

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2004, C.9, S.2 s.229-256.

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: BİR GENEL REFORM ÇERÇEVESİ

RECONSTRUCTION OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM IN TURKEY: A GENERAL REFORM FRAMEWORK

Yrd.Doç.Dr.Osman BAYRI*

ÖZET

Endüstrileşmiş ülkelerdeki biçimsel (formel) sosyal güvenlik sistemleri, bireylerin ve kurumların sosyal, politik ve ekonomik faaliyetleri içinde önemli rollere sahiptir. Sosyal güvenlikle ilgili olarak, bu ülkelerdeki temel konu, endüstri-ötesi süreçte değişen sosyo-ekonomik-politik koşullar içinde, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğidir (örn. bkz., Borsch-Supan, 2000, a,b; Disney, 2000). Endüstrileşmekte olan ülkelerin biçimsel sosyal güvenlik sistemleri ise, genel olarak, hem kapsam hem de düzenlemeler ve yönetim açısından beklenen başarıyı gösterememiştir (örn. bkz., Guhan, 1994; Iyer, 1993). Bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi ve düzenlenmesinde kültürel, sosyal ve politik yapı ve ilişkiler oldukça önemli olmasına rağmen, sosyal güvenlik sistemleriyle ilgili uzun vadeli reform çalışmaları, genellikle, sadece ekonomik ve teknik özellikler üzerine odaklanmaktadır. Bu çalışma, sözkonusu bu açığı kapatmaya yönelik olarak, gelişme sürecinde bir ülke olan Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ve (yeniden) düzenlenmesi için kapsamlı bir reform çerçevesi oluşturmayı hedeflemektedir.

ABSTRACT

Formal social security systems in industrialised countries have significant roles in the social, political and economic activities of individuals and institutions. In relation to the social security, the main emphasis in those countries is the maintainance of the social security systems within the changing socio-economic-political conditions in the process of the post-industrialisation (see, for example, Borsch-Supan, 2000a,b; Disney, 2000). Formal social security systems in industrialising countries, in general, have not shown the expected success in term of neither coverage nor regulation and administration (see, for example, Guhan, 1994; Iyer, 1993). Although cultural, social and political structure and relationships are significant in the

* Adnan Menderes Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Üyesi

regulations and development of social security systems in those countries, long term reform studies in relation to the social security systems generally focus only on economic and technical aspects. In order to retress this gap, this essay aims to construct a comprehensive reform framework for the development and (re)regulation of social security systems in Turkey as a developing country.

Sosyal güvenlik reformu, emeklilik fonları, gelişmekte olan ülkeler, Türkiye.
Social security reform, pension funds, developing countries, Turkey.

1. GİRİŞ

Ondokuzuncu Yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan biçimsel (formel) sosyal güvenlik programları ve kurumları, Yirminci Yüzyılda, ileri sanayi ülkelerinde çok önemli bir gelişme göstermiştir. Örneğin, modern batı ülkelerindeki sosyal güvenlik sistemleri, nüfusun tamamını sosyal güvence altına almayı amaçlamış ve sosyal güvenlik için oluşturulan fonlar, ekonomi ve finansal sistem içinde önemli bir yere sahip olmuşlardır (örn. bkz. Drucker, 1991; Economist, 1998; Lachmann ve Rösner, 1995). Biçimsel sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkışlarının ve gelişmelerinin toplumların ekonomik, sosyal, kültürel ve politik açıdan dönüşümleriyle paralellik gösterdiği görülmektedir. Örneğin, batı ülkelerinde endüstrileşme ve demokratikleşme hareketleri modernite öncesi (feodal ve/veya patrimoniyal) aile yapısı, cemaat ve devletlerden modern çekirdek aileye, topluma ve devlete geçişle birlikte, biçimsel sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması ve gelişmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, modern sosyal güvenlik sistemlerinin kuruluş ve gelişmelerini, toplumun ve onun siyasi organı olan devletin ekonomik, sosyal, kültürel ve politik açıdan modernleşmesinin bir sonucu ve parçası olarak analiz etmek, sözkonusu sistemler hakkında kapsamlı bir anlayışın gelişimine olanak sağlayabilir.

Benzer şekilde, modernleşmekte olan Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin gelişimini, düzenlenmesini, yönetimini ve organizasyonunu, Türk toplum ve devletinin modernleşmesinin bir parçası olarak ele almak, söz konusu sistemle ilgili kapsamlı bir analiz ve değerlendirme yapılmasına olanak sağlayabilir. Ancak, Türk Modernleşmesi'nin, batı modernleşmesinden farklı özelliklere sahip olduğunu göz önünde bulundurarak (Mardin, 1973; Schmidt, 1974; Trimberger, 1978), Türk sosyal güvenlik sisteminin düzenlenmesi ve gelişimini değerlendirmek gerekmektedir. Örneğin, burjuvazinin ve sivil toplumun gelişimine paralel olarak modernleşen batı ülkelerinde, sosyal güvenlik sistemleri daha genel, eşiklikçi, katılımcı, evrensel, rasyonel ve özerk düzenlemeleri içerirken; tepeden askeri ve sivil bürokratlar tarafından gerçekleştirilen Türk modernleşmesi ise, neo-patrimanial, modernleştiren vesayetçi (modernizing patronage), paternalist ve nepotik sosyo-ekonomik-politik yapı ve örgütlenme şekillerini devam ettirerek, Türk sosyal güvenlik sisteminde kişiselliğe dayalı, eşitliği bozan, rasyonellikten uzak düzenlemelerin yapılmasına neden

olmuştur. Osmanlı devlet yönetiminde ve toplumunda var olan ve devam eden kültürel ve sosyal değerler, normlar ve kurumlar yoluyla Cumhuriyet Dönemi'nde de etkinliğini sürdüren sözkonusu bu sosyo-ekonomik-politik yapı ve örgütlenme şekilleri (örn. bkz. Bianchi, 1984; Bradburn, 1963; Kağıtçıbaşı, 1973), Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'ni önemli ölçüde etkilemesine rağmen, sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılmasına yönelik yapılan önerilerin çoğunda bu tür konulara yer verilmemektedir (Bayri, 2000). Dolayısıyla, bu çalışmanın temel amacını, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin yeniden yapılandırılabilmesi için, ekonomik ve teknik unsurların yanında kültürel, sosyal ve politik etkenleri de dikkate alan, kapsamlı bir reform çerçevesinin belirlenmesi oluşturmaktadır.

2. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

2.1. Tarihsel Gelişim

Osmanlı İmparatorluğu'nda burjuvazinin ve sivil toplumun gelişmemiş olması (Keyder, 1987; Mardin, 1969), asker ve sivil bürokratların devlet yönetiminde ve karar verme süreçlerinde etkin konumda olduklarına işaret etmektedir. Ondokuzuncu Yüzyılın ikinci yarısında ve Yirminci Yüzyılın ilk çeyreğinde, Osmanlı modernleşmesiyle askeri ve sivil bürokratların toplumda ve devlet yönetiminde artan güç ve prestijlerine paralel olarak, kaza ve hastalığa karşı ilk sosyal koruma programlarının, bu kesimdeki kişiler için kurulduğu görülmektedir (Alper, 1997).

Cumhuriyetin ilk yıllarında ulusal ekonominin korunması ve özel sektörün gelişimine yönelik bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bu dönemde, Türk burjuvazisinin ekonomik gelişimi sağlayabilecek kapasite ve nitelikten yoksun olduğu görülmüştür (Rızatepe, 1986). 1930'larda büyüyen dünya ekonomik krizinin de etkisiyle, Türk yetkililerinin ülkeyi endüstrileştirmek için ithal ikamesine dayalı devletçi bir ekonomik yapıyı benimsedikleri görülmektedir. Bu kalkınma girişimi, ekonomik verimlilik açısından yetersiz, politik olarak otoriter bir endüstriyel yönetim şeklini içermekle birlikte (Herslag, 1968; Walstedt, 1980), temel tesislerin kurulmasında, endüstriyel gelişmede ve doğal kaynakların işletilmesinde önemli başarılar sağlamıştır (Okyar, 1979; Tezel, 1994). Bu dönem, devletin yeni kamu iktisadi teşekküllerinin kurulmasında ve özel sektörün desteklenmesinde temel rolü oynadığı, dış borçlanma ve kırsal kesim tarafından sağlanan ucuz emeğin yardımıyla, Türk endüstrisinin yaygınlaşmasının başlangıcı olarak göz önünde tutulmalıdır. Korumacı ekonomik önlemler hükümet politikalarını şekillendirmiş ve emek üzerindeki kısıtlayıcı düzenlemeler endüstriyel gelişimin temellerinden birini oluşturmuştur (Ramazanoğlu, 1985). Sözkonusu bu sosyo-ekonomik-politik durumun bir sonucu olarak, Yirminci Yüzyılın ilk yarısında, askeri ve sivil devlet personeli için sosyal sigorta fonlarının kurulmasına çeşitli kurumlar

bazında parça parça devam edilirken, işçilerle ilgili sosyal güvenlik düzenlemeleri, Ereğli ilçesindeki kömür işçileriyle sınırlı kalmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, kalkınma için dış borçlanma gereksinimine bağlı olarak, Türkiye'nin kapitalist dünya ekonomisine daha güçlü bir şekilde entegrasyonu ve Türk çalışma alanında yeni ortaya çıkan sermaye, emek ve meslek gruplarının talepleri sonucu politik modernleşmeye gidilmiştir. Çok partili politik sisteme geçilmesi ve 1940'ların sonlarından itibaren sendikaların ve derneklerin kurulmasına izin verilmesi, Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun (SSK'nın) kurulması ve 1950'lerde işçiler için sosyal sigorta programlarının oluşturulması gibi düzenlemelerin bu dönemdeki sosyo-politik değişimle bağlantılı olduğu görülmektedir. Meslek gruplarının, burjuvazinin ve yerel seçkinlerin politik alanda göreceli yükselişi, askeri-sivil bürokratik seçkinlerin tekeli sona erdirirken, çok partili sistemin rekabetçiliğiyle bütünleşen sosyo-ekonomik, kültürel geri kalmışlık ülke çapında daha geniş bir klintelistik örgütlenmenin oluşmasına neden olmuşlardır. Bu klintelistik gelişme, politik motivasyona dayalı, ekonomik açıdan verimsiz çok sayıda yatırım projelerinin tekrarlanarak gerçekleştirilmesinde görülebilir (örn. bkz. Okyar, 1979; 1973; Sunar, 1990).

1960'lar yurt dışındaki Türk işçilerinin finansal transferleri ve demokratik uzlaşmanın yardımıyla plânlı ve göreceli yüksek ekonomik gelişmenin gerçekleştirildiği, sosyal sigorta sisteminde yaygınlaşmanın yaşandığı yıllar olmuştur. 1970'lerin başlarında serbest çalışanlar için sosyal sigorta programlarının oluşturulması ve 1976 yılında yaşlılar ve özürllülere minimum düzeyde sosyal yardım sağlamaya yönelik vergilerle finanse edilen emeklilik programlarının oluşturulması, Türkiye'de sosyal güvenliğin yaygınlaşmasına örnek olarak gösterilebilir. Bu dönemde, emeklilik ve diğer sosyal sigorta fonlarının önemli bir bölümü, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için kamu iktisadi teşebbüslerine aktarılmıştır (Carey ve Carey, 1971; Smith, 1968). Ancak, kamu iktisadi teşebbüsleri, bölgesel kalkınma ve endüstrileşmenin çeşitli bölgelere yaygınlaştırılmasının yanısıra patronaj, klintelizm, nepotizm ve paternalizmin bir parçası olarak taşrada oy avcılığı yapma araçlarından birisi olmuştur (Okyar, 1973).

1970'lerin ekonomik krizlerin sonucu ve küresel düzeydeki ekonomik ve politik gelişmelere paralel olarak, 1980 başlarından itibaren, Türk ekonomisi yavaş yavaş ithal ikameci-devletçi, tarımsal bir yapıdan daha çok piyasaya ve ihracata dayalı, endüstriyel ve rekabetçi bir yapıya dönüşmüştür (bkz. Aşıkoğlu ve Ersel, 1993; Nas ve Odabaş, 1988; Uygur, 1995). 1980 ve 1990'lardaki ekonomik, kültürel ve sosyal gelişmelere rağmen, Körfez Savaşı, terörle mücadele ve Gümrük Birliği'nin olumsuz maliyetlerine ilave olarak, patronaj, klintelizm ve nepotizm gibi modernite öncesi özelliklerle ve globalleşmenin getirdiği olumsuzluklarla da bütünleşen kamu yönetiminin ve piyasa ekonomisinin de etkisiyle, Türkiye 1994 ve 2001 yıllarında ağır ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Söz konusu ekonomik krizler, Türkiye'de istihdamın ve dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin gelişimine de olumsuz etkiler yapmıştır. 1980 ve 1990'lardaki

sosyo-ekonomik gelişmelere paralel olarak, 1983 yılında yardıma muhtaç çocukların tek bir çatı altında korunmasına yönelik, Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuş ve yine tarımda bağımsız çalışanlar ile süresiz tarım işçileri için isteğe bağlı sigorta programları oluşturulmuştur. 1986 yılında ise, hükümetin doğrudan yönetimi altında Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fon ve Vakıfları kurulmuştur. 1993'ten itibaren, ihtiyaç halindeki yoksul kişiler için, sağlık hizmetlerinin sunulması (yeşil kart) ve 2001 yılında da, bireysel emeklilik sistemine yönelik düzenlemeler, son yıllarda Türk sosyal güvenlik sistemindeki önemli gelişmeleri oluşturmaktadır.

2.2. Genel Yapı ve İşleyiş

Yukarıda tasvir edilen sosyal güvenliğin tarihsel gelişiminden de anlaşılacağı gibi, Türkiye'de formel sosyal güvenlik sistemi sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigorta programlarından oluşmaktadır. Ancak, sosyal sigorta programları sistemin temelini teşkil etmektedir. Emeklilik ve sağlık sigortası ödemeleri, sosyal güvenlik harcamalarının yaklaşık yüzde 75'ini oluşturmaktadır (ILO, 1995). Dahası, toplam nüfusun yüzde 85'ini kayıt altına alması ve temel sosyal sigorta fonlarının yüzde 99'una sahip olmasıyla, kamu sosyal sigorta programları, sosyal güvenlik sistemi içerisinde çok önemli bir role sahiptir (DPT, 2001a). Şekil 1'de Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin yapısı, sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigorta program ve kurumları ve bu program ve kurumların yönetim ve gözetimi şematik olarak gösterilmektedir. Bireylerin ve kurumların katkıları, sosyal güvenlik kuruluşları aracılığıyla, sosyal güvenlik yardımlarından ve hizmetlerinden yararlanan bireylere sunulmaktadır.

Üç kamusal sosyal sigorta kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Serbest Çalışanların Sosyal Sigorta Kurumu (Bağ-Kur) ve Askeri-Sivil Memurların Emeklilik Fonları Kurumu (Emekli Sandığı) sırasıyla işçi, serbest meslek sahibi ve askeri-sivil memurların temel sosyal sigorta programlarını yönetmek için ülke çapında örgütlenmişlerdir. SSK, emeklilik programları dahil, kamu ve özel sektördeki ücretli işçiler, tarım işçileri, isteğe bağlı sigortalılar ve onların aile bireyleri için kamu sosyal sigorta programlarını yönetmektedir. Bağ-Kur, sanayi ve hizmet sektöründeki serbest çalışanların yanında, tarımda serbest çalışanlar ve isteğe bağlı sosyal sigorta programlarının işletilmesinden sorumludur. Emekli Sandığı, sivil ve askeri personelin emeklilik programlarını yürütmekle birlikte, minimum emeklilik yardımlarının (65 yaş aylığı) dağıtımından sorumludur.

Türkiye'de genellikle vakıf şeklinde kurulan mesleki sosyal sigorta programları, temel ve ilave programlardan oluşmaktadır. Bazı özel bankaların, sigorta şirketlerinin ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin 1965'ten önce sadece kendi çalışanları için kurmuş oldukları temel mesleki emeklilik programları, temel sosyal sigorta fonları toplamının yaklaşık yüzde birini oluşturmaktadır. Bazı bankalar ve devlet kurumları, büyük holdingler, Ordu (Oyak), ilkokul öğretmenleri (İlksan) ve kömür işçileri (Amele Birliği) tarafından veya onlar için kurulan ilave programlar, mensuplarına daha

Temel sosyal sigorta ve ilave sosyal koruma programlarının dışında kalan sosyal güvenlik harcamaları, kimsesiz çocukların korunması (Çocuk Esirgeme Kurumu), sağlık hizmetleri (yeşil kart), ihtiyaç halindeki yaşlılar için minimum emeklilik programlarından oluşan sosyal yardımlar, bakım hizmetleri (Huzur Evleri) ve Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonları (SYDTF) arasında paylaşılmaktadır. Yaşlılara sosyal yardım programı, 65 yaş üstündekilere minimum düzeyde bir emeklilik yardımı sağlamaktadır. 1999 yılı başında, toplam nüfusun 6.5 milyonunu oluşturan bu kesimdeki kişilerin yaklaşık bir milyonu bu aylıktan yararlanmaktadır (Emekli Sandığı, 2003; DPT, 2001b). Yeşil kart, 11 milyondan fazla kişiye sağlık hizmetlerine ücretsiz ulaşabilme olanağı sağlamaktadır (DPT, 2002).

Yukarıda belirtilen önemli tarihsel ve yapısal gelişmelere rağmen, bugüne kadar Türkiye'de henüz kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi kurulamamıştır. Devlet kurumlarının iyimser tahminlerine göre, temel sosyal sigorta programları toplam nüfusun yüzde 85'ine sosyal güvence sağlamaktadır (DPT, 2002; SSK, 2001). Ancak, işçi ve serbest meslek sahiplerinin sosyal sigorta programlarına yapılan ve yapılacak katkıların tahsilinde önemli ölçüde eksikliklerle ve güçlüklerle karşılaşılmasından dolayı, Türk sosyal sigorta sisteminin temel başarısızlıklarından birisi, söz konusu programlara kayıtlı nüfusa emeklilik ve sağlık hizmeti sağlanamamasında aranmalıdır. Örneğin, Bağ-kur'a kayıtlı sigortalılardan yüzde 26'sı hiç sigorta primi ödememekte; sadece yüzde 17'si ise düzenli olarak, sigorta primlerini ödemektedir (Bağ-kur, 2001). Sonuç olarak, programların çoğu, işçi işveren ilişkilerinin açık şekilde olduğu, işgücünün düzenli ve istikrarlı olduğu, sanayi ve hizmet sektörlerinde işgücünün örgütlendiği, kamu kurumlarındaki işçi ve memurlarla, büyük özel sektör çalışanlarını kapsamaktadır. Tarımda çalışanların büyük bölümü, tarım dışı kırsal nüfus, kentlerdeki kayıt dışı sektör sosyal sigorta kapsamı dışındadır.

Diğer taraftan, sosyal sigorta programlarının yönetimleri, minimum emeklilik yaşının kaldırılması, gecikmiş prim alacakların affı, toplanmış fonların amaç dışı ve verimsiz kullanımı, süper emeklilik, borçlanma vb. patronajcı, klintelistik, nepotik ve popülist yaklaşımlar ve düzenlemeler sonucunda, katkılar ile aylıklar arasındaki dengeyi kurmakta ve sosyal sigorta sistemini, aktüeryal temeller üzerinde tutmakta başarısız kalmışlardır. Örneğin, işçilerin emeklilik programlarındaki emeklilik yaşı, seçmenlerle kurulan politik patronaja, klintelizme ve popülizme bağlı olarak 1969 ve 1992 yıllarında kaldırılmış ve sosyal sigorta programları için uzun süre herhangi bir minimum emeklilik yaşı belirlenmemiştir. Böylece, birçok sigortalıya kırklı yaşlarda emeklilik hakkı kazandırılmıştır (SSK, 1996; ILO, 1995; 1972). Dahası, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre, işçilerin emeklilik programlarında 5000 iş günü, bazı koşullarda 3600 iş günü gibi, kısa katkı süreleri emekliliğe hak kazanmak için yeterli sayılmıştır. Erken emeklilik, kısa katkı süreleri ve göreceli artan hayat beklentisine bağlı olarak, 1990'larda sistem destek oranı (katkı yapanların aylık alanlara oranı) bütün kamu ve mesleki emeklilik programlarında 2'ler düzeyine inmiştir (DPT, 2001a). Sonuç olarak, başlangıçta kısmi fonlama sistemine dayalı olarak

kurulmuş olan ve kendi kendini finanse eden Türk Emeklilik Sigorta Programları, önce dağıtım sistemine dönüşmüş ve 1990'larda da katkıların (sigorta primlerinin) aylık ödemelerine yetmemesi nedeniyle, kısmen vergilerle finanse edilen programlar haline gelmişlerdir. Ülkenin göreceli genç bir nüfusa sahip olması ve emeklilik programlarının henüz olgunlaşmamış olmalarına rağmen, emeklilik programları, 1970 ve 1980'lerde finansal açıklarla çalışmış, 1990'larda da finansal krizlerle karşılaşmışlardır.

Sosyal güvenlik sisteminin sorunları, sosyal sigorta sistemindeki finansal krizlere paralel olarak, 1990'larda güncellik kazanmış; çeşitli panel, sempozyum ve konferansların gündemini oluşturmuş ve basında popüler konular arasında yer almıştır (örn. bkz. Hak-İş, 1997; Hazine Dergisi, 1996; TİEC, 1997; 1996; 1992; 1991; TOBB, 1993). 1999 Eylül'ünde gerçekleştirilen sosyal sigorta düzenlemeleri, minimum emeklilik yaşını yeniden programlara ekleyerek, katkı oran ve düzeylerini artırarak ve katkı yapmaktan kaçınmayı önleyici tedbirleri sıkılaştırarak, emeklilik sistemini yeniden aktüeryal temeller üzerine yerleştirmeyi ve finansal açıkları azaltmayı hedeflemiştir. Ancak, bu güncel sorunlara yönelik düzenlemelerin dışında, sistemin daha kapsamlı ve uzun dönem hedefler göz önünde bulundurularak düzenlenmesi gerekmektedir. Çünkü, sosyal güvenlik kurumlarının yönetimi ve organizasyonu ile sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal sigorta programlarındaki anormallikler, çelişkiler, adaletsizlikler ve verimsizlikle ilgili sorunlar halen devam etmektedir. Örneğin, aylıkların yeterliliği, yoksulluğun önlenmesi, mikro-ekonomik olumsuzlukların azaltılması, kuşaklararası adalet, risk paylaşımı, tasarruf, verimlilik ve etkililik gibi konular, sosyal güvenlik sistemlerinde daha ileri düzeyde reform yapılmasının gerekli olduğunu göstermektedir.

3. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM GEREKLİLİĞİ VE YAPILABİLİRLİĞİ

Sosyal güvenlik sistemlerinde reform gerekliliğini ve yapılabiliğini kapsamlı bir şekilde değerlendirebilmek için, hem küresel hem de yerel düzeyde sosyo-ekonomik-politik gelişim ve düzenlemeleri analiz etmek ve değerlendirmek gerekmektedir. Örneğin, küreselleşmeye paralel olarak, sosyal güvenlik ve emeklilik harcamaları, kamu finansmanının önemli yüklerinden biri haline gelmiştir (örn. bkz., Borsch-Supan, 2000a,b; Disney, 2000; Economist, 1998; James ve Palacios, 1995). Yine, küreselleşme nedeniyle, emeğin vergilenmesine alternatifler bulmak gittikçe zorlaşmaktadır. Çünkü, sermayeyi vergilemeye çalışmak finansal fonların başka ülkelere yönelmesine neden olacaktır. Eğer sosyal güvenlik sistemleri, sıkı şekilde her ülkenin kendi düzenlemeleri ile sınırlı tutulursa ve Avrupa Birliğinde olduğu gibi emeğin serbest dolaşımı güvence altına alınırsa, dünya çapında artan hareketlilik ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin çeşitli sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaya devam edecektir. Bu nedenle, bir

devletten başka bir devlete göç ettiklerinde, insanların sosyal güvenlik haklarının korunabilmesi için, ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin ivedilikle koordine edilmesi gerekmektedir. Sonuç olarak, yaşlanan nüfus, küresel rekabet, emeğin ve sermayenin hareketliliği gibi değişen koşullara bağlı olarak, pek çok ülkede sosyal güvenlik ve emeklilik sistemlerinin reformu gerekmektedir (örneğin bkz. Agulnik ve Barr, 2000; Blake, 2000; Disney, 2000; Economist, 1998; Espina, 1996; Euzeby, 1989; Fazio ve Riesco, 1997; Gruant, 1990; Guhan, 1994; Jenkins, 1992; Maydell, 1994; Zavvos, 1994).

Yukarıdaki görüşlerden hareketle, küreselleşme hareketleri ve Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği gibi belirleyici ve sınırlayıcı dışsal etkenler, Türk sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ve yeniden yapılandırılmasında gözönünde bulundurulmalıdır. Yerel düzeyde, Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısındaki değişim devam etmekte ve dolayısıyla biçimsel sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamının genişlemesi ve reformu zorunluluğu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Endüstrileşme ve kentleşme gibi nedenlerden dolayı, aile ve nüfus yapısının değişmesine bağlı olarak, Türkiye'de yaşlıların biçimsel olmayan (informel) yollardan korunması; köyden destek ağlarının ve geniş ailelerin rolü yavaş yavaş azalmaktadır. Geniş aileler gittikçe küçülmekte ve artan bir şekilde sosyal güvenlik fonksiyonlarını yerine getirememekte veya getirmek istememektedirler. Ayrıca, Türkiye'de sosyal güvenlik organizasyonlarının henüz tüm nüfusu kapsayacak düzeye ulaşmamış olmasına ve Türk sosyal güvenlik harcamalarının toplam milli gelirin sadece yaklaşık yüzde 8'ini oluşturmasına karşılık (DPT, 2001a), OECD üyesi Avrupa ülkelerinde bu rakamın yüzde 25'ler düzeyinde olduğuna bakıldığında (SSHIRP/B/D6, 1999), Türkiye'de sosyal güvenliğin gelişimi için bir potansiyelin olduğu gözlemlenebilir. Dolayısıyla, kapsam açısından en önemli gerekliliklerden birisi, sistemin sadece organize emek gibi ayrıcalıklı sınıflara değil, bütün nüfusa sosyal güvence sağlamasıdır.

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin kapsam ve kalite açısından gelişim potansiyeli ve gerekliliğiyle birlikte, endüstrileşme, kentleşme, milli gelir artışı, maaş ve ücretlerin milli gelir içindeki payı, finansal yapı ve politikalar, istihdam ve demografik yapı gibi, Türkiye'nin sosyo-ekonomik-politik gelişimiyle ilgili özelliklerin, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin geleceği açısından dikkate alınması gerekmektedir. (örn. bkz. Bulutay, 1995; Dilik, 1992; Ergenekon, 1998; Karluk, 1996; OECD, 1999; 1997; Uygur, 1995). Örneğin, ekonomik açıdan bakıldığında, Türkiye'de 1965-1998 yılları arasında, kişi başına düşen reel milli gelir yıllık olarak sadece yüzde 2,1 artmıştır. Reel milli gelir, ortalama olarak, 1980'lerde yüzde 5,4 1990'larda yüzde 3 artmıştır. Bu durum, ekonomik büyümenin istihdamı artırmaya yeterli olmadığına işaret etmektedir. Özellikle 1980'lerin başlarından itibaren, Türkiye'nin ekonomik yapısı tarımdan tarım dışı sektörlerimize doğru önemli ölçüde bir gelişme göstermesine rağmen, (Karluk, 1996; Sanver, 1989), tarımsal nüfusun toplam nüfusa oranı hala yüzde 40'lar gibi, yüksek bir düzeydedir ve bu sektör toplam milli gelirin sadece yüzde 15'i gibi, düşük bir payına sahiptir. Dolayısıyla, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin temel

sorunlarından birisi, toplam nüfusun yüzde kırkları düzeyindeki geleneksel üretim ve hayat tarzını devam ettiren geniş bir tarımsal nüfusun varlığından kaynaklanan modern-biçimsel sosyal sigorta programlarına katkı yapmaya karşı varolan, sosyo-kültürel direniş ve ekonomik yetersizliktir (DPT, 2000). Bu nedenle, Türk tarımsal nüfusunun büyük bir bölümü, bağımlı olarak koruma altında, katkısız minimum emeklilik ve sağlık programlarından yararlanmakta veya henüz hiçbir sosyal sigorta ve yardım programının kapsamında yer almamaktadır. Kırsal nüfusun hacim itibariyle dağınık, mesleki olarak muğlak, yönetsel olarak erişim güçlüğü içinde olması; emek piyasasının yüksek oranda bağımsız çalışan, istikrarsız ve düzensiz ücret işçiliğinden oluşması; eğitim, meslek, gelir ve bölgeler açısından çok önemli sosyo-ekonomik eşitsizlik ve dengesizliklerin bulunması (Bulutay, 1995); kentsel kayıtdışı sektörlerin yaygınlaşması, sosyal güvenliğin gelişiminde ve sosyal güvenlik ihtiyacının belirlenmesinde önemli güçlükleri oluşturmaktadır.

Yukarıda belirtilen ekonomik ve yapısal sorunların dışında, mevcut Türk Sosyal Güvenlik Sistemi verimsiz, karmaşık ve parçalanmış bir karakter göstermektedir. Söz konusu, verimsizlik, karmaşıklık ve parçalanmışlık, sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal sigorta programları ve kurumları içinde ve arasında olduğu kadar, bu programların ve kurumların yönetimi, denetimi ve gözetiminde de mevcuttur. Örneğin, vergi ve fonlara dayalı karşılıksız sosyal yardım ve hizmetlerden olan çocukların korunması, minimum emeklilik aylıkları (65 yaş aylığı), sosyal dayanışma ve yardımlaşma fonları ve sağlık hizmetlerinin yönetilmesi (yeşil kart), kontrol ve denetimi verimsizlik, karmaşa ve parçalanmışlık arz etmektedir. Tek bir çatı altında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde koordinasyon ve yürütülmesinde yarar görülen bu yardım ve hizmetler; Başbakanlık, Emekli Sandığı, Devlet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Benzer verimsizlik, karmaşıklık ve parçalanmışlık sosyal güvenliğin ikinci basamağını oluşturan, sosyal sigorta program ve kurumlarının yönetimi, denetimi ve gözetiminde de görülmektedir. Emeklilik ve sağlık programlarının düzenlenmesinde ve yürütülmesinde açık bir ayırım gözetilmemekle birlikte, sanayi ve hizmet sektörü işçileri, tarım işçileri, işçiler için isteğe bağlı sigortalılık, serbest meslek sahipleri, tarımda serbest çalışanlar, serbest çalışanlar için isteğe bağlı sigortalılık ve memurlar için ayrı ayrı düzenlenen sosyal sigorta programları içinde ve arasında nicelik ve nitelik açısından önemli farklılıklar ve tutarsızlıklar mevcuttur. Dahası, sosyal sigorta program ve kurumlarının yönetimi, denetimi ve gözetimi Bakanlar Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı arasında paylaşılmış ve kurumların kendi yönetimlerinin doğrudan hükümet yönetimi altında olması nedeniyle, ilgili tarafların, sosyal sigorta sisteminin karar verme, kontrol ve gözetim sürecine doğrudan katılımı yeterli değildir. İlave ve tamamlayıcı nitelikteki mesleki sosyal fonların (Oyak, Banka Sandıkları, İlksan, Amele Birliği, holdinglece kurulan sandıklar) ve bireysel emeklilik fonlarının düzenlenmesi, yönetimi, denetimi ve gözetiminde de karmaşıklık ve parçalanmışlık mevcuttur. Örneğin, ilave ve tamamlayıcı mesleki sosyal

fonların kendi aralarında norm ve standart birliğinin sağlanması, ve bu fonların bireysel emeklilik fonlarıyla ilişkisinin kurulması için, kanuni düzenleme gerekliliği vardır.

Mevcut Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin temel başarısızlıklarından biri de, sosyal sigorta ve sosyal yardım programları ile sosyal hizmetlerin düzenlenmesindeki parçalanma ve bu program ve hizmetler ile yönetim ve organizasyonları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği olarak gösterilebilir. Bunun sonucu olarak, benzer ve birbiriyle bağlantılı işlerin farklı devlet kurumları arasında tekrarından kaynaklanan yönetsel verimsizlik ortaya çıkmaktadır. Örneğin, bu durum, sosyal sigorta kurumunda 8 milyona yakın aktif sigortalı ve emekli için, yaklaşık 25 milyon sigorta numarası verilmesinde, aynı bakanlığa bağlı olmakla birlikte, SSK'nın ve Bağ-Kur'un birbirinden farklı bilgisayar ağı ve kayıt sistemi kurmalarında görülebilir. Sosyal sigorta sistemindeki düzenlemelerin yetersizliği ve tutarsızlığı nedeniyle, sosyal sigorta programlarına katkı yapmaktan kaçınan birçok kişi, sosyal yardım programlarından ve hizmetlerinden yararlanabilmekte ve sosyal sigorta programlarından yararlanan birçok hanehalkı, sosyal yardımlara da başvurabilmektedir (bkz. Hazine, 1996). Ayrıca, böyle bir sistem içerisinde, herhangi bir sosyal sigorta sistemine katkı yapmaktan kaçınan kişiler, sigortalı yakını olarak, emeklilik ve sağlık yardımlarından dolayı şekilde yararlanabilmektedirler. Dahası, doğrudan hükümet kontrolü altındaki Sosyal Dayanışmayı ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonları, evrensel ve biçimsel olarak tanımlanmış insan ihtiyaçlarından ziyade, ayrımcı, kayırmacı, kişilerarası ve biçimsel olmayan (enformel) ilişkilerle devlet mekanizmasına ulaşabilme üzerine temellendirilmiştir (Bayri, 2000).

Her ülkenin sosyal güvenlik sistemi, o ülkenin ekonomik ve sosyal koşulları, farklı görüşleri, kurumları, inançları ve değer yargılarınınca şekillendirilmekle birlikte; nelerin, ne zaman hangi ülkelere uyarlanabileceği ile ilgili farklı sistemlerin karşılaştırılmasından öğrenilecek sayısız tecrübe ve olanak mevcuttur. Bu nedenle, aşağıda önerilen Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Reform Çerçevesi, hem Türkiye'nin ulusal koşullarının dikkate alınmasının, hem de Almanya ve İngiltere gibi, çeşitli batı ülkelerinin sosyal güvenlik sistemleriyle zımni olarak karşılaştırılmasından sağlanan, tecrübe ve görüşlerden yararlanılmasının bir sonucudur. Ancak, çeşitli kamu kurumlarından elde edilen verilerin karmaşıklığı, genel olarak yetersizliği ve toplanan verilerin daha ileri düzeyde eleştirel bir değerlendirmeye gereksinimi nedeniyle, aşağıda önerilen reform çerçevesi detaylı-rakamsal bir sentezi kapsamamaktadır.

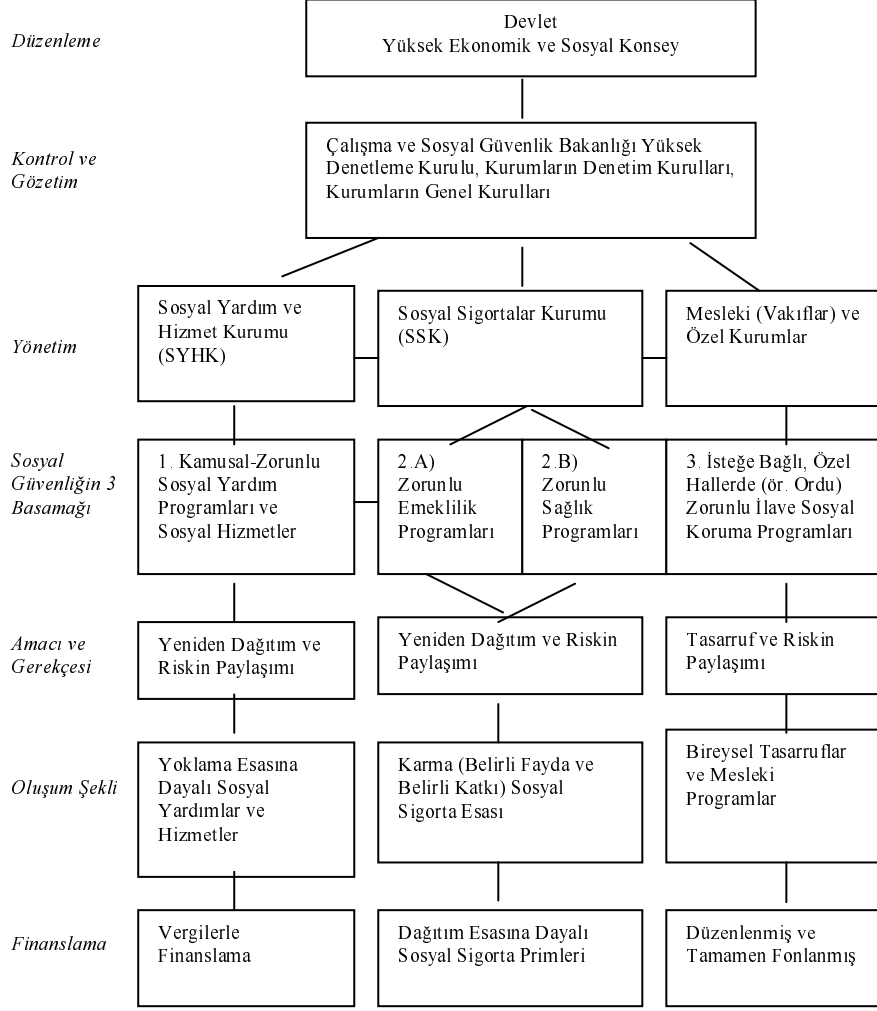
4. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ İÇİN BİR REFORM ÇERÇEVESİ

Yoksulluğun önlenmesi, değişen sosyo-ekonomik koşullara uyum sağlanabilmesi ve tasarrufların artırılabilmesi açısından, bütün kamu, mesleki ve özel organizasyonların katılımıyla gerçekleştirilen çok basamaklı sosyal güvenlik sistemlerinin, tek basamaklı sosyal güvenlik sistemlerine göre, çeşitli avantajlara sahip oldukları görülmektedir (John ve Willmore, 2001; Schwartz, 1995). Örneğin, belirli katkı programları, iyi bir tasarruf mekanizması oluştururken, yoksulluğu önlemek açısından yetersizdirler. Belirli fayda programları ise, yoksulluğu önlemede daha başarılı olmalarına karşın, tasarruf ve dolayısıyla istihdam artışını teşvik etmemektedirler. Belirli katkı ve belirli fayda programlarının avantaj ve dezavantajları gözönünde bulundurulduğunda, belirli bir fayda sağlamakla alt gelir gruplarını hedefleyen, çok basamaklı sosyal güvenlik sistemleri hem uzun hem de kısa dönemde yoksulluğu başarılı bir şekilde önlerken, maliyetleri düşürebilir ve uygun bir tasarruf mekanizması sağlayabilir (Schwartz, 1995). Ayrıca, sistemin fonlanmış kısmında biriken sermaye, toplamda kazanç oranlarını artırırken ücretlerin yükselmesi, verimlilik artışı yaratabilir.

Mevcut Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, (1) kamu finansmanına dayalı temel koruma; (2) vergi avantajı sağlayan kazanç dayalı zorunlu sosyal sigortalar; (3) zorunlu ve isteğe bağlı mesleki ve bireysel sosyal güvenlik tasarrufları olmak üzere üç basamaklı bir sistemden oluşması nedeniyle, yukarıda belirtilen çoklu sosyal güvenlik sistemine uyum göstermektedir. Bu duruma paralel olarak, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin yeniden yapılandırılması için önerilen reform çerçevesi de, sistemdeki karmaşıklık, parçalanmışlık, verimsizlik, adaletsizlik vb. sorunların çözümü amacıyla yönelik olarak, sosyal güvenlik sisteminin üç temel fonksiyonu olan yeniden dağıtım, sosyal sigorta ve tasarruf üzerine odaklandırılmıştır (bkz. şekil 2).

Karşılıklı bağımlıları nedeniyle sosyal yardım, sosyal hizmet ve sosyal sigortalardan oluşan birinci ve ikinci sosyal güvenlik basamakları, temel ve zorunlu programlar olarak dizayn edilmişlerdir. Zorunlu kamu sosyal sigorta programları, gelecekteki gereksinimleriyle ilgili miyopik olabilecek veya vergilerle finanse edilen sosyal yardım ve hizmetlere ya da aile içi korumacılığa dayanma beklentisi olabilecek bireyleri, sosyal sigorta kapsamına alma konusunda önemlidir. Böylece, zorunlu sosyal sigorta programları, temel olarak vergilerle finanse edilen kamu sosyal güvenlik programlarının yükünü hafifletecektir. Birinci ve ikinci basamak sosyal güvenlik programlarının temel gerekçelerinden biri, farklı insan grupları ve kuşaklar arası uzun dönem yeniden dağılımı sağlamasıdır. Yeniden dağılım mekanizması, hiç tasarruf yapamayan ve yaşamları süresince düşük gelire sahip olan veya ihtiyarlığında yoksulluktan kaçınabilecek yeterlilikte tasarruf yapamayan bireyleri korumayı amaçlar. Önerilen genel reform çerçevesinde, her bir basamağın yeniden yapılandırılması aşağıda sırasıyla açıklanmaktadır.

Şekil 2: Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Genel Reform Çerçevesi



4.1 Sosyal Güvenliğin Birinci Basamağı

– Sosyal Yardımlar ve Hizmetler

Sosyal güvenliğin bu ilk basamağı, insanları aşırı yoksulluktan korumaya yönelik, yeniden dağılımı amaçlayan, kamu yönetim ve gözetiminde vergilerle finanse edilen, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerdir. Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin bu ilk basamağı, çocukların korunması, düşük gelir grupları için temel sağlık hizmetleri (yeşil kart), Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, minimum emeklilik (yaşlılık aylığı), yaşlılar ve sakatlar için bakım hizmetleri (huzur evleri) ve doğal afetler için sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Ancak,

sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yönetim ve denetiminde parçalanmışlık, karmaşıklık ve koordinasyonsuzluktan kaynaklanan verimsizlik ve adaletsizlikler görülmektedir. Örneğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sosyal yardım ve hizmetlerin yönetim ve denetiminden sorumlu değildir. Sözkonusu bu yardım ve hizmetler Başbakanlık, Emekli Sandığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Bakanlığı ve yerel yönetimler (valilik ve kaymakamlıklar) tarafından ayrı ayrı yönetilmekte ve denetlenmektedir. Ayrıca, sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin, etkin bir kayıt sistemi ve koordinasyon mevcut değildir. Dolayısıyla, sosyal yardım ve hizmetlerin dağıtımında yoklama esasını benimsenmekle birlikte, düşük gelir grupları için sağlık hizmetleri (yeşil kart), sosyal yardımlaşma ve dayanışma fonları ve minimum emeklilik arasında düzenleme ve yönetim açısından, açık bir bağlantı mevcut değildir (Bayri, 2000).

Bu durum, farklı sosyal yardım programları ve hizmetleri arasındaki tutarsızlıkları, parçalanmışlığı ve karmaşayı minimize ederken verimlilik, etkililik ve adaleti sağlayacak şekilde, bütün sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin harcama kayıtlarının istihdamla bağlantılı şekilde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı bir Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumu (SYHK) tarafından yürütülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. SYHK'nin kurulmasının en önemli gerekçesi, vergi, tapu ve nüfus idareleriyle iletişimli ve eşgüdümlü şekilde, tek bir istihdam ve sosyal güvenlik numarası altında, tüm nüfus hakkında bireysel kayıtları güncel olarak tutmaktır. Böylece, ulusal bir sosyal güvenlik bilgi sisteminin oluşturulması, sosyal sigorta, sosyal yardım, sosyal hizmetler, istihdam ve vergileme alanlarında organizasyonların ve politikaların gelişimini sağlamaya yardım edecektir. Böyle bir organizasyon ve düzenleme, emek piyasasının niteliği ve niceliği hakkında bilgi sağlanması; sosyal güvenlikle istihdam bağlantısı; informel (kayıt dışı) sektörün gözetimi ve kontrolü; sosyal sigorta programlarına katkı yapmadan kaçınmanın önlenmesi; sosyal yardımlar ve sosyal sigorta programları ve sosyal hizmetler arasında gerekli bağlantıların kurulması; Sosyal Sigorta Kurumu (SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un bileşimi) ile Sosyal Yardım ve Hizmet Kurumu (SYHK) arasında eşgüdümün sağlanması; bütün nüfusu sosyal güvenlik kapsamı içine alacak, sosyal yardım ve sigorta programlarının avantajlarından yararlanılması gibi, pek çok amaca hizmet edebilir.

4.2 Sosyal Güvenliğin İkinci Basamağı

– Sosyal Sigorta Sistemi

Sosyal güvenliğin bu ikinci basamağı, temelde katılımcıların katkılarıyla finanse edilen, hem emeklilik hem de sağlık için, zorunlu sosyal sigorta programlarından oluşmaktadır. Türk Sosyal Sigorta Sistemi'nde verimliliği, etkinliği, ekonomikliği, adaleti ve hesap verilebilirliği geliştirmek için, iki temel reformun yapılması gerekli görünmektedir. İlk olarak, emeklilik ve sağlık sigorta programlarıyla, sağlık hizmetlerinin ülkenin sosyo-ekonomik-politik yapısına; aktüeryal ve finansal dengelere göre,

yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. İkinci olarak, sosyal sigorta programlarını yöneten sosyal sigorta kurumlarının (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı), tek bir sosyal sigortalar kurumu (SSK) çatısı altında birleştirilmesi ve ilgili tarafların sisteme yakından entegrasyonu ile kurumun özerkliği, verimlilik, etkinlik ve hesap verilebilirlik açısından sağlanmalıdır. Türk Sosyal Sigorta Sistemi'nin bu iki temel konuda yapılması gerekli görülen reformları aşağıda kısaca açıklanmaktadır.

4.2.1 Sosyal Sigorta Programlarının Yeniden Düzenlenmesi

Sosyal sigorta programlarına ilişkin yapılması gereken düzenlemeler, üç grupta toplanabilir. İlk olarak, toplanan fonlarının amacına ve gerekliliklerine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda verimliliğin, etkinliğin, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması için, emeklilik sigorta programlarının sağlık sigorta programlarından ve sağlık sigorta programlarının da sağlık hizmetlerinden, açık bir şekilde ayrıştırılması gerekmektedir. İkinci olarak, işçiler, tarım işçileri, isteğe bağlı sigortalı işçiler, serbest meslek sahibi, tarımda serbest çalışanlar, isteğe bağlı sigortalı serbest çalışanlar ile memurlar gibi kişilerin statülerine göre oluşturulan sosyal sigorta programları içinde ve arasında var olan adaletsizlik ve tutarsızlıkların önlenmesi için, aktüeryal dengelere dayalı bir düzenlemeye gidilmelidir. Üçüncü olarak, programların aktüeryal temeller ve finansal dengelere göre yürütülebilmesi için, emeklilik yaşının kaldırılması, borçlanarak emeklilik, gecikmiş primlerin affı, süper emeklilik gibi patronaj, klintelizm, paternalizm ve popülizme dayalı değişikliklerin ve uygulamaların önlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

Dağıtım sisteminden fon sistemine geçişteki transfer maliyeti, sosyal sigorta ve yardım programlarının henüz tüm nüfusu kapsamamış olması, göreceli genç bir nüfusa sahip olunması, programların kısmen vergilerle finanse edilmesi ve Türkiye'nin sosyo-kültürel yapısı dikkate alındığında, yeniden gözden geçirilmiş bir dağıtım sistemi, Türk emeklilik sistemi için en uygun seçenek olarak görünmektedir. Dağıtım (fonlanmamış) sisteminden fonlanmış emeklilik sistemine geçilmek istenmesi halinde, önemli bir transfer sorununun çözümlenmesi gerekmektedir. Çünkü, dağıtım (fonlanmamış) sisteminde emeklilerin aylıkları halen çalışan nüfusun yapmış olduğu katkılarla ödenmesi nedeniyle, sistem yeterince insanın çalışması ve emekliler için yeterince katkı yapmalarını gerektirmektedir (örn. bkz. Blake, 2000). Eğer dağıtım (fonlanmamış) sisteminden fonlanmış emeklilik sistemine geçilirse, çalışanların katkıları, aylıklarının ödenmesi yerine bir fona yatırılacaktır. Ancak, fonlanmamış programlardaki mevcut emeklilere halen ödeme yapılması zorunluluğu nedeniyle, fonlanmış bir sistemin başlangıç transfer açığı oluşturacaktır. Bu transfer açığının ilave vergileme veya borçlanmayla finanse edilme zorunluluğu ortaya çıkacağından, gelecek nesil çalışanları, biri kendi emeklilik fonları için yapacakları direkt katkı ve diğeri önceki nesillerin aylıklarının ödenmesi için ilave vergi olmak üzere, kendi emeklilikleri için iki kez ödeme yapmak zorunda olacaklardır. Genç bir nüfusa sahip olunması ve sosyal sigorta kapsamının artışı, sistemin aktüeryal

ve finansal dengeye getirilmesi açısından avantaj oluşturacağından, dağıtım sistemi devam ettirilerek sistemin finansal açıkları kapatılabilir. Ayrıca, dağıtım sisteminde, çalışanlardan toplanan katkılar cari olarak emeklilere transfer edileceği ve dolayısıyla önemli düzeyde bir fon birikimi olmayacağı için, birikmiş fonların sosyal sigortacılığın amaçları dışında politik gerekçelerle kullanılması da sözkonusu olmayacaktır. Bu durum, programların yönetimleri üzerinde politik baskıların azalmasına ve bu yönetimlerin özerklik kazanmalarına da katkı yapabilir.

Yukarıdaki gerekçeler gözönünde bulundurulduğunda, öncelikle Türkiye'deki mevcut dağıtım sisteminde, aktüeryal ve finansal dengelerin sağlanması gerekmektedir. Kuşkusuz her sosyal sigorta sistemi, içinde bulunduğu ülkenin kalkınma hızı, gelir dağılımı, demografik yapısı ve istihdam gibi değişkenlerinden etkilenmektedir. Ancak, sosyal sigortalar sisteminin iç dinamiklerine ilişkin düzenlemelerde gözardı edilmemelidir. Örneğin, 1999 Eylülünde yapılan sosyal sigorta düzenlemeleri, emeklilik yaşını ve prim ödeme sürelerini artırarak ve prim ödemedi kaçınmayı önlemeye yönelik daha sıkı düzenlemeler yaparak, emeklilik sigorta sisteminde aktüeryal ve finansal denge kurmayı amaçlamıştır. Minimum emeklilik yaşının programlara tekrar eklenmesi, bir taraftan katkı sürelerini düşürerek, diğer taraftan emeklilik sürelerini artırarak, programları finansal olarak iki yönden olumsuz etkileyen, erken emekliliği ortadan kaldırmaktadır. Emeklilik yaşındaki aşamalı artış, sosyal sigorta programlarına katkı yapanların sayısını artırmak; sigorta programlarından aylık alanların sayısını azaltmak için, en etkili yöntem olarak görünmektedir. Ancak, 1999 Eylül'ünde yapılan düzenlemeler, ne sosyal sigortacılığın kapsamının genişlemesi, ne de kapsam içindekilere verimli, etkin ve adaletli bir sosyal sigortacılık sağlamaya yönelik değildir.

Sistemin yeniden düzenlenmesinde aylıkları azaltmak, prim oranlarını artırmak tavsiye edilmemektedir. Çünkü, finansal açığı azaltmak için aylıkları azaltırken, katkı oranlarını arttırmak, dağıtım sistemini daha az cazip hale getirir ve böylece sistemden kaçışı artırır. Fakat, prim oranlarını düşürürken prime esas kazançların üst sınırının göreceli artışı; ücretler ve serbest meslek kazançlarına uygulanan vergi oranlarının gözden geçirilmesi, emek piyasasının üst gelir gruplarının prim ve vergi ödeme düzeylerini değiştirmeyebilir; fakat, enformel (kayıtdışı) sektördeki düşük gelir gruplarının sosyal sigorta ve vergi sistemlerine katılımlarını sağlayarak, toplamda prim ve vergi gelirlerinin artmasına neden olabilir. Böylece, zorunlu dağıtım sistemi, aynı kuşak içinde ve kuşaklar arasında yeniden dağıtım ve özellikle riskin dağıtımını yoluyla, sosyal güvenlik amaçlarına hizmet edebilir. Yeniden dağıtım mekanizması, katkılarla aylıklar arasında, daha esnek bir bağ öngörmektedir (Schwartz, 1995). Ancak, katkılar ile aylıklar arasında uygun bir bağlantının kurulması, emek piyasasının olumsuzluklarının önlenmesi, katkı yapmaktan kaçınmanın caydırıcılığı ve vergilerle fonlanmış minimum emekliliğin oluşturduğu olumsuzluklardan kaçınmak açısından gereklidir.

Kısa dönemde, işçiler, memurlar ve serbest meslek çalışanları için oluşturulan sosyal sigorta programlarının ayrı ayrı işletilmesi gerekmektedir. Çünkü, programlar arasında nitelik ve nicelik açısından çok önemli farklılıklar vardır. Katkılar ve bunlarla ilgili aylıklar arasında pek çok tutarsızlıkların bulunduğu bir durumda, hem aynı programa katkı yapanlar, hem de programlar arasında geçiş yapanlar arasında önemli adaletsizlikler olması, sözkonusu sosyal sigorta programları içinde ve arasında prime esas kazançlar, prim oranları, prim ödeme süresi, aylık bağlama oranları ve emeklilik yaşı gibi konularda norm ve standart birliği sağlanmalıdır. Bu şekilde, kısa dönemde, sosyal sigorta programlarının birleştirilmesine olan itirazlar, uzun dönemde etkisiz hale getirilebilir. Bu kapsamda, özellikle son yıllarda emeklilik aylıklarının hesaplanmasında emeklilik yaşı, prim ödeme süresi ve prim tutarları gibi, pek çok unsuru dikkate alan modeller geliştirilmiştir (örn. bkz., Blake, 1997; Borsch-Supan, 2000a; John ve Willmore, 2001). Hem prim ödemelerinin hem de aylık tutarlarının ortalama maaş ve ücretlere göre belirlenmesi, aylıklarla maaş ve ücretler arasında denge oluştururken, aylıklar ve primler arasındaki dengeyi de sağlayabilir.

4.2.2 Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Reformu

Sosyal sigorta kurumlarının (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) emeklilik ve sağlık sigorta programlarını yönetmek için, yeniden yapılandırılarak bir Sosyal Sigorta Kurumu (SSK) çatısı altında birleştirilmesi, koordinasyon, verimlilik, etkililik ve adaletlilik açısından gerekli görülmektedir. Örneğin, böyle bir birleşme ve yeniden yapılanma; sistem içerisindeki parçalanmış-mükerrer işlemleri önlediği kadar sigorta kayıtlarının gelişimine de yardım edebilir. Aşağıda, sosyal sigorta kurumlarının birleştirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin görüşler karar verme, yönetim ve kontrol; finansal bilgi ve fon akışı ile uygulama süreçlerinin değişimi olmak üzere, üç grupta ele alınmaktadır.

4.2.2.1 Karar Verme, Yönetim ve Kontrol Süreçlerinde Değişim

Türk Sosyal kurumlarının yatırım ve personel politikaları, günlük karar verme, yönetim, kontrol ve denetimi Bakanlar Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı arasında paylaştırılırken, kurumların mevcut genel kurullarının karar alma, kontrol ve denetim yetkilerinin olmayışı; oldukça sınırlı yetkilere sahip olmasına rağmen, kurumların yönetim kurullarında hükümet tarafından atanan üyelerin çokluğu gibi pek çok düzenleme özellikle ilgili sorunlara işaret etmektedir. Sosyal Sigorta Kurumlarıyla ilgili tarafların katılımı ile oluşan genel kurulların tavsiye niteliğinde kararlar almak ve ilgili tarafların yönetim kurulları için temsilcilerini seçmekten başka etkin bir gücü ve yetkisi yoktur. Dolayısıyla, sosyal sigorta sisteminde karar alma, yönetim, kontrol ve denetim süreçlerine ilgili tarafların direkt katılımı önlenirken, devletin ve hükümetin bu süreçlerde mutlak hakimiyet kurması, devletten, devletin genel bütçesinden ve politik baskılardan

yeterince uzak bir kamu kurum mekanizması oluşturulmasını engellemektedir. Oysa, Türkiye tarafından adapte edilen Bismakçı sosyal sigorta sisteminin özerk prensiplere göre, kamu hukuku altında ilgili tarafların sisteme aktif katılımıyla oluşturulmuş bir yapı olduğu bilinmektedir (örn., bkz. Maydell, 1994). Özerklik, verimli, etkili ve hesap verebilir yönetimlere ilgili tarafların entegrasyonu ve aktif katılımlarına çözüm oluşturulması; (Maydell, 1994) politik müdahalelerden yeterince uzak bir kamu mekanizmasının oluşturulması; bürokrasinin yeterince hızlı ve sorumlu bir şekilde çalışması; devlet bütçesinden oldukça ayrı fon oluşturmanın amaçlarına hizmet ederken, sosyal sigorta primlerinin de vergilerden ayrı bir fonksiyona sahip olması açısından önemlidir.

Sosyal sigorta sisteminin örgütsel olarak yeniden yapılandırılmasında, ilgili tarafların katılımıyla oluşturulan bir ekonomik ve sosyal konseyin karar alma ve düzenleme sürecinde ve kurumun genel kurulunun yeniden düzenlenerek yönetim, kontrol, denetim ve hesap sorabilme sürecinde etkin konuma getirilmesi gerekli görülmektedir. Buna paralel olarak, çeşitli devlet kurumları arasında paylaştırılmış olan karar alma, düzenleme, yönetim, kontrol ve denetim yetkisi, ekonomik ve sosyal konseye; genel kurula ve bu genel kurul tarafından belirlenecek yönetim kurulu ve denetim kuruluna devredilebilir. Bu şekilde, özellikle sigortalılara karşı, sorumluluk, hesap verebilme ve hizmetin düzeyinde artış sağlanması, kurumun imajını artırabilir ve sigortasız kişilerin de sisteme katılımını teşvik edebilir.

Yukarıdaki reform gerekçelerine uygun olarak, şekil 3'te de görüldüğü gibi, genel merkez, bir yönetim ve iki denetim kurulundan oluşmaktadır. Bütün yönetim kurulu üyeleri işçiler, girişimciler, serbest meslek erbabı, memur ve emeklilerin çeşitli temsilcilerinden oluşan genel kurul tarafından seçilmelidir. Yönetim kurulu kendisine bağlı bir Denetim Kurul Başkanlığı ile emeklilik, sağlık ve muhasebe-finance ana bölümlerinin (başkanlıklarını) yönetiminden sorumludur. Yönetim Kurulu faaliyetlerini denetleyecek olan Faaliyet ve Verimlilik Denetim Kurulu, ilgili taraflara (işçi, girişimci, memur, emekli vb.) hesap verme ve sosyal sigortalar kurumu yönetiminin verimliliği ve etkinliğinin denetimi için zorunlu görünmektedir. Bu denetim kurulunun üyelerinin genel kurul tarafından seçilmesi ve kurula hükümeti temsilen bir veya iki üye atanması uygun görülmektedir. Söz konusu denetim kurulunun, denetim faaliyetlerinde bağımsız denetim firmalarıyla da işbirliği yapması beklenmektedir. Uygunluk Denetim Kurulu ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından kurulmuş temelde Sosyal Sigortalar Kurumu'nun faaliyetlerinin mevzuata uygun şekilde yürütülüp yürütülmediğinin denetlenmesinden sorumludur.

4.2.2.2 Finansal Bilgi ve Fon Akışının Yeniden Dizayını

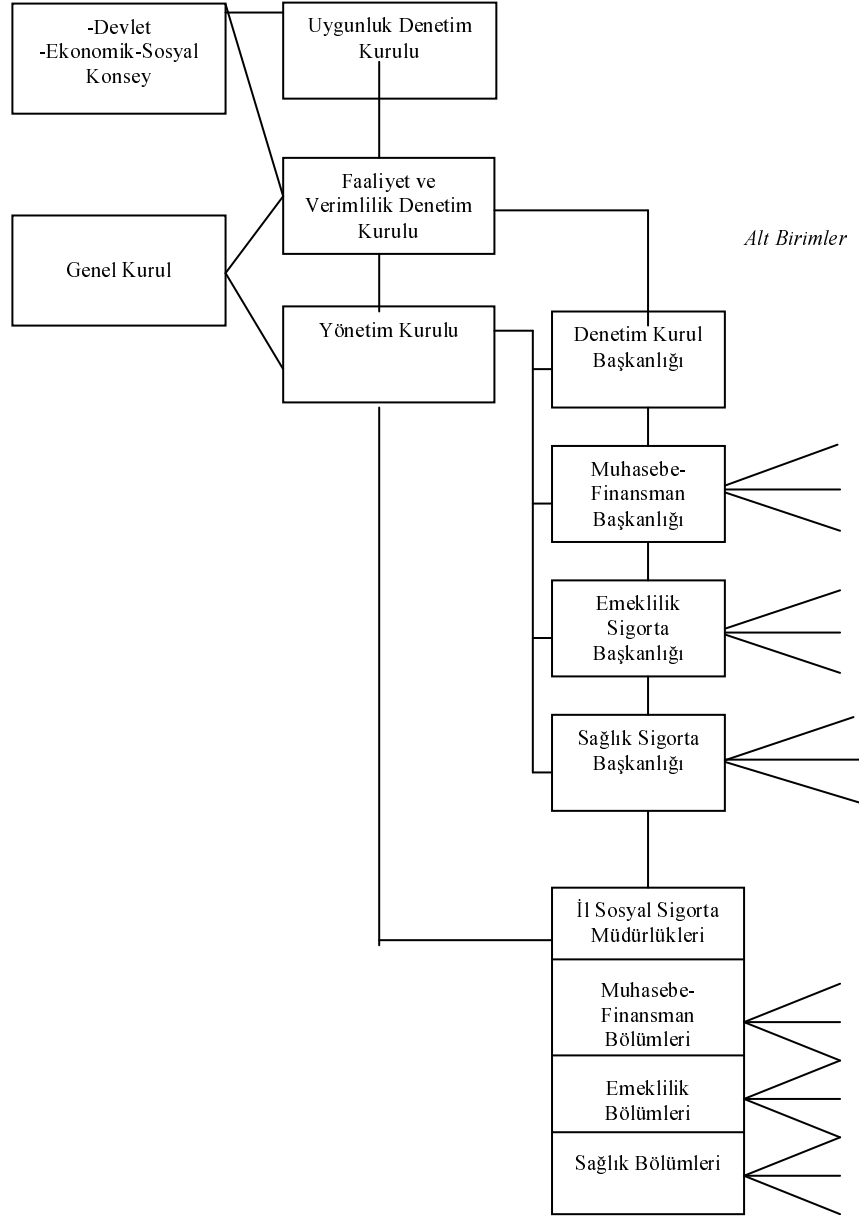
Türk Sosyal Sigorta Sistemi'nde finansal bilgi ve fon akışlarının düzenlenmesi, kaydedilmesi, kontrol ve denetimin sağlanması ve ilgili taraflara bilgi sunulması gibi konulardaki karmaşıklık ve yetersizliklerin

önlemesi açısından çeşitli düzenlemeler önerilebilir. Bu düzenlemelerin bir kısmı şu şekilde sıralanabilir. Sayıştay'ın mali denetimine tabi olmayan Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, bağımsız dış denetime ve katkı yapanların mali denetimine açık hale getirilmesi gerekmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu'nda primler, gecikme faiz ve cezaları ve kamu kurumlarından tahsil edilen sosyal yardım zamlarının gelirleriyle ilgili ayrıntılı bilgi sağlanmasına yönelik düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Primlerle ilgili kayıtlar daha düzenli, güncel ve detaylı şekilde tutularak ve güvenli şekilde saklanarak, aylık bağlanması sürecinde hataların, yanlışlıkların ve hilelerin oluşması önlenmelidir. Bu bakımdan, sigortalılara yatırmış oldukları primlerle ilgili bilgi verilmesi, hem fon girişleri hem de fon çıkışlarının kontrolü açısından yararlı olabilir. Sosyal sigorta sisteminde finansal bilgi ve fon akışlarının bir ana muhasebe-finance bölümü altında eşgüdümü ve bileşiminde verimlilik, etkinlik, hesap verilebilirliğin ve finansal kontrolün sağlanması açısından yarar görülmektedir. Ana muhasebe-finance bölümünün kurulması, bankacılık sistemine yakın entegrasyon, nitelikli personel kullanılarak sistemdeki finansal kayıtların tutulması, finansal bilgi ve fon akışında etkin organizasyon, aylıkların ödenmesi ve prim toplama maliyetlerinin düşürülmesi gibi konularda önem arz etmektedir.

İl düzeyinde ise, sosyal sigortalar kurumunda bordro-kontrol, sigorta primleri takip ve tahsil, muhasebe-finance ve sigorta primleri takip, icra ve satış servisleri arasında yeterli eşgüdüm ve işbirliği sağlanarak, prim ödeyen işveren ve sigortalılar için tekrar borçlanma çıkarılması; bankalarca yapılan tahsilatlarda prim ve gecikme cezalarıyla ilgili ayrıntılı bilgi sağlanamaması gibi sorunlar çözümlenmelidir. Muhasebe servisi sadece nakit akışlarının izlendiği ve kontrol edildiği bir birim olmaktan çıkarılıp, tahakkuk, tahsil ve ödemelerle ilgili bilgilerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve raporlandığı bir servis haline getirilmelidir. Buna bağlı olarak da, sigorta primleri takip ve tahsil servisi hem primlerle ilgili bilgilere sahip olan, hem de tahsilatları gerçekleştiren servis olma konumundan çıkarılmalıdır.

Önerilen finansal bilgi ve fon sisteminde, finansal bilgi ve fon giriş ve çıkışlarıyla ilgili ayrıntılı hesaplar tutulmalıdır. Yılda en az bir defa olmak üzere, sigorta prim ekstreleri (özetleri) emeklilik durumlarını da gösterecek şekilde sigortalılara bildirilmelidir. Girişimciler tarafından beyan edilen dört aylık bordo ve aylık bildirelerden sağlanan bilgilerdeki hataları ve eksiklikleri önlemek için, bütün beyanlar aylık olarak ve tek bir beyanname ile gerçekleştirilmelidir. Bu finansal organizasyon açıkça yerel düzeyde finansal bilgi ve fon akış kayıtlarını ve gelirlerin tahsilini kolaylaştırırken, genel olarak kontrol ve denetime de yardımcı olmalıdır.

Şekil 3: Sosyal Sigorta Kurumu Organizasyon Taslağı



4.2.2.3 Sosyal Sigorta Uygulamalarının Yeniden Organizasyonu

Sosyal sigorta programlarının yeniden düzenlenmesi; sosyal sigorta kurumlarının birleştirilmesi; sosyal sigorta sisteminde karar alma, yönetim, kontrol, denetim süreçlerinin değişimi ile finansal bilgi ve fon akışındaki

düzenlemelere paralel olarak, sosyal sigorta uygulamalarının yeniden düzenlenmesi, rasyonel bir yaklaşım olarak görülmektedir. Örneğin, emeklilik ve sağlık sigorta programlarının kendi yarar ve hedeflerine uygun hizmet etmelerinin sağlanması için ayrı yönetim birimlerinin oluşturulması gerekmektedir. Ancak, sağlık sigortası kurumun kendi yönetim ve kontrolünde olmakla birlikte, sağlık hizmetlerinin Sağlık Bakanlığı, vakıflar veya özel sağlık kuruluşlarından satın alınarak karşılanması öngörülmektedir.

Önerilen sosyal sigorta sisteminde genel merkezin rolü, sosyal sigorta faaliyetlerini merkeze toplamak ve merkezden yürütmekten ziyade, il sosyal sigorta kurumları tarafından yapılan ve yapılacak faaliyetlerin planlaması, eşgüdümü ve kontrolü olacaktır. Genel merkezin yeniden organizasyonuna uygun olarak, il sosyal sigorta kurumlarının hem emeklilik hem de sağlık programlarını yürütebilmeleri için emeklilik, sağlık ve muhasebe-finance ana bölümleri altında yeniden düzenlenirken, personel, teknik ve fiziki gelişmelerinin sağlanması gerekli görülmektedir. Örneğin, teknik ve fiziki açıdan il sosyal sigorta kurumlarında etkin bir bilgisayar sisteminin kurulması, sosyal sigorta uygulamalarında yetki ve görev devrinin artmasına olanak sağlayabilir. Ayrıca, genel merkezde ve il düzeyinde muhasebe-finance bölümlerinin yeniden düzenlenmesi, hem genel merkez, hem de il düzeyinde sosyal sigorta programlarının yönetimine yetki devredilmesinin kolaylaşması, finansal bilginin ve fon akışının ayrı ayrı kontrolü ve yeniden düzenlenmesi için gerekli görülmektedir. Böylece, sigortacılık faaliyetleri hiyerarşinin tepesinde merkezileşmek yerine, adem-i merkeziyetçi yapıya kavuşabilecektir.

Sosyal sigorta uygulamalarının yeniden organizasyonu için, personel ve ücret politikaları, eğitim programları, elektronik veri süreçlerinin değişimi, sorumluluklarını yerine getiremeyen sigortalı ve girişimcilerin takibi gibi, pek çok konuda gelişim sağlanmalıdır. İnsan kaynaklarının yönetimi, uygulama ve politikalarının değişimi sosyal sigortalar kurumunun organizasyonunda, verimlilik, etkililik, sorumluluk ve hesap verebilme ilişkilerinin gelişimi için büyük öneme sahiptir. İnsan kaynaklarının yönetimi ve nitelikli personel, uygulama yeteneği ve örgüt kültürünün gelişmesi özellikle bilgi sistemlerinden ve teknolojilerinden yararlanma ve finansal verimlilik, etkinlik ve hesap verebilirlik açısından oldukça önemlidir.

4.3 Sosyal Güvenliğin Üçüncü Basamağı

– Mesleki ve Özel Sosyal Tasarruf ve Koruma Programları

Türk Ekonomisi'nde ve Finansal Sistemi'nde, 1980 başlarından beri piyasa ekonomisinin geliştirilmesine yönelik politikalara uygun olarak, ilave mesleki ve özel sosyal tasarruf ve koruma programlarının çeşitli düzenlemelerle (örneğin, vergi avantajı sağlanarak) geliştirilmesi uygun görülmektedir. Profesyonel olarak yönetilen özel ve mesleki emeklilik programları güvenilir, rekabetçi sermaye ve finans piyasalarının gelişimine yardım edebilir. Böylece, özel emeklilik programları, yüksek riskli girişimler

için sermaye sağladığı kadar programa katılanların çeşitlilikten yararlanmalarına olanak sağlayarak, daha çeşitli ve daha az riskli portföylere sahip olmalarını mümkün kılabilir (Zavvos, 1994). Yerel yatırımlar için, orta ve uzun dönem sermaye olanaklarını artırmasının yanında, emeklilik fonları gibi profesyonel olarak yönetilen kurumsal yatırım fonları, risk dağıtan bireysel yatırımcılardan daha geniş alandaki varlıklara yatırım yapmayı olanaklı kılar. Bu fonların büyük hacimleri, bilgi ve transfer maliyetlerini düşürür. Böylece, profesyonel olarak yönetilen fonlar, özellikle girişimciler arasında sermayenin verimli dağılımına katkı sağlar. Emeklilik fonlarının özelliği, sermaye piyasasının likiditesini artırarak fonların kendi değerlerinin de artmasına neden olmasındır. Uzun dönem arzları, sabit kontrata dayalı çıktıları ve kolay tahmin edilebilir düzenli gelirleriyle, emeklilik fonları işçilerin ve diğer çalışanların verimliliklerini artırmasına karşılık olarak, sermaye birikim sürecine de yardım eder (Blake, 2000).

Uzun dönemde nüfusun yaşlanması (bkz. DİE, 1996) ve sosyal sigorta sistemin olgunlaşması gözönünde bulundurulduğunda, mevcut sistemin artan emeklilere yeterli düzeyde aylık ödeyebilmesi güçleşecektir (James, 1995). Bu nedenle, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde sosyal sigorta programlarına ilave olarak, mesleki ve özel sosyal tasarruf programlarının geliştirilmesinde yarar görülmektedir. Ayrıca, ilave mesleki ve özel sosyal tasarruf programları, sosyal sigorta programlarının yükümlülüğünü azaltıp yaşlanan nüfusun Türk sermaye piyasaları üzerine etkisini normalleştirirken, tasarruf mekanizması ve sermaye piyasası yoluyla, ulusal ve uluslararası esneklik sağlamaktadırlar. Gerçekte, özel ve mesleki sosyal tasarruf ve koruma programları, tasarruf sağlamaya yönelik görünmelerine rağmen, emeklilik fon sisteminin tamamı göz önünde bulundurulduğunda, yeniden dağıtım da yardım edebilirler. Çünkü, üçüncü basamak özel ve mesleki programlardan minimum düzeyde elde edilecek vergiler, vergilerle fonlanan ilk basamak sosyal güvenliğin finansmanına katkı sağlayabilir. Ancak, genellikle vakıf şeklinde kurulan ilave mesleki sosyal tasarruf ve koruma programlarının karar alma, düzenleme, yönetim, kontrol ve denetim süreçlerindeki çeşitli sorunların çözülmesi gerekmektedir. Örneğin, genellikle stopaj yoluyla maaş ve ücretlerinden kesinti yapılan bazı sosyal tasarruf ve koruma programı üyelerinin programlar ve programların yönetimleri hakkında bilgi edinmemeleri gibi, karar alma, düzenleme, yönetim, kontrol ve denetim süreçlerine de katılımları sağlanmalıdır. Bu nedenle, iyi bir tasarruf mekanizması oluşturulurken, sapmaların elimine edilmesi için, programlara yapılan katkılarla, programlardan yapılan ödemeler arasında sıkı bir bağ kurulması; programlara üye olanların programların genel işleyişi ve kendileriyle ilgili işlemler hakkında bilgi edinebilmeleri, farklı programlar arasındaki transferlerde hakların korunması; karar alma, yönetim ve denetim süreçlerine katılabilmeleri gibi, pek çok konunun yasal düzenlemeye kavuşturulması gerekmektedir.

Mesleki sosyal koruma ve tasarruf programlarından başka, 2001 yılında yapılan özel emekliliğe ilişkin düzenlemeler incelendiğinde, oluşturulacak bireysel emeklilik programlarının temel-zorunlu sosyal sigorta

programlarının tamamlayıcısı mı, yoksa alternatifi mi olacakları açıklığa kavuşturulmalıdır. Her ne kadar 4632 sayılı Kanunda bireysel emeklilik programlarının tamamlayıcı nitelikte olacağı belirtilse de, bireysel emeklilik programlarına katılabilmek için öncelikle sosyal sigorta programlarına katkı yapma zorunluluğunun aranmaması nedeniyle, hem bireysel emeklilik programlarının uygulamada sosyal sigorta programlarına alternatif oluşturabileceği, hem de programlar arasında bir karmaşanın oluşabileceği, gözden uzak tutulmamalıdır. Eğer bireysel emeklilik programları sosyal sigorta programına alternatif oluşturursa, bu durum mevcut sosyal sigortalara katkı yapan veya gelecekte katkı yapacak kişileri, bireysel emekliliğe yöneltebileceği için, dağıtım sistemine göre çalışan zorunlu temel sosyal sigorta programlarında oluşacak finansal açıkların nasıl kapatılacağına da planlanması gerekmektedir.

5. SONUÇ

Türk sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, sistemde önemli ölçüde alternatif ve yenilik yokluğu, verimsizlik ve karmaşıklar, politik müdahaleler, ilgili taraflara karşı sorumluluk ve hesap verme eksikliği vb. sorunlar çok açık şekilde görülmektedir. Ekonomik ve yapısal gelişmelerin zaman alması düşünüldüğünde, sosyal güvenlik programları ve kurumlarının organizasyonu ve yönetiminin kısa bir süre içinde reformu, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'ndeki verimsizlik, parçalanmışlık ve karmaşıklığın minimize edilmesi açısından önemlidir. Özellikle, primlerle finanse edilen, devlet yönetiminden yeterince bağımsız bir sosyal sigorta sisteminin oluşturulabilmesi için, kurumunun özerkliğinin garanti altına alınması ve yetki devri için önemli örgütsel kararların alınması gerekmektedir.

Türkiye'nin sosyo-ekonomik, kültürel ve politik değerleri, kurumları, inançları ve normları dikkate alındığında, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde kapsamlı bir reform yapılması, kamu sahasının yapısal dönüşümü (Habermas, 1989) gibi, güç ve kapsamlı değişime bağlıdır. Örgütsel düzeyde, Türk bürokratik yönetimi ve daha özel olarak da sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sistemlerinde kapsamlı, hızlı ve etkili kurumsal reform yapılmasına karşı güçlü patronajcı, klintelistik ve nepotik ağlardan; hukuku çevreleyen sosyal alışkanlıkların kök salmasından; politikacıların ve bürokratların kurumların günlük yönetimine doğrudan müdahalelerinden kaynaklanan olumsuzlukların önlenmesi gerekmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminde reform yapılırken daha eşitlikçi, genel, evrensel, biçimsel, kişisel olmayan bürokratik yapı ve ilişkilere karşı seçkinci, kayırmacı, özel, kişisel, yerel, biçimsel olmayan organik yapı ve ilişkilerin direniş göstermesi kaçınılmazdır. Dahası, bu sosyo-kültürel, politik yapı ve ilişkilerin oluşturduğu teknik güçlüklerin de kısa sürede çözümlenmesi kolay görünmemektedir. Örneğin, sosyal sigorta programları katılımcılarına farklı düzeylerde aylıklar sağlaması nedeniyle, SSK, Bağ-Kur

ve Emekli Sandığı emeklilik programlarının birleştirilmesine direniş gösterilmesi doğaldır. Kısa dönemde, bu programlar bir sosyal sigorta kurumu tarafından ayrı ayrı yürütülebilir. Fakat, uzun dönemde, isteğe bağılı; ilave mesleki ve özel sosyal sigorta programlarının yeniden düzenlenmesi ve primler ile aylıklar arasında bağı kurularak programlar arasında uyumun sağlanmasıyla, emeklilik programlarının birleştirilmesine direnişin azalması beklenilebilir.

Sosyal güvenlik sistemindeki herhangi bir değışim ve gelişme devletin rolünün değıerlendirmesini ve gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Sosyal yardım, sosyal hizmet, sosyal sigorta, sosyal tasarruf ve koruma programlarının karar alma, düzenleme, yönetim, kontrol ve denetim süreçlerine ilgili tarafların etkin katılımı gerekli görülmekle birlikte, bütün olası değışiklikler içinde devlet temel kaçınılmaz sorumluluklara sahiptir. Bütün seçenekler altında, devlet yoksul ve düşük gelirli hane halkları için, minimum gelir sağlayıcı ve garantör olarak sorumluluğına devam etmelidir. Sosyal güvenlik kurum ve programlarını düzenleme ve gözetim görevi, devletin ilgi ve sorumluluğunda olmak durumundadır. Devlet vergi sisteminin yerini alan talepler veya kamu bütçeleri için, özellikle finansal bağımlılıklarla ilgili temel riskleri karşılamak durumundadır. Devletin hem temel, hem de tamamlayıcı sigorta programlarının gelişimi ve bu programların uygulanmalarıyla ilgili, kapsamlı ve detaylı düzenlemeleri yaygınlaştırması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1. Agulnik, P. ve Barr, N. (2000), "The Public and Private Mix in Uk Pension Policy", *World Economics*, Vol. 1, No. 1, s. 69-80.
2. Alper, Y. (1997), *Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK)*, Uludağ Üniversitesi Yayını, Bursa.
3. Aşıkoglu Y., ve Ersel, H. (ed.) (1993), *Financial Liberalization in Turkey*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Ankara.
4. Bağ-kur (2001), *Faaliyet Raporu ve İstatistik Yıllığı*, Ankara.
5. Bayri, O. (2000), *A Theory of Patronage in Accountability: A Discourse on Turkish Modernization and Socio-Economic Accountability with Special Reference to the Case of Pension Funds*, Manchester Metropolitan Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Manchester.
6. Bianchi, R. (1984), *Interest Groups and Political Development in Turkey*, Princeton University Press, Princeton.
7. Blake, D. (2000), "Does it Matter What Type of Pension Schemes You Have?" *The Economic Journal*, Vol. 110, s. 46-81.

8. Blake, D. (1997), "Pension Choices and Pension Policy in the United Kingdom", Valtes-Prieto (Ed.), *The Economics of Pensions*, Cambridge University Press, Cambirdge.
9. Borsch-Supan, A. (2000a), "A Model Under Siege: A Case Study of the German Retirement Insurance System", *The Economic Journal*, Vol. 110, s. 24-45.
10. Borsch-Supan, A. (2000b), "Pension Reform in Germany: To Fund or not to Fund", *World Economics*, Vol. 1, No. 1, s. 81-101.
11. Bradburn, B. (1963), "Interpersonal Relations within Formal Organizations in Turkey", *Journal of Social Issues*, Vol. 3, s. 61-7.
12. Bulutay, T. (1995), "An Overview on the Recent Trends in Labour Markets", *Labour Statistics*, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara.
13. Carey, P. C. ve Carey, A. G. (1971), "Turkish Industry and Five Year Plans", *The Middle East Journal*, Vol. 25, s. 337-354.
14. DİE (1996), *Turkey's Population 1923-1994: Structure and Development of Demography*, Yayın No: 1839, Ankara.
15. Dilik, S. (1992), *Sosyal Güvenlik*, Yükseköğretim Kurumu Yayını, Ankara.
16. Disney, R. (2000), "Crises in Public Pension Programmes in OECD: What are the Reform Options?", *The Economic Journal*, Vol. 110, s. 1-23.
17. DPT (2002), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005): 2002 Yılı Programı Destek Çalışmaları*, Ankara.
18. DPT (2001a), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
19. DPT (2001b), *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
20. DPT (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.
21. Drucker, P., F. (1991), "Reckoning with the Pension Fund Revolutions", *Harvard Business Review*, March-April, s. 106-114.
22. Economist (1998), *A Survey of Social Insurance: Privatising Peace of Mind*, October.
23. Emekli Sandığı (2003), "Yaşlılar Sosyal Güvenlik Kapsamında Ödenen Aylıklar", <http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/65yas.html> 10.03.2003
24. Ergenekon, Ç. (1998), *Özel Emeklilik Fonları: Şili Örneğinden Alınacak Dersler*, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayını, İstanbul.

25. Espina, A. (1996), "Reform of Pension Funds in OECD Countries", *International Labour Review*, Vol. 135, No 2, s. 181-206.
26. Euzeby, C. (1989), "Non-contributory Old-age Pensions: A Possible Solution in OECD Countries", *International Labour Review*, Vol. 128, No. 1, s. 11-27.
27. Fazio, H. ve Riesco, M. (1997), "The Chilean Pension Fund Associations", *New Left Review*, Vol. 223, May/June.
28. Gruant, J. (1990), "Social Security Schemes in Africa: Current Trends and Problems", *International Labour Review*, Vol. 129, No. 4, s. 405-421.
29. Guhan, S. (1994), "Social Security Options for Developing Countries", *International Labour Review*, Vol. 133, No. 1, s. 35-53.
30. Habermas, J. (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Blackwell Publishers, Oxford.
31. Hak-iş (1997), *2000'e Doğru Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği*, Hak-iş Konfederasyonu Eğitim Yayınları, Ankara.
32. Hazine Dergisi (1996), *Sosyal Güvenlik Özel Sayısı*, MF Matbaası, Ankara.
33. Herslag, Z. Y. (1968), *Turkey: The Challenge of Growth*, E. J. Brill, Leiden.
34. ILO (1995), *Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve İşleyişine Genel Bir Bakış*, International Labour Office.
35. ILO (1972), *Finance of Social Security*, International Labour Office.
36. Iyer, S. N. (1993), "Pension Reform in Developing Countries", *International Labour Review*, Vol. 132, No. 2, s. 187-207.
37. James, E. (1995), "Averting the Old Age Crises", *Finance and Development*, June, 4-7.
38. James, E., ve Palacios, R. (1995), "Costs of Administering Public and Private Pension Plans", *Finance & Development*, June, s. 12-15.
39. Jenkins, G. (1992), "Privatization and Pension Reforms in Transition Economics", *Public Financies*, Vol. 47, s. 141-151.
40. John, S. S. ve Willmore, L. (2001), "Two Legs ara Better than Three: New Zealand as a Model for Old Age Pensions", *World Development*, Vol. 29, No. 8, s. 1291-1305.

41. Kağıtçıbaşı, Ç. (1973), "Psychological Aspects of Modernisation in Turkey", *Journal of Cross Cultural Psychology*, Vol. 4, s. 157-174.
42. Karluk, R. (1996), *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
43. Keyder, Ç. (1987), *State and Class in Turkey*, Verso Publications, London.
44. Lachmann, W. ve Rösner, H. J. (1995), *Social Security in Social Market Economy*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bornheim.
45. Mardin, Ş. (1973), "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?" *Daedalus*, Winter, s. 169-190.
46. Mardin, Ş. (1969), "Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 11, s. 258-281.
47. Maydell, B. V. (1994), "Perspectives on the Future of Social Security", *International Labour Review*, Vol. 133, No. 4, s. 501-510.
48. Nas, T. F. ve Odabaş, M. (Ed) (1988), *Liberalisation and Turkish Economy*, Greenwood Press, New York.
49. OECD (1999), *Economic Survey: Turkey*.
50. OECD (1997), *Economic Survey: Turkey*.
51. Okyar, O. (1979), "Development Background of Turkish Economy, 1923-1973", *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 10, s. 325-344.
52. Okyar, O. (1973), *Economic Development Since 1930*, Paper Presented at Chicago University.
53. Ramazanoğlu, H. (1985), "A Political Analysis of the Emergence of Turkish Capitalism, 1939-1950", *Turkey in World Capitalist System*, Aldershot: Gower.
54. Rızatepe, A. H. (1986), *Capitalism and the Development of State and Bourgeois Organisation in Turkey*, The University of Manchester: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
55. Sanver, U. (1989), *The Turkish Financial System from the Investor Perspective*, Türkiye Bankalar Birliği, Ankara.
56. Schwartz, A. M. (1995), "Pension Schemes: Trade Offs between Redistribution and Saving", *Finance and Development*, June, s. 8-11.
57. Schmidt, S. (1974), "Bureaucrats as Modernising Brokers", *Comparative Politics*, Vol. 6, No. 3.

58. Smith, R. E. (1968), *Turkey's Financial Structure: Money, Banking, Fiscal Structure and Capital Markets*, Economic Planning Division USAID/ Ağustos, Ankara.
59. SSHIRP/B/D6 (1999), *Social Security and Health Insurance Reform Project, Study B*, Report Reference D6, Draft Report, The Treasury, Ankara.
60. SSK (2001), *İstatistik Yıllığı ve Faaliyet Raporu*, Ankara.
61. SSK (1996), *İstatistik Yıllığı ve Faaliyet Raporu*, Ankara.
62. Sunar, I. (1990), *Populism and Patronage: The Democrat Party and Its Legacy in Turkey*, II. Politico (University of Pavia, İtalya), Vol. 55, No. 4, s. 745-757.
63. Tezel, Y. S. (1994), *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul.
64. Trimberger, E. K. (1978), *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, Transition Books, New Brunswick.
65. TİEC (1997), *Anayasa-Sosyal Devlet ve Sosyal Güvenlik Sorunları Sempozyumu*, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Ankara.
66. TİEC (1996), *SSK ve Emeklilerin Sorunları Sempozyumu*, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Ankara.
67. TİEC (1992), *Sosyal Güvenlik Kurultayı, Tebliğler-Yorumlar*, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Ankara.
68. TİEC (1991), *İşçi Emeklilerinin Sosyal Güvenlik Sorunları: Tebliğler-Yorumlar*, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Ankara.
69. TOBB (1993), *Social Security: The Report of Expert Committee*, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara.
70. Uygur, E. (1995), "Recent Developments in the Turkish Economy and Future Prospects", *Labour Statistics*, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara, s. 12-33
71. Walstedt, B. (1980), *State Manufacturing Enterprise in a Mixed Economy: The Turkish Case*, The Jhon Hopkins University Press, Baltimore.
72. Zavvos, G. S. (1994), "Pension Fund Liberalisation and Future of Retirement Financing in Europe", *Commen Market Law Review*, Vol. 31, s. 609-630.