

DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMA SÜRECİNİN EMEKLİLİK SİSTEMİNE YANSIMALARI

Asuman ÖZGÜR*

Türkiye’de 1990’ların sonundan itibaren II. Kuşak Yapısal Reformlar çerçevesinde devlet yeniden yapılandırılmakta ve böylece sosyal devlet formunun yerini düzenleyici devlet almaktadır. Bu kapsamda, 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSS)”nun getirdiği yeni yasal düzenlemeler ile birlikte genelde sosyal güvenlik sisteminde, özelde ise emeklilik sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmaktadır. Çalışma, yaşanan bu dönüşümün salt teknik bir mesele olarak algılanmaması gerektiğini vurgulayarak, ekonomi-siyaset ayrımı üzerine bir eleştiri geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu eleştiri, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarının reform sürecindeki rollerinin analizi ve sermayenin çıkarlarını temsil eden TÜSIAD ve TİSK’in, emek kesiminin eleştirilerini dile getiren DİSK, KESK ve TÜRK-İŞ’in sosyal güvenlik reformuna yaklaşımlarının irdelenmesi yoluyla pekiştirilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: sosyal güvenlik reformu, emeklilik sisteminin dönüşümü, II. Kuşak Yapısal Reformlar, düzenleyici devlet, ekonomi-siyaset ayrımı, emek-sermaye ilişkisi.

Refah devleti politikalarının sürdürülemezliği ile birlikte yapısal reformların yapılması önerisi IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları tarafından ilk olarak 1980’lerde gündeme getirildi. Türkiye’de de neo-liberal yapısal uyum programları bu dönemde uygulanmaya başlandı. I. Kuşak Yapısal Reformlar olarak adlandırılan bu programlarla hedeflenen özelleştirme, serbestleştirme ve deregülasyon politikalarını uygulamaya sokmaktı. 1989 yılında 32 sayılı karar ile finansal serbestleşmenin yasal olarak tamamlanmasıyla birlikte dışarıdan sermaye akışına izin veren bir yapı ortaya çıktı. Bu sayede yerel sermayenin küresel sermayeye eklenmesi daha kolay bir şekilde gerçekleşti. Böylelikle sosyal devlet anlayışı yerini neo-liberal devlet anlayışına bırakmaya başladı.

1990’ların sonuna gelindiğinde, yapısal uyum politikalarının olumsuz etkileri hissedilmeye başlandı. Bu programları uygulayan Latin Amerika, Türkiye, Afrika ve Doğu Asya ülkelerinde 1990 sonları ve 2000’lerin başında ortaya çıkan mali krizler ve sonucunda artan işsizlik ve yoksulluk bunun en büyük kanıtıydı. IMF ve Dünya Bankası gibi

* Arş. Grv., ODTÜ Avrupa Birliği Ofisi (oasuman@metu.edu.tr).

uluslararası finans kuruluşları bu politikaların çıkardığı mali krizleri ve toplumsal sorunları, finansal serbestleşmenin sonucunda ortaya çıkan kriz durumuna değil, reform programlarının gereği gibi uygulanmamasına bağlayarak “kriz sonrası uyum” programlarını gündeme getirdiler.¹ Bu zeminde meşrulaştırılmaya çalışılan II. Kuşak Yapısal Reformların uygulamaya konulması ile birlikte piyasalar kuralılaştırılarak yeniden düzenlenmiş ve kurumsal ve hukuksal yapı bu sürece uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır. Yapısal reform programı ile amaçlanan “ekonomi ile siyasetin ayrılması”, “ekonomik sorunların ‘teknik’ bir bakış açısıyla ele alınması gibi argümanlar çerçevesinde ekonomik ve sosyal politikaların belirlenme sürecini sermayenin denetimi altına sokmaktır.²

Türkiye’de 1998 IMF Yakın İzleme Anlaşması ile başlayan bu dönem, 2001 krizi sonrasında Kemal Derviş tarafından sunulan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile sistematik olarak uygulanmaya başlandı. Bu program, “ekonomik ve toplumsal yapıda kuralılaştırılmaya yol açan bir dizi yapısal dönüşümü hedefleyen ve Türkiye’nin geleceğini ‘piyasa güçlerinin’ denetimsiz ve başıboş işleyişine terk eden sürecin son halkasını” oluşturmuştur.³ Bu süreçte, neo-liberal devlet yeniden yapılandırılma süreci içerisine sokulmuş ve yeni görevler üstlenmeye başlamıştır. Devletin biçim değiştirmesiyle birlikte, “sınırlı ve minimal devlet” anlayışı yerine “etkin ve düzenleyici devlet” anlayışı hakim kılınmıştır. Bu görüşe göre, devlet müdahalesi gereklidir, çünkü piyasanın etkin bir şekilde işlemesi buna bağlıdır. Başka bir deyişle, yeni düzenleyici devlet anlayışı çerçevesinde devletin piyasanın yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmesi gerektiği savunulmaktadır. Böylece ortaya çıkan tablo, neo-liberal politikalar sonucu devletin küçültülmesi değil, uygulanan politikalardan kaynaklanan sorunları çözmek için devletin yeniden yapılandırılmasıdır. “İlk bakışta, neo-liberal yaklaşımdan kopuşun ifadesi olarak algılanabilecek bu görüş ‘rekabet devleti’, ‘düzenleyici devlet’ ve ‘iyi yönetim’ gibi kavramları öne çıkardığı ölçüde söz konusu yaklaşımın hegemonyasını pekiştirmekte işlevsel

¹ Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. M. Kemal Öktem-Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.104.

² Faruk Ataay, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, De Ki Yayınevi, Ankara, 2006, s.18.

³ Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler”, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSBgeggp.pdf, [Erişim Tarihi: 26.11.2007], s.1.

olmaktadır”.⁴ Dolayısıyla 1980’lerin minimal devletinin yerini piyasa dostu/etkin devlet ve yönetim söylemlerine bırakması, kendini yeniden üretmeye gereksinim duyan sosyal kapitalist ilişkilerin her zaman için düzenleyici araçlara ihtiyaç duymasından kaynaklanmaktadır.⁵ Yönetişim kavramı ve modeli bu süreçte oluşturulan “yeni bir düzenleme projesinin”⁶ önemli bir parçası olarak algılanabilir. Ekonomik ve toplumsal yaşamın kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı müdahale edicisi olmayacak olan devlet, genel gözetim görevini yerine getirecek ve bu genel gözetim görevini doğrudan ve tek başına siyasal-yönetimsel kadro ve mekanizmalarıyla değil, piyasanın asli oyuncusu özel sektör temsilcileriyle devlet temsilcilerinin ‘yönetişim’ adı verilen ortak yönetimiyle hayata geçirecektir.⁷ Başka bir deyişle, “yönetişim, yönetimden farklı olarak, yöneten ve yönetilen ayrımının olmadığı, iktidarın özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla (STK) (bu iki grup toplumun tamamını temsil etmemekle birlikte toplumla) paylaşıldığı katılımcı bir model olarak”⁸ tanımlanmaktadır. Böyle tanımlandığı ölçüde kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşüme meşruluk kazandırılmaktadır. Sosyal devlet biçimini tasfiye etmeyi amaçlayan düzenleyici-piyasacı devlet biçiminin kurulmasıyla birlikte sosyal devletin önemli ayaklarından biri olan sosyal güvenlik sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin önemli bir parçası olan emeklilik sistemi de 1990’ların sonlarından bu yana gerçekleştirilen reformlar ile birlikte bu sürecin içinde yer almaktadır.

Bu çerçevede, bu çalışmanın konusunu Türkiye’de genelde sosyal güvenlik sistemi, özelden ise emeklilik sisteminde gerçekleştirilmiş olan ve kısa bir süre içerisinde tamamlanması planlanan reformların emeklilik sistemini ne ölçüde ve hangi yönde dönüştürdüğü ve bu dönüşümün devletin yeniden yapılandırılma sürecinde yeni bir devlet formunun ve yeni sınıf ilişkilerinin oluşumunda nasıl bir rol oynadığı oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik, sınıf içi ve sınıflar arası transfer mekanizmalarının

⁴ Bağımsız Sosyal Bilimciler, “IMF Gözetiminde 10 Uzun Yıl, 1998–2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset”, Haziran 2006, Ankara, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSB2006_Final.pdf, [Erişim Tarihi: 10.10.2007], s.81.

⁵ Güzelsarı, *a.g.m.*, s.105.

⁶ *a.k.*, s.105.

⁷ Birgül Ayman Güler, “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, *Memleket SiyasetYönetim Dergisi*, Sayı:2, 2006, s.33–34.

⁸ Sabrina Kayıkcı, “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 256, 2007, s.169.

hakim olduğu bir siyasa alanıdır ve bu nedenle sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşüm sınıf içi ve sınıflar arası ilişkilerin yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir.⁹ Dolayısıyla çalışma 1990'ların sonlarından itibaren Türkiye'de emeklilik sisteminde uygulanmaya başlanan reformlarla devletin yeniden yapılandırılması sürecinin teknik bir mesele olarak yansıtılmasını eleştirecek ve analizini ekonomi-siyaset ayrışmazlığı temelinde yapacaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümü anlayabilmek amacıyla, bu alanda gerçekleştirilen düzenlemeler tarihsel bir süreç içerisinde ele alınacaktır. Burada 1990'ların başından itibaren sosyal güvenlik sistemini yeniden yapılandırmak adına hazırlanan çalışmalar ve yasal düzenlemeler belirtilecektir. Reformun hangi gerekçelerle sunulduğu ve idari, mali konular ve sosyal haklar açısından ne gibi değişiklikler getirdiği ikinci bölümde ele alınacaktır. Çalışma, özeldede emeklilik reformuna odaklanacağı için bu bölümde 5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSS)"nın getirdiği yeni yasal düzenlemeler temel alınarak dönüşüm analiz edilmeye çalışılacaktır. Üçüncü bölümde ise, ilk olarak uluslararası finans kuruluşlarının, Dünya Bankası ve IMF, reform sürecindeki rolleri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Daha sonra, reform sürecinin emek-sermaye çatışmasından ayrı düşünölmeyeceği görüşünden yola çıkarak sermaye ve emeğin sosyal güvenlik reformuna ilişkin yaklaşımları irdelenecektir.

TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNA BİR BAKIŞ

1990'ların ortalarından bu yana devletin yeniden yapılandırılması kapsamında sosyal güvenlikle ilgili birtakım düzenlemeler yapılmaktadır. İlk olarak 1995 yılında Dünya Bankası kredisi ile ILO uzmanları tarafından bir rapor hazırlanmış ve bu raporda sosyal güvenlik sisteminde reformun gerekli olduğuna işaret edilmiştir. Raporunda sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumu, sorunları ve sistemi krizden çıkaracak öneriler sunulmuştur. Alternatif modeller arasında çok ayaklı sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasının yer alması¹⁰ sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü kapsamında gerçekleştirileceklerin habercisidir.

⁹ Oğuz Topak, "Restructuring of Social Security Systems: The Turkish Case", (basılmamış yüksek lisans tezi), Ankara, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999, s.1.

¹⁰ Can Tuncay ve Yusuf Alper, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri*, TÜSİAD, İstanbul, 1997, s.103.

25 Ağustos 1999 tarihinde 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” sosyal sigorta sisteminde aktüeryal yapıyı sürdürülebilir kılmak ve varolan sorunları çözmek amacıyla Türkiye’nin gündemine taşınmıştır. Reform yasası ile Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve İş Kanunu’nda bir takım değişiklikler yapılmıştır. Yasa kapsamında yapılan değişikliklerin en önemlilerinden biri emeklilik parametrelerine getirilen değişikliktir. Emeklilik yaşı ve emekli aylığını almaya hak kazanmak için gerekli minimum prim ödeme gün süresi bu yasa kapsamında artırılmıştır. 1992 yılında emeklilikte yaş sınırını kaldıran, kadınlara 20 erkeklere 25 hizmet yılını tamamladıktan sonra kendi istekleri dahilinde emekli olma hakkını tanıyan düzenleme, yaşlılık riskiyle karşılaşmadan emeklilik aylığının bağlanması durumunu mümkün kıldığından sistemin sürdürülebilirliğine bir tehdit olarak algılanmıştır.¹¹ Bu kapsamda, 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” çerçevesinde emeklilik yaşı belli bir geçiş süresi içerisinde halihazırda sisteme dahil olanlar için kadınlarda 52’ye, erkeklerde 56’ya, sisteme yeni girenler için ise kadınlarda 58’e, erkeklerde 60’a yükseltilmiştir.¹² Bu durum emeklilik hakkının elde edilmesinin zorlaşmasına ve çalışanların bireysel emeklilik uygulamaları kapsamına dahil olarak “sosyal güvenlik” hakkını elde etmeye zorlanmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, prime esas kazanç sınırlarının yükseltilmesi, SSK ve Bağ-Kur’da emekli maaş artışlarının TÜFE artışlarına endekslenmesi, aylık bağlama oranının düşürülmesi, emekli aylığının hesaplanmasındaki referans döneminin tüm çalışma hayatı olarak belirlenmesi bu yasa ile getirilen diğer düzenlemelerdir. Burada belirtilmesi gereken önemli bir diğer konu da, yasanın Emekli Sandığı kapsamında yer alan devlet memuru ve diğer kamu görevlilerini yaş sınırı konusunda yapılan değişiklik dışında kapsamamasıdır. Daha sonraki süreçte bu durum sosyal güvenlik sisteminde dönüşümü destekleyenler için önemli bir başlık olmaya devam edecektir.

7 Nisan 2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 4632 sayılı “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Yasası” 7 Ekim 2001’de

¹¹ DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1994-1999, <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/plan7/pln7-oku.html>, s.111, [Erişim Tarihi: 01.12.2007].

¹² DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, s.107, [Erişim Tarihi: 25.11.2007].

yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, 1999 yılında başlatılan reform sürecinin devamı niteliğindedir. Bireysel emeklilik programı ile kamu emeklilik programlarını tamamlayıcı nitelikte, gönüllülük esasına dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre işleyen bir sistem oluşturulması planlanmaktadır. “Bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulması”¹³ yasanın amaçları arasında yer almaktadır. Özel sigorta şirketleri tarafından sağlanması planlanan bireysel emeklilik uygulamaları ile emeklilik sisteminin finansman yapısı değişecektir. Süreç içerisinde dağıtım yönteminin yerini kapitalizasyon (fon biriktirme) yöntemi alacaktır. Dağıtım yönteminde, emeklilerin gelirleri aktif çalışanlardan toplanan primler yoluyla sağlanmakta ve böylece nesiller arasında kaynak aktarımı söz konusu olmaktadır. Fakat bireysel emeklilik sisteminin gündeme gelmesi ile birlikte bireylerin özel şirketlere ödenen primler aracılığıyla kendi kendilerini finanse etmeleri beklenecektir. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin kurulması ve güçlendirilmesi sınıfsal bölüşümde sermaye lehine, emek aleyhine verilen ciddi bir destektir. Bu bölüşümde sermayedarın payı büyürken, emekçi kendi içinde aynı payı bölüşmeye devam etmektedir.

58. AKP Hükümeti tarafından hazırlanan 2002 Acil Eylem Planında da sosyal güvenlik reformuna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Plana göre, “sosyal politikalar alanında yapılacak her türlü düzenlemede özellikle gelir dağılımını düzeltici ve yoksul kesimleri gözetici unsurlar göz önünde bulundurulacaktır”.¹⁴ Bu planda da yoksullukla mücadele stratejilerinin geliştirilmesi gerektiği vurgulanmakta ve sosyal güvenlik sisteminin amacı görelî ve mutlak yoksulluğu azaltmak olarak tanımlanmaktadır.

19 Temmuz 2004’te Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” başlıklı bir rapor hazırlanmış ve bu rapor Nisan 2005’te gözden geçirilmiştir. Revize edilen ve “Beyaz Kitap” (Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri) olarak adlandırılan bu rapor, sosyal güvenlik kurumlarının

¹³ 07.04.2001 tarih ve 4632 sayılı “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu”, madde 1.

¹⁴ Acil Eylem Planı, 2002, http://www.belgenet.com/eko/acileylem_161102.html, [Erişim Tarihi: 03.10.2007].

açıklarının kapatılması zorunluluğuna dayandırılmıştır. Reform tasarısı sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması tartışması üzerinden sosyal güvenlik sisteminde bir dönüşüm yaşanmasının gerekli ve kaçınılmaz olduğunu iddia etmektedir. Rapor sosyal güvenlik reformunun genel çerçevesini emeklilik sigortası, genel sağlık sigortası, primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar ve kurumsal yapılanma olmak üzere dört bileşen üzerine oturtmaktadır.

Sosyal güvenliğe ilişkin Beyaz Kitap'ta belirtilen düzenlemelerin 2006 yılında uygulamaya başlanmasıyla birlikte mevcut sosyal güvenlik sisteminde üç ayaklı bir dönüşüm tasarlanmıştır: Dönüşümün ilk ayağını 16.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında birleştiren ve kurumsal yapıya ilişkin dönüşümü öngören “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu”, ikinci ayağını primli sistemlere ilişkin düzenlemeleri içeren 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” ve üçüncü ayağını ise henüz tasarı taslağı halinde olan primsiz ödemeler sistemine ilişkin dönüşümü amaçlayan “Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu” oluşturmaktadır.¹⁵

31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı SSGSS Kanunu Parlamento tarafından kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve 118 Milletvekili tarafından açılan iptal davası sonucunda, Anayasa Mahkemesi tarafından 15.12.2006 tarihli 2006/112 sayılı karar ile 5510 sayılı yasanın bazı maddelerinin kamu görevlileri yönünden iptali istenmiş ve kanunun yürürlüğü durdurulmuştur. Anayasa Mahkemesi bu kararında memurlara ilişkin bölümlerin farklı bir düzenleme kapsamında gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu durumda, yasanın yürürlüğe girmesi 01.01.2007 tarihinden 01.01.2008 tarihine ertelenmiştir. Bunun üzerine, 25.10.2007 tarihinde Anayasa Mahkemesi iptal kararına istinaden hazırlanmış olan 5510 sayılı kanuna birtakım değişiklikler getiren yeni bir taslak metin sosyal taraflara ve kamuoyuna sunulmuştur. Son olarak, bu taslak metin 27.11.2007 tarihinde “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” başlığıyla Başbakanlık'a iletilmiştir. Bunun ardından, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik sosyal güvenlik reformunun kademeli olarak yürürlüğe gireceğini, bazı maddelerin hemen, bazılarının ise

¹⁵ Seyhan Erdoğan, “Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 252, 2006, s.212.

2008 Mart, Mayıs ve Ağustos aylarında yürürlüğe girmesini öngördüklerini belirtmiştir.¹⁶

REFORMUN GEREKÇELERİ VE GETİRDİKLERİ

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün reform adı altında son dönemde Türkiye'nin gündemine taşınması “herkesin sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınacağı, sosyal güvenlik hizmetlerinin mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarının veriyor olduklarından daha kaliteli, daha etkin bir şekilde verileceği”¹⁷ iddialarıyla temellendirilmektedir. 2004 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi” başlığı altında kamuoyuna sunulan ve gözden geçirildikten sonra Beyaz Kitap olarak adlandırılan raporda reformun tüm gerekçeleri sunulmuştur. Nüfus yapısındaki değişim, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri ve bütün nüfusun koruma altına alınamaması, sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşümü gerekçelendirmek için kullanılmaktadır.

Erken emekliliğin getirdiği aktüeryal dengesizliğin önüne geçmek¹⁸ ve bütçeden sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan payı düşürmek amacıyla bireysel emeklilik uygulamaları gündeme getirilmiştir. Amaçlanan yaşlı nüfusun yükünü devletin sırtından alarak yaşlıların kendi sırtlarına yüklemek ve bir ölçüde devleti sorumluluklarından kurtarmaktır. Bu görüş nüfus yapısındaki değişim, 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması ve bu durumun önüne geçilemezse aktif-pasif dengelerinin¹⁹ bozularak bağımlı nüfusun artacağı ve böylece finansman dengelerinin darbe alacağı²⁰ argümanı ile desteklenmektedir. Beyaz Kitap, Türkiye’de toplam bağımlılık oranının 2025 yılına kadar

¹⁶ *Radikal*, 06.12.2007.

¹⁷ Murat Özveri, “Yoksulluğun Yönetilmesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Praksis*, Sayı: 9, 2003, s.321.

¹⁸ Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer SSGSS yasasının iptal istemine bir gerekçe olarak sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal denge üzerine değil de sosyal devlet ilkeleri üzerine inşa edilmesi gerektiğini belirtir. İptal istemini içeren Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından verilen 16.06.2006 günlü dava dilekçesinin gerekçesi için bkz: 15.12.2006 tarihli 2006/112 karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

¹⁹ Aktif-pasif dengesi çalışanların (aktif-prim ödeyen sigortalı), emeklilere (pasif sigortalı) oranı ile hesaplanmaktadır. 2007 Nisan ayı itibarıyla aktif-pasif sigortalı oranı ES için 1,61; SSK için 2,05; Bağ-Kur için 2,14’tür. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *Aylık İstatistik Bülteni*, Sayı: XX, 2007, http://www.sgk.gov.tr/doc/istatistik/010407_00.pd, [Erişim Tarihi: 05.09.2007].

²⁰ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, “Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Nisan 2005, s.5-7.

geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine geçeceğini, 2035 yılından itibaren hızlanacağını ve sistemin finansmanının giderek zorlaşacağını öne sürmektedir.²¹ Bu kapsamda, OECD ortalamasına göre emeklilik sonrası geçen süre 16.6 yıl iken, Türkiye’de emeklilik sonrası geçen sürenin kadınlarda 34, erkeklerde 27 olması çok önemli bir sorun olarak algılanmış ve genç emekliliğe teşvikin önlenmesi için derhal adımların atılması gerektiği söylenmiştir.²² Aslında, 2040 yılında sorun haline gelmesi beklenen nüfusun yaşlanması olgusunun, sosyal güvenlik sisteminin temel bir gerekçesi olarak sunulması IMF ve Dünya Bankası politikalarının Türkiye üzerindeki etkisinin bir sonucudur.²³

5510 sayılı SSGSS yasası toplumun yoksul kesimlerini sosyal güvenlik sisteminin dışına itmeye çalışmaktadır.²⁴ Böylece, kamu emeklilik programları kapsamında sosyal güvenlik hakkı elde edemeyen toplumsal sınıflara özel emeklilik programları kapsamında “güvence” altına alınma ya da hiçbir güvence hakkı olmadan yaşa(yama)maktan başka bir yol bırakılmamaktadır. Mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması bu durumun gerekçesi olarak sunulmaktadır. Beyaz Kitap sosyal güvenlik sistemlerinin amacının insanları yoksulluğa karşı korumak olduğu anlayışından hareketle, dönüşümün kaçınılmazlığını vurgulamaktadır.²⁵ Sosyal güvenlik kurumlarının yoksulluk riskinin en yüksek olduğu grubu değil de kayıtlı çalışanlar ve emeklileri desteklemesi, sosyal güvenlik fonlarının etkili bir şekilde kullanılmaması ve dolayısıyla mevcut sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğu önlemedeki başarısızlığı olarak açıklanmaktadır.²⁶

Sosyal güvenlik reformu kapsamında gerçekleştirilecek birtakım düzenlemeler tüm nüfusun sosyal güvenlik hakkını elde etmesini sağlamak için çok, sadece prim ödeyebilenlerin bu hakkı elde edebilecekleri

²¹ a.k., s.7.

²² Murat Başesgioğlu, “Açılış Konuşması”, *Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri*, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2007, s.22.

²³ Erdoğan, “Sosyal.....”, s.216.

²⁴ 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı SSGSS Kanunu’nun 6. maddesi zorunlu olarak sosyal güvenlik sistemi dışına itilen toplumsal sınıfları belirtmektedir. Bu kapsamda, “ev hizmetlerinde çalışan yoksul kadınlar, tarım ve orman işlerinde süresiz olarak çalışan topraksız ve az topraklı köylüler, iş bulma umuduyla amele pazarlarını dolduran yoksul kentliler, günü birlik düzensiz işlere mahkum emekçiler, sıfatı etmeden günü geçiren yoksul esnaf, tarımda geçimlik faaliyette bulunan köylüler zorunlu olarak sosyal güvenlik kapsamı dışında bırakılmışlardır.” “Sosyal Güvenlik Reformu Üzerine Mülkiyeliler Birliği Görüşü”, Ankara, 2006, <http://www.mulkiye.org.tr/ebulten/g2.php>, [Erişim Tarihi: 15.11.2007].

²⁵ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, a.g.k., s.9.

²⁶ a.k., s.10-11.

bir sistem yaratmaktadır. Nitekim sosyal sigorta kapsamının genişletilmesi kamu sosyal güvenlik rejimi kapsamında olmayacak, özel sigorta şirketlerinin sağladığı bireysel emeklilik sistemi kapsamında olacaktır. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin tüm nüfusu kapsamaması, kayıt dışı istihdamdaki artış²⁷ ve sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliğinin bulunmaması reform gerekçesi olarak ifade edilerek bu duruma zemin hazırlanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan kriz sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurumun bulunmasına, bu kurumlar kapsamında bulunan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin farklılaşmasına ve oluşan dağılmış yapı sebebiyle kurumlar arası eşgüdüm sağlamanın zorlaşmasına bağlanmaktadır.²⁸ Çözüm olarak ise nüfusun tamamını sosyal güvenlik kapsamına almayı başaracak ve vatandaşa standart ve kaliteli hizmet verecek yeni bir sosyal güvenlik kurumunun oluşturulması önerilmektedir.²⁹ 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” sonucu kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu bu amaca hizmet etmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının nedeninin sorgulanmaması sistemde yaşanan sorunların en önemlilerinden biridir. 1980’lerden bu yana sosyal güvenlik kurumlarında biriken fonlar genel bütçe açıklarını kapatmak amacıyla kullanılmaktadır. Ayrıca, neo-liberal politikaların uygulanması ile birlikte çeşitli hizmet alanları piyasaya açılmakta, diğer bir deyişle özelleştirilmekte ve böylece erken emeklilik zorunlu hale getirilmektedir. Böylece sermayeye yeni yatırım alanları yaratılmakta ve kaynak aktarımı sağlanmaktadır. Bu gerçeklikler göz önünde bulundurularak sosyal güvenlik, bütçe açığı, aktüeryal denge ve finansman gibi saf iktisadi terimlerle açıklanmamalı ve toplumsal üretim ilişkilerinin yeniden üretilmesi ve sonucunda oluşan sınıf ilişkileri temelinde incelenmelidir.³⁰ Bu durumun aksine, Beyaz Kitap finansman açığının kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel göstergelerin olumsuz etkilenmesi³¹ durumunu bir reform nedeni olarak sunmaktadır. Başka bir ifadeyle, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak amacıyla genel bütçeden

²⁷ Sigortalıların nüfusa oranı %80 iken, sigorta kapsamı dışı nüfus oranı %20’dir. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *a.g.k.*

²⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *a.g.k.*, s.21

²⁹ *a.k.*, s.24.

³⁰ Ali Murat Özdemir ve Gamze Yücesan Özdemir, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Derin Dönüşümü: Farklı ‘Birey’ Tahayyülleri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.48.

³¹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *a.g.k.*, s. 12.

transfer edilen kaynakların³² bütçe üzerinde yük oluşturduğu, bu durumun makro ekonomik istikrarı tehdit ettiği ifade edilmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminde krize neden olan gelir-gider dengesizliğini aşmak amacıyla gelir artırıcı ve gider azaltıcı önlemler alınması önerilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan reform mali açıdan sürdürülebilir bir sistem kurma üzerinden kurgulanmakta ve finansman krizi en önemli tehdit olarak sunulmaktadır. “Sosyal güvenlik sistemlerindeki finansman açığını ortadan kaldırmak için yapılacak “reformlarla”, yatırımların, büyümenin ve istihdamın artacağı böylece çalışanların lehine bir ekonomik ortam sağlanacağı iddia edilmektedir”.³³ Böyle olduğu ölçüde, ekonomi ve siyaset birbirinden ayrıştırılmakta, ekonomi siyasetten bağımsız bir konu olarak algılanmaktadır. Aslında yanılısma olarak algılanması gereken bu durum, reformun uygulanma sürecinde karşılaşılabilecek sorunlara karşı devleti sorumsuz kılmak amacıyla kullanılmakta ve devletin suçlamalardan kurtulmasını sağlamaktadır. Bu kapsamda devlet zayıflamamakta, tam tersine düzenleyici devlet formununun bir özelliği olan “piyasanın düzensizliklerine derman bulma” işlevini yerine getirdiği ölçüde güçlenmektedir.

5510 sayılı SSGSS yasası, sosyal güvenlik sistemini içinde bulunduğu kriz durumundan gelir artırıcı gider azaltıcı düzenlemelerle çıkarılmayı amaçladığını iddia etmektedir. Bu kapsamda, devlet memurları ve diğer kamu çalışanları, hizmet akdine dayalı ücretli çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar, tarımsal işlerde ücretli çalışanlar ve tarımsal işlerde kendi hesabına çalışanların emeklilik sistemine ilişkin tek bir sosyal güvenlik kanunu ve sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı, devlet katkısı, prim oranları, prim ödeme gün sayısı, yaşlılık aylıklarının hesaplanması, prime esas kazanç sınırı gibi konularda parametrik olarak nitelendirilen, fakat yapısal değişikliklere neden olacak düzenlemeler gündeme getirilmiştir. 5510 sayılı SSGSS yasasının 28. maddesine göre, emeklilik yaşı 01.01.2007 tarihinden sonra ilk kez sigortalı olacaklar yönünden kadın için 58, erkek için 60 olarak belirlenmiş olup en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm

³² 2000-2006 yılları arasında bütçeden sosyal sigorta kuruluşlarına aktarılan toplam transfer oranları şöyledir: Emekli Sandığı %29,71; Bağ-Kur %33,89 ve SSK %36,40. DPT, 9. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, http://plan9.dpt.gov.tr/oik11_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf, [Erişim Tarihi: 25.11.2007], s.13.

³³ Seyhan Erdoğan, “Türkiye’de Emeklilik Sisteminde Değişim”, 13 Nisan 2006, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=5772, [Erişim Tarihi: 05.10.2007].

sigortaları primi bildirmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanacağı belirtilmiştir. Bu yaş koşulu 2036 yılından 2048 yılına kadar kademeli olarak 65'e yükseltilecektir.³⁴ Mevcut sistemde ortalama emeklilik yaşı 50 iken bu yaş 65'e yükseltilmektedir.³⁵ Emekliliğe hak kazanmak için gerekli olan asgari prim ödeme süresi 7000 iş gününden 9000 iş gününe çıkarılmaktadır. Emeklilik yaşının yükseltilmesi emekliliğe hak kazanma olanağını zorlaştırmakta ve "mezarda emeklilik" konusunu gündeme getirmektedir. Buna ek olarak, prim ödeme gün süresi ve prime esas kazanç sınırı yükseltilerek emekli maaşları düşürülmekte ve böylece emekçiler üzerinden kaynak elde edilmektedir. SSGSS yasasında emeklilik sistemine ilişkin olarak getirilen diğer bir değişiklik ise yaşlılık aylığı hesaplanırken kullanılan aylık bağlama oranlarının düşürülmesine ilişkindir. Yasa, aylık bağlama oranının sigortalının malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi geçen toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için 2015 yılı sonuna kadar %2,5, 2016 yılı başından itibaren ise %2 olarak uygulanacağını belirtmiştir.³⁶ Fakat Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına istinaden 28.11.2007 tarihinde TBMM'ye sunulan 5510 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına dair yasa tasarısında, aylık bağlama oranının %2 olarak uygulanacağı belirtilmiştir.³⁷ Böylece emekli maaşları %23-33 oranında azalacaktır.³⁸ Ayrıca, yasa taslağında emekli aylıklarının belirlenmesi ve artışların hesaplanmasında kullanılan güncelleme katsayı yeniden düzenlenmektedir. Yasa taslağında, güncelleme katsayısı TÜFE değişim oranının % 100'ü ile GSYİH'nin % 25'inin toplamına 1 tam sayısının ilave edilmesi sonucunda bulunan değer olarak tanımlanmaktadır.³⁹ Bu yeni uygulamada

³⁴ 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı SSGSS Yasası, madde 28.

³⁵ Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, SSGSS yasasının iptal ve yürürlüğünün durdurulması istemine ilişkin 16.06.2006 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümünde emeklilik yaşı ve prim ödeme gün süresinin yükseltilmesiyle ilgili olarak şunları ifade etmiştir: "Ülkemizde ortalama yaşama süresi 66'dır. Yasa ile tüm sigortalılar yönünden emekli aylığı bağlama yaş sınırının zaman içinde de olsa 65'e yükseltilmesi ve sürekli çalışma olanağı işverenin inisiyatifinde bulunan sigortalılar prim ödeme gün sayısının 9000'e çıkarılmasının gelecek kuşakların emekli olma haklarının ellerinden alınması demektir. Ayrıca, SSK'lılar yönünden prim ödeme gün sayısının 7000'den 9000'e çıkarılması Türkiye gerçekleri ile bağdaşmamaktadır." 15.12.2006 tarihli 2006/112 karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

³⁶ 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı SSGSS Kanunu, madde 29.

³⁷ SSGSS Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, madde 5.

³⁸ *Birgün*, 03.12.2007.

³⁹ SSGSS Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, madde 1.

ulusal gelir artışının neden %25'inin alındığı önemli bir sorun teşkil etmekle birlikte burada amaçlananın gelir dağılımının emekten yana bozulması, sermayeden yana süreklilik kazanması olduğu açıktır.⁴⁰ Bir diğer konu da SSGSS yasınının uygulamaya konulmasından itibaren bağlanan gelir ve aylıkların tüketici fiyatları genel indeksindeki değişim oranı kadar artırılarak belirleneceğidir.⁴¹ Bu durumda, emekli maaşlarına yapılacak zamlarda TÜFE temel alınacak ve emekli ulusal gelirdeki artıştan pay alamayacaktır. Prim oranları üzerine değişiklik ise yasanın 81. maddesinde yapılmaktadır.⁴² Uzun vadeli sigorta kollarından birisi olan yaşlılık sigortası için prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %20'si olarak belirlenmiş olup bunun %9'unu sigortalı hissesi ve %11'ini işveren hissesi oluşturacaktır. Aynı maddede devlet katkısına ilişkin de bir takım düzenlemelerden de söz edilmiştir. Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi içinde bulunan primli rejime tabi kurumlara devletin katkısı yoktur. Sadece işveren ve işçi katkısı söz konusudur. Devlet, kurumlar açık vermeye başladığı zaman açıkları kapatmak adına devreye girmektedir. Bu reform yasasına göre bu katkı düzenli ve yeterli bir katkı değildir. Bu yasa kapsamında, devlet yaşlılık sigortası için %5 oranında katkı yapacaktır. Fakat Türkiye'de mevcut durumda devlet katkısının sosyal güvenlik harcamaları içindeki oranı %45 iken, reform ile bu oran %20'ye indirilecektir.⁴³ Böylelikle, devlet katkısında artış değil düşüş yaşanacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlara karşılık gündeme getirilen çözüm önerileri II. Kuşak Yapısal Reformların özelliklerini yansıtmaktadır. II. Kuşak Yapısal Reformlar kapsamında dile getirilen 'toplumu önemsiyoruz' söylemi ile amaçlanan sermayenin çıkarlarını kollamaktadır. Bu bağlamda, reform ile hedeflenen sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ve piyasalaştırılmasıdır. Devletin sosyal güvenlik kurumlarının tasfiyesi sonucunda yeni piyasalar oluşacak ve bu piyasalar sermayenin hizmetine rahatlıkla sunulabilecektir. Diğer bir

⁴⁰ KESK, TMMOB, TTB, DİSK, "5510 Sayılı SSGSS Yasası Hakkında Ortak Değerlendirme", http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=615&Itemid=95, [Erişim Tarihi: 05.12.2007].

⁴¹ SSGSS Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, madde 9.

⁴² Mevcut sistemde prim oranları sırasıyla şöyledir: Emekli Sandığı (%36), Bağ-Kur (%20), SSK (%20 + itibari hizmet için %2), Bağ-Kur tarım (%20), SSK tarım (%30). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *a.g.ç.*, s.48.

⁴³ Aziz Çelik, "Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak", http://www.disk.org.tr/content_images/SGY1.pdf, [Erişim Tarihi: 10.11.2007].

deyişle, devlet bir şirket gibi hareket ederek sosyal güvenlik hizmetini piyasa mantığı içerisinde sunacak ve böylece sermayeye yeni birikim alanları yaratılacaktır. Devlet, sermaye ve fraksiyonlarına kamu kaynaklarını sunarak destek sağlarken aktif bir rol oynayacaktır. Bu çerçevede, devlet tarafından özel sigortacılık sistemi kapsamında yer alan bireysel emeklilik uygulamalarının yaygınlaştırılması sonucunda sermayeye kaynak aktarımı sağlanacaktır. Öte yandan, bu süreçte emekçi kesim sigorta sisteminin dışına itilecektir. Böylece, emekçinin sosyal güvenlik hakları törpülenecektir. Reform sonucunda sosyal güvenlik hakkı sosyal/kolektif bir hak olmaktan çıkartılıp, bireysel bir hak haline dönüştürülecektir.⁴⁴ Sosyal risklere karşı bireysel çabanın gerekliliği ön plana çıkarılacak ve prim ödeme gücü olanların bu hakkı elde etmeleri sağlanacaktır. Sağlık, eğitim ve yaşlılıkta bakım gibi konularda devletten bir şey beklemek yerine tüm sorumluluk bireye ait olacaktır.⁴⁵

ULUSLARARASI FİNANS KURULUŞLARI İLE SERMAYE VE EMEK KESİMLERİNİN SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNA YAKLAŞIMLARI

Gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşüm kapsamında devlet yeniden yapılandırılmakta ve toplumsal sınıfların birbirleriyle ilişkileri yeniden şekillendirilmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik alanında yaşanan bu dönüşüm üzerinde uluslararası finans kuruluşlarının, Dünya Bankası ve IMF, rolü çok önemlidir. Bu sebeple yaşanan dönüşüm, Dünya Bankası kredi anlaşmaları ve IMF’nin Stand-by Anlaşmaları ve gözden geçirmelerine ilişkin niyet mektupları temel alınarak irdelenmelidir. Fakat bu süreç sadece uluslararası finans kuruluşları tarafından empoze ediliyormuş gibi algılanmamalıdır. Reform sürecinde sermaye ve emeğin farklı konumlanması emek-sermaye çatışması üzerinden değerlendirilmelidir.

Uluslararası Finans Kuruluşları: Dünya Bankası ve IMF

Dünya Bankası ve IMF, ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği görüşünün altını çizerek sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün gerekliliğini vurgulamışlardır. Bu süreçte, Dünya Bankası demografik değişiklikler ve nüfusun yaşlanması durumunu, IMF ise

⁴⁴ Özdemir ve Özdemir, “Türkiye’de.....”, s.50.

⁴⁵ Ali Murat Özdemir, “Üretimin Söylemlerindeki Dönüşüm, Kolektif Hak Kavramı ve Emeğin Hukuku”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 2, 2006, s.54.

makro-ekonomik dengesizliklerin varlığını reform gerekçesi olarak sunmuşlardır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü teknik bir mesele olarak algılayarak sınıf ilişkilerden soyutlamaktadırlar. Aslında bu süreçte amaçlanan sermaye yanlısı politikalar üretmek onun çıkarlarını kollamaktır.

Dünya Bankası'nın Türkiye'de gerçekleştirilecek olan emeklilik reformu üzerindeki etkisi 1994 yılında "Yaşlılık Krizinden Kaçınmak" başlıklı raporun yayınlanmasının ardından hissedilmeye başlanmıştır. Dünya Bankası'nın 1994 yılından itibaren sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin olarak ileri sürdüğü tartışma, nüfusun yaşlanması gerekçesine dayandırılmakta ve eğer sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılmazsa, bu uzun yaşayan nüfusun yükünü ne bu sistemlerin ne de ulusal ekonomilerin çekebileceği iddia edilmektedir.⁴⁶ Raporda, nüfusun yaşlanması sorununa çözüm olarak çok ayaklı emeklilik sistemine⁴⁷ geçiş önerilmiştir. Dünya Bankası tarafından önerilen bu modelin farklı versiyonları birçok ülkede uygulanmaktadır.⁴⁸ Türkiye'de de 1997 yılında TÜSİAD tarafından "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma" başlığıyla sunulan rapor ile iki ayaklı emeklilik sistemine geçiş önerilmiştir. Dünya Bankası Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü kredi ve hibelerle desteklemektedir. Örneğin, 2004 yılında Dünya Bankası sosyal güvenlik yasalarının uygulanması karşılığında Ülke Yardım Stratejisi kapsamında Türkiye'ye 1.5 milyar dolar ödeneceğini bildirmiştir.⁴⁹ Daha sonra, 2006 yılında, Türkiye'de kamu sektöründe gerçekleştirilen reform çalışmalarının desteklenmesi amacıyla Dünya Bankası tarafından Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredileri sağlanmıştır. Sosyal güvenlik reformu da kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan reformun önemli bir parçası olduğu için kredi kapsamında yer almıştır.⁵⁰

IMF politikalarındaki değişiklikler, "sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıklarının sürekli bir artış içinde olması" argümanı üzerinden şekillendirilmektedir. "1998 IMF Yakın İzleme Anlaşması ile öngörülen ve 1999, 2002 ve 2005 IMF Anlaşmaları ile de sürdürülen, para-

⁴⁶ Erdoğan, "Sosyal.....", s.216.

⁴⁷ World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York, 1994, s.10.

⁴⁸ Rune Ervik, "The Battle for Future Pensions: Global Accounting Tools, International Organizations and Pension Reforms", *Global Social Policy*, Vol.5, 2005, s.34.

⁴⁹ *Evensel*, 30.09.2004.

⁵⁰ Hazine Müsteşarlığı Basın Duyurusu, 7 Temmuz 2006, Sayı: 2006/73 .

metrik değişikliklerle sisteme yapılan katkıların artırılıp, zararların azaltılması, bireysel emeklilik alternatifinin yerleştirilmesi şeklindeki uygulamalar”⁵¹ sosyal güvenlik reformunun şekillendirilmesi sürecinde etkili olmuşlardır. IMF 8. Niyet Mektubu’nda Türkiye sosyal güvenlik reformunu, kamu maliyesi performansındaki kalıcı bir iyileşmeyi desteklemek amacıyla taşıyan yapısal reform programının bir parçası olarak sunmuştur.⁵² Bu kapsamda, halihazırda faaliyet gösteren üç emeklilik kurumunun birleştirilmesi, emeklilik sistemine ilişkin açıkların 2007 yılına kadar sürekli azalan bir seyir izler hale getirilmesi ve bu açıkların uzun dönemde GSMH’nin %1’i altına düşürülmesi IMF’ye taahhüt edilmiştir.⁵³ 26 Ekim 2004 tarihinde Hugh Bredenkamp Ankara’da bir açıklama yapmış ve bu açıklamada Türkiye’nin makro-ekonomik politikaların etkili bir şekilde uygulanması ve sosyal güvenlik ve vergi reformu gibi yapısal reformların hayata geçirilmesi için gerekli olan düzenlemeleri yapması gerektiği vurgulanmıştır.⁵⁴ O dönemde IMF ile imzalanacak olan yeni Stand-By Anlaşması için sürecin başlatılması bu koşulların sağlanmasına bağlanmıştır. 2005 Eylül ayı başında Türkiye’ye gelen IMF heyeti ise sosyal güvenlik reformu yasınının meclisten geçmesi halinde 1.6 milyar dolarlık kredi diliminin serbest bırakılacağını ifade etmiştir.⁵⁵ Üç ay sonra, Aralık 2005’te IMF Türkiye temsilcisi Hugh Bredenkamp tarafından yapılmış olan açıklama da dikkat çekicidir. Bredenkamp açıklamasında 2006’nın en önemli gündem maddesinin sosyal güvenlik reformu olduğunu söyleyerek sosyal güvenlik harcamalarında mali disiplini öne çıkaran, maliyet etkin bir yaklaşım benimsenmesi gerektiğini belirtmiştir.⁵⁶ IMF, sosyal güvenlik sisteminde yapılması gereken reformu kredi sağlama koşulu olarak sunmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kapatılmasının gerektiği, çünkü ancak bu durumunda IMF’ye verilen ekonomik dengelerin sağlanması taahhüdü için gerekli olan %6,5 faiz dışı fazla oranına ulaşılacağı IMF tarafından her seferinde dile getirilmiştir. Sonuç olarak, sosyal güvenlik reformu, IMF yapısal reform programının önemli bir başlığı olması açısından önem taşımaktadır.

⁵¹ Erdoğan, “Sosyal.....”, s.213.

⁵² IMF 8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, 15 Temmuz 2004, s.4.

⁵³ a.k., s.4-5.

⁵⁴ IMF Press Release No.04/225, 26 October 2004.

⁵⁵ *Evensel*, 06.09.2005 (Aktaran: Berna Güler Müftüoğlu, “Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s. 45).

⁵⁶ *Radikal*, 15.12.2005.

59. Hükümet döneminde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı olarak görev yapmış Murat Başesgioğlu'na göre, reform IMF ve Dünya Bankası'nın dayatması değildir. Başesgioğlu, IMF'nin ve Dünya Bankası'nın yapılmaya çalışılan reformun finansman boyutuyla ilgilenerek istikrar programları çerçevesinde hazineden yapılan transferlerin bütçe üzerindeki olumsuz yüklerini bize anlatmaya çalıştığını dile getirmiştir.⁵⁷ Sorun tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. IMF'nin sosyal güvenlik sistemindeki mali dengesizliklere bakış açısı, sadece prim kazançları ve giderlerinin cebirsel olarak dengelenmesini gözeterek teknik aktüeryal hesaplarla (emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının düşürülmesi, vb.) sınırlı kalmaktadır.⁵⁸ Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları salt ekonomik bir sorunmuş gibi sunulup arkasında yatan nedenler gizlenmeye çalışılmaktadır. Aynı şekilde, Dünya Bankası da reformun uygulanması karşılığında sağladığı kredi ve hibelerle sosyal güvenliği bir hak olmaktan çıkarmaktadır.

Sermaye Kesiminin Görüşleri

Reform sürecini sermayenin çıkarlarından bağımsız olarak düşünmek, yani sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü ekonomik eksene indirmek ve sınıf ilişkileri ve mücadelelerinden bağımsız olarak incelemek mümkün değildir. TÜSİAD ve TİSK reform sürecinde önemli rol oynamışlar ve reformu desteklemişlerdir. Sosyal güvenlik sisteminin açıklarının devlete ve ekonomiye yük oluşturduğunu ve bu yükün sosyal güvenlik sisteminin serbest piyasa koşullarına uygun hale getirilmesi ile ortadan kaldırılacağını ileri sürmüşlerdir.⁵⁹ Bu süreçte, TÜSİAD ve TİSK'in ortak paydası sosyal güvenlik sisteminin işverenin istihdam maliyetlerini düşürecek şekilde reforme edilmesidir. Bu bağlamda, birçok konuda uzlaşma sağlayamayan yerel sermaye, sosyal güvenlik reformunun gerekliliği konusunda çıkarlarını kolektif bir zeminde savunmakta ve bu reformun, kendi talepleri de göz önüne alınarak yeniden şekillendirilmesi gerektiği görüşünü desteklemektedir.

⁵⁷ Başesgioğlu, *a.g.k.*, s.17.

⁵⁸ Erinç Yeldan, "Sosyal Güvenlik 'Reformu'", http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan67_19Nis06, [Erişim Tarihi: 25.10.2007].

⁵⁹ Berna Güler Müftüoğlu, "Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri", *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.45.

TÜSİAD'ın Görüşleri

TÜSİAD 1996 yılından bu yana yayınladığı raporlarda açıkladığı üzere, Dünya Bankası'nın birçok ülkeye sosyal güvenlik krizini aşma amacıyla önerdiği çok ayaklı emeklilik sistemi modelinin savunucusu olmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları ve bu açıkların bütçe üzerinde oluşturduğu yük, çok ayaklı emeklilik sistemine geçiş için neden olarak sunulmuştur. TÜSİAD sosyal güvenlik sisteminde yaşanan reformu yalnızca mali değerler üzerinden açıklamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde oluşan açıkların ekonomide istikrarın sağlanamamasının nedenlerinden biri olarak sunulması ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği yanılısamasını desteklemektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının yaşadığı finansman krizine çözüm olarak TÜSİAD, özel sigorta şirketlerinin ön plana çıkarılması gerektiğini savunmuştur. Böylece emeklilik hakkı sosyal bir hak olmaktan çıkarılmakta ve sermayenin uzun dönem çıkarları korunmaktadır.

1996 yılında "Emekli ve Mutlu" başlığıyla TÜSİAD'ın sunmuş olduğu rapor bu durumu destekler nitelikte argümanlar içermektedir. Raporunda, erken emeklilik, sosyal güvenlik fonlarının verimsiz kullanımını ve sosyal güvenlik kurumları üzerinde etkili bir denetim mekanizmasının olmayışı sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krizin nedenleri olarak gösterilmiştir.⁶⁰ Şili modeli⁶¹ bireysel tasarruf uygulamalarına dair başarılı bir örnek olarak sunulmuş ve Türkiye'ye önerilmiştir. Bu kapsamda rapor, bugünkü sistemin yapısal bir dönüşüme ihtiyaç duyduğunu ifade ederek "kuralları devlet tarafından konulan, varlıkları devlet tarafından belirlenen, tümüyle devlet tarafından idare edilen bir sistem yerine bireylerin kendi tasarruflarının sahibi olduğu ve belli kurullarla çalışan rekabetçi kurumlar arasında seçim yapılabilmesini sağlayan bir sistem"⁶² önermektedir. Böylece özel sigorta şirketlerinin emeklilik sigortasının sağlanması açısından devletten daha başarılı olacağı

⁶⁰ Abdullah Karacık, Pınar Kayalı, Alaattin Büyükkaya ve Yılmaz Argüden, *Emekli ve Mutlu-Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi*, TÜSİAD, İstanbul, 1996, s.11-12.

⁶¹ "1980-1981'de, Şili, neo-liberal ideolojiden esinlenen ve özelleştirme yoluyla gerçekleştirilen, kamu emeklilik sisteminde derin bir yapısal reformun öncüsü olmuştur" (Carmelo Mesa-Logo, "Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi", çev. M.Meryem Kurtulmuş Kıroğlu, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.31). Yapısal reform programı Şili'de Dünya Bankası kredileriyle uygulanmıştır. Bu süreçte, Şili'de sosyal güvenlik sistemi tümüyle özelleştirilmiş ve emeklilik sigortası tümüyle özel sigorta şirketleri tarafından karşılanmaya başlanmıştır.

⁶² Karacık, Kayalı, Büyükkaya ve Argüden, *a.g.k.*, s.41.

iddia edilerek bireysel emeklilik sistemi teşvik edilmektedir. Şili’de olduğu gibi Türkiye’de de bireysel emeklilik uygulamaları bireylerin kendi emekliliklerine dair kararlarını kendilerinin alabildikleri bir sistem olması temelinde meşrulaştırılmaktadır. Fakat bireysel fon sistemine dayanan Şili modelinin başarısızlığı, 1990’ların sonunda Latin Amerika’da yapısal uyum programları sonucunda finans piyasalarında yaşanan krizler sonucunda emeklilik sigortası şirketlerinin iflas etmesiyle kanıtlanmıştır. Şili’de reform kapsamında emekçi kesime yansıyan hiçbir olumlu gelişme olmamıştır. Türkiye’de Şili modeli örnek alınarak 2000’lerin başında II. Kuşak Yapısal Reformlar kapsamında sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılmaya çalışılmaktadır.

TÜSİAD sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krizi popülist politikalara ve kötü yönetime bağlayarak reformun arkasında yatan gerçek nedenleri gizlemeye çalışmaktadır. TÜSİAD burada devleti sermayeden ayrı bir varlık olarak kurgulayarak populist olarak atfettiği politikalarından ötürü devleti sorumlu tutmakta ve çözüm olarak özelleştirme politikalarının uygulanması gerektiğini savunmaktadır. 1997 yılında “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma” başlığıyla TÜSİAD tarafından yayınlamış olan rapor bu durumu kanıtlamaktadır. Raporda krizin nedeni olarak popülist politikalar ve politikacıların yanlış yönetimi ve bunun sonucunda oluşan devletin finansman açıkları, işverenin ağır prim yükü, genç yaşta emeklilik, aktif-pasif dengesizliği ve kayıtdışı istihdam gösterilmiştir.⁶³ TÜSİAD tarafından hükümetlerin bu duruma kısa dönem çıkarları çerçevesinde değil uzun dönemde makro ekonomik istikrarın sağlanması amacı temelinde yaklaşımları gerektiği savunulmaktadır.

TÜSİAD’ın önerdiği zorunluluk esasına dayalı iki ayak üzerine kurulmuş sosyal güvenlik modeline geçiş ile birlikte dağıtım finansman yöntemi kapsamında gerçekleştirilen nesiller arası gelir transferi en düşük seviyeye indirilerek eşitsizlikler daha da artırılabilecektir. İki ayaklı sosyal güvenlik sisteminde, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının, SSK, Bağ-Kur ve ES, birinci ayak kurumlarını oluşturması ve bu ayakta verilen aylık ve gelirlerin seviyesinin fakirlik çizgisinin altına düşmemesi gerektiği belirtilirken, ikinci ayaktaki sosyal güvenlik kurumlarının çalışanlar ve işverenlerden zorunlu olarak yapılacak kesintiler sonucunda oluşacak bireysel tasarruf fonlarının oluşturması

⁶³ Tuncay ve Alper, *a.g.k.*, s. 13.

gerektiği söylenmektedir.⁶⁴ Birinci ayak dağıtım esasına göre finanse edilirken, ikinci ayak fonlama esasına göre finanse edilecektir. Bu öneriye gerekçe olarak tek ayaklı sistemin bireysel açıdan farklılaşmaya imkan vermeyen mutlak eşitlikçi anlayışı sonucunda külfet-nimet dengesini bozması ve sosyal güvenlik sisteminin temel felsefesini oluşturan dayanışma unsuruna zarar vermesi gösterilmektedir.⁶⁵ TÜSİAD 2004 yılında yayınlanan “Türk Emeklilik Sisteminde Reform” başlıklı raporda iki ayaklı sosyal güvenlik sistemine bireysel emeklilik şirketlerini üçüncü bir ayak olarak eklemektedir. Eklenen bu üçüncü ayakta ise halen bireysel emeklilik şirketleri adı altında faaliyet gösteren ve tamamen gönüllülük esasına göre çalışan kurumların yer alacağı belirtilmiştir.⁶⁶

TÜSİAD, özel sektörün ve “sivil toplum kuruluşları”nın sosyal güvenlik reformu sürecinin belirlenmesinde önemli rol oynamaları gerektiği görüşünü savunmaktadır. Bu durum sermaye, sivil toplum kuruluşları ve bürokrasinin yer aldığı üçlü yapıyı içeren yönetim modelini gündeme getirmektedir. Özel sigorta şirketleri özel sektörün yani sermayenin temsilcisi olarak, TÜSİAD ise sermayenin bir fraksiyonundan farksız olan “sivil toplum kuruluşu” olarak yorumlanabilir. TÜSİAD 1997 yılında yayınlanan raporunda devletin sosyal güvenlik sistemi içerisindeki rolünün yeniden tanımlanması gerektiğini vurgulayarak bu durumu desteklemektedir. Raporda sisteme müdahale eden değil, sistemin sağlıklı işlemeden sorumlu garantör bir devletin var olması gerektiğini savunmaktadır.⁶⁷ Sosyal güvenlik politikalarının oluşturulması sürecinde devletin tek belirleyen olmaması diğer grupların da bu sürece dahil olmasının gerekliliği raporda vurgulanmıştır.⁶⁸

TİSK’in Görüşleri

TİSK de TÜSİAD gibi kendi çıkarlarını gözetken bir sosyal güvenlik reformu arayışı içerisine girmiştir. TÜSİAD’ın çizgisini izleyerek sermaye kimliğini kolektif olarak kurmakta ve çıkarlarını ortak bir düzlemde savunmaktadır. TİSK, bireysel özel sigorta sistemini destekleyerek sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi sürecine katkıda bulunmaktadır.

⁶⁴ a.k., s. 15-17.

⁶⁵ a.k., s. 105-106.

⁶⁶ Yusuf Alper, Selahattin İmrohoroğlu ve Serdar Sayan, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD, İstanbul, 2004, s.23.

⁶⁷ Tuncay ve Alper, a.g.k., s. 108.

⁶⁸ a.k., s.131.

Sosyal güvenlik sisteminin mali bir kriz içinde olması sebebiyle reformlar aracılığıyla daha etkin ve daha az masraflı bir sosyal güvenlik sistemine evrilmemesi gerektiğini vurgulayan TİSK, ekonomiyi siyasetten ayrı olarak kurgulamaktadır. Bu bağlamda TİSK, TÜSİAD'ın da belirttiği gibi siyasi iktidarların sosyal güvenliği popülist politikalarını uygulayabilecekleri bir alan olarak görmelerini, finansman açıklarını kapatmak amacıyla bütçeden yapılan transferlerde artış yaşanmasını, SSK, Bağ-Kur, ES arasındaki norm farklılıkları sebebiyle değişik hakların tanınmasını ve farklı hizmetlerin sunulmasını, aktif-pasif dengesinin sağlanamamasını ve işverenlerin prim yükünün çok yüksek olmasını gerçekleştirilmesi gereken reformun nedenleri olarak sunmaktadır.⁶⁹

TİSK işverenin sosyal güvenlik kapsamında çalışanı için ödediği prim oranlarını düşürerek işverenin maliyetlerini düşürmek ve bu sayede işverenin daha fazla işçi alımı yapabilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Böylece ücretlerinde kesinti yapılan işçilerin sosyal hakları ellerinden alınacak ve sömürü düzeyi artacaktır. Bu durum, TİSK'in Kasım 2005'te yayınladığı bir raporda ortaya konulmuştur. Raporda, 59. Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarısı ve taslakların mevcut sorunların tam olarak çözümüne ilişkin düzenlemeler getirmediği ve bunun yanında gerçek anlamda norm ve standart birliği sağlamadığı belirtilmiştir.⁷⁰ Bu kapsamda, TİSK 5510 sayılı SSGSS yasanını işverenlerin prim yükünü artırarak yeni yatırımlar yapılmasını ve yeni işçi alımlarını engellemesi, mevcut işgücü maliyetlerini yükseltmesi ve böylece ülke ekonomisine ve istihdama olumsuz etkilerde bulunması sebebiyle eleştirmektedir.⁷¹ Daha açık bir ifadeyle, TİSK 5510 sayılı SSGSS yasanının prim yüklerine ilişkin devlet katkısı olmasına rağmen işverenlerin prim yükünü artırarak bu kesime yeni mali ve idari yükler getirmesi nedeniyle yasanın bazı maddelerinin değiştirilmesi gerektiğini savunmuştur.⁷² Bu görüş 14 Aralık 2006'da gerçekleştirilen Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri'nde

⁶⁹ Bülent Pirlar, "Sosyal Güvenlik Reformu", *İşveren Dergisi*, Şubat 2004,

http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=889&id=52, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].

⁷⁰ "TİSK'in 'Sosyal Güvenlik Reformu'na İlişkin Tasarı ve Taslaklar Hakkındaki Temel Görüşleri", Kasım 2005, <http://www.tisk.org.tr/hukuk/guncel.asp?id=12>, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].

⁷¹ a.k.

⁷² "TİSK'in 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa İlişkin Görüş ve Önerileri", Kasım 2006, <http://www.tisk.org.tr/hukuk/guncel.asp?id=14>, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].

konuşma yapan TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Kutadgobilik tarafından biraz yumuşatılarak tekrar ifade edilmiştir.⁷³

Emek Kesiminin Görüşleri

Devletin yeniden yapılandırılması kapsamında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu konusunda emek kesiminin rahatsızlıkları sermayenininkinden farklılaşmakta ve tartışma farklı bir eksene taşınmaktadır. DİSK, KESK ve Türk-İş sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü farklı argümanlar çerçevesinde eleştirmiş emek örgütleridir.

DİSK ve KESK'in Eleştirileri

DİSK ve KESK sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü, devletin yeniden yapılandırılması kapsamında sosyal güvenlik hakkının yoksullukla mücadele stratejisine dönüştürülmesi üzerinden açıklayarak anlamlı bir analiz yapmaktadır. DİSK altında temsil edilen emek kesiminin ana rahatsızlığı, reformun gerekçelerinden biri olarak sunulan “yoksullukla mücadele” vurgusudur. DİSK Kasım 2004’te yayınladığı bir raporda, sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden ayrılan kaynağın yoksulluğun nedeni olarak gösterilmesini eleştirmektedir. DİSK’e göre, toplumun yoksul kesimlerine sosyal yardım olarak gitmesi gereken mali kaynağın sosyal güvenlik açıklarının kapanması amacıyla kullanılıyor olması söylemi ile amaçlanan güvencesiz çalışan ve işsizlerle, sosyal güvenlik kapsamında çalışanların birbirinin karşıtı iki grup olduğu yanılması yaratmaktadır.⁷⁴ DİSK’in bu görüşü sosyal güvenlikle yaşanan dönüşümü yansıtmaya açısından önemlidir. Çünkü temel amacı sosyal risklerle karşılaşan bireylere sosyal güvenlik hakkı sağlamak olan sosyal güvenlik sistemi, yoksul kesimlere yapılması gereken sosyal yardım anlayışına indirgenmeye çalışılmaktadır. Bu da sosyal devlete düşen rolü ciddi bir şekilde dönüştürmektedir. Ayrıca, DİSK reform sürecinde yaratılan ekonomik sorunların teknik bir konu olarak algılanması durumunu ciddi bir şekilde eleştirmiş ve

⁷³ TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Kutadgobilik’in ifadesi şöyledir: “Biz, 1 Ocak 2007’de yürürlüğe girecek olan kanunu bütünü itibarıyla tasvip ediyoruz....Ancak bu, işverenler olarak, sivil toplumun hakiki temsilcileri olarak bu konudaki görüşlerimizi, bu konudaki kritiklerimizi ve önerilerimizi yapmayacağımız anlamına gelmemelidir. ...Hakikaten bu kanun, bu sistem işverene çalıştırana yeni mali ve idari yükler getiriyor”. Bkz: Tuğrul Kutadgobilik, “Açılış Konuşması”, *Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri*, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2007, s.11–12.

⁷⁴ “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi’ne İlişkin DİSK’in Değerlendirme Raporu”, 2004, <http://www.antimai.org/cy/disksosguv.htm>, [Erişim Tarihi: 03.09.2007].

ekonominin siyasetten ayrı düşünülmemesi gerektiğini vurgulamıştır. Bütçe açıklarının “karadelik” olarak algılanması ve bu durumun reformun en önemli gerekçesi olarak sunulması, reform kapsamında yapılacak düzenlemelerle; emeklilik yaşı ve prim gün sayısının artırılması ve aylık bağlama oranının düşürülmesi gibi; sosyal güvenlik kuruluşlarına ulusal bütçeden yapılan kaynak transferlerinin önleneceği ve giderek bütçe açıklarının kapanacağı anlayışının reddi bunun bir kanıtıdır.⁷⁵ DİSK reform ile hedeflenenin devleti üstlendiği görevlerden arındırmak, sosyal devlet ve sosyal güvenlik hakkını toptan reddetmek ve birey yazgısını mali piyasaların gücüne terk etmek olduğunu belirterek bu durumu eleştirmektedir.⁷⁶ Diğer bir deyişle, yapısal uyum reformları bağlamında belirtilen finansman sorununun çözümü emeklilik fonlarının sermaye piyasasına aktarılmasında bulunmaktadır. DİSK sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesinin nüfusun yaşlanması söylemi üzerinden desteklenmesini de gerçekçi bulmamaktadır. Çünkü arkada yatan nedenin toplumsal güvensizlik duygusu vererek bireysel emeklilik sistemine yönlendirmek olduğunu savunmaktadır.⁷⁷

KESK’in reform eleştirisi DİSK’in eleştirileri ile aynı doğrultudadır. KESK’e göre Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı reformun gerekliliklerini teknik terimlerle açıklamakta ve bu kavramların arkasında yatan nedenleri sorunsallaştırmamaktadır. Bu kapsamda gerçekleştirilen emeklilik yaşı ve prim ödeme gün süresinin artırılması ve aylık hesaplama oranlarının düşürülmesi gibi düzenlemelerle emekli olma durumu engellenmektedir. Emekliliğin engellenmesi ile kamu emeklilik sisteminin yerini kendi sosyal güvenlik sistemini seçme özgürlüğüne sahip olma ve bunun sonucunda devlete bağlı sosyal güvenlik zincirlerinden kurtulma düşüncesiyle meşrulaştırılan özel emeklilik sistemi almaktadır.⁷⁸ Dolayısıyla reform işçi sınıfı içinde sigortalı çalışanlar-sigortasız çalışanlar karşıtlığı üzerinden bölünmelere yol açarak işçi sınıfını örgütsüzleştirmeye çalışmaktadır. KESK bu durumu sendikal örgütsüzleştirmeye birlikte sınıfın en önemli dayanışma kurumlarından biri olan sosyal sigorta kurumlarının işlevsizleş-

⁷⁵ DİSK, KESK, TMMOB, TTB, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası’na İlişkin Görüşlerimiz”, *DİSK’in Sesi Dergisi Özel Eki*, 2006, s.11-12.

⁷⁶ *a.k.*, s.8.

⁷⁷ DİSK, “Sosyal....”.

⁷⁸ KESK, “‘Sosyal Güvenlik Reformu’ Alternatif Yasa Komisyonu Raporu 2”, 23 Eylül 2004, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=892, [Erişim Tarihi: 02.09.2007].

tirilmesi ve sosyal sigorta hizmetlerinin piyasanın emrine sunulması olarak açıklamaktadır.⁷⁹

“II. kuşak yapısal reformların meşrulaştırılmasında “demokratikleşme” retoriğinin son derece ön planda olduğu görülmektedir”.⁸⁰ Bu kapsamda demokratikleşmenin sağlanması adına karar alma sürecine özel sektör ve STK’ların da katılması gerektiği anlayışı üzerinden şekillendirilen yönetim modeli gündeme getirilmiştir. Katılımcılığa vurgu yapan bu yeni yapının yaratılmasının arkasında sermayenin çıkarlarının kollanması yatmaktadır. Sosyal güvenlik reformu sürecinde emek örgütlerinin ve meslek odalarının taleplerinin gündeme alınmaması bu durumun en güzel örneğidir. 5510 sayılı SSGSS Yasası’nda değişiklik öngören yasa taslağı KESK, TMMOB, TTB ve DİSK’in görüşleri dikkate alınmadan hazırlanmış ve 27.11.2007 tarihinde Başbakanlık’a sunulmuştur. KESK, TMMOB, TTB ve DİSK tarafından hazırlanmış olan ortak değerlendirme raporuna göre yasa taslağı yenililik taşıamakla birlikte “sosyal güvenlik harcamalarını kara delik olarak gören, sosyal güvenlik kurumlarını işletmeye dönüştüren, sosyal hakları ‘gelir artırıcı, gider azaltıcı’ bir finansman anlayışı ile kısıtlayan, sağlık hakkını kar alanına devreden, sosyal devlet karıştı ve piyasacı yaklaşım geçerliliğini sürdürmektedir”.⁸¹ Bu bağlamda KESK, TMMOB, TTB ve DİSK, emeklilerin içinde bulunduğu ağırlaşan koşulları ortadan kaldıran, norm ve standart birliğini tüm sigortalılar için en üstte eşitlemeyi amaçlayan bir sistem kurulmasını sağlayan, kazanılmış hakları koruyarak geliştiren, toplumun tüm kesimlerini kapsayan ve kayıtdışı ekonominin kayda alınması için uğraşan bir sistemin kurulmasını raporlarında önermişlerdir.⁸²

TÜRK-İŞ’in Görüşleri

TÜRK-İŞ sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunların nedenlerini siyasi iktidarların yanlış yönetim ve kararlarına bağlamaktadır. Böyle olduğu ölçüde, TÜRK-İŞ yaratılmaya çalışılan ekonomi-siyaset ayrımını destekler duruma gelmektedir. Konfederasyonun 2004 yılında sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan reform üzerine değerlendirmelerini sunduğu rapor bu durumun kanıtıdır. Son on yıldır

⁷⁹ a.k.

⁸⁰ Ataay, a.g.k., s.23.

⁸¹ KESK, TMMOB, TTB, DİSK, “5510.....”.

⁸² a.k.

hükümetlerce sigorta fonlarının sorumsuz bir şekilde ucuz kredi sağlama amacıyla kullanılmasını devletin populist politikaları arasında değerlendirmektedir.⁸³ Fakat burada TÜRK-İŞ'in sorunsallaştırdığı nokta devletin bu fonları yerel sermayeye ucuz kredi olarak neden sağladığıdır. Devlet neo-liberal politikalar çerçevesinde yerel sermayenin küresel sermayeye eklenme sürecini hızlandırmak amacıyla bu fonları kullanmış ve bu şekilde sermayenin çıkarları korunmuştur. Bu durumda vurgulanması gereken nokta reform sürecinin sermayenin çıkarlarından bağımsız algılanmaması gerektiğidir. TÜRK-İŞ'in 2006 yılında sosyal güvenlik sisteminde yaşanması gereken dönüşüme ilişkin olarak sunduğu raporda, sosyal güvenlik sorunlarının teknik bir konu olarak ele alınması gerektiği çeşitli nedenler çerçevesinde dile getirilmiştir. Örneğin, yanlış yönetim ve kararlar sonucunda siyasi iktidarların sosyal sigorta kurumlarını (özellikle SSK'yı) siyasi yatırım aracı, ucuz kredi müessesesi olarak görmeleri, işsizlik oranının artması ve buna bağlı olarak işgücüne katılım oranının düşmesi gibi uygulamalarla finansman açığının giderek büyümesi reformun nedenleri olarak sunulmuştur.⁸⁴ TÜRK-İŞ sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan sorunlara çözüm olarak sunduğu önerilerle de reform sürecini sınıf ilişkileri ve mücadelelerinden ayrı olarak kurgulamaktadır. Aktif-pasif dengesinin asgari düzeyde sağlanması, giderlerin somut kriterlerle ölçülüp kontrol edilmesi, devletin üçüncü ayak olarak sisteme düzenli prim ödemesi, işçi ve kamu çalışanlarının emeklilik durumunda farklı haklara sahip olmalarının önüne geçilmesi ve kayıt dışı istihdamla etkin olarak mücadele edilmesi gibi öneriler bu görüşü desteklemektedir.⁸⁵ Sonuçta, reform sürecinde TÜRK-İŞ egemen söylem doğrultusunda parametrik değişiklikler önermekte, bu süreci sınıf ilişkilerinden bağımsız olarak algılamaktadır.

SONUÇ

1990'ların sonundan bu yana II. Kuşak Yapısal Reformlar çerçevesinde devlet yeniden yapılandırılmakta ve sosyal devletin yerini düzenleyici-piyasacı devlet almaktadır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması projesi kapsamında gerçekleştirilen sosyal güvenlik

⁸³ *Sosyal Güvenlik Raporu*, TÜRK-İŞ, Ankara, 2004, s.15.

⁸⁴ *Sosyal Güvenlik: Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek*, TÜRK-İŞ, Ankara, 2006, s.5-9.

⁸⁵ *a.k.*, s.25.

reformu sosyal devlet uygulamalarının tasfiyesi anlamına gelmektedir. Bu reform çerçevesinde emeklilik sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm teknik bir mesele olarak algılanmamalı, emek-sermaye çatışması temelinde şekillenen sınıf ilişkileri üzerinden açıklanmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlarla sosyal güvenlik sistemi devlet eliyle özelleştirilerek küresel kapitalizmin ve pazar ekonomisinin ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmektedir. Aktif-pasif dengesizlik, sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları ve finansman sorunu üzerinden kar-zarar hesabı yapan devlet, kamu emeklilik rejimini işlevsizleştirerek bireysel emeklilik uygulamalarını alternatif olarak sunmakta ve yeniden bölüşümü sınıflar arasında değil, tek bir sınıf yani sermaye içinde yapmaktadır. Bu süreçte, yönetişimci devlet modelinde belirtildiği gibi devlet bir şirket gibi hareket etmekte ve demokratik olmak adına da özel sektör diğer bir deyişle sermaye ve sermayenin bir fraksiyonundan farksız olan “sivil toplum örgütleri” sisteme dahil edilmektedir. Bu durum, sosyal güvenlik reform sürecinin nedenlerinin belirlenmesi ve çözüm önerilerinin sunulması kapsamında yorumlandığında, bireysel emeklilik hizmetini sunacak olan özel sigorta şirketleri sermayeyi; TÜSİAD ve TİSK ise sendikaları kapsayan “sivil toplum kuruluşları”nı temsil etmektedir. Bu bağlamda, devlet yeniden yapılandırılmakta ve “düzenleyici devlet” formuna dönüştürülmektedir. Reform sürecinde devletin rolü azalmamakta, aksine esas aktör rolünde toplumsal ilişkileri sermaye lehine yeniden kurmaktadır. Devlet, sermayenin genel çıkarlarını korumakta ve kamu kaynaklarını sunarak sermaye için yeni yatırım alanları yaratmaktadır. Bu süreçte, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları da ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği görüşünü destekler nitelikte politika önerilerinde bulunarak sermayenin çıkarlarını kollamaktadır.

Reform ile amaçlanan sosyal güvenliği devletin sağlaması gereken bir hizmet olmaktan çıkartarak bireysel bir soruna indirgemektedir. Bu durum bireylerin kendi emekliliklerine dair kararları kendilerinin belirlemesi argümanı temelinde meşrulaştırılmaktadır. Sermayeye mali destek sağlamak adına gerçekleştirilen bu reform ile sermayenin sorunları emeğin sosyal haklarının törpülenmesi üzerinden çözüme ulaştırılmaya çalışılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Alper, Yusuf, Selahattin İmrohoroğlu ve Serdar Sayan, *Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD, İstanbul, 2004.
- Ataay, Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, De Ki Yayınevi, Ankara, 2006.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler”, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSBgegp.pdf, [Erişim Tarihi: 26.11.2007], s.1–43.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, “IMF Gözetiminde 10 Uzun Yıl, 1998–2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset”, Haziran 2006, Ankara, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSB2006_Final.pdf, [Erişim Tarihi: 10.10.2007], s.1-88.
- Başbakanlık, Acil Eylem Planı, 2002, http://www.belgenet.com/eko/acileylem_161102.html, [Erişim Tarihi: 03.10.2007].
- Başesgioğlu, Murat, “Açılış Konuşması”, *Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri*, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2007.
- Birgün*, 03.12.2007.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, “Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Nisan 2005.
- Çelik, Aziz, “Sosyal Güvenliğe Devlet Katkısı Azalacak”, http://www.disk.org.tr/content_images/SGY1.pdf, [Erişim Tarihi: 10.11.2007].
- DİSK, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi’ne İlişkin DİSK’in Değerlendirme Raporu”, 2004, <http://www.antimai.org/cy/disksosguv.htm>, [Erişim Tarihi: 03.09.2007].
- DİSK, KESK, TMMOB, TTB, “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası’na İlişkin Görüşlerimiz”, *DİSK’in Sesi Dergisi Özel Eki*, 2006, s.1–104.
- DPT, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1994–1999, <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/plan7/pln7-oku.html>, [Erişim Tarihi: 01.12.2007].
- DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, [Erişim Tarihi: 25.11.2007].
- DPT, 9. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, http://plan9.dpt.gov.tr/oik11_sosyalguvenlik/sosyalgu.pdf, [Erişim Tarihi: 25.11.2007].
- Erdoğan, Seyhan, “Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 252, 2006, s.211–236.
- Erdoğan, Seyhan, “Türkiye’de Emeklilik Sisteminde Değişim”, 13 Nisan 2006, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=5772, [Erişim Tarihi: 05.10.2007].
- Ervik, Rune, “The Battle for Future Pensions: Global Accounting Tools, International Organizations and Pension Reforms”, *Global Social Policy*, Vol.5, 2005, s.29–54.
- Evrensel*, 06.09.2005 (Aktaran: Berna Güler Müftüoğlu, “Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s. 42–47).
- Evrensel*, 30.09.2004.
- Güler, Birgül Ayman, “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, *Memleket SiyasetYönetim Dergisi*, Sayı: 2, 2006, s.29-42.
- Güzelarsı, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. M. Kemal Öktem-Uğur Ömürganülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.85–137.

- Hazine Müsteşarlığı Basın Duyurusu, 7 Temmuz 2006, Sayı: 2006/73.
- IMF 8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu, 15 Temmuz 2004.
- IMF Press Release No.04/225, 26 October 2004.
- Karacık, Abdullah, Pınar Kayalı, Alaattin Büyükkaya ve Yılmaz Argüden, *Emekli ve Mutlu-Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi*, TÜSİAD, İstanbul, 1996.
- Kayıkcı, Sabrina, “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, *Mülkiye Dergisi*, Sayı: 256, 2007, s.165–186.
- KESK, TMMOB, TTB, DİSK, “5510 Sayılı SSGSS Yasası Hakkında Ortak Değerlendirme”, http://www.kesk.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=615&Itemid=95, [Erişim Tarihi: 05.12.2007].
- KESK, “‘Sosyal Güvenlik Reformu’ Alternatif Yasa Komisyonu Raporu 2”, 23 Eylül 2004, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=892, [Erişim Tarihi: 02.09.2007].
- Kudatgöbilik, Tuğrul, “Açılış Konuşması”, *Sosyal Güvenlikte Yeni Dönem ve İşveren Yükümlülükleri Semineri*, Yorum Matbaacılık, Ankara, 2007.
- Mesa-Logo, Carmelo, “Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi”, çev. M.Meryem Kurtulmuş Kıroğlu, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.31–41.
- Müftüoğlu, Berna Güler, “Küresel ve Yerel Aktörlerin Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümüne Etkileri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.42–47.
- Mülkiyeliler Birliği, “Sosyal Güvenlik Reformu Üzerine Mülkiyeliler Birliği Görüşü”, Ankara, 2006, <http://www.mulkiye.org.tr/ebulten/g2.php>, [Erişim Tarihi: 15.11.2007].
- Özdemir, Ali Murat ve Gamze Yücesan Özdemir, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Derin Dönüşümü: Farklı ‘Birey’ Tahayyülleri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 478, 2006, s.48–54.
- Özdemir, Ali Murat, “Üretimin Söylemlerindeki Dönüşüm, Kolektif Hak Kavramı ve Emeğin Hukuku”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 2, 2006, s.49-59.
- Özveri, Murat, “Yoksulluğun Yönetilmesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı”, *Praksis*, Sayı: 9, 2003, s.321–336.
- Pirler, Bülent, “Sosyal Güvenlik Reformu”, *İşveren Dergisi*, Şubat 2004, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=889&id=52, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].
- Radikal*, 15.12.2005.
- Radikal*, 06.12.2007.
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, *Aylık İstatistik Bülteni*, Sayı: XX, 2007, http://www.skg.gov.tr/doc/istatistik/010407_00.pdf, [Erişim Tarihi: 05.09.2007].
- TİSK, “TİSK’in ‘Sosyal Güvenlik Reformu’na İlişkin Tasarı ve Taslaklar Hakkındaki Temel Görüşleri”, Kasım 2005, <http://www.tisk.org.tr/hukuk/guncel.asp?id=12>, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].
- TİSK, “TİSK’in 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa İlişkin Görüş ve Önerileri”, Kasım 2006, <http://www.tisk.org.tr/hukuk/guncel.asp?id=14>, [Erişim Tarihi: 03.11.2007].
- Topak, Oğuz, “Restructuring of Social Security Systems: The Turkish Case”, (basılmamış yüksek lisans tezi), Ankara, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999.
- Tuncay, Can ve Yusuf Alper, *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri*, TÜSİAD, İstanbul, 1997.

- Türk-İş, *Sosyal Güvenlik Raporu*, TÜRK-İŞ, Ankara, 2004.
- Türk-İş, *Sosyal Güvenlik: Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek*, TÜRK-İŞ, Ankara, 2006.
- World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, New York, 1994.
- Yeldan, Erinç, "Sosyal Güvenlik 'Reformu'", http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan67_19Nis06, [Erişim Tarihi: 25.10.2007].
- 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu.
- 7.04.2001 tarih ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu.
- 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.
- 15.12.2006 tarihli 2006/112 karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.