

AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİNDE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REORGANİZASYON ÇALIŞMALARI*

Aykut BEDÜK*

Okan METE*

Abstract

Social security gives important hints about development level of a country. Series of studies were done in the course of time to enhance the effectiveness and productivity of our social security system, however it couldn't meet the requirements of the changing age end human.

Different procedures may be followed in the context of co-ordination of social security systems in Turkey and EU. Social security systems in EU are within the authority of member states, and it is impossible to talk about the existence of comprehensive social security laws on EU level. However, the union intends to ensure a co-ordination of social security laws of member states so as to remove obstacles before free roaming and ensure effective functioning of the single market. In our country, too, regulations are being planned to establish the revolutionary "Single Roof" concept in a gradual process towards EU membership, political phenomenon, institutional integration and ultimately a genuine social security understanding. In our study, first Turkish Social Security System and European Union Social Security System will be compared, and reorganisational efforts that are being attempted to be realised in our social security system in the EU process will be investigated. For a true social security understanding, the main issue will shape up on the basis of our country's values, priorities and cyclical state rather than the union's values and targets.

Keywords: Social Security, Turkish Social Security System, European Union Social Security System, Reorganisation.

Özet

Bir ülkenin gelişme seviyesi hakkında, sosyal güvenlik çok önemli ipuçları vermektedir. Sosyal güvenlik sistemimizin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması yönünde günümüze kadar bir dizi çalışmalar yapılmış, ancak sosyal güvenlik kurumlarımızın değişen çağ ve insan ihtiyaçlarıyla paralellik gösterebilecek, ihtiyaçlara cevap verebilecek düzeye erişmesi sağlanamamıştır.

Türkiye ve AB'de sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümü kapsamında farklı uygulamalar söz konusu olabilmektedir. AB'nde sosyal güvenlik sistemleri, üye ülkelerin yetki alanına girmekte olup, AB seviyesinde kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz etmek mümkün değildir. Ancak Birlik, kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması ve Tek Pazarın etkin işleyişinin sağlanması amacıyla, üye ülke sosyal güvenlik mevzuatlarının koordinasyonunu sağlamayı hedeflemiştir. Ülkemizde de, AB'ne giriş aşamasında kademeli bir geçiş dönemi ile reform niteliğindeki "Tek Çatı" kavramı, siyasi olgu, kurumsal bütünleşme ve sonuçta gerçek bir sosyal güvenlik anlayışını gerçekleştirecek şekilde düzenlemeler öngörülmektedir. Çalışmamızda, öncelikle Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ile Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi karşılaştırılarak, sosyal güvenlik sistemimizde AB süreci ile gerçekleştirilmeye çalışılan reorganizasyon çalışmaları incelenecek ve ana konu gerçek bir sosyal güvenlik anlayışı için Birlik değerlerinden ve hedeflerinden ziyade, ülkemizin değerleri, öncelikleri ve konjonktürel durumunun esas alınması gerektiği üzerinde şekillenecektir.

Anahtar Kelimeler : Sosyal Güvenlik, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Sistemi, Reorganizasyon.

1. GİRİŞ

* Bu makale 16-17-18 Mart 2006 tarihinde Dumlupınar Üniversitesi tarafından düzenlenen "Uluslararası AB Müzakere Sürecinde Türkiye'nin Sosyo-Ekonomik Ve Siyasi Yapısındaki Değişim Ve Dönüşümler Sempozyumu'nda" sunulmuştur.

* Yard. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

** Araş. Gör., Selçuk Üniversitesi, Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

İnsanlar, yaşamları boyunca bazen gelir ve kazançlarında eksilmeye yada kayba yol açan bazen de ek harcamalar yapmayı gerektiren hastalık, kaza, işsizlik, evlenme, doğum, yaşlılık, ölüm gibi çeşitli olay ve tehlikelerle karşılaşır. İnsanlar, tarih boyunca kendilerini ve ailelerini yaşamlarında karşılaşacağı çeşitli tehlikelere karşı güvence altına alma ihtiyacı hissettikleri için çeşitli yollar, önlemler düşünmüşlerdir. İşte, insanın geleceğini güvenlik altına alma ihtiyacı sosyal güvenlik fikrini doğurmuştur.

Sosyal güvenlik düşüncesi her türlü riske karşı geleceği güvence altına almak amacıyla düşünülmüş bir kavramdır. Birey ve dolayısıyla aile, gelirlerinde bir ücret kaybına veya giderlerinde bir artışa neden olan olaylara karşı bir güvence aramak zorundadır. Yani, sosyal güvenlik kavramı ile çalışan ve çalışmayan bütün vatandaşları kapsayan, bunların bugünü yarınını güven altına alan ve bu güvenceyi milli dayanışma ile sağlayan tedbirlerden oluşmaktadır.

Bu çalışmada; öncelikle sosyal güvenlik kavramına değinilerek, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin yapısı hakkında genel bilgiler verilecek, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan temel sorunlar kısaca açıklanacaktır. Daha sonra Avrupa Birliğinin Sosyal Güvenlik anlayışı hakkında bilgi verilerek, Avrupa Birliği sürecinde ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde yapılan ve yapılması planlanan reorganizasyon çalışmaları incelenecek ve bu çalışmaların ülke değerleri çerçevesinde olabilirliği tartışılacaktır.

2. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Organizasyon Yapısı

2. 1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenliğin tarihinin insanlık tarihi ile eş olduğunu söyleyebiliriz. Sosyal güvenliğin kavramının bu süreç içerisinde geçirdiği üç önemli aşama

vardır. “Zorunlu Sosyal Sigorta” tekniğine dayalı ilk sosyal güvenlik sisteminin esaslarının, Almanya’da 1880’li yıllarda Bismarck tarafından ortaya konulduğunu söyleyebiliriz. 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 (Güzel, 2006).

Genel anlamıyla sosyal güvenliği tanımlayacak olursak, kişilerin istek ve iradeleri dışında meydana gelen ve onların mal varlığında, gelirlerinde ve/veya çalışma gücünde kayıplara yol açarak kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin yaşamlarının devamını güçleştiren yada imkansız hale getiren tehlikelerin zararlarını telafi ve tanzim etmeye yönelik önlemlerden oluşur (TÜSİAD, 1997, s.27). Bir anlamda sosyal güvenlik, toplumu oluşturan tüm fertlerin doğumu ile ölümü arasında sürekli karşı karşıya kaldığı bir kavramdır (Güneş, 2004).

Sosyal güvenlik, sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler vasıtasıyla sağlanmaktadır. Sosyal Sigorta, bir ülkede çalışanların karşılayabilecekleri belirli sayıda sosyal riskleri zorunlu olarak işçi ve işverenlerin katılımı ile devlet tarafından kurulup örgütlenen bir kurum tarafından karşılanmasına yönelik sigorta tekniğidir (Can, 1996, s.14).

Sosyal güvenlik sistemi ise; sosyal güvenlik garantisi sağlamak amacını gerçekleştirmek için oluşturulan ve sosyal güvenlik hizmeti üreten bir organizasyondur. Bu sistem, kavramsal olarak tanımlanan sosyal güvenliğin ülke içindeki sosyal, kültürel ve siyasal

yapılanmaya bağlı olarak uygulanma şeklindedir.

Sosyal Güvenlik tanımlamalarının tümündeki ortak unsur, hastalık, yaşlılık, malullük, ölüm, kaza, analık, işsizlik v.b. sosyal risklerin (fizyolojik, sosyo-ekonomik, mesleki) gerçekleşmesi halinde uğranılacak gelir kayıplarına veya gider artışlarına karşı insanların ekonomik güvenliğini sağlamaktır (Kurtulmuş, 1998a, s.1950).

Bir ülkenin gelişme seviyesi hakkında, sosyal güvenlik çok önemli ipuçları vermektedir. Gelişmiş ülkelerde, nüfusun büyük bir kısmı, hatta tamamına yakını Sosyal Sigorta kapsamında iken, gelişmekte olan ülkelerde, Sosyal Sigortaların kapsadığı nüfus sınırlı kalmaktadır. Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenliğe GSMH'dan ayırdıkları paylar, sosyal güvenliğe ne kadar önem verdiklerini göstermektedir. Örnek olarak, AB ülkelerinde 1994 yılı itibarıyla sosyal güvenliğin GSMH'dan aldığı pay ortalama %30.2 olmuştur. Bu oranlar Kanada'da %19, ABD'de %15 ve Japonya'da ise %12 şeklinde gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik harcamalarının GSMH'daki payı gelişmiş ülkelerde %25 civarında iken ülkemizde bu oran %6.5 civarındadır (Kurtulmuş, 1998a, s.1951).

Türkiye genelinde çalışan her iki kişiden birinin sosyal güvencesi bulunmamaktadır. Bu kişilerin %85'i ise tarım sektöründe çalışmaktadır. İstihdam edilenlerin %26.8'i SSK, %10.5'i Emekli Sandığı, %10.8'i Bağ-Kur'a kayıtlı olarak çalışmaktadır. Çalışanların %51.6'sının ise herhangi bir sosyal güvencesinin olmadığı belirlenmiştir (27 Haziran 2004, Milliyet).

2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Organizasyon Yapısı

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, primli rejimler olarak da bilinen ve ilgilinin katkısıyla işleyen sosyal sigortalar ile

devlet tarafından finanse edilen Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları üzerine kurulmuştur. Ancak bu müesseselerden ilkinin oluşturan sosyal sigortalar, gerek kapsam gerekse sağladıkları sosyal güvenlik garantisinin seviyesi bakımından, adeta bütün sosyal güvenlik sistemimizi karakterize edecek bir gelişme göstermiştir. Bu bakımdan, Türk sosyal güvenlik sistemini Sosyal Sigortalar üzerine kurulmuş bir sistem olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır (TÜSİAD, 1997, s.71).

Sosyal Hukuk Devleti anlayışının bir gereği olarak devlet, yurttaşların sosyal güvenliğini sağlamaya yönelik düzenlemeleri onların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde yapmak durumundadır. Türkiye Devleti kuruluşundan itibaren Sosyal Sigorta Kuruluşları oluşturma çabasında olmuştur. Önce devlet memurlarının sağlık ve emeklilik ihtiyaçları için Emekli Sandığı, daha sonra Sosyal Sigortalar Kurumu (S.S.K.) kurulmuştur. S.S.K., devlet memurları dışında ücretle çalışanların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamıştır. Üçüncü olarak bağımsız çalışanların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak üzere Bağ-Kur kurulmuştur.

Sosyal sigortalar kurumu, 1945 yılında 4792 sayılı kanunla İşçi Sigortaları Kurumu kanunu ile kurulmuş ve 1964'de 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile bugünkü adını almıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu herhangi bir işyerine iş akdi ile bağlı olarak çalışanların tabii olduğu sosyal sigorta kurumudur. Sosyal Sigortalar Kurumu, sekiz farklı risk grubuna karşı koruma sağlamaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumunun kapsadığı riskler; İş kazaları, Meslek Hastalıkları, Hastalık Sigortası, Analık Sigortası, Malullük Sigortası, Yaşlılık Sigortası, Ölüm Sigortası, İşsizlik Sigortasıdır.

Toplumda sosyal güvenlikten yoksun, çok geniş bir kesimi oluşturan esnaf ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenlikleri ise 01.10.1972 tarih ve 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu ile düzenlenmiştir. 29.08.1977 yılında 2108 sayılı Kanunla köy ve mahalle muhtarları sosyal güvenlik kapsamına alınarak Bağ-Kur ile ilgilendirilmiştir.

Türkiye’de sosyal güvenlik kapsamına zorunlu olarak alınanlar dışında, belirli koşulların varlığı halinde SSK veya Bağ-Kur’a isteğe bağlı sigortalı olma olanağı da getirilmiştir.

1979 yılında 2229 sayılı Kanunla ev kadınları, 1983 yılında da 2926 sayılı Kanunla tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar sosyal güvenlikleri açısından Bağ-Kur ile ilgilendirilmişlerdir.

1961 Anayasası’nın 48 inci maddesinde yapılan sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelere paralel bir düzenleme, 1982 Anayasası’nın 60. maddesinde de yapılmıştır. Sosyal güvenlik başlığı altında yapılan düzenlemede “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” denilmek suretiyle sosyal güvenlik alanında Devlete önemli görevler verilmiştir.

05.11.1985 tarih ve 3235 sayılı Kanunla 1479 sayılı Kanuna tabi esnaf ve sanatkarlar ile bağımsız çalışanlar, 04.11.1998 tarih ve 4386 sayılı Kanunla da 2926 sayılı Kanuna tabi tarım sigortalıları ile bu kanunlar gereğince yaşlılık ve malullük sigortasından aylık almakta olanlar, bunların bakmakla yükümlü buldukları aile bireyleri ile ana-babaları, ölüm sigortasından aylık almakta olanlar sağlık sigortası kapsamına alınmak suretiyle Bağ-Kur da, T.C. Emekli Sandığı ve SSK gibi sağlık yardımı da sunan bir sosyal güvenlik statüsüne kavuşmuştur.

Söz konusu üç sosyal güvenlik kuruluşu günümüze kadar faaliyetini sürdürmüş olup, son olarak 08.09.1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile de; Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başlayanların yaşlılık aylığından yararlanabilmesi için; 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olarak çalışanların 7000 gün veya 25 yıldan beri sigortalı bulunması ve en az 4500 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olmaları halinde kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi olarak çalışanların 25 fiili hizmet yılını doldurmaları halinde kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması, 1475 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununa tabi olarak çalışanların 25 tam yıl sigorta primlerini ödemiş olmaları halinde kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması şartı getirilmiştir (www.emekli.gov.tr).

Diğer taraftan emeklilik yaşının yükseltilmesi uygulaması, emekliliğin büyük bir güvence olduğu ülkemiz çalışanlarında (özellikle de kadın çalışanlarda) “emekli olamadan öleceğim” duygusu yaratarak, hem işverenlerin hem de çalışanların prim ödemekten kaçınmasına ve kayıt dışında çalışmaya neden olmaktadır. Bu da sosyal güvenlik kurumlarının beklediği mali kaynağa ulaşmasını zorlaştırmaktadır (Alagöz-Yapar, 2003, s.446.).

Aynı Kanunla, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 2. maddesinde belirtilen sigortalılar ile geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları ve müteakibliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçileri kapsamak üzere; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına

rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli bir süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren “İşsizlik Sigortası Fonu” kurulmuştur. İşsizlik sigortasının primlerini toplamakla SSK, gerekli iş ve hizmetleri yürütmekle İş ve İşçi Bulma Kurumu yetkili kılınmıştır.

04.10.2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 616 sayılı KHK ile; 4792 sayılı Kanun, ceza ve vergilere ilişkin birkaç maddesi dışında tamamen yürürlükten kaldırılmış, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş, Sosyal Sigortalar Kurumunun Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olarak Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı adı altında yeniden yapılandırılması, sigorta ve sağlık hizmetlerinin iki ayrı genel müdürlük tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.

3. Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Politikası

Avrupa Birliği’nde sosyal güvenlik sistemleri, üye ülkelerin yetki alanına girmekte olup, AB seviyesinde kapsamlı bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığından söz etmek mümkün değildir. Ancak Birlik, kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması ve Tek Pazarın etkin işleyişinin sağlanması amacıyla, üye ülke sosyal güvenlik mevzuatlarının koordinasyonunu sağlamayı hedeflemiştir (İKV, 2001: 83). Birlik ülkelerinde çalışan nüfusun hemen hemen tümü sigorta kapsamındadır ve sağlık hizmetleri devletçe sağlanmaktadır. Üye ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri, temel felsefeleri, kapsamaları, yapıları ve işleyiş şekilleri bakımından birbirinden çok farklıdır. Toplulukta iki ana sistem vardır. Birinci sigorta modelinde kazanımlar gelire endekslidir. Katılım daha çok gönüllü temele dayanmaktadır. Bu sistemin örneği

Almanya’dır. Diğer model ise milli yardım modelidir. Bu modelin örneği İngiltere’dir. Bu modelde sosyal güvenlik aylıkları sabit oranlıdır, katılım zorunlu ve evrenseldir. Temel felsefe, herkes için asgari bir gelir seviyesini sağlamaktır. Üye ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri, bu iki model arasında yer almaktadır (Karluk, 2002: 392-393).

Avrupa Birliği’nin sosyal güvenlik alanındaki düzenlemelerinin önemli bir kısmı, muamele eşitliği alanında görülmektedir. Birlik, 79/6 sayılı Sosyal Güvenlikte Kadın ve Erkeklerle Eşit Muamele Prensiplerinin Uygulanması hakkındaki Direktif ile, hastalık, malullük, iş kazaları, meslek hastalıkları, işsizlik ve sosyal yardım ödemelerinde kadın erkek eşitliğinin gözetilmesini amaçlamakta; 86/378 sayılı Direktif ile mesleki sosyal güvenlik programlarına kadın-erkek eşitliğini yerleştirmekte ve 86/613 sayılı Direktif ile sosyal güvenlikte muamele eşitliği prensibi, tarım dahil kendi namına çalışan kişilere de uygulanmaktadır. Birlik aynı zamanda 2000/43 ve 2000/78 sayılı Direktifler ile sosyal güvenlik de dahil olmak üzere çalışma hayatının her alanında ırk, etnik köken, din veya inanç, engelli olma, yaş ve cinsel tercih gözetilmeden eşit muamele ilkesinin uygulanmasını gerektiğini ifade etmiştir (İKV, 2001: 83).

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşması, Topluluk içinde serbest dolaşan işçilerin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla Topluluk genelinde gerekli tedbirlerin alınmasını öngörmüştür. Antlaşmanın 51. maddesine göre Konsey, Komisyonun teklifi üzerine oybirliği ile sosyal güvenlik alanında işçilerin serbest dolaşımının sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almak, özellikle göçmen işçilere ve onların bakmakla yükümlü buldukları akrabalarına yardım için bir sistemi geliştirmekle görevlendirilmiştir.

Yardımlar, onlara hak kazanılmasında iç mevzuatlara göre dikkate alınması gereken bütün sürelerin birlikte hesaplanması ile üye devletlerin topraklarında oturan kişilere ödeneklerin ödenmesini kapsamaktadır. Roma Antlaşmasınının 188. maddesinde, üye devletlerin sosyal güvenlik konusunda sıkı bir işbirliği yapmakla görevli oldukları belirtilmiştir.

Komasyon, üyelerin sosyal güvenlik sistemlerine karışmamaya büyük önem vermiş, sadece serbest dolaşım ilkesi kapsamında doğabilecek sosyal güvenliğe ilişkin sorunları çözümlenmeye çalışmıştır. Konsey, 1958 yılında çıkardığı bir tüzük ile (daha sonra değişiklikler olmuştur) hastalık, doğum, sakatlık, yaşlılık, iş kazaları, işsizlik, aile yardımları, eğitim ile ilgili düzenlemeler yapmıştır. Topluluğun sosyal güvenlik konusunda milli uygulamalar ile sosyal güvenlik sistemlerindeki işbirliğinin geliştirilmesini teşvik etmekten başka yetkisi olmamasına rağmen Konsey, kadın ve erkekler arasında kaza, işsizlik, hastalık gibi farklı sosyal hakları eşitlemeyi öngören 79/7 sayılı tüzüğü kabul etmiştir. Ayrıca, 140/71 ve 574/72 sayılı tüzükleri de, 51. maddeye uygun olarak onaylamıştır. Her üç tüzük de, üç temel ilkeye yer verilmiştir. Bunlar;

- a) **Ayırım Yapılmaması İlkesi:** Bu ilke ile yabancı işçilerle Topluluk işçilerinin sosyal güvenlik haklarını eşit bir şekilde elde etmeleri garanti altına alınmıştır.
- b) **Sürelerin Birleştirilmesi İlkesi:** Topluluk içinde çalışanların sosyal güvenlik haklarının kazanılması için gereken süre ve primlerinin birleştirilmesi kabul edilmiştir.

- c) **Sigorta Ödeneklerinin Serbestçe Transferi İlkesi:** Topluluk içinde kazanılan sigorta ödenekleri, serbest bir şekilde üye devletler arasında transfer edilebilmektedir (Karluk, 2002: 393).

Sosyal güvenlik sistemlerinin sorunlarına çözüm arayışları, tüm dünyada olduğu gibi Avrupa Birliği ülkelerinde de, yeniden yapılanma ya da reform çalışmalarına yoğunluk kazandırmış bulunmaktadır. Ancak mevcut sistemin tasfiyesine dayalı reform çabalarının, uygulandığı ülkelerde başarısızlıkla sonuçlanması ve Avrupa ülkelerinin bu modele gösterdikleri 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 düzeyde sosyal sigorta yardımı sağlayan “kamu sosyal güvenlik rejimi” oluşturur. Sistemin ikinci ayağı ise, bireyin sorumluluğu temelinde “fon biriktirme” esasına dayalı “özel emeklilik programları” oluşturur. Ülkemizde Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında hazırlanan ve tartıştığımız Yasa Tasarıları da tümüyle bu modeli yansıtmaktadırlar (Güzel, 2006).

Avrupa Birliği organları Toplulukta, sosyal güvenlik alanında düzenleme yapma yetkisine sahip olmadıkları için, üyeler sosyal güvenlik sistemlerinde yedi ayrı sigorta dalı kurmuşlar ve bu dallarda kendilerine özgü düzenlemelere gitmişlerdir. Bu sigorta dalları şunlardır;

- Hastalık ve sağlık sigortası,
- Analık sigortası,
- Malullük sigortası,

Yaşlılık sigortası,
Meslek hastalıkları ve iş kazaları sigortası,

Aile yardımları sigortası,
İşsizlik sigortasıdır.

Üye ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinin incelenmesi sonucunda ortaya çıkan sonuçları şu şekilde sıralayabiliriz;

Avrupa Birliğinde sosyal güvenlik kurumları genelde tek bir çatı altında toplanmıştır. Böylece, mali ve insan gücü kaynakları rasyonel bir şekilde kullanılmıştır.

Avrupa Birliğinde Fransa ve Portekiz dışında kalan ülkelerde sosyal sigorta harcamaları işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir.

Avrupa Birliği sigorta primleri, aktüeryal hesaplara dayandırılmaktadır. Bunun sonucunda hizmetler daha kaliteli ve yeterli sağlanmakta, toplanan primler çalışanlar ile işverenler için bir mali yük oluşturmamaktadır.

Avrupa Birliğinde özel sigorta kuruluşları, sosyal sigortacılık alanında sosyal güvenlik kuruluşlarının yanında faaliyette bulunmaktadırlar. Böylece ortaya çıkan rekabet, hizmetlerin kalitesini yükseltmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde özel ve kamu sosyal güvenlik kuruluşları hemen hemen aynı normları uyguladıkları için sağladıkları hizmetler arasında da büyük farklılıklar yoktur. Her üye ülkenin milli sosyal güvenlik normları arasındaki özdeşleşme, bunu ortadan kaldırmaktadır.

Sosyal güvenlik rejimlerinin finanse edilmesi açısından Topluluk içinde önemli farklılıklar bulunmaktadır (Karlık, 2002: 393-394).

4. Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenliğe İlişkin Sosyal Politikaların Belirlendiği Temel Mevzuat ve Belgeler

Avrupa Birliğinde sosyal politikaların belirlendiği temel mevzuat ve belgelerin başlıcaları şunlardır:

4. 1. AET Antlaşması

Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması, esas olarak üye ülkeler arasında bir ortak pazarın ve gümrük birliğinin kurulmasını amaçlamıştır. Ancak sosyal politikaya ilişkin konularda da çeşitli hükümlere yer verilmiştir. Antlaşmanın 3. maddesinde sosyal politika konusunda iki bent bulunmaktadır. (c) bendinde işçi, sermaye ve hizmetlerin serbest dolaşımını sınırlayan her türlü engelin kaldırılacağı öngörülmüş ve (i) bendinde Avrupa Sosyal Fonu kurulması karar altına alınmıştır.

Antlaşmanın Sosyal Politika başlıklı 3. bölümünde yer alan 117. maddesinde işgücünün yaşam ve iş şartlarının sürekli olarak iyileştirmek için ortak pazarın, işleyişinin gerekli ve yeterli olduğu hükme bağlanmaktadır. Antlaşmanın 118. maddesi, üye ülkelerin yakın işbirliğini gerektiren sosyal hedefleri sayarken, komisyona bu işbirliğinin geliştirilmesi ile ilgili olarak istihdam, iş hukuku ve çalışma şartları, temel ve ileri düzeyde mesleki eğitim, sosyal güvenlik, iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı korunma, iş sağlığı, sendika kurma ve işveren ile işçiler arasında işbirliğinin geliştirilmesi görevi yüklenmektedir. Antlaşmanın 123. maddesinde ise, işçilerin ve çalışma şartlarının ve serbest dolaşımın daha iyileştirilmesi, işsizlere yeniden iş bulunması konularında mali ve teknik yardımda bulunmak üzere Avrupa Sosyal Fonu kurulması öngörülmüştür.

4. 2. Tek Avrupa Senedi

Tek Avrupa Senedi ile 1957 Roma Antlaşmasında yer alan ve çıkarılacak yönetmeliklerde ve alınacak kararlarda oybirliği alınmasını öngören maddelerde değişikliğe giderek, bunlar için nitelikli çoğunluğun yeterli olduğu kabul

edilmiştir. Böylece özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği, çevre, tüketicinin korunması gibi sosyal konularda alınacak kararlar için nitelikli çoğunluk ilkesi benimsenmiştir (Karluk, 2002: 395).

4. 3. Avrupa Sosyal Şartı

AB'nin sosyal güvenliği de kapsayan sosyal politikaya yönelik en önemli düzenlemesi 18 Kasım 1961'de hazırlanabilen, AK üyesi 16 devlet temsilcisi tarafından Torino'da imzalanan, 26 Şubat 1965'te yürürlüğe giren, Avrupa Sosyal Şartı'dır (ASS). ASS'nı, Türkiye 14 Ekim 1989 tarihinde onayladı. Onay, 24 Aralık 1989'da yürürlüğe girdi. ASS'nın, Avrupa Sosyal Güvenlik Koduna gönderme yapan 12. maddesine göre, taraf devletler, sosyal güvenliğin tam anlamıyla sağlanması için bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak veya mevcut sistemi korumak; en azından Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (UÇÖ/ILO) 102 sayılı sözleşmesindeki normlara eşit bir sosyal güvenlik sistemini devam ettirmek ve aşamalı olarak sosyal güvenlik sistemlerini daha da üst düzeye çıkarmak yönünde çaba göstermekle yükümlüdürler (Akkaya, 2006).

4. 4. İşçilerin Sosyal Temel

Hakları Hakkında Topluluk Şartı

Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nce hazırlanan ve AB organlarında görüşüldükten sonra 09.12.1989 tarihinde üye ülkelerin Devlet Başkanları tarafından imzalanan "İşçilerin Sosyal Temel Hakları Hakkında Topluluk Şartı" bildiri şeklinde kabul edilmiştir. İngiltere bu belgeyi imzalamamıştır. Topluluk Sosyal Şartı içeriği itibariyle 1961 tarihinde Torino'da Avrupa Konseyi üyesi ülkelerince imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ve ILO sözleşmelerine paralel düzenlemeler içermektedir. Topluluk Sosyal Şartı oniki temel sosyal konuda Avrupa Birliği düzeyinde kurallar belirlemiştir. Bu konular arasında; işçilerin serbest dolaşımı, çalışma ve adil

bir ücret isteme hakkı, sosyal koruma, sendika ve toplu pazarlık hakkı, mesleki eğitim, yaşam ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi, işçi sağlığı ve iş güvenliği, çocuk ve genç işçilerin korunması, yaşlıların ve özürülülerin korunması, kadın ve erkeğe eşit işlem yapılması gibi konular bulunmaktadır. İngiltere'nin Konsey'e yaptığı itiraz neticesinde bu belge, üye devletler arasında bağlayıcılığı bulunmayan bir "siyasi bildiri" olarak değerlendirilmiştir.

4. 5. Avrupa Birliği (Maastricht)

Antlaşması, Eki Protokol ve Anlaşma

Maastricht Antlaşması, daha ziyade ekonomik ve siyasi niteliği ağır basan bir antlaşmadır. Ancak antlaşmaya ek olarak kabul edilen "Sosyal Politikaya İlişkin Protokol" ve İngiltere dışındaki üye ülkelerle 1989 tarihinde Topluluk Sosyal Şartını Topluluk müktesebatı temelinde hayata geçirmek niyetiyle imzalanan antlaşmalarla sosyal politika ve sosyal güvenlik alanlarında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Antlaşmanın 2. maddesinin 3. bendinde Konsey'in Ekonomik ve Sosyal Komite ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra Komisyon'dan gelecek;

- Sosyal güvenlik ve sosyal korunma,
- İşçilerin hizmet akitlerinin sona ermesi sırasında korunması,
- İşçi ve işveren çıkarlarının kolektif düzeyde temsili ve sağlanması,
- Ülke vatandaşlarının işe yerleşme ve çalışma şartları,

Sosyal fon düzenlemelerine aykırı olmamak koşuluyla iş sahası açma ve istihdamın teşvik edilmesi için mali katkılar konularında oybirliği ile karar alabileceği düzenlenmiştir.

4. 6. Amsterdam Antlaşması

Amsterdam Antlaşması, üye ülkelerde esnek iş piyasalarının geliştirilmesi,

istihdam imkanlarının geliştirilmesi için eğitimin ve niteliğinin artırılması görevini yükleyen yeni bir bölüm içermektedir. Bu antlaşma ile Komisyonun çalışma alanı ayrımcılığının önüne geçilmesini de içerecek şekilde genişletilmiştir. Antlaşmada AB içinde istihdam imkanlarının artırılması, yeni işlerin oluşturulması ve işsizlikle mücadele konuları, ortak çalışma yapılacak alanlar olarak vurgulanmıştır (Karluk, 2002: 395-397).

4. 7. Avrupa Birliği Temel

Hakları Şartı

Avrupa Birliği'nde temel hakların korunması, AT hukukunun temelini oluşturmaktadır. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'na ilişkin taslak metin, 2 Ekim 2000 tarihinde onaylanmıştır. "Dayanışma" başlıklı dördüncü bölümün 34. maddesi, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" konusu ile vurgulamalar yapmıştır. Bu maddeye göre; Birlik, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen usullere göre doğum, hastalık, iş kazaları, bakıma muhtaç olma veya yaşlılık gibi durumlarda ve işten çıkarılma durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik yardımları ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkını tanımakta ve saygı göstermektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği'nde yasal olarak ikamet eden ve dolaşan herkes, Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre sosyal güvenlik yardımları ve sosyal avantajlardan yararlanma hakkına sahiptir (www.calisma.gov.tr).

5. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları

Avrupa Birliği sürecinde Türk Sosyal Güvenlik sistemindeki reorganizasyon çalışmalarına geçmeden önce, sistemimizde neden reorganizasyona gereksinim duyulduğunu anlamak için, sosyal güvenlik sistemimizin temel

sorunlarını kısaca incelemek yararlı olacaktır.

1980'li yılların ortalarından itibaren sosyal güvenlik sistemimizde tıkanıklıklar görülmeye başlanmıştır. Bunun sebeplerinin başında sosyal güvenliğe ayrılan fonların yetersizliği ve kamu fonlarının çoğunda olduğu gibi kötü yönetim gelmektedir.

İşsizlik oranının yüksek olduğu ülkemizde, tarım kesimi, son yıllarda sosyal sigorta programlarına önemli ölçüde dahil edilmiş, bu da nüfusun önemli bir kısmının halen tarım sektöründe yer aldığı ülkemizde adaletsizliği hafifletme yönünde bir tesir göstermektedir. Geleneksel sosyal güvenlik tedbirlerinin önemini koruduğu ülkemizde bir insan hakkı ve devlet görevi olarak modern sosyal sigortaların kapsamının genişletilmesi büyük önem arz etmektedir (Kurtulmuş, 1998a, s.1953).

Ülkemizde, genç nüfus yapısına rağmen yüksek enflasyonist ortam, primlerin zamanında tahsil edilememesi, fonların etkin kullanılamaması, aktif sigortalı/pasif sigortalı dengesinin bozulması, erken emeklilik, kayıt dışı istihdamın gelişmesi gibi nedenlerle sosyal güvenlik sistemi önemli bir finansman darboğazı içine girmiştir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda olduğu gibi ülkemizde de bilhassa sağlık sigortası sistemi başta olmak üzere sosyal sigorta sisteminde reform arayışlarına gidilmiştir.

Türkiye'de sağlık sigortasından ailenin çalışmayan bağımlı fertleri de yararlandırılırken, emeklilik sigortasından faydalanan kişinin ölümü halinde geride kalan aile fertleri dul ve yetim aylığı verilerde korunmaya çalışılmaktadır. İşsizlik sigortası ve aile ödeneklerinin henüz modern bir sosyal güvenlik vasıtası olarak kurulmadığı ülkemizde sosyal güvenlik tedbirlerinin yetersizliği ortadadır. Kamu personeline verilen

doğum ve çocuk yardımları bütçeden finanse edilen eğitim ve konut yardımları ve ana çocuk sağlığı merkezleri ile bu yetersizlik telafi edilmeye çalışılmaktadır.

Ülkemizde çok ciddi şekilde yanlış ve çarpık kurgulanmış bir sistem sonucunda emekli aylıkları ve muhtaç yaşlılara verilen sosyal yardımlar düşük seviyelerde kalmış, sağlık hizmetlerinde yeterli yaygınlık ve kalite sağlanamamış, sosyal güvenlik kapsamı toplumun tümüne yaygınlaştırılmamıştır. Bunun yanında henüz genç bir toplum olmamıza rağmen, sistemin hızla bozulan mali dengesi ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır.

Dünyada sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler incelendiğinde mevcut sistemlerin çoğunun mali kriz içerisinde olduğu, bu nedenle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hükümetlerin ve tarafların sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği konusunda bir arayış içerisine girdikleri görülmektedir. Çoğu Avrupa ülkesi ABD ve Japonya'da nüfus yaşlanmakta, 21. yüzyılın ilk çeyreğinde bağımlı nüfusun aktif nüfusa oranının artması beklenmektedir. Nüfusun yaşlanması sadece bağımlılık oranını artırmamakta yaşlı insanların tıbbi teknolojinin gelişmesi sağlık bilincinin yükselmesi gibi sebeplerle sağlık harcamalarında önemli miktarlarda artışlar olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarının önemli bir kısmının hayatın son altı ayı için harcanmakta olduğu bilinmektedir. Çoğu ülkelerde sosyal sigortaların yükünü azaltmak için ortalama hayat ümidinin artması ile birlikte emeklilik yaşı da yükseltilmekte bu yolla emekli aylığı alınan süre azaltılmaya çalışılmaktadır. Erken emeklilik gibi politik yatırımların da Türk Sosyal Güvenlik sisteminde krize neden olduğu aşıkardır. Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik alanındaki çikmazları ile gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik alanındaki tikanıklıkları

birbirinden farklıdır. Gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfus yapısının ve artan ortalama hayat beklentisinin sonucunda emeklilikten sonra daha uzun süre emekli aylığı alınmasının yanı sıra, sağlık hizmetlerine artan talep de sosyal güvenliğin yükünün artmasına sebep olmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik seviyelerine paralel olarak fertlerin hayat standartlarının yükseltilmesi ve iletişim imkanlarının artması insanların sağlık konusunda daha duyarlı hale getirmekte ve sağlık kuruluşlarından daha yaygın ve kaliteli hizmet beklentilerini artırmaktadır. Pahalı tedavi gerektiren kronik hastalıkların artması yada AIDS gibi yeni hastalık türlerinin ortaya çıkması sağlıkta ileri teknoloji ürünlerinin artan kullanımını sonucunda sağlık harcamaları sosyal güvenlik içinde en önemli masraf kalemi haline gelmiştir (Kurtulmuş, 1998b, s.61).

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, sorunun gelişmiş ülkelerde olduğu gibi nüfusun yaşlanması ve hayatta kalma beklentisinin yükselmesi gibi demografik kökenli olmadığı görülecektir. Henüz genç bir toplum olmamıza rağmen, uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeterinde gözetilememesi, ve kurumsal yetersizlikler sosyal güvenlik sistemimizin sürdürülemez bir duruma gelmesine yol açmıştır.

Somutlaştırmak gerekirse, başlanmış olan reform süreci öncesi sosyal güvenlik sistemimizin sorunları (www.treasury.gov.tr);

- Emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği,
- İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıtdışı istihdamın yüksekliği,
- Prim tahsilat oranının düşüklüğü,
- Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
- Erken yaşta emeklilik uygulamaları,

- Primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri,
- Borçlanma kanunları,
- Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları,
- Prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı,
- Ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar,
- İdari ve kurumsal yetersizlikler şeklinde özetlenebilir.

İçinde bulunduğu yapısal sorunlar nedeniyle mali yapıları hızla bozulan sosyal güvenlik kuruluşlarımız 80’li yıllarda öz kaynaklarını tüketerek 1991 yılında reformun ilk aşamasının hayata geçirildiği 2000 yılına kadar katlanarak artan şekilde açık vermeye başlamıştır. 1994 yılında % 1 olan finansman açıklarının GSMH içindeki payı 1999 yılında %3,7’ye yükselmiştir (www.hazine.gov.tr).

Yapısal sorunları nedeniyle önemli boyutlara ulaşan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nın finansman açıkları vergiler yada hazine borçlanması yolu ile finanse edilmektedir. Böylece kamu kesimi borçlanma gereği yükselmekte bu ise daha yüksek faizlerle borçlanmamız sonucunu getirmektedir. Dolayısıyla, artan faiz yüküne paralel olarak, gelir dağılımı yoksul kesim aleyhine değişmektedir. Ayrıca, bütçe içinde hızla artan faiz yükü, gelir dağılımında en altta bulunan kesime yeterince yardım yapılmasını engellemektedir.

6. Avrupa Birliği Sürecinde Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reorganizasyon Çalışmaları

Türkiye, Avrupa Birliği tam üyeliği yolunda geçirdiği bu uzun süreç içerisinde çok kritik bir döneme gelmiştir. Bu dönemde gerek ekonomi ve gerekse sosyal alanda bir dizi yapısal düzenlemeler öngörülmektedir. Geniş anlamda sosyal politika, daha dar anlamda

ise sosyal güvenlik sisteminde bir dizi reform çalışmaları yapılması planlanmaktadır. Avrupa Birliğine üyelik sürecinin ülkemize olumlu mu, olumsuz mu yansıtacağı tartışılırken, tartışılması gereken önemli bir nokta da, sosyal güvenlik reformuna ilişkin düzenlemelerin sistemi ileriye mi götüreceği, yoksa tıkanıklıkların devam mı edeceği doğrultusunda olmalıdır. Zira ülkemizde sosyal güvenlik sistemi artık içinden çıkılmaz bir hal almıştır.

Özellikle 1990’lı yıllar, Türk sosyal güvenliğinin ciddi bir finansman krizi içine girdiği ve yoğun olarak tartışıldığı yıllar olmuştur. Bu dönemin sonuna doğru, bütün sosyal tarafların paylaştığı ortak görüş “Türk sosyal güvenlik sistemi bu yapıyla devam edemez; sistemde kapsamlı ve köklü değişiklikler yapmak bir zorunluluk haline gelmiştir.” şeklinde olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini yeniden kurmak ve kurumsal etkinliğini geliştirmek amacıyla, iki aşamalı kapsamlı bir sosyal güvenlik reform süreci tasarlanmıştır. Reform planının ilk aşamasında sosyal güvenlik sisteminin temel parametrelerinde önemli değişiklikler içeren 4447 sayılı yasal düzenleme yapılmıştır. 8 Eylül 1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun ile temel olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini artırmaya harcamalarını kısımaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir.

Türkiye-AB ilişkilerinde müzakere programının belirlenmesiyle birlikte, Temmuz 2003’de yayınlanan ulusal programında, “Sosyal güvenlik kuruluşlarının aynı çatı altında toplanmasını amaçlayan Çerçeve Kanununun 2003 yılı sonuna kadar yürürlüğe konarak sosyal güvenlik sistemi açıklarının azaltılmasını, ilaç ve tedavi harcamalarının etkinleştirilmesini ve prim tahsilat oranlarının artırılmasını” taahhüt

edilmiştir. Ulusal programda ayrıca sosyal güvenlik ve sosyal koruma politikası ile ilgili olarak şu unsurlara yer verilmiştir:

- ❖ Kamu sigorta programlarının tüm nüfusu kapsayacak şekilde genişletilmesi,
- ❖ Aktif sigortalı nüfusun artırılması,
- ❖ Sosyal sigorta kuruluşlarının idari ve mali etkinliğinin artırılması,
- ❖ Sosyal sigorta kuruluşları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması,
- ❖ Bu kurumlardaki insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi,
- ❖ Uzun ve kısa vadeli sigorta programlarının birbirinden ayrılması,
- ❖ Bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı ile kurumsal yapısının oluşturulması,
- ❖ Sosyal koruma bilgi sisteminin oluşturulması,
- ❖ Sağlık hizmetlerinin sosyal güvenlik sisteminden ayrılması ve Genel Sağlık Sigortasının tesis edilmesi (Resmi Gazete, 24 Temmuz 2003).

Bu taahhütler çerçevesinde 2003 yılı ilerleme raporunda sosyal güvenlik sistemiyle ilgili şu görüşlere yer verilmiştir: “Sosyal güvenlik sisteminin en acil sorunları, genel makroekonomik dengesizliklerden kaynaklanan mali istikrarsızlık, kayıt dışı sektörün varlığı, idari yapı ve yönetim problemleridir. Türkiye, sosyal güvenlik sisteminin mali istikrarını ve sosyal güvenlik kurumları arasında etkili koordinasyonu temin etmek için gerekli tedbirleri alma konusunda teşvik edilmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının idari kapasitesinin artırılması gerekmektedir (www.ab.calisma.gov.tr).”

Türkiye, ulusal programı ve ilerleme raporları çerçevesinde Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde bir dizi reform çalışması başlatmıştır. 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 öngörülere ise şöyle açıklanmıştır: Bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirilecek bir reformun sağlayacağı tek ve önemli bir yarar, sistemin uzun vadede mali açıdan sürdürülebilir bir hale 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 (Güzel, 2006).

Türkiye, gerek Avrupa Birliği, gerekse IMF ile görüşmelerinde ortaya çıkarılan

istikrar programına paralel biçimde, sosyal güvenlik alanında önce dört reformu gerçekleştirmiştir. Bunlardan birincisi, emeklilik yaşının erkek ve kadında sırasıyla 43'den 60'a ve 38'den 58'e yükseltilmesi ve primin hesaplanmasına esas olan taban ve tavan aylıklarının artırılmasıdır. Bu sayede, sosyal güvenlik sisteminin finansman açığı da kapatılmaya çalışılmaktadır. İkincisi, işsizlik tazminatı fonunun kabul edilmesidir. Üçüncüsü kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınabilmesi için yasal ve idari düzenlemeler getirilmesidir. Dördüncüsü, tarımda taban fiyatı ve destekleme alımlarından, doğrudan gelir transferine geçilmesidir.

Bu reformların akabinde 5283 sayılı kanunla SSK hastaneleri de sağlık bakanlığına devredilerek yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. 06.01.2005 tarihinde kabul edilerek, 19.01.2005 tarihli mükerrer Resmi Gazetede yayınlanan 5283 sayılı kanuna göre, bazı istisnalar hariç, kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık birimlerinin Sağlık Bakanlığına devri ile ilgili usul ve esaslar belirtilmiştir. Yasanın 4. maddesi uyarınca, "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm sağlık birimleri; bunlara ilişkin her türlü görev, hak ve yükümlülükler, taşınır, taşınmazlar ve taşıtlarla birlikte, Sosyal Sigortalar Kurumuna ait olanlar rayiç bedeli karşılığında, diğerleri bedelsiz olarak Bakanlığa devredilmiştir."

Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman sorunlarının yanında ortaya çıkan bir diğer sorun da, hizmet sorunudur. Özellikle SSK hastanelerinin hizmet kalitesindeki artış, iştirakçi sayısındaki artışla paralel bir seyir izlememiştir. 5283 sayılı kanunun kabulünden sonra, 10.02.2005'de SSK hastalarının serbest eczanelerden ilaç alabilmesi yönünde uygulama başlatılmıştır. Arka arkaya yapılan bu düzenlemelerle, bu hastanelerdeki hizmet

sorunlarının giderileceği düşünülse de, kuyruk sorunlarının, doktorların bir günde yüzlerce hastaya bakma ve hasta bakıcıların 36 saatlere varan nöbet tutma sorunlarının üstesinden gelinemeceği açıktır.

Yapılan bu düzenlemelerden sonra 2005 yılı ilerleme raporunda şu görüşlere yer verilmiştir: "Sosyal koruma alanında, sosyal güvenlik sisteminin reformuna yönelik olarak sürdürülen çabaların Hükümet tarafından takip edilmesi gerekmektedir. Halihazırdaki başlıca zafiyetler, mali istikrarın bulunmaması, büyük bir kayıtdışı sektörün mevcudiyeti ile idari ve işletme sorunlarıdır. Sosyal güvenlik sistemini reform çabasıyla ve sosyal güvenlik kurumlarını tek çerçeveye içerisinde bir araya getirmek maksadıyla, Ocak 2005'te, sosyal güvenlik kurumlarına ait tüm hastaneleri Sağlık Bakanlığına devreden bir kanun kabul edilmiştir. Bunun yanı sıra, Şubat 2005'te, sosyal güvenlik sisteminden yararlananların tamamına tüm eczanelerden ilaç alabilme hakkı tanınmıştır. Ancak, nüfus kapsamının ve erişimde hakkaniyetin iyileştirilmesi için sağlık hizmetleri alanında ilave gayret gösterilmesi gerekmektedir. Sağlık hizmetleri arzındaki coğrafi farklılığı ele alma konusu da bir endişe kaynağıdır. Sosyal güvenlik kurumlarının idari kapasitelerinin iyileştirilmesine yönelik mevcut çabalar sürdürülmelidir (www.ab.calisma.gov.tr)."

2005 yılı ilerleme raporunda "Tek Çatı" sistemine yönelik atılan adımlara dikkat çekilirken, bu reform çabalarında en önemli sorunun kayıtdışı sektörün durumu ve mali istikrarsızlık olduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda mevcut çalışmaların yetersiz olduğuna dikkat çekilmiştir.

Tüm dünyada olduğu gibi, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi de, çok karmaşık ve ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. 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, 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 değişikliklikle, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform - Nisan 2005”, başlıklı belgede açıklanmıştır. Bu gerekçelerden yola çıkılarak, değişik tarihlerde ve birbirinden çok farklı içerikte yasa taslak ve tasarıları hazırlanmıştır. 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”, “Genel sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Taslağı”, “Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı Taslağı” 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 (Güzel, 2006).

Bu kapsamda kurumsal yeniden yapılanmaya yönelik bir dizi yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu çerçevede, mevcut sosyal sigorta kuruluşlarınca uygulanan sigorta programları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, bu kurumlar arasında ortak veri tabanının

oluşturulması ve bunların aktüeryal ve mali durumlarının izlenmesi amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde bir şemsiye kuruluş niteliğinde “Sosyal Güvenlik Kurumu” kurulmuştur. “Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu” ile daha önce bir genel müdürlük olarak sigortacılık ve sağlık hizmeti sunumunu birlikte yürüten Sosyal Sigortalar Kurumu, bünyesinde sigortacılık ve sağlık işlerinden sorumlu iki farklı genel müdürlüğü barındıracak şekilde Başkanlık statüsünde örgütlenmiştir.

“Bağ-Kur Kanunu” ile Bağ-Kur bünyesinde finansman ve aktüeryal daireleri kuruluş ve kurumun artan iş hacmine orantılı olarak daha dinamik bir örgütsel yapıya kavuşması sağlanmıştır. “Türkiye İş Kurumu Kanunu” ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak istihdam alanında günümüz ihtiyaç ve koşullarına uygun aktif işgücü programlarını ve işsizlik sigortasını uygulamakla sorumlu Türkiye İş Kurumu (İş-Kur) çağdaş bir istihdam kurumu olarak hizmet vermeye başlamıştır.

“Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu” ile ülkemizde ilk defa kamu emeklilik programlarını tamamlayıcı nitelikte bireysel emeklilik programı hayata geçirilmiştir. Bireysel emeklilik sistemi bireylerin yaşlılıklarında kullanmaları amacıyla güvenli bir tasarruf yapmalarına olanak sağlamayı, bu tasarrufları yönlendirmeyi, düzenlemeyi, teşvik etmeyi amaçlayan gönüllü katılıma dayalı sistemdir. Getirilen vergi düzenlemeleri ile katılımcılara ve isteğe bağlı olarak çalışanı adına katkı yapan işverenlere vergi teşviki sağlanmaktadır (www.hazine.gov.tr).

Kanun taslaklarını değerlendirdiğimizde, sosyal güvenlik sisteminin bütünleştirilmiş bir yapıya dönüştürüleceği, böylelikle mevcut kurumların yerine, Sağlık Sigortaları

Kurumu, Emeklilik Sigortaları Kurumu, Sosyal Hizmet ve Yardım Kurumu ve Türk İş Kurumu olmak üzere dört farklı, fakat özerk kurumun kurulmak istendiği görülmektedir. Ayrıca bu kurumlar Sosyal Güvenlik Kurulu'na bağlı olacaklar ve Sosyal Güvenlik Kurulu bu kurumlar arasındaki uygulama birliğini ve koordinasyonu sağlayacaktır.

Diğer taraftan, Genel Sağlık Sigortası Sistemi Kanun Tasarısı incelendiğinde, Kanunun amacının, Türkiye'de sürekli ikamet eden kişilere, Temel Teminat Paketi ile belirlenen sağlık yardım ve hizmetlerinin sunulmasını sağlamak üzere, Genel Sağlık Sigortası Sistemini oluşturulması ve bu amaçla Sağlık Sigortası Kurumunun kurulması olduğu görülecektir. Ekonomik gücüne bakılmaksızın tüm vatandaşları kapsamı altına almayı hedefleyen Genel Sağlık Sigortası Sistemi, prim yükümlülüğü karşılığında, temel teminat paketi ile tanımlanan sağlık hizmetlerini sunmayı hedeflemektedir. Bu anlamda temel amaç "sağlık sigortacılığını" yönetim, uygulama ve finansman bakımından emeklilik sigortaları ve sosyal hizmetlerden ayırıştırarak, profesyonel bir sistem oluşturmaktadır. Bu yolla bugün sağlık sigortası alanında yaşanan karmaşanın, çok başlılığın önüne geçilerek, tam anlamıyla uygulama standartlarının yakalanabildiği, norm birliğinin oluşturulduğu bir sistem hayata geçirilmiş olacaktır. Harcamalarda mükerrerliğin ve kayıpların önlenmesi, gelirlerde ve hizmetlerde etkinliğin yakalanması ile mali sürdürülebilirliği ve gelecek projeksiyonu olan bir sağlık sigortası sistemi kurulacaktır.

Ülkemizdeki mevcut sağlık tesislerinin yetersizliğini ve kapasitelerinin üzerinde bir iş yüküyle çalıştıkları göz önünde bulundurulursa, sistemin daha da içinden çıkılmaz bir hal alacağı unutulmamalıdır. Bu doğrultuda,

oluşturulacak yeni sistemin yeni sağlık tesisi ve personeliyle desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca siyasi iktidarların popülist yaklaşımlarla sosyal güvenliğe müdahale edebilmelerini önleyecek önlemlere ağırlık verilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Bu doğrultuda sosyal taraflarla mutabık kalınmış bir sosyal güvenlik reformunun, hayata geçirilebilirliği ve aktüeryal dengelerin korunması daha da kolay olabilecektir.

Reform önerisinin en belirgin gerekçesini, "kara delik" olarak algılanan sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçe açıkları olmaktadır. Reform sayesinde, anılan kuruluşlara ulusal bütçeden yapılan kaynak transferinin önleneyeceği ve giderek bütçe açığının azaltılarak faiz dışı bütçe fazlası hedefine daha kolay ulaşılabileceği 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'nin %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 (Güzel, 2006).

Sosyal güvenliğin temel amacı, her şeyden önce sosyal bir riskle karşı karşıya olan bireye ekonomik bir güvence sağlamaktır. Böylelikle yoksulluk da önlenmiş olacaktır. Mevcut reform girişimlerinde yoksulluğun nasıl önleneyeceği açıklığa kavuşturulmamıştır. Diğer taraftan 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. Reform ile sosyal güvenliğin kişiler açısından kapsamının yaygınlaşacağı öngörüsünde bulunmaktadır. Ancak, sistemin kapsamı genişledikçe finansman yükü de o oranda artış gösterecektir. 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.

AB sosyal güvenliğin “özelleştirilmesi”nin kaçınılmaz olduğuna dikkat çekmekte, bu nedenle, zorunlu emeklilik fonlarının yanı sıra ikinci ve üçüncü ayak olarak özel sektöre davetiye çıkarmaktadır. Bu yaklaşım sonucunda, AB’de sosyal güvenlikte birinci ayak olan sosyal güvenliğin payı giderek azalmakta, özel sektörün payı da giderek artmaktadır. AB açıkça sosyal güvenlikte özelleştirmeyi tercih etmektedir. Sosyal güvenlikte özelleştirmenin faydaları olduğu kadar sakıncaları da vardır (Akkaya, 2006).

Dünyadaki sosyal güvenlik sistemleri incelendiğinde, bugün ve gelecekte sosyal güvenliğin finansmanının, sadece prim gelirleriyle karşılanamayacağı yönündeki görüşler 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 ulaşmaktadır. 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 gerekmektedir (Güzel, 2006).

Avrupa Birliği, sosyal güvenlik açısından tek bir sisteme, tek bir rejime sahip olmamakla birlikte, koordinasyonun sağlanabilmesi, üye ülkelerin ve üye olacak ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin belirli standartlara ulaşmış olması gerekmektedir. Bu durumda her ülke, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (UÇÖ) 102 sayılı sözleşmesinde öngörülen tüm sosyal riskleri ve ülke nüfusunun tamamını sosyal güvenlik kapsamına almış olmaları gerekmektedir. Türkiye UÇÖ’nün öngördüğü sosyal risklerden aile yardımları alanında herhangi bir güvence sağlamamışken, işsizlik sigortasını yeni yeni hayata geçirmeğe çalışmaktadır. Öte yandan nüfusun azımsanmayacak bir bölümü (sosyal sigorta açısından yüzde 22’si, sağlık açısından yüzde 40’ı) sosyal güvenlik kapsamının dışındadır. Avrupa Birliği’ne üyeliğin kendiliğinden bu eksikliklerin giderilmesini sağlayacağı şüphelidir (Akkaya, 2006).

Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında öngörülen düzenlemeler, sistemimizi Avrupa Sosyal Modelinden de uzaklaştırmaktadır. Bu yönüyle ve özellikle Avrupa Birliği’ne tam üyelik süreci dikkate alındığında, isabetli bir model olarak değerlendirilemeyecektir.

6. SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yaşanan sorunlar sadece Türkiye’ye özgü sorunlar değildir. Gelişmiş ülkelerde yaşanan sorunlarla gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sorunlar ve bu sorunların kaynakları açısından farklılıklar mevcuttur. Bu farklılıklara rağmen, bugün geline noktada, sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin çözüm önerileri ortak özellikler taşımaktadır.

Bugün tartıştığımız sosyal güvenlik modeli, ülkemizi Avrupa Sosyal Modelinden uzaklaştırmakta, gerçek anlamda bir sosyal güvenlik sistemi olarak nitelendirilemeyecek olan Kuzey Amerika sistemine yaklaştırmaktadır. Bu model ile İMF ve Dünya Bankası'nın benimsediği ve Avrupa Sosyal Modeli ile uyuşmayan 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.

Kuşkusuz, tek katmanlı sistemlerden çok katmanlı sistemlere geçiş dönemi, bütün ülkelerin başlangıç koşullarındaki farklılaşmalar nedeniyle her ülke de kendine has bir yol izlemek zorundadır. Örneğin, devletin sosyal güvenliğe katkısının ve yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının yüksek olduğu, herkese asgari ve yeterli bir gelir garantisinin sağlandığı gelişmiş ülkelerde tartışmalar ve çözümler bireysel tasarrufa dayalı özel sigortacılık uygulamalarının yaygınlaştırılması, devletin katkısının zaman içinde azaltılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi konular etrafında şekillenmektedir. Bu sıraladığımız koşulların henüz sağlanmadığı, devletin sosyal güvenlik sistemine katkısının yetersiz yada hiç olmadığı ülkelerde ise, uzun dönemde çok katmanlı bir sisteme yönelme perspektifi verilir iken, ilk aşamada ve acil olarak yapılması gereken şeyler, varolan sistemlerin yeniden yapılandırılarak iyileştirilmesi gibi gözükmektedir.

Türkiye özelinde, bir çok kurum sosyal güvenlik sisteminin yeniden

yapılandırılmasıyla ilgili çalışmalar yapmıştır. Sistemin sorunları ayrıntılı olarak bilinmektedir. Bazı konularda sisteme taraf olanlar arasında görüş ayrılıkları bulunsa da, kapsamlı bir reform ihtiyacı bütün kesimlerce kabul edilmektedir. Sorunların tespitinin yanı sıra, muhtemel çözümler hakkında yapılmış alternatif çalışmalar da mevcuttur. Bir başka deyişle, sistemin iyileştirilmesi ve uzun dönemde sürdürülebilir bir yapıya evrilmesi için yapılması gerekenler büyük ölçüde bilinmektedir. Sonuçta, bir çok başka alanda olduğu gibi bu alanda da uzun dönemde sürdürülebilir bir çözüm siyasi otoritenin tercihine ve kararlılığına endekslenmiş gözükmektedir.

Uzun bir hazırlık süreci ardından 1999 yılından bu yana aşama aşama hayata geçirilmekte olan sosyal güvenlik reformunun başarısı sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılması yanında toplumsal ve ekonomik hayatımızın diğer bir çok alanında da kilit bir rol oynamaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açıklarının azaltılması ile sistemin ayırım gözetmeksizin varlıklı olanlara da kamu fonlarını aktarıyor olmasından kaynaklanan gelir dağılımını bozucu etkisi azaltılabilecek, gerçekten ihtiyacı olan sosyal yardıma muhtaç yaşlılara aktarılabilecek kaynak artırılabilir. Bunun yanında kamunun borçlanma gereği ve mali piyasalardaki ağırlığı azalacak, faizler gerileyecek, üretime yönelik finansman olanakları artacak ve ekonomik büyüme hızlanacaktır.

Reformun temel amaçlarından olan kaçak istihdamın azaltılması ile ucuz işgücünden kaynaklanan haksız rekabet azaltılacak, rekabetin zaman içinde kalite ve verimlilik üzerinde yoğunlaşması sağlanacaktır. Bu ise ücret seviyesini ve GSMH içinde işgücünün payını artıracak,

gelir dağılımı ve toplumsal barış olumlu etkilenecektir.

Sigorta kuruluşlarının açıkları azaldıkça emekli maaşlarında yer alan kamu payı azalacak, gerçekten ihtiyacı olan sosyal yardıma muhtaç yaşlılara aktarılabilir kaynak artacaktır. Sigortasız yoksul yaşlılara verilen sosyal yardımlar (65 yaş üstü karşılıksız yardım) yeterli düzeye çıkarılabilecektir. Sistemin varlıklı olanlara da kamu kaynağı aktarıyor olmasından kaynaklanan gelir dağılımını bozucu etkisi, tersine çevrilebilecektir. Bireysel emeklilik planlarının güvenilir şekilde halka sunumu ile katılımcıların tasarrufları ölçüsünde ilave bir emeklilik gelinine sahip olmaları sağlanabilecek, yaşlılıkta yoksulluk azalacak bunun yanında yeni bir tasarruf aracı olarak, uzun dönemli emeklilik fonlarını ön plana çıkaracaktır. Yatırımların uzun dönemli finansmanına olanak tanıyacak uzun dönemli tasarruflar artacak, finans sektörünün gelişimi hızlanacaktır.

60 yaş üstü nüfusun %20'ler seviyelerine ulaştığı OECD ülkelerine göre %7'lik yaşlı nüfus payı ile Türkiye genç bir ülkedir. Bu oranın 2030 yılında %16'ya, 2050 yılında %23'e çıkması beklenmektedir. Nüfusumuzun hızla yaşlanacak olması, eğer önlem alınmazsa, sistemin halen yaşanan sorunlarının ilerleyen yıllarda daha da ağırlaşarak devam etmesine yol açacaktır. Bu nedenle de uygulanmakta olan reform sürecinin başarısı büyük önem taşımaktadır.

Son olarak, sosyal güvenlik sisteminin özellikle yoksulluğa karşı bir güvenlik ağı olarak kurulmasında ve bireysel sorumluluğun esas alındığı, emeklilik hariç, asgari bir geçim düzeyinin geçici olarak sağlanmasının amaçlanmasında fayda vardır. Bireyler kendi

sorumluluklarını, toplumun yani diğer bireylerin üzerine yükleyememelidirler. Zira muhtaçların sosyal güvenliğini sağlayan, aslında devlet değil, prim veya vergi ödeyen diğer yurttaşlardır. Güvenlik ağı yaklaşımı, geçici bir asgariye ve yoksulluk sınırı altında kalanlara hitap eder ise bir anlam taşır. Birey kendisine ve birlikte yaşadığı diğer insanlara karşı, milli gelire katkıda bulunmak ve başkalarına yük olmamak gibi bir sorumluluk altındadır. Dolayısıyla çalışmak ve bireysel sorumluluk esas alınmalı, sosyal güvenlik ise geçici bir sigorta olmalıdır. Aksi halde, AB ülkelerinde olduğu gibi mutlak bir sosyal güvenliğin sağlanmasının aile yapısının parçalanmasına, işsizliğin özendirilmesine, nüfus artışına, nesebin belirsizleşmesine, yabancı işçi göçüne yol açmasına tanık olacağız demektir.

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 okunamayacağı kanaatindeyiz. 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. Gerçek bir sosyal güvenlik anlayışı için Birlik değerlerinden ve hedeflerinden ziyade, ülkemizin değerleri, öncelikleri ve konjonktürel durumunun esas alınması daha faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri, (2006), “Sosyal Güvenlik Sistemimiz; Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, http://www.liberal_dt.org.tr/dergiler/ldsayi18/1802.htm.28.08.2003 (22.01.2006).
- AKKAYA, Yüksel, (2006), “Avrupa Birliği, Sosyal Güvenlik Ve İşçi Sınıfı: Dünden Bugüne” http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=4515 (25.01.2006).
- ALAGÖZ, Mehmet, Sinem Yapar, (2003), **Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu**, S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 40, Konya.
- CAN, Tuncay, (1996), **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, İstanbul.
- GÜNEŞ, İsmail, (2004), <http://www.idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/dosya10htm>. (22.06.2004).
- GÜZEL, Ali, (2006), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?” <http://www.calismatoplum.org/sayi7/makale3.doc> (12.02.2006).
- İKV, (2001), **Avrupa Birliği’nin Sosyal Politikası ve Türkiye’nin Uyumu**, İKV Yayınları, İstanbul.
- KARLUK, Rıdvan, (2002), **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Genişletilmiş 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- KURTULMUŞ, Sevgi, (1998a), **Cumhuriyetin 75. Yılına Girerken Sosyal Güvenlik Sistemimiz**, Yeni Türkiye, 98/23-24.
- KURTULMUŞ, Sevgi, (1998b), **Sağlık Ekonomisi ve Hastane Yönetimi**, Değişim Dinamikleri Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD, (1997), **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma Sorunları Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri**, Ekim 1997, Yay. No: TÜSİADT/97-10/217, İstanbul.
- Milliyet Gazetesi, 27 Haziran 2004, **“İki Çalışandan Biri Kayıtdışı”**.
- Resmi Gazete, 25178 Mükerrer Sayılı, 24 Temmuz 2003.
- www.emekli.gov.tr (29.06.2004).
- www.treasury.gov.tr (29.06.2004).
- www.hazine.gov.tr (22.06.2004).
- www.tisk.org.tr (22.06.2004).
- www.ab.calisma.gov.tr (12.02.2006).
- <http://www.ikv.org.tr> (15.02.2006).