Yine bazı ülkelerde işyeri sanayi dalı ya da ülke bazında faaliyet gösteren kolektif programların yanı sıra, yetki tanınan sigorta ya da fon yönetim şirketleri de bireysel bazda hizmet verebilmektedir. 1981 yılında bireysel emeklilik sistemine geçen ilk ülke şili'dir. 2000'li yıllara geldiğinde ise Latin Amerika'dan Meksika, El Salvador, Ekvador, Peru, Venezuela, Kolombiya, Bolivya, Uruguay ve Arjantin, Avrupa'dan Hollanda, İsviçre, İsveç, Finlandiya Danimarka, İngiltere, Polonya, Romanya, Macaristan ve Hırvatistan, Asya'dan Kazakistan ve Tayland bireysel emeklilik sistemine geçen ülkeler arasında sayılabilir (Korkmaz, 2007: 64-65).

Türkiye’de gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasıyla oluşturulan bireysel emeklilik sisteminin 4632 Sayılı Kanuna göre amacı; kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek gelir sağlayarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın arttırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulmasını temin etmektir (Uğur, 2004: 154-55). Diğer yandan sistemin yalnızca ekonomik temelli kaygılar taşımadığı söylenebilir. Sistemin kurulması için gündeme getirilen kanun uyarınca sistemin amaçları sosyal ve ekonomik olmak üzere ikiye ayrılabilir. Ekonomik amaçlar yukarıda kısaca özetlenmiştir. Sistemin sosyal amaçları ise kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olma, vatandaşları tasarruf yapmaya özendirmek ve bireysel tasarrufların değerlendirilebileceği yeni alternatifler yaratmak olarak özetlenebilir (Avcı, 2011: 19).

Hayata geçirilen tüm yasal uygulamalarla birlikte diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu üzere ülkemizde de tek ayaklı sosyal güvenlik sisteminin(sosyal güvenlikten beklenen tüm fonksiyonların sosyal güvenlik kurumları ve zorunlu sosyal sigortalar tarafından yerine getirilmesi) çok ayaklı (sosyal güvenlik ihtiyaçlarının çeşitli kamu ve özel kurumlar tarafından karşılanması) sisteme geçiş yapılmıştır (Avcı, 2011: 5-6). 1980’li yıllardan sonra kurumsallaşmaya başlayan çok ayaklı yapı içerisinde ise özel sektöre düşen görevlerin bireysel emeklilik üzerinden gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

Ülkemizde tek ayaklı sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar bir süre sonra sistemi işlemez bir duruma getirmiş ve yapılan reform çalışmaları sonucunda da çok aklı sistem yolu ile bireysel emeklilik sistemi gündeme gelmiştir.

Bireysel emeklilik sistemi bugün için genel olarak ya bir sosyal sigorta ya da yatırım aracı olarak ele alınmaktadır. Keynesyen politikalarla kurumsallaşmış olan sosyal devletin korumacı politikalarının darbe aldığı 1980 sonrası sürecin en önemli ürünü bireysel emeklilik sistemidir. Muhtemel riskler karşısındaki devlet sorumluluğunun transferi olarak kabul edebileceğimiz bu süreç, devletin küçüldüğü, refah politikalarının azaltıldığı ve bunun yerine piyasa esaslı rekabet koşullarının gündeme geldiği bir süreçtir. Devletin egemen olduğu diğer tüm alanlarda olduğu üzere sosyal sigorta sisteminin de özelleştirildiği bu dönemin devletin sorumluluklarının birey-

lere ve özel kuruluşlara devredildiği piyasalaşma sürecinin en önemli göstergesi ise bireysel emeklilik sistemidir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Sosyal güvenlik modern dünyanın icat etmediği ancak modern ulus-devletin dönüşümünün bir evresi olarak sosyal refah devletinin benimsediği bir koruma modeli olmuştur. Devletin tüm yurttaşlarının temel ihtiyaçlarını gidermesine dayanan bu model, 1970'lerin sonlarından itibaren terk edilmeye başlanmıştır. Yeni sağ politikaların yaygınlaşmasıyla birlikte yeni bir sisteme dönüşmeye başlanmıştır. Bireysel emeklilik sistemi böyle bir konjonktürde ortaya çıkmıştır. Devletin artan harcamalarını azaltmak, küresel ekonomik istikrara katkı sağlamak, sistemi daha da liberalleştirmek gibi fikirlerin bir sonucu olarak hayatımıza girmiştir.

Dünyada birçok ülkede uygulanan bireysel emeklilik sistemi Türkiye'de de büyümekte olan devlet tarafından teşvik edilmektedir. Ekonomik krizlerin yoğun ve acı etkilerini birçok kez yaşamış olan bir ülke olarak Türkiye'nin sermaye birikimi, özel sektörün dayanıklılığı ve rekabet gücü yüksek değildir. Dünyadaki değişimlerin etkilerinin olumsuzluklarını azaltabilmek, devletin sosyal güvenlik harcamalarını düşürebilmek için alınan önlemlerden birisi olarak bireysel emeklilik sistemi, yeni bir güvence biçimi olarak sunulmaktadır. Geleceğin garanti altına alınabilmesinin bir formülü olarak kazandığından pay ayırabilecek olan orta ve üst gelir sahiplerine daha çok hitap eden sistem, gelir düzeyi düşük olanlara doğru genişletilmek istenmekte ve hatta bazı sektörlerde zorunlu hale getirilmeye başlanmaktadır. Böylece genel olarak topyekn bir dönüşüm çağında olduğumuzu düşünebiliriz. Sosyal güvenliğin devlete ait bir görev olduğunun terk edilmeye başlandığı, bireylerin kendi geleceklerinin en önemli inşacılarının yine kendileri olduğu bir sistem önümüzdeki yıllarda daha da yüksek sesle dillendirilir olacaktır.

KAYNAKLAR

ARIN, T., (2004), “Refah Devleti- Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu”, *Neo-liberalizmin Tahribatı 2*, Hazırlayanlar. Neşecan Balkan, Sungur Savran, İstanbul: Metis Yayınları.

AVCI, E., (2011), “Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemi ve Bireysel Emeklilik Şirketlerinin Etkinliği”, İstanbul: Beta Yayınları.

BAMBRA, C.,(2007), “Going Beyond Three Worlds of Welfare Capitalism: Regime Theory and Public Health Research, *Journal of Epidemiology&Community*, 61.12.

Bireysel Emeklilik Gelişim Raporu -2013, Emeklilik Gözetim Merkezi 2014.

BUĞRA, A., (2011), “Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika”, İstanbul: İletişim Yayınları.

DEMİRBİLEK, S., (2005), “Sosyal Güvenlik Sosyolojisi”, İstanbul:Legal Yayıncılık.

ERGENEKON, Ç., (1998), “Özel Emeklilik Fonları, Şili Örneği’nden Alınacak Dersler”, İstanbul:İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları.

ESPİNG-ANDERSEN, G.,(1996), “The Three Worlds of Welfare Capitalism”, New Jersey: Princeton University Press,.

GÜLHAN, C., (2007), “Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

KARA, U., (2004), “Sosyal Devletin Yükselişi ve Düşüşü”, Ankara: Özgür Üniversite Kitaplığı.

KORKMAZ, E., (2007), “Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik”, İstanbul: İTO Yayınları.

ÖZBEK, N., (2006), “Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar” Tarih Vakfı ve Emeklilik Gözetim Merkezi, PDF.

ÖZDEK, Y., (2011), “Şirket Egemenliği Çağı- Sosyal Devletten Ceza Devletine”, Ankara: Notabene Yayınları.

ÖZDEMİR, S., (2007), “Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.

SALLAN GÜL, S., (2006), “Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa”, Ankara. Ebabel Yayınları.

ŞENTÜRK, Ş., (2000), “Özel Emeklilik Programları Tanım ve Türleri”, İstanbul: Reasürör Dergisi, Sayı:37.

TOPAK, O., (2012), “Refah Devleti ve Kapitalizm- 2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti”, İstanbul: İletişim Yayınları.

UĞUR, S., (2004), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi, Ankara:Tisk Yayınları, Yayın No: 244

URALCAN, Ş., (2005), “Bireysel Emeklilik Sistemi ve Altyapısı”, İstanbul: Beta Yayınları.

www.egm.org.tr/weblink/BESgostergeler.htm. ERİŞİM: 20.01.2015.