

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE ÖNGÖRÜLEN REFORM MEVCUT SORUNLARA ÇÖZÜM MÜ?

Prof. Dr. Ali GÜZEL*

ABSTRACT

Like in all around the world, Turkish Social Security System has also faced with very complex and serious problems. To make healthy analyses on the reasons of these problems will undoubtedly bring healthy solutions as well. As it is known well, Ministry of Labour and Social Security has anticipated a new model including to introduce a rooted change in the system with the aim of finding proper solutions for actual problems of social security system. This new model which is named as “the model of single roof” aims to establish a single social security institution by removing all different institutions of social security system exist today. In this study, it is considered sufficient to make a general evaluation on proposed model rather than to examine this topic through technical jurisprudence. During the evaluation of proposed new model in the frame of reform, it is aimed to point out briefly to the position of Turkey in the world context for both actual and proposed systems and development progresses, problems and anticipated solutions of social security systems abroad by considering the importance of avoiding to make abstraction on integrity of the systems especially in the process of full membership to the EU.

I. GİRİŞ

Tüm dünyada olduğu gibi, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi de, çok karmaşık ve ciddi sorunlarla karşı karşıyadır¹. Bu sorunlara yol açan nedenlerin çok iyi belirlenmesi, hiç kuşkusuz çözümlerin de daha sağlıklı olması sonucunu beraberinde getirecektir. Bilindiği üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,

* *Marmara Üniv. Hukuk Fakültesi*

¹ Bu inceleme, İstanbul Barosu ile Galatasaray Üniversitesinin ortaklaşa düzenledikleri İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri konulu seminere (Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Öngörülen modelin değerlendirilmesi başlığı ile) sunulan tebliğin gözden geçirilmiş metnidir.

Sosyal Güvenlik Sisteminin mevcut sorunlarına çözüm getirmek amacıyla, sistemde köklü değişikliği içeren yeni bir model öngörmektedir. Söz konusu model “*tek çatı*” modeli olarak adlandırılmakta ve mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarını tümüyle ortadan kaldırarak, tek bir sosyal güvenlik kurumuna dönüştürmektedir. Öngörülen modelin gerekçeleri, ilk önce 29 Temmuz 2004 tarihli, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” (Taslak Metin), daha sonra ise , çok az bir değişiklikle, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform - Nisan 2005”, başlıklı belgede açıklanmıştır². Bu gerekçelerden yola çıkılarak, değişik tarihlerde ve birbirinden çok farklı içerikte yasa taslak ve tasarıları hazırlanmıştır. Kurumsal (idari) yapıda tek çatı esasını öngören ilk taslak metin, “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı”dır. Sosyal Sigorta dallarına ilişkin olarak da, ilk önce , “Emeklilik Sigortası kanunu Tasarısı Taslağı” (toplam 120 asıl, 29 geçici madde) , “Genel sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Taslağı” (46 asıl, 8 geçici madde), “Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı Taslağı” (28 asıl ve 3 geçici madde) hazırlanmıştır. Ancak daha sonra sigorta dallarına ilişkin olarak sadece “ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı” hazırlanarak TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. Söz konusu Tasarı halen TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun gündeminde bulunmaktadır

Bu incelemede, anılan Kanun Tasarılarının, teknik hukuk açısından incelenmesinden³ çok, öngörülen modelin genel bir değerlendirilmesi ile yetinilecektir. Reform kapsamında önerilen model değerlendirilirken, özellikle AB’ye tam üyelik sürecinde, sistemlerin bütünlüğünden soyutlamamak amacıyla, belki yabancı ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinin gelişim seyrini, sorunları ve bu sorunlar karşısında üretilen çözüm önerilerini çok kısa olarak gözden geçirmek, mevcut sistem ve öngörülen sistem açısından Türkiye’nin dünyanın neresinde olduğunu belirlemek açısından önem taşımaktadır.

Daha başlangıçta şu saptamayı yapabiliriz: Bugün tartıştığımız sosyal güvenlik modeli, ülkemizi Avrupa Sosyal Modelinden uzaklaştırmakta, gerçek anlamda bir

² Bkz. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, T.C . Başbakanlık, Ankara , Nisan 2005, 27 vd; 29 Temmuz 2004 Tarihli “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” Metni üzerine TÜRK-İŞ’in Görüşü ve aynı Rapor içinde Prof. Dr. Ali Nazım *Sözzer*’in kapsamlı ve isabetli değerlendirmesi, yayımlanmamış, 10 vd; *Kılıçdaroğlu*, K., Sosyal Güvenlik Sisteminin “Yeniden Yapılanması”, Türk-İş Dergisi, Temmuz –Ağustos 2004, 26 vd; aynı dergi içinde: *Alper*, Y., Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform Arayışları, 33 vd; *Işık*, A., Sosyal Güvenliğin Sonu mu?, 46 vd; *Okur*, A.R., Çok Çatı, Tek Çatı, Yok Çatı, 53 vd.

³ Bu konuda bkz. *Sözzer*, A. N., Genel Sağlık ve Emeklilik Sigortası Sistemleri İle Sosyal Yardım ve Hizmetler Kanun Tasarı Taslakları Hakkında, Türk-İş Dergisi, Temmuz – Ağustos 2004, 56 vd; Aynı Dergi içinde: *Akın*, L., Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Tek Çatı Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme:, 61 vd.; *TİSK*, Sosyal Güvenlik Yasa Tasarıları’nın Değerlendirilmesi “ Semineri, 22 Şubat 2005, Ankara, 27 vd.

sosyal güvenlik sistemi olarak nitelendirilemeyecek olan Kuzey Amerika sistemine yaklaştırmaktadır. Bu model ile İMF ve Dünya Bankası'nın benimsediği ve Avrupa Sosyal Modeli ile uyumsuz bir model, ülkemizde yürürlüğe konulmak istenmektedir.

Söz konusu modelin anlamını ve gelecekte toplumumuz açısından doğuracağı sonuçları, sistematik bir bütünlük içinde değerlendirebilmek için, tarihsel bir perspektiften yola çıkarak, bu sürece nasıl varıldığını ve ne tür bir modelin benimsenmek istendiğini ve nihayet bu model ile mevcut sorunların çözüme kavuşturulup kavuşturulamayacağını çok iyi belirlememiz gerekmektedir.

II. TARİHSEL SÜREÇTE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN OLUŞUMUNU BELİRLEYEN TEMEL FAKTÖRLER VE BAŞLICA SOSYAL GÜVENLİK MODELLERİ

1. Oluşumu Belirleyen Temel Faktörler

Bilindiği üzere, risk ya da tehlikelere karşı geleneksel koruma mekanizmalarının yetersiz kalması nedeniyle, *zorunlu sosyal sigorta* tekniğine dayalı ilk sosyal güvenlik sisteminin esasları Almanya'da 1880'li yıllarda Bismarck tarafından ortaya konulmuştur. Sosyal güvenliğin tarihsel oluşum sürecinde ikinci önemli aşamayı, A.B.D.'de Başkan Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası oluşturmaktadır. Üçüncü aşamayı ise, sosyal güvenlik düşüncesinde çağdaş anlamda yenileşmenin öncüsü olarak kabul edilen Beveridge ve 1942 tarihli ünlü Raporu temsil etmektedir.

Bismarck, sanayileşme sürecindeki Almanya'da, kentlerde sefalet içinde yaşayan ve 1877'deki ağır ekonomik bunalım nedeniyle yaşam koşulları daha da ağırlaşan işçi sınıfına güvence sağlamak amacıyla ilk sosyal sigorta sistemini oluşturmuştur. Başkan *Roosevelt*, 1929 Dünya ekonomik bunalımının Amerikan ekonomisinde açtığı derin sarsıntı sonucu, işsizliğin ürkütücü boyutlar kazanması üzerine, devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesini engelleyen ve kutsal sayılan "ekonomik liberalizm" ilkesini terkederek, o güne kadar egemen olan "Jandarma Devlet" anlayışı yerine "Refah Devleti" (Welfare State) anlayışını benimsemiştir. *Beveridge*, anılan Raporunda, "*yoksulluğun çağdaş bir toplumun yüz karası*" olduğunu vurgulayarak, geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile toplumun yoksulluk sorununu çözümlenebileceğini ifade etmiş ve sistemin yaslanacağı temel ilkeleri belirlemiştir. Ülkemizde de bu tarihsel sürecin bir yansıması olarak, 1936 tarihli İş Yasası, sosyal sigortaların temel ilkelerini pozitif düzenlemeye kavuşturmuştur⁴.

⁴ Toplu bilgi için bkz. *Dupeyronx, J-J./ Borgetto, M./ Lafore, R./ Ruellan, R.*, Droit de la sécurité sociale, 14 e édit., Paris, Dalloz, 2001, 19 vd.; *Chauchard, J-P.*, Droit de la Sécurité Sociale, 2 e édit., Paris, LGDJ., 1998, 16 vd.; *Güzel, A./ Okur, A.R.*, Sosyal Güvenlik Hukuku, 10. Bası, İstanbul, 2004, 14 vd.; *Tuncay, A.C./ Ekmekeçi, Ö.*, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 11. Bası, İstanbul, 2005, 10 vd.

Çok kısa olarak sunulan bu tarihsel perspektif, sosyal güvenlik sistemlerinin oluşumunu belirleyen faktörleri ve bu bağlamda devletin işlevlerini de açık biçimde gözler önüne sermektedir. Bu tarihsel verileri, günümüz gerçek ve koşullarıyla karşılaştırdığımızda, benzeri bir tabloyla karşı karşıya bulunduğumuzu hiç kimse yadsıyamayacaktır. Derinleşen ekonomik kriz ve küreselleşme süreci, beraberinde işsizliği, yoksulluğu ve toplumsal dışlanmayı getirmiştir. Beveridge’i anımsayarak, yoksulluğun çağdaş toplumların yüz karası olmaya devam ettiğini söylersek, hiç kimsenin bir itirazının olamayacağını sanıyoruz. Öyleyse, günümüz koşullarında da etkin bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı kaçınılmaz hale gelmektedir⁵.

Ancak, bu noktada bir paradoksla karşı karşıyayız: Geçmiş dönemdeki ekonomik ve sosyal koşullar, sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasının ve gelişmesinin dinamiğini oluşturmuş iken, günümüz koşulları, sosyal güvenlik sistemlerinin *meşruiyet nedenini* tartışma gündemine getirmiş; sosyal güvenlik sisteminin işlevlerini ortadan kaldırma eğilimlerine yoğunluk kazandırmıştır⁶. İşte, ülkemizdeki “Reform ya da sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanma” çalışmalarını da bu sürecin bir uzantısı ve yansıması olarak değerlendirmek gerekir.

2. Oluşum Sürecinde Sosyal Güvenlik Modelleri

“Sosyal Güvenlik Siteminde Reform” kapsamında öngörülen sosyal güvenlik modelini bilimsel açıdan değerlendirebilmek için mevcut modellerin kısaca karşılaştırılması uygun olacaktır. Dünya’daki sosyal güvenlik modelleri incelendiğinde, tarihsel gelişim sürecinde birbirinden farklı başlıca iki modelin ortaya çıktığını ve uygulandığını görmekteyiz: İlki, *ulusal* ya da *universal* sosyal güvenlik modelidir; İkincisi ise, mesleki faaliyet ölçütüne dayalı *sosyal sigorta* modelidir. Her iki modelin unsurlarını içeren karma sosyal güvenlik modeli de bazı ülkelerde uygulanmaktadır.

Ulusal ya da *universal* model, 1942 tarihli Beveridge Raporuna dayanır. Sistemin finansmanı, ulusal bütçeden karşılanır. Bu modelde, *Yönetimde birlik* ve sosyal güvenlik yardımları açısından *teklilik ilkesi* esastır. Ulusal düzeyde bir tek sosyal güvenlik kurumu olacak ve bunun yönetimi bir tek bakanlığa verilecektir. Sistem, istisnasız tüm nüfusu kapsamına alır ve kapsamda olanlara, maktu bir sosyal güvenlik yardım yapılır. Örneğin, 65 yaşını doldurmuş olan tüm

⁵ Bkz. *Güzel*, A., Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Panel Tebliği, DİSK., Ekonomik ve Sosyal Temel Haklar Kapsamında, Sendikal haklar, Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sağlık Hakkı” Sempozyumu, Ankara, 8-9 Ekim 2004, DİSK Yayınları No. 49, Şubat 2005, 133 vd.; *Aynı Yazar*, “Avrupa Birliği Giriş Sürecinde Ülkemizdeki Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Durumu”, Tebliğ, İstanbul Yüksek Ticaret ve Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Mezunları Deneği Ankara Şubesi Sempozyumu, 13 Aralık 2004, 38 vd.

⁶ Bkz. *İstikl*, Sosyal Güvenliğin Sonu mu?, 48 vd; *Güzel*, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, 136.

vatandaşlara, kazanç durumlarından bağımsız olarak maktu bir emekli aylığı bağlanır. Sözü edilen bu model, başlangıçta İngiltere, Yeni-Zelanda gibi ülkelerde uygulanmış ve sonradan büyük ölçüde terkedilmiş bir modeldir⁷. Ülkemizde, yürürlüğe konulmak istenen *tek çatı modeli*, birçok yönüyle bu model ile benzerlik göstermektedir. Çünkü, idari yönetim açısından, “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı” ile “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı” adı altında tek bir kurum öngörülmekte ve bu kurum da, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olarak kabul edilmektedir⁸. Kapsam ve sosyal sigorta dalları açısından da, toplumun tüm kesimlerini tek kanun olan “ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” içinde sosyal güvenceye kavuşturulmaktadır. Buna karşılık finansman açısından, esas olarak prime dayalı sosyal sigorta tekniği esas alınmaktadır. Belirtilen bu yönleriyle, öngörülen model, geçmişte bazı ülkelerde uygulanıp, terkedilen bir modeli çağrıştırmakta; yönetim, kapsam ve finansman açısından da ciddi uyumsuzlukları bünyesinde barındırmaktadır.

Oysa, sosyal güvenlik alanında, günümüzde de tüm dünyada ağırlıklı olarak uygulanan model, *Bismarck Modeli* olarak da adlandırılan, sosyal sigorta modelidir. Bu modelde sosyal güvenlik hakkı, kural olarak mesleki faaliyet ölçütüne bağlı olmaktadır. Kişilerin bağımlı ya da bağımsız çalışma statülerine bağlı olarak, sosyal güvenlik sisteminin kapsamına alınmaları söz konusudur. Sistemin finansman kaynağı ise, esas olarak kazanç esasına dayalı sigorta primleridir. Günümüzde, sosyal sigorta modeli en yaygın olarak uygulanan modeldir. Aralarındaki kimi farklılıklara karşın, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin büyük bir bölümünde bu model uygulanmaktadır. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi de mevcut yapısıyla bu model ile uyum içindedir. Modelin esası ve doğası, ilk modelin aksine, kurumsal (idari) yapıda ve sosyal sigorta hakları açısından farklı yasal düzenlemeleri zorunlu kılmıştır. Çalışanların, mesleki faaliyetlerinin özelliklerine göre farklı sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmaları, kazançlarına bağlı prim esas, sosyal sigorta yardımlarında da belirli bir farklılığı beraberinde getirir⁹.

⁷ Ayrıntı için bkz. *Dupeyroux / Borgetto / Lafore / Ruellan*, 54 vd ; *Güzel*, A., Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli, Tebliğ, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, 14- 16 Ekim 1998, Kitap: Yayına Hazırlayanlar: Prof. Dr. Toker Dereli, DR. Tekin Akgeyik, 275 vd; *Sözer*, A. N., Dünyada Mevcut Başlıca Sosyal Güvenlik Sistemleri, Türk-İş’in Görüşü raporu içinde: Ek-1, 49 vd.; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Tek Çatı Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme, 61 vd

⁸ Bkz. *Akın*, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Tek Çatı Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme, 61 vd.

⁹ Bkz. *Güzel*, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli, 277 vd; *TOBB*, Sosyal Güvenlik Raporu, Ankara 1993, 108 vd; *Sözer*, A.N., Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma Üzerine, Çimento İşveren D., Mayıs 1994, 9 vd; *Centel*, T., Sosyal Güvenlikte yapısal Değişim, MESS Yayını, İstanbul, 1997, 110 vd; *TÜSİAD*, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, 1997, 56 vd.

Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında öngörülen modelin, açıklanan modellerle karşılaştırıldığında, birçok yönüyle bugünkü modelden uzaklaştığı görülecektir. Öngörülen bu model aynı zamanda sistemimizi, Avrupa Sosyal Modelinden de uzaklaştırmaktadır. Bu yönüyle ve özellikle Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci dikkate alındığında, isabetli bir model olarak değerlendirilemeyecektir¹⁰.

Sosyal güvenlik sistemlerini, ülke temelinde değerlendirdiğimizde üç farklı grupla karşılaşmaktayız. Birincisi: Kuzey Amerika modeli: Bu model bireycilik üzerine kurulmuştur. Birey, kendi güvenliğini sağlamak durumundadır. Başka bir anlatımla, sosyal güvence, esas olarak, bireyin sorumluluğuna terkedilir. Söz konusu bu model, *Sosyal Darwinizmin* önermelerini örtülü ya da açık biçimde içerir: Toplumsal öznelere bireysel başarılarına öncelik verilir. Bu çerçevede devletin görev ve sorumluluğu, en son aşamada söz konusu olacaktır: Toplumun ikiye bölünmesi, kişilerin güvenliğini tehlikeye düşürdüğü ölçüde, bu bölünmeden kaynaklanan çatışmalı durumu yönetmek, devlete düşen görev olarak algılanır. Söz konusu ilkelere dayanan bir sosyal güvenlik sistemi, bireyleri korumada yeterli olamayacak ve hatta gerçek anlamda bir sosyal güvenlik sistemi olarak da nitelendirilemeyecektir. Nitekim, belirtilen ideolojiyi yansıtan ABD Sosyal Güvenlik Sistemi, sadece asgari düzeyde emeklilik rejimi ile emeklilere ve yoksullara sağlık hizmetini kapsamaktadır¹¹. *Japon (Asya) Modeli*: Avrupa ve Amerika modelleri arasında yer alır ve korporatif (hiyerarşik) bir nitelik taşır; işletmelerin hacmine göre ikili bir yapılanma gösterir ve çalışanlara çok farklı düzeylerde güvence sağlar¹².

Avrupa Modeli: Bu model, uzun bir tarihsel süreçte, sermaye-emek uzlaşmasına ve devletin müdahaleciliğine dayalıdır. Hiç kuşkusuz, Avrupa ülkelerinde uygulanan modeller arasında önemli farklılıklar bulunacaktır. İsveç sosyal devleti, İngiliz İşçi Partisi'nin öğretisi, Fransız cumhuriyetçi modeli ve Alman sosyal pazar ekonomisi modeli arasında nüansların ötesine varan ayrımlar söz konusudur. Bununla birlikte, bütünlükleri açısından anılan sistemler, Kuzey Amerika modelinden çok farklı bir modeli temsil ederler. Avrupa ülkelerinde, uzun bir tarihi geçmişin ürünü olan kapitalizm, devletin toplumsal uyumun güvencesi olmasını kabul eder. Hiç kuşkusuz, ekonomik kriz ve küreselleşme olgularına koşut olarak, özellikle 1980'li yıllardan itibaren anılan sosyal model

¹⁰ Bkz. *Güzel*, Avrupa Birliği Giriş Sürecinde Ülkemizdeki Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Durumu, 41 vd; *Aynı Yazar*, Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisat Dergisi, Ocak 2001, S:409, 36 vd.

¹¹ Bkz. *Nair*, S., İktisadi Liberalizmin Dünya Ölçeğinde Yayılması bir uygarlık siyaseti, *edgar morin-sami nair*, çeviri: Sinan Köm, Om ekonomi-politik, İstanbul, 2000, 93; *Dupeyroux / Borgetto / Lafore / Ruellan*, 54 vd.

¹² *Nair*,94.

bugün bir kriz yaşamaktadır, ancak yine de, kapitalizmin gelişme mantığında farklı bir modeli tarihsel olarak temsil etmektedir¹³. Avrupa, benimsediği sosyal modeli ile sosyal güvenliğin beşiği olarak da kabul edilmektedir.

Mevcut sosyal güvenlik modeli veya sosyal güvenlik sistemimiz, tarihsel oluşum ve gelişim sürecinde Avrupa modelinden esinlenmiş, önemli eksiklerine karşın, Avrupa sosyal modeli ile uyum göstermektedir. Buna karşılık, Reform kapsamında öngörülen model, büyük ölçüde Amerikan Modelini esas almaktadır. Bu yönüyle de, öngörülen modelin, yine iddia edildiğinin aksine, ülkemiz koşullarına uygun ve mevcut sorunlara çözüm getirebilecek bir model olduğu söylenemeyecektir.

III. MEVCUT SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

1. Mevcut Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Sorunları

Sosyal Güvenlik Reformu ile sistemin mevcut sorunlarına köklü çözüm getirme amaçlanmaktadır. Reformun dayandığı gerekçelerin isabet derecesi tartışılırken, sorunların ana başlıklarıyla anımsatılmasında da zorunluluk bulunmaktadır. Reformlar düzeyinde yapılacak bir karşılaştırma, sorunların da yan yana getirilmesini gerekli kılmaktadır.

a) Yabancı ülkelerde

Sosyal güvenlik sistemlerinin sorunları çok karmaşık bir görünüm sunmakla birlikte, ön plana çıkan sorunları, ayrıntılara girmeksizin şu başlıklar altında toplayabiliriz:

Sosyal güvenliğin ideolojik temellerinin sarsılmış olması: Sosyal güvenliğin ortaya çıkmasını ve gelişmesini sağlayan ideoloji zayıflamıştır. Sosyal güvenlik, sosyal devlet anlayışının bir ürünüdür. Sosyal koruma, devletin asli görevidir. Ancak, sosyal devlet krizi, doğal olarak, sosyal güvenlik krizini de beraberinde getirmiştir¹⁴. Günümüzde, sosyal devleti dışlayan neo-liberal politikalara üstünlük tanınmakta; bu politikaların sözcülüğünü ve temsilciliğini yapan uluslararası finans kuruluşları (Dünya Bankası- İMF), sosyal devletin ve bu arada kamu sosyal güvenlik rejimlerinin *tasfiye edilmesi*, yani özelleştirilmesini talep etmektedirler. İşte, “*sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanma*” bu ideolojinin damgasını taşımaktadır. Özellikle anılan finans kuruluşlarının kıskacındaki ülkelerde, bu yeni ideoloji ile

¹³ Nair, 93-94.

¹⁴ Ayrıntı için bkz. Rosamallon, P., Refah Devletinin Krizi, Fransızca’dan çeviren: Burcu Şahinli, Dost Kitapevi yayınları, Ankara, 2004, 20 vd; ayrıca: *Işıkli*, Sosyal Güvenliğin Sonu mu?, 46 vd; *Aynı Yazar*, İstanbul Yüksek Ticaret ve Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Mezunları Deneği Ankara Şubesi Sempozyumu, 13 Aralık 2004, Tebliğ, 47 vd.

uyumlu reformlar yaşama geçirilmektedir. Ülkemizdeki reform çalışmaları da bu sürecin bir halkasını oluşturmaktadır. Daha mikro düzeydeki ortak sorunlar ise, sosyal güvenlik sistemlerinin doyum noktasına ulaşmış olması, nüfusun yaşlanması, işsizlik ve nihayet sağlık harcamalarının faturasının, tıptaki gelişmelere koşut olarak her geçen gün ağırlaşması, başlıkları altında toplanabilir¹⁵.

b) Ülkemiz Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin sorunları, 1990'lı yıllardan bugüne kadar tartışılmaktadır. Sorunların belirlenmesi konusunda herhangi bir görüş ayrılığı da bulunmamaktadır. Bu nedenle, burada sorunların ayrıntılı olarak incelemesi söz konusu olmayacak, sadece ana başlıklarla yetinilecektir. Tüm bu sorunların temelinde, diğer ülkelerin aksine, ülkemizde devletin, başlangıçtan itibaren kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik politikasına sahip olmaması, yer almaktadır. Buna ek sorun olarak, sosyal tarafların sisteme sahip çıkmamaları ve bunun en etkin aracı olarak özerk bir yönetim yapısının oluşturulamamasıdır. Belirtilen nedenler, özellikle sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin, siyasi tercihler doğrultusunda kullanılmasının yollarını açık tutmuş; sosyal sigorta ilkelerine aykırı uygulamalar, fonların kısa süre içinde erimesine neden olmuştur. Özellikle Bağ-Kur ve SSK'da, prim tahsilatındaki başarısızlıklara çözüm bulunamamış, bu nedenle Kurumlar yeterli gelir kaynağına sahip olamamıştır. Finansman kaynağının esas olarak prime dayalı olduğu bir sosyal güvenlik sisteminde, istihdam yapısı ile sosyal güvenlik kurumlarının gelir kaynakları arasında doğrudan bir etkileşim söz konusudur. Ülkemizde, kayıt dışı istihdamın yaygın bir seyir izlemesi, doğal olarak ilgili sosyal güvenlik kurumunun çok ciddi gelir kaybını beraberinde getirecektir. Buna yüksek işsizlik oranı da eklenince, sosyal güvenlik sistemimizin finansman darboğazının asıl nedeni daha kolay anlaşılacaktır. Belirtilen nedenlerin beraberinde getirdiği diğer önemli bir sonuç ise, aktif/pasif dengesinin bozulmasıdır. Örneğin, 1980 yılında sosyal güvenlik kurumlarının aktif/pasif dengesi 4'ün üzerinde iken, 1999 yılında 2,24'e, 2003 yılında ise 2.03'e düşmüştür. Bağ-Kur'un aktif /pasif dengesinin prim ödeyenler açısından yaklaşık 1 civarında olduğu dikkate alındığında, 2003 yılında üç kurumun aktif/pasif dengesi 1,5 olmaktadır¹⁶.

Belirtilen tüm olumsuzlukların bir sonucu olarak, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları düzenli bir seyir izleyerek sürekli artış göstermiştir. Örneğin, 1999 yılında yaklaşık 3 katrilyon lira olan bütçe açığı, 2004 yılı sonu itibarıyla 19 katrilyon liraya yükselmiştir¹⁷. Bu olumsuz tablonun ortaya çıkmasında, belirtilen nedenlere ek olarak, son yıllardaki bütçe açıkları dışında,

¹⁵ Ayrıntı için bkz. *Dupeyronx / Borgetto. / Lafore / Ruellan*, 61 vd .

¹⁶ Bkz. *Türk-İş'in Görüşü*, 5 vd.

¹⁷ Bkz. *Türk-İş'in Görüşü*, 6-7.

devletin sosyal güvenliğin finansmanına herhangi bir katkıda bulunmamasının da önemli bir payı bulunmaktadır¹⁸.

İşte, sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları, “*kara delik*” olarak kabul edilmekte ve buna köklü bir çözüm olarak da sistemin yeniden yapılandırılması istenmektedir. Söz konusu Reformun isabet derecesini belirlemek için, son yıllarda çeşitli ülkelerde yürütülen reform çalışmalarının çok kısa olarak anımsatılması yararlı olacaktır.

2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yeniden Yapılanma (Reform)

Sosyal güvenlik sistemlerinin sorunlarına çözüm arayışları, tüm dünyada yeniden yapılanma ya da reform çalışmalarına yoğunluk kazandırmış bulunmaktadır. Bu reformları, özellikleri ve ilgili oldukları ülkeler itibariyle iki başlık altında toplayarak inceleyebiliriz:

a) Mevcut sosyal güvenlik modeline bağlı kalınarak gerçekleştirilen reform çalışmaları

Bu grup içinde yer alan ülkeler, esas olarak, kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik sistemini benimsemiş bulunan ülkelerdir. Özellikle Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin büyük bir bölümü, yürürlükteki sistemlerine bağlı kalarak, reform arayışlarına yönelmişlerdir. Mevcut sistemin tümüyle tasfiye edilerek yeni bir modelin benimsenmesi yönündeki siyasi iktidar girişimleri (Fransa ve Almanya örnekleri), toplumun büyük tepkisine yol açmış ve bu nedenle geri adım atılarak, modelin korunması esası benimsenmiştir.

Mevcut sistemlerin korunarak, ortaya çıkan sorunlar temelinde gerçekleştirilen reformlar üç başlık altında toplanabilir: Finansman sorununa çözüm açısından, istihdam yaratıcı politikalar ön plana çıkarılmıştır. Bu sorun çözüme kavuşturulmadan, hangi model benimsenirse benimsensin, sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun çözümünün olanaklı olamayacağı gerçeği herkesçe kabul edilmektedir. Bu nedenle, örneğin Avrupa Birliği düzeyinde, istihdam konusu, Amsterdam Antlaşmasının metnine dahil edilmiş ve Lizbon Zirvesi’nde istihdam yaratıcı politikaların temel esasları belirlenmiştir. İkinci olarak, emeklilik sigortaları alanında bazı reformlar gerçekleştirilmiştir: Emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme süresinin uzatılması, söz konusu reformların odaklaştığı konular olmuştur. Üçüncü olarak da sağlık harcamalarının kısıtlanması önlemlerine ağırlık verilmiştir¹⁹.

¹⁸ Sorunlar hakkında toplu bilgi için bkz. Türk-İş’in Görüşü, 5 vd; TOBB Raporu, 108 vd; TÜSİAD Raporu, 56 vd.

¹⁹ Bkz. *Dupeyroux / Borgetto / Lafore / Ruellan*, 64 vd ; *Kessler, F.*, Le temps des restructurations de la sécurité sociale, MISSOC, Info 02/2002.

b) Mevcut sosyal güvenlik modelinin tasfiyesine dayalı yeniden yapılanma

Az önce açıklandığı gibi, İMF ve Dünya Bankası'nın etki çemberindeki, daha çok gelişmekte olan ülkelerde, anılan kuruluşların öngördüğü sosyal güvenlik modeli yürürlüğe konularak, mevcut sosyal güvenlik sistemleri tasfiye edilmektedir.

Gerçekten, sözü edilen uluslar arası finans kuruluşlarının savunduğu neo-liberal ideolojide (bu ideolojiyi yansıtan stand-by anlaşmaları), sosyal devlet ve sosyal güvenliğe yer bulunmamakta, herşey piyasa güçlerine ve esas olarak da çok uluslu şirketlerin küresel pazardaki rekabet koşullarına terkedilmekte, bireyin geleceğini güvenceye kavuşturmada tek başına sorumluluk üstlenmesi istenilmektedir. Dünya Bankası, 1994 yılında, yeni bir sosyal güvenlik modelini içeren bir rapor hazırlayarak bu modelin tüm dünya ülkelerinde esas alınması yönünde büyük çaba içinde olmuştur²⁰. Önerilen model, savunulan ideoloji ile uyumlu olarak sosyal güvenliğin tümüyle özelleştirilmesi hedefine yönelik bulunmaktadır. Söz konusu model ilk aşamada, başta Şili olmak üzere diğer birçok Latin Amerika ülkesinde yaşama geçirilmiştir.

Ancak bu modelin uygulandığı ülkelerde başarısızlıkla sonuçlanması ve Avrupa ülkelerinde bu modele gösterilen şiddetli tepkiler üzerine, sosyal güvenliğin tümüyle özelleştirilemeyeceği anlaşılmış ve bu kez, mevcut sosyal güvenlik sistemlerini başka bir biçimde tasfiye etme stratejisi geliştirilmiştir. Bu yeni stratejiye dayalı sosyal güvenlik modeli ise, iki ya da üç ayaklı bir sosyal güvenlik sistemini öngörür. Sistemin ilk ayağını, kapsama alınan herkese asgari (maktu) düzeyde sosyal sigorta yardımı (yaşlılık aylığı, malullük aylığı, ölüm aylığı) sağlayan *kamu sosyal güvenlik rejimi* oluşturur. Sistemin ikinci ayağı ise, bireyin sorumluluğu temelinde *fon biriktirme* esasına dayalı *özel emeklilik programları* oluşturur. Bu model, 1990'lı yılların sonunda, Dünya Bankası ve İMF uzmanlarının doğrudan katılımı ile serbest Pazar ekonomisine geçen eski Doğu Bloğu ülkeleri olan Polonya, Macaristan ve kısmen de Çek Cumhuriyet'inde uygulanmaya konulmuştur²¹.

İşte, ülkemizde Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında hazırlanan ve tartıştığımız Yasa Tasarıları da tümüyle bu modeli yansıtmaktadırlar. İMF'nin yeni stand-by anlaşmasının önkoşulu olarak sosyal güvenlik reformunu zorunlu

²⁰ Bkz. *Singh, A.*, Réforme des pensions, marché boursier, formation du capital et croissance économique: un commentaire critique sur les propositions de la Banque mondiale, Rev. Int. Séc. Soc., 3/96, 27 vd.

²¹ Bkz. *Strobel, P.*, Modèle sociale européen: que va changer l'élargissement ?, L'Economie politique, no 23, juillet 2004, 85 vd; Elaine *Fultz*, sous-direction, la réforme des pensions en Europe centrale et orientale, Vol.1: Restructuration avec privatisation: le cas de la Hongrie et de la Pologne, BIT-CEET, 2002.

görmesinin nedeni de budur²² . Mevcut sosyal güvenlik kuruluşları tasfiye edilerek, merkezi bir yönetim altında, herkesin tek bir yasaya bağlı olduğu kamu sosyal güvenlik rejimi, sistemin ilk basamağını oluşturmaktadır. Daha önce uygulamaya konulmuş bulunan “ Bireysel Tasarruf ve Emeklilik Sistemi” ise, öngörülen modelin ikinci basamağını oluşturmaktadır.

IV. ÖNGÖRÜLEN MODELİN DAYANDIĞI GEREKÇELER VE SORUNLARI ÇÖZMEDEKİ ETKİNLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

1. Modelin Gerekçeleri ve Öngörülleri

Öngörülen Sosyal Güvenlik Reformunun gerekçeleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla hazırlanan “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)- 29 Temmuz 2004” ve aynı içerikteki “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Nisan 2005” başlıklı belgelerde açıklanmıştır. Söz konusu metinlerde açıklanmış bulunan gerekçeler şöyle özetlenebilir:

- Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının, sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amacı olan vatandaşlarımızı yoksulluğa karşı koruma amacını etkili bir biçimde ve yeterince yerine getirememeleri; her üç Sosyal Güvenlik Kuruluşu arasında eşitsizlikler ve farklı uygulamaların bulunması, demokrasinin temel unsurları olarak eşitlik ve adalet ilkelerinin zedelenmesi ve bunun sonucu olarak toplumsal dayanışmanın zayıflaması,

- Devlet bütçesinden karşılanan açıkların (genel bütçeden yapılan transferlerin 2003 yılı GSMH'nin %11'ine ulaşması) ülkemizin borçlarını ve faiz oranlarını artırması, hayat pahalılığına, yatırımlarda daralma ve işsizliğe yol açması ve sosyal güvenlik sisteminin mevcut yapısının ülke ekonomisinin geleceğini ve toplumsal barışı tehdit etmesi.

Bu gerekçelere dayalı reformun, sonuçları ya da öngörülleri ise şöyle açıklanmıştır: Bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirilecek bir reformun sağlayacağı tek ve önemli bir yarar, sistemin uzun vadede mali açıdan sürdürülebilir bir hale

²² Nitekim, Yasa Tasarısı'nın TBMM İhtisas Komisyonlarında görüşülmeye başlanmasına karşın, Meclis'in tatile girmesi nedeniyle yasallaşmaması nedeniyle, İMF ile yeni stand-by anlaşması kapsamında yapılan birinci gözden geçirme ertelenmiştir. Gerçekten, İMF Birinci Başkan Yardımcısı Anne *Kreuger*, TBMM'nin sosyal güvenlik reformunu çıkarmadan tatile girmesi nedeniyle İMF Yönetiminin birinci gözden geçirmenin ertelenmesi gerektiğine karar verdiğini açıklamıştır. *Kreuger*'e göre, sosyal güvenlik reformu, programın yapısal reform gündeminin kilit bir unsurudur. İMF Dış İlişkiler Sözcüsü Tom *Dawson* da, Sosyal Güvenlik Reformu Tasarısı çıkana kadar İMF İcra Direktörleri'nin Türkiye için toplantı tarihi belirleyemeyeceğini, açıklamıştır (Bkz. Milliyet, 8.07. 2005)

getirilmesini sağlamak olmayacaktır. Daha da önemlisi, kurumsal etkinliği artıracak olan böylesi bir reform, ayırım gözetmeksizin bütün vatandaşlarımıza, *eşit koşullarda*, hak ettikleri kapsam ve kalitede sosyal koruma olanağı sağlayacaktır.

2. Gerekçelerin Değerlendirilmesi

Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıklarının her yıl çığ gibi arttığı yönündeki tespit doğrudur. Buna karşılık, diğer gerekçe ve öngörülerin, gerçek anlamdaki bir sosyal güvenlik sisteminin doğruluk kazanmış evrensel ilke ve değerleri karşısında bilimsel bir dayanağı bulunmamaktadır²³. Söz konusu gerekçeler, daha çok, mevcut sorunların başka hiçbir yöntemle çözümlenemeyeceğine, getirilmek istenen modelin insanlara büyük bir güvence ve refah sağlayacağı hususunda kamuoyunu inandırarak desteğini almak ve böylece yürürlüğe konulmak istenen modele, meşruiyet kazandırılmak istenmektedir²⁴.

Herşeyden önce, sosyal güvenliğin temel amacı, sosyal bir riskle karşılaşan bireye, ekonomik bir güvence sağlamaktır. Bu güvence yeterli düzeyde ise, bireyin yoksulluğa düşmesini de önleyecektir²⁵. Ancak, bu dolaylı etki dışında, sosyal güvenliğin yoksulluğa karşı koruma ve eşitsizlikleri ortadan kaldırma gibi temel bir amacı bulunmamaktadır²⁶. Ayrıca, öngörülen model çerçevesinde yoksulluğun nasıl ortadan kalkacağı da belirsizdir. Şu halde, daha başlangıçta, yanlış bir amaç ve temele dayalı bir reformla yeni bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmak istenmektedir. Mevcut sistem içinde kalınarak da aynı amaç ve sonuca

²³ Reform Önerisine ilişkin kapsamlı ve çok isabetli değerlendirmeler için bkz. *Hapar*, R., Taslak Metine İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, Petrol-İş, Sendikal Notlar, S:23, Ağustos 2004, 28 vd.

²⁴ *Hapar*, Taslak Metine İlişkin Eleştiriler, 41 vd.

²⁵ Örneğin, yapılan bir araştırmaya göre, Fransa'da etkin bir sosyal güvenlik sistemi mevcut olmasaydı, yaklaşık 12-13 milyon insan yoksulluk içinde bulunacaktı. Yine Uluslararası Sosyal Güvenlik Derneği'nin araştırmalarına göre, mutlak bir ilişki olmamakla birlikte, sosyal güvenlik harcamalarının nispeten yüksek olduğu ülkelerde, yoksulluk oranı da düşük olmaktadır (bkz. *Dupeyronx / Borgetto / Lafore / Ruellan, 183*; ayrıca konu ile doğrudan bağlantılı bir inceleme için bkz. *Deleek, H., Pauvrete et efficacité de la sécurité*, Dr. soc., juillet 1992). Bu bilimsel veriler ışığında, Ülkemizde de, örneğin sosyal güvenlik sisteminin kapsamındaki kişilere-yeterli düzeyde olmasa bile-verilen emekli aylıkları olmasaydı, yoksulluk oranının daha da ürkütücü rakamlara ulaşacağı, söylenebilecektir. Reform ile öngörülen modelde, sosyal koruma harcamalarında artış sağlanamadığı takdirde, yoksulluk ve eşitsizliğin ortadan kalkacağı yönündeki öngörü de gerçekleşemeyecektir.

²⁶ *Hapar*, Taslak Metine İlişkin Eleştiriler, 40; *Dupeyronx / Borgetto / Lafore / Ruellan, 183* vd.

varılabilecektir. Dolayısıyla, sunulan ve dayanılan gerekçe, sistemin köklü bir biçimde değiştirilmesine bilimsel ve doğru bir temel oluşturmamaktadır. Ülkemizdeki gibi, çok yapılı bir sosyal güvenlik sistemi, belirtildiğinin aksine, sosyal güvenliğin genel ilkelerine ters düşmemektedir. Daha önce de vurgulandığı gibi, Avrupa ülkelerinin birçoğunda sosyal güvenlik kuruluşlarında çokluk ilkesi egemendir. Bu durumun, eşitlik ve adalet ilkelerinin zedelediği ve bunun sonucu olarak toplumsal dayanışmanın zayıfladığı yönünde bir eleştiri de söz konusu olmamaktadır.

Reform önerisinin en belirgin gerekçesini, “*kara delik*” olarak algılanan sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçe açıkları olmaktadır. Reform sayesinde, anılan kuruluşlara ulusal bütçeden yapılan kaynak transferinin önleneyeği ve giderek bütçe açığının azaltılarak faiz dışı bütçe fazlası hedefine daha kolay ulaşılacağı ifade edilmektedir. İMF, 8. Niyet Mektubunda da, üç kurumun birleştirilmesi halinde emeklilik sistemine ilişkin açıkların 2007 yılına kadar sürekli azalan bir seyir izler hale getirilmesinin ve bu açıkların uzun dönemde GSMH'nın %1'i seviyesine düşürülmesinin amaçlandığı, belirtilmektedir. Bu gerekçe ve projeksiyonlar da inandırıcı değildir. Çünkü, mevcut sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazı, asıl olarak, işsizlik ve kayıt dışı istihdamdan kaynaklanmaktadır. Bu sorunlara köklü çözüm getirilmeden, hangi model kabul edilirse edilsin, sosyal güvenliğin finansman sorununun çözülmesi de olanaklı görünmemektedir.

Öte yandan, bütçe açıklarının asıl nedenleri üzerinde durulmadan, tüm kötülüklerin kaynağı olarak sosyal güvenlik kurumları gösterilmektedir. Herşeyden önce, konsolide bütçe giderlerinin yalnızca %11,33'nü oluşturan sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını, bütçe açığının ve olumsuz ekonomik dengelerin başlıca nedeni olarak görmek ve sosyal güvenlik açıklarının azaltılması ile bütçeye ilişkin tüm sorunlara çözüm bulunacağı yönündeki tespit ve öngörü de ciddi bir yanılgıya dayanmakta, borç stokunun artmasına yol açan birçok faktörü gözden uzak tutmaktadır²⁷. Örneğin, Ankara Ticaret Odası'nın son bir araştırmasına göre, Türkiye son on yılda iç borç ve dış borç ana para ve faiz olmak üzere toplam 970.8 milyar dolar borç ödemiştir. Aynı Raporu göre, on yılda 144.3 milyar dolarlık dış borç ana para, 54.5 milyarlık faizi olmak üzere toplam 198.8 milyar dolarlık dış borç ödemesi yapılmıştır. Bütün bu borç stoğunun kaynağı, herhalde sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçe açıkları değildir.

Reform Önerisi, gerekçeleri açısından yanılgılara dayanmakla kalmamakta, reform ile ulaşılmak istenen hedefler ve öngörüler de bilinmez veriler içermektedir. Dahası, amaçlar ve sonuçlar arasında çok ciddi çelişkiler bulunmaktadır. Örneğin, Reform ile sosyal güvenliğin kişiler açısından kapsamının yaygınlaşacağı öngörüsünde bulunmaktadır. Ancak, sistemin

²⁷ *Haber*, Taslak Metine İlişkin Eleştiriler, 30 vd.

kapsamı genişledikçe finansman yükü de o oranda artış gösterecektir²⁸. Bu sonuç, bütçeden sosyal güvenlik için yapılan transferlerin azaltılması amacıyla daha başlangıçta çelişki yaratmaktadır. Kayıt dışı istihdamı, kayıt altına alamayan bir ülkenin, öngörülen hedefe nasıl ulaşacağı da belirsizlik yaratmaktadır.

Mevcut sistemin yoksulluğu ortadan kaldırmadığı, eşitsizliklere yol açtığı ifade edilerek reform sayesinde bu sorunun çözüme kavuşturulacağı hedeflenmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin gelir kaynaklarından ciddi bir artış sağlanmadan bu hedefe ulaşma olanağı da bulunmamaktadır. Çünkü, kapsamlı ve etkin bir sosyal korumanın sağlandığı Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal koruma harcamaları, GSMH'nın %19-30'u düzeyine ulaşmıştır. Reform ile öngörülen hedefe ulaşılabilmesi için sosyal güvenlik harcamalarına aynı düzeyde pay ayrılması gerekmektedir²⁹. Mevcut koşullarda, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için genel bütçeden yapılan transferlerin milli gelirin %4.5'ine ulaşmasının, "ülke geleceği ve toplumsal barış" açısından bir tehdit gibi algılandığı dikkate alındığında, sosyal güvenlik harcamalarının Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, GSMH'nın %20-25'ine ulaşması için hangi kaynaklara başvurulacağı hususu da çok daha ciddi bir endişe kaynağı olmaktadır.

Dünyadaki sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde, bugün ve gelecekte sosyal güvenliğin finansmanının, sadece prim gelirleriyle karşılanamayacağı yönündeki bilimsel gerçek kesinlik kazanmış bulunmaktadır. Dolayısıyla, devletin de genel bütçeden, sosyal güvenliğin finansmanına düzenli katkı yapması kaçınılmaz görünmektedir. Ülkemizin tam üye olmak istediği Avrupa Birliği ülkelerinde, sosyal korumaya devlet katkısı, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, %30 ortalamasına ulaşmaktadır³⁰. Reform Önerisi bu bilimsel gerçeği dışlayarak, bilinmezliklerle dolu projeksiyonlara yaslanmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin finansman darboğazının aşılması ve Avrupa Birliği standartlarına uygun düzeyde sosyal koruma sağlanabilmesi için, bütçeden kaynak transferinin azaltılması yerine, düzenli olarak artırılması gerekmektedir³¹. Bunun için ise, sistemin köklü bir biçimde değiştirilmesine gerek bulunmamaktadır. Reformda esas alınan Dünya Bankası ve İMF Modeli, sosyal devlet ve sosyal güvenliği *malî piyasalara* feda eden bir modeldir. Bir ulusun yazgısı bu modele kurban edilecek kadar önemsiz değildir!...

²⁸ *Hapar*, Taslak Metine İlişkin Eleştiriler, 39.

²⁹ *Hapar*, Taslak Metine İlişkin Eleştiriler, 30 vd.

³⁰ Ayrıntı için bkz. *Dupeyroux / Borgetto. / Lafore / Ruellan*, 49 vd; *Hapar*, Taslak Metine İlişkin Eleştiriler, 32 vd.

³¹ *Hapar*, Taslak Metine İlişkin Eleştiriler, 32.

3. Model Uygulandığı Ülkelerde Yoksulluk ve Kaos Yaratmıştır...

ILO'nun yaptığı araştırmalardan, Dünya Bankası ve IMF reçeteleri doğrultusunda, ülkemizde uygulanmak istenen modelin eski Doğu Bloğu ülkeleri olan Polonya, Macaristan ve kısmen de Çek Cumhuriyetinde yürürlüğe konulduğunu öğrenmekteyiz. Söz konusu model, bu ülkelerde de doğrudan Dünya Bankası uzmanları tarafından hazırlanmıştır. Bu modelin temel esasları ve uygulandığı ülkelerdeki sonuçları nelerdir ? Bu soruya vereceğimiz yanıt, ülkemizde uygulanmak istenen modelin ne tür sonuçlar doğuracağını da şimdiden, daha somut ve gerçeğe uygun bir biçimde belirlememize yardımcı olacaktır. Söz konusu sistem, daha önce ifade edildiği gibi, iki ya da üç ayaklı sosyal güvenlik modelini öngörür. Sistemin ilk ayağını, herkese maktu olarak ve asgari düzeyde sosyal güvenlik yardımı (örneğin emekli aylığı) sağlayan kamu sosyal güvenlik rejimi oluşturur. TBMM İhtisas Komisyonlarında görüşülen, “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı*” da sistemin bu ilk basamağını karşılamaktadır. Sistemin ikinci ayağını ise, fon biriktirme esasına dayalı özel emeklilik programları oluşturur. Ülkemizde de, daha önce uygulamaya konulan bireysel tasarruf ve emeklilik sistemi, bu ikinci basamak güvenceyi ifade etmektedir.

Belirtilen ülkelerde uygulanan bu model, sigorta primlerinde önemli bir artışa yol açmış, emeklilik yaşının yükseltilmesi sonucunu doğurmuş, primlerin bir bölümünün özel emeklilik programlarına yönlendirilmesi nedeniyle kamu rejiminin finansman dengesi bozulmuş, yoksulluk sınırının altında maktu emeklilik aylığı ödenmesi nedeniyle, emeklilerin yaşam koşulları aşırı ölçüde kötüleşmiştir. Özel emeklilik programlarında ise, bir kaos yaşanmış, özel emeklilik şirketlerinin bazıları iflas etmiş, rekabet nedeniyle anılan şirketlerin yönetim giderlerinde artış olmuş, özel emeklilik fonlarının verimliliği konusunda ciddi belirsizlikler ortaya çıkmıştır³². İşte, Dünya Bankası ve İMF modelinin sonuçları... Aynı sorunların, modelin uygulanmaya konulmasıyla ülkemizde de yaşanacağı, deneyimlerden ders çıkartmak isteyenler için şimdiden kesinlik kazanmaktadır.

V. SONUÇ

Bu durumda çok fazla seçenek de kalmamaktadır. Ülkemizde, mevcut Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının kaynağı çok iyi bilinmektedir. Bilime dayalı akılcı politikalarla, mevcut sistem korunarak bu sorunların aşılması da çok güç olmayacaktır. Yaşanan sorunlar, öngörülünün aksine, mevcut sistemin

³² Bkz. *Strobel*, Modèle sociale européen, 85 vd; Elaine *Fultz*, sous-direction, la réforme des pensions en Europe centrale et orientale, Vol.1: Restructuration avec privatisation: le cas de la Hongrie et de la Pologne, BIT-CEET, 2002.

köklü bir biçimde değiştirilmesine gerekçe oluşturmamaktadır. Ülkemizin 21. yüzyılda, çağdaş toplumlar içinde hak ettiği yeri alabilmesi, uygarlığın ortak değerleri arasında sayılan sosyal güvenlik alanındaki performansına da bağlı olacaktır. İşsizler ordusunun varolduğu, yurttaşlarının sağlık sorunlarıyla boğuştuğu, emeklilerinin yoksulluk içinde kıvrandığı bir toplum yapısıyla, çağın sorunlarına meydan okunamaz!... Türk ekonomisinin ve işletmelerinin küresel pazara direnebilmeleri ve AB değerleriyle bütünleşmenin temel koşullarından birisi de sosyal alanda belirli bir uyum ve dengenin sağlanmış olmasıdır. Temel işlevlerini tam olarak yerine getirebilen bir sosyal güvenlik sistemi de bu amaca ulaşmada büyük katkı sağlayacaktır. Getirilmek istenen modelin tüm bu hedeflere ulaşmada başarılı sonuçlar doğurmayacağını ve sıkı sıkıya bağlı kalınan İMF ve Dünya Bankası reçetelerinin uygulandığı ülkelerde hiçbir başarı sağlayamadığı yönündeki bilimsel gerçeği de, bir kez daha tüm ulusa haykırmak gerekir!..