

Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü

Gülbiye Yenimahalleli Yaşar*

Özet

Çalışma, Türk sosyal güvenlik sisteminde yaşanan neoliberal dönüşümü refah devletindeki dönüşüm paralelinde incelemeyi ve dönüşümün sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara çözüm olup olamayacağını irdelemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede önce refah devleti ve sosyal güvenliğin gelişimi ele alınmış, devamında refah devleti ve sosyal güvenliğin dönüşümü tartışılmıştır. Dönüşümün Türkiye’de sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara çözüm olup olamayacağını irdeleyen bölüm, çözüm olarak ortaya atılan uygulamaların sosyal devletin neoliberal dönüşümü paralelinde bireysellik ve kamunun rolünün daraltılmasına odaklı olup, sorunları çözmenin çok uzağında olduğunu ortaya koymaktadır.

Anahtar Sözcükler: Sosyal güvenlik, sosyal güvenlikte dönüşüm, sosyal güvenlikte dönüşüm, sosyal güvenlik reformu, Türk sosyal güvenlik sisteminde dönüşüm.

Neoliberal Transformation Of Social Security In Turkey

Abstract

The study aims to analyze the neoliberal transformation of social security system in Turkey in the line with the transformation of welfare state and to determine whether this transformation will be able to solve the problems of Turkish social security system or not. In this framework firstly the developments of social security and welfare state have been discussed, then the transformation of social security and welfare state followed. The study conclude that the solutions have been based on the decreasing role of the state in the line with the neo-liberal transformation of the welfare state and far from being the solution of the problems of social security system in Turkey.

Key words: Social security, transformation of social security, neoliberal transformation of social security, social security reform, transformation of Turkish social security system.

* Yrd.Doç.Dr., Ankara Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi Sağlık Kurumları Yöneticiliği Bölümü. E-posta: gulbiyey@yahoo.com

Giriş

Sosyal politikanın önemli bir aracı olan sosyal güvenlik, toplumsal risklere karşı koruma sağlama amacını taşımaktadır. En genel ifadeyle sosyal risk, bireylerin güvenliklerini belirsiz yapan durumların tamamına verilen isimdir. Sosyal riskler mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik kaynaklı olabilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) bu riskleri yaşlılık, maluliyet, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yükleri olarak sıralamıştır. Sosyal güvenlik, sıralanan bu risklerden ötürü geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kişilerin geçinme ve yaşama gereksinimlerini karşılayan bir sistem olarak tanımlanmaktadır. Talas'ın deyimiyle sosyal güvenlik, "bir ülke halkının bugünü ve yarınına güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan kurumlar bütünüdür".¹ Sosyal güvenlik kavramı ilk kez 1935 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) kabul edilen "Sosyal Güvenlik Yasası" ile gündeme gelmiş olup gerçek anlamını ünlü Beveridge Raporu ile bulmuştur. Sosyal güvenlik kavramı, 1944 yılında Filadelfiya'da toplanan ILO Konferansı'nda da geniş ölçüde kullanılmış, sonra hızla yaygınlaşmıştır.²

Sosyal güvenliğin tarihsel sürecinde sosyal yardımlarla başlayan uygulamalar, sosyal sigorta ve ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin doğması ile çağdaş bir niteliğe kavuşmuştur. Çağdaş düzenlemelerin ilk örnekleri 19. yüzyıl Almanya'sında sosyal sigortacılık modeli şeklinde gözlenmiştir. Uygulama kısa bir süre içinde birçok Avrupa ülkesine, II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır. II. Dünya savaşı sonrası dönem, 1942 yılında Beveridge Raporu ile tüm nüfusa güvence sağlayan ve vergilerle finanse edilen ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin de doğduğu dönemdir. Bu dönem aynı zamanda gelişmiş kapitalist ülkelerde modern sosyal politikaların uygulanmasına olanak tanıyan "refah devletinin" doğuşuna da tanıklık etmiştir.

1970'li yıllara gelindiğinde kar oranlarında baş gösteren düşüş, kapitalizmin birikim olanaklarını tıkamaya başlamıştır. Kapitalizmin bu krizinden çıkışını sağlamak için öngörülen yol, refah devleti politikalarının terk edilmesi olmuştur. Bu süreç özellikle 1980 sonrasında sosyal güvenlik alanında da önemli dönüşümlere neden olmuştur.

Çalışma, Türkiye'de sosyal güvenlikte yaşanan dönüşümü primli sistem özelinde analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede ilk olarak refah devleti ve

1 Cahit Talas (1997). *Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi* (7.Baskı), Ankara: İmge Kitabevi, s.398.

2 Talas, 1997, s.399

sosyal güvenlik konuları ele alınmış, ardından refah devleti ve sosyal güvenlikteki dönüşüm tartışılmıştır. Çalışma son olarak, Türk sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümü ayrıntılı bir şekilde incelemiş ve neoliberal içerikli olan bu dönüşümün sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara çözüm olup olamayacağını irdelemiştir.

Refah Devleti ve Sosyal Güvenlik

Tarihsel süreçte devlet, toplumsal üretimden kaynaklanan “sosyal fazlalığa” mülkiyet sahibi sınıfların el koymasını güvence altına alacak bir yapıya ihtiyaç duyulması ile doğmuştur. Bu nedenle devletin varlığı tarihsel olarak sınıfsal bir temele dayanmaktadır.³ Ancak günümüzde kapitalist devletin işleyişi, sadece mülk sahibi sınıfların ihtiyaçlarına cevap vererek sürdürülememektedir. Üreten sınıfın üretilen metaların tüketicisi olması ve toplumsal gelişim süreci içerisinde bu sınıfın bir baskı unsuru haline gelmesi, üreten sınıfı koruyucu sosyal politikaların doğmasına neden olmuştur.⁴

II. Dünya Savaşı sonrası, devletin ekonomik hayatı çeşitli biçimlerde yönlendirdiği ve ekonomiye müdahale ettiği bir dönemdir. Bu dönemde merkez kapitalist ülkelerde “sosyal devlet” veya “refah devleti”, kapitalizmin çevre ülkelerinde ise “kalkınmacı devlet” olarak nitelendirilen yeni bir devlet anlayışı ortaya çıkmıştır.

Refah devleti “ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmış devlet” olarak tanımlanmaktadır. Bu yetki devletin kamu hizmetlerini vergilerle finanse etmesi, fiyatların oluşumunda belirleyici rol oynaması, fiyatları denetlemesi ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile doğrudan üretimde bulunması faaliyetlerini kapsamaktadır.⁵ II. Dünya Savaşı’ndan sonra refah devleti sıfatı ile “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” sloganı ile özdeşleyen liberal görüşünü terk eden devlet, tüm nüfusa, eşit ve ulaşılabilir bir biçimde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, barınma ve istihdam yaratma ödevleri ile donatılmıştır. Bu çerçevede devlet, bireylerin eşitliğini ve doğuştan eşit haklara sahip olduğunu, dolayısıyla doğuştan gelen veya sosyal koşullardan doğan eşitsizlikleri bir veri olarak kabul eden liberal yaklaşım yerine, bireylerin sosyo-ekonomik koşullarını iyileştirmeye yönelik politikaları “pozitif”

3 Sungur Savran ve Fuat Ercan (2007). “Devlet ve Günümüzde Kapitalizm Üzerine”, *İktisat Dergisi*, S.403, Temmuz 2000, <http://merichrd.wordpress.com/2007/01/19/devlet-ve-gunumuzde-kapitalizm-uzerine/> (Erişim tarihi: 05.05.2011).

4 Süleyman Ulutürk ve Kutlu Dane (2009). “Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.8, S.29, s.118, www.esosder.org (Erişim tarihi: 28.02.2011).

5 Birgül Ayman Güler (2005). “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/fa0860e83a4c3a7_ek.pdf (Erişim tarihi: 05.03. 2011).

müdahalelerle uygulamaya başlayan bir niteliğe bürünmüştür.⁶ Böylece refah devletinde temel hak ve özgürlüklere ekonomik ve sosyal haklar da eklenmiştir. Devletin sosyal bir nitelik kazanması ile sosyal politikaları hayata geçirecek kamu ve sosyal harcamaların oranı da artmıştır.

Kapitalist devletin hangi dinamiklerle refah devleti modeline geçtiği farklı teorilerle farklı biçimlerde açıklanmaktadır. Endüstrileşme yaklaşımı, yoğunlaşan kentler, artan hareketlilik, bireyselleşme ve ücretli emeğe bağımlılığın eski toplumsal bağların yerini sosyal politikalara bırakmasına neden olduğunu ileri sürmektedir. İşgücü piyasasının gençler, işsizler, engelliler, hastalar ve yaşlılara olanak tanımaması ve aile, kilise, hayır kurumları gibi endüstri öncesi sosyal yapıların yetersiz kalması veya ortadan kalkıyor olması refah devletinin doğuşunu gerekli kılmıştır. Ayrıca endüstrileşme artan üretim hacmi nedeniyle devletlerin sosyal harcamalara imkan verecek zenginliğe kavuşmasına da yol açmıştır⁷. Modernleşme süreci yaklaşımı, “vatandaşlık” olgusunun elde edilmesi sürecinde şehirleşme, endüstrileşme ve işçi sınıfının artan hareketliliğinin bir sonucu olarak ortaya çıktığını savunmaktadır⁸. Güç kaynakları yaklaşımı, sayıca çok ancak ekonomik güç olarak azınlıkta olan kitlelerin oy kullanarak piyasanın dağıtım mekanizmasının sonuçlarını etkileyebildiklerini öne sürmektedir⁹. Neo Marksist yaklaşım, sermaye sınıfının varlığını sürdürmesinin ve meşruiyetini sağlamasının bir aracı olarak değerlendirmektedir¹⁰. Refah devletinin sayılan nedenlerin tümü tarafından belirlendiğini söylemek daha doğrudur. Ancak toplumsal yapıyı belirleyen unsurların üretim ilişkileri olduğu kabulünden hareket edildiğinde, refah devletini doğuran sürecin 1929 yılında kesintiye uğrayan sermaye birikimi sürecinin sürdürülmesini garanti altına almak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan, SSCB’nin 1929 ekonomik bunalımından etkilenmemesi ve Avrupa’da işçi sınıfı tarafından yürütülen mücadeleler nedeniyle sosyalizmin kapitalist ülkeler açısından bir tehdit olarak algılanması, refah devletinin doğuşunu tetikleyen önemli etmenlerdir.¹¹

6 Meryem Koray (2008). *Sosyal Politika* (Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı), Ankara:İmge Kitabevi, s.81.

7 Elinor Scarbrough (2000). “West European Welfare State: The Old Politics of Retrenchment”, *European Journal of Political Research*, C.38, S.2, s.227.

8 Walter Korpi (1989). “Power, Politics, and State Autonomy in Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930”, *American Sociological Review*, C.54, S.3, s.311.

9 Korpi, 1989, s.311-313.

10 Korpi, 1989, s.311.

11 Ulutürk ve Dane, 2009, s.119-120; Savran ve Ercan, 2007.

Refah devletinin ekonomi politikaları John Maynard Keynes'in önerilerine dayalıdır. Keynes ile birlikte devlet müdahalesi olmadan ekonomik düzenin ayakta kalamayacağı kabul görmüştür. Yönlendirilen piyasa kadar yönlendirilen ekonomiye de inanan ve bu nedenle devlete yeni bir stratejik görev düştüğünü düşünen Keynes, 1936 yılında yayınladığı kısaca Genel Teori adlı kitabında ekonomide kriz ve dengesizliği başlıca üç etkene bağlamıştır¹². Bunlar eksik tüketim, eksik istihdam ve para piyasasının karmaşık yapısıdır. Keynes'e göre, ekonomiler sıklıkla yetersiz toplam talep eksikliği sorunuyla karşılaşır ve bu durum işsizliğe neden olur. Ekonomi kendiliğinden talep eksikliğini gideremeyeceğinden, talebin hükümet politikalarıyla arttırılması gerekir. Bu durum işsizliği de azaltacaktır.¹³ Keynes'in önerdiği ekonomi politikalarının amacı kapitalizmin temel mülkiyet kurumlarını korumak, fakat piyasanın en kötü sonuçlarından bazılarını hafifletme için devletten yararlanmak, yoksullara yardımcı olmak ve piyasa başarısızlığının yol açtığı sonuçları ortadan kaldırmaktır. Bu çerçevede kendisi gibi liberal olan William Beveridge'in İhtiyaç, Cehalet, Hastalık, Bakımsızlık ve İşsizlik gibi belaları ortadan kaldırmak amacıyla savunduğu refah devleti önerisine de sıcak bakmıştır.¹⁴

Kapitalizmin altın çağı olarak nitelendirilen bu dönemde kapitalizmin çevre ülkelerinde gözlenen kalkınma; ekonomik olarak geri ve sömürgeleşen ülkeleri kapitalizmin gelişmiş Batı'daki biçimine yani büyüme, sanayileşme ve modernleşme projelerine bürüme çabalarıdır. Bu çerçevede kalkınma koşulsal anlamda ekonomik büyümede kişi başına artış, yapısal anlamda ise sanayileşme ve modernleşme olarak anlaşılmıştır. Kalkınma için; (i) tasarruf-yatırım oranlarında artış; (ii) bu sermaye birikiminin endüstrileşmeye yatırılması; (iii) devletin sermayenin temel işlevlerini yerine getirmesi; (iv) stratejik endüstri ve sektörlerdeki ekonomik girişimlerin kamulaştırılması; (v) ücretlerde ve maaşlarda sürekli bir artışla birlikte ekonominin iç pazara yönelmesi; (vi) iç pazarın düzenlenmesi ve pazar için üretim yapan firmaların devlet desteği ile korunması ve dünya ekonomisinin rekabet baskısından korunması; (vii) üretim aygıtının devletin ve sosyal kurumlarının modernleştirilmesi ve bunların ekonomik büyüme için işlevsel olan değerlere ve normlara yeniden yönlendirilmesi gerekli görülmüştür.¹⁵

12 John Maynard Keynes (2008). Genel Teori (İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi), çev. Uğur Selçuk Akalın, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.

13 Sinan Sönmez (2007). "Küresel Kapitalizm ve Keynes: Nasıl Bir Uyum?", *Mülkiye*, C.XXXI, S.256, s.45- 64.

14 Andrew Gamble (2007). "Keynes, Anglo-Amerika ve Hegemonik İstikrar Teorisi", *Mülkiye*, C.XXXI, S.256, s.31-44.

15 Henry Veltmeyer (2006). *Latin Amerika ve Başka Bir Kalkınma*, çev. Özkan Akpınar, İstanbul: Kalkedon Yayınları, s.16.

Keynesyen ekonomi politikaları ve kalkınma, Fordist üretimin söz konusu olduğu bir dönemde hayata geçmiştir. 1940'lı yılların sonlarından 1970'li yılların ortalarına kadar hâkim üretim sistemi olan Fordizm, emek sürecinin sosyal organizasyonunda Taylorizmin bir üst aşaması olan kitlesel üretim teknikleri olarak tanımlanabilir. Dar anlamda Fordizm, işin yoğunlaştırılması ve verimliliğin artırılması için standart bir ürünün, yönetim ve işçiler arasında katı sınırların bulunduğu bir ortamda, bir montaj hattı aracılığıyla seri bir şekilde, ayrıntılı bir işbölümü ile ve düşük düzeyli işçiler tarafından üretilmesidir. Fordizm, istikrarlı bir makro ekonomik büyüme modeli olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, ölçek ekonomisine bağlı olarak verimlilik, verimliliğe bağlı olarak da gelirler artmakta, sonuçta yüksek ücretler kitlesel talebi arttırmaktadır. Üretim açısından bakıldığında, tam kapasite kullanımına bağlı olarak karlar artmakta, yatırımlar, gelişmiş kitlesel üretim ekipmanları ile teknolojilerine yönelmekte, böylece kitlesel üretime dayalı etkili bir büyüme alanı gelişmektedir. Geniş anlamda Fordizm, kapitalist sistemin tüm yapı ve kurumlarında köklü bir dönüşümü ifade etmektedir. Bu kapsamda Fordist dönemin temel özellikleri; başta ekonomik büyüme olmak üzere Keynesyen makroekonomi politikaları, reel gelirlerde artış, kitlesel tüketim, modernite, ilerleme ve gelişme, bireycilik, iş disiplini, ulus ötesi işlerin artması, toplu pazarlık düzeni ve refah devleti uygulamalarıdır.¹⁶

II. Dünya Savaşı'ndan sonra merkez ülkelerde ortaya çıkan refah devleti ile çevre ülkelerde gözlenen kalkınmacı devlet modeli, çağdaş anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin doğmasına ve 1980'li yıllara kadar olağanüstü bir gelişme göstermesine neden olmuştur. Tarihsel süreçte, risk yada tehlikelere karşı geleneksel koruma tekniklerinin yetersiz kalması, 1881 yılında Almanya'da Bismarck tarafından zorunlu sosyal sigorta tekniğinin temel esaslarının benimsenmesini doğurmuştur. Zorunlu sosyal sigortacılık, ulusal gelirin yurttaşlar arasında yeniden dağıtımının devlet eliyle iyileştirilmesi yükümlülüğü anlamına gelmektedir. Sosyal güvenliğin tarihsel gelişim sürecinde ikinci önemli gelişme, 1929 yılı dünya ekonomik bunalımının yaralarını sarmak üzere 1935 tarihinde ABD'de Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan Sosyal Güvenlik Yasası'dır. Yasa, devletin ekonomik ve sosyal yaşantıya müdahalesini engelleyen "ekonomik liberalizm" ilkesinin refah devleti anlayışına terk edilmesi yönünde önemli bir adımdır. Üçüncü aşama ise ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin oluşumuna öncülük eden 1942 tarihli ünlü Beveridge Raporu'dur. Ülkemizde de bu tarihsel sürecin yansıması olarak 1936 tarihli İş Yasası, sosyal sigortaların temel ilkelerini

16 Krishan Kumar (1995). *Sanayi Sonrası Toplumdan Post-modern Topluma Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları*, (1.Baskı), Ankara: Dost Kitabevi.

Sabahattin Şen (2001). *Esnek Üretim – Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkileri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tez Çalışması, Ankara.

pozitif düzenlemeye kavuşturmuş, bu ilkeler 1945 yılından itibaren gündeme gelen farklı sosyal sigorta yasaları ile sosyal güvenlik sisteminin temellerini oluşturmaya başlamıştır.

Sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi, dünyada farklı sosyal güvenlik modellerinin doğmasına neden olmuştur. Bu modellerden ilki, Bismarck tarafından mesleki faaliyet ölçütüne (istihdam biçimine) bağlı olarak geliştirilen sosyal sigorta modelidir. Bu modelde sistemin temel finansman kaynağını sigorta primleri oluşturmaktadır. Günümüzde yaygın uygulama alanı bulan bu model, Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin büyük bölümü ile ülkemizde de uygulanmaktadır. Model, mesleki faaliyet ölçütüne bağlı olduğu için kurumsal yapıda ve sosyal sigorta haklarında farklı yasal düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır.¹⁷ İkinci model Beveridge sistemine dayalı ulusal sosyal güvenlik modelidir. Geniş, kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik modeliyle toplumun yoksulluk sorununun çözümlenebileceğini ortaya koyan model, yönetimde birlik ve yardımlarda teklik ilkesine dayalıdır. Sistem istisnasız tüm nüfusu kapsama almakta ve maktu bir sosyal yardım yapmaktadır. Bu modelde sosyal güvenliğin temel finansman kaynağını vergiler oluşturmaktadır. Ayrıca her iki modelin unsurlarını içeren karma sistemler de bulunmaktadır.¹⁸

Refah devleti döneminde sosyal güvenlik, temel bir insan hakkı olarak benimsenmiş, bu hak ulusal anayasalar ve uluslararası belgelerle güvence altına alınmıştır. Sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olarak düzenlenmesi birey ve devlet arasındaki ilişkiye de yeni bir anlam kazandırmış, devleti yurttaşını tehlikelere karşı koruma yükümlülüğü altına sokmuştur. Bu durum devletin varlık nedenini ve meşruiyetini belirginleştirmiştir.¹⁹

Ekonomik ve sosyal güvensizliğin savaşlardan daha büyük acılar doğurduğu ve sosyal adaleti gerçekleştirmeden sürekli bir barışa ulaşmanın olanaklı olmadığı Birinci ve İkinci Dünya Savaşları'ndan sonra iyice anlaşılmiş ve bu yöndeki düşünceler sosyal güvenlik çalışmalarının uluslararası bir boyut kazanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda üye ülkelere en az geçim olanaklarını güvence altına alacak bir sosyal güvenlik sisteminin benimsenmesini öneren ve 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nin kaynağını oluşturan 1944 tarihli Filadelfiya Bildirisi önemli bir adımdır. Daha sonra 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisi 22.maddesi ile "her bireyin toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu"

17 Ali Güzel (2005). "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?", *Çalışma ve Toplum*, C.4, S.7, s.61-76.

18 Güzel, 2005; Ali Güzel (2006a). "Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar", *TES-İŞ Dergisi*, Kasım, s.40-47.

19 Güzel, 2006a, s.41-42.

kuralı benimsenmiştir. Bir diğer önemli belge, ILO tarafından 1952 yılında benimsenen Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşme'dir. Sosyal güvenlik kapsamını dokuz ayrı başlık altında toplayan Sözleşme, onaylamak isteyen ülkelerin bu risklerden en az üçüne karşı koruma sağlamak zorunda olduğunu belirtmiştir.²⁰ Avrupa Konseyi tarafından 1961 tarihinde kabul edilmiş olan Avrupa Sosyal Şartı, üye ülkelerin en az ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi'ndeki normlara eşit bir sosyal güvenlik sistemini devam ettirmelerini ve aşamalı olarak daha üst düzeye çıkarma yönünde çaba göstermelerini düzenlemiştir. Avrupa Sosyal Şartı 1996 yılında ILO'nun 102 sayılı Sözleşmesi normlarından daha ileri düzeyde kurallar içeren Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'na atıfla, "yoksulluğa ve sosyal dışlanmaya karşı koruma hakkı"nı da düzenlemiştir.²¹

Refah Devleti ve Sosyal Güvenlikte Dönüşüm

1970'li yıllara gelindiğinde kar oranlarında baş gösteren düşüş, kapitalizmin birikim olanaklarını tıkamaya başlamıştır. Kapitalizmin bu krizinden çıkışını sağlamak için öngörülen yol, refah devleti politikalarının terk edilmesi olmuştur. Nitekim Keynesyen politikalar kriz içinde bir ekonomiyi suni biçimde şişirerek hem enflasyonist tehlikeler yaratmakta hem de karsız üretim biçimlerinin tasfiye olmasını engellemektedir. Sosyal devlet tüm vatandaşlara sunduğu sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi hizmetlerle bir yandan çalışan sınıfların direniş gücünü arttırmakta öte yandan kriz yaşayan ülkelere mali açıdan yük oluşturmaktadır. Ayrıca verimsiz ve karsız işletmelerin yaşamasını sağlayan kamu sektörü de gereksindiği sübvansiyonlarla kriz içindeki kamu maliyesini zorlamaktadır. Öte yandan üçüncü dünya ülkelerinin uyguladığı korumacı ve ithal ikameci ekonomi politikaları krizin aşılması için uluslar arası sermayenin yaratmak istediği yeni uluslar arası işbölümü ve rekabetin önündeki engeller olarak durmaktadır.²² Bu dönemde refah devleti döneminin temel unsurları arasında yer alan Fordist üretim modeli ve Keynesyen ekonomi politikaları yerlerini esnek üretim modeli (Post-Fordizm) ve neoliberalizme bırakmıştır.

Post-Fordizm terimi ilk kez 1970'lerde M. Aglietta öncülüğünde Fransa'da başlatılan, 1980'lerde hızla geliştirilen ve günümüzde halen yoğun bir şekilde tartışılan Düzenleme Okulu tarafından kullanılmıştır. Dar anlamda post-Fordizm, esnek istihdam, istihdam sözleşmelerindeki çeşitlilikler, emek yanlısı görünen örgütsel yapı, daha az standart ürün gibi emek sürecindeki dönüşümleri içermektedir.

20 Kamil Ateşoğulları (1997). *Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye*, İstanbul:Petrol-İş Yayın-44, s.153-175.

21 Güzel, 2006a, s.43

22 Sungur Savran (1998). "Yeni Dünya Düzen(sizliği), Küreselleşme, Özelleştirme". Ata Soyer (Yay.Haz.). *Yeni Dünya Düzeni ve Özelleştirmeler*. Ankara: Türk Tabipleri Birliği içinde, s.7-19.

Bu ögeler, özellikle mikro elektronik ve bilgisayar gibi yeni teknolojilere bağımlı olup teknik değişim çok hızlıdır. Geniş anlamda post-Fordizm, ürün ve tüketim çeşitliliğini teşvik eden, iş esnekliğini arttıran, toplu pazarlıktan uzaklaşılın, özelleştirme politikalarını içeren, Keynesyen politikalarından uzaklaşılın ve refah devletinin küçüldüğü bir dönemi vurgulamaktadır.²³

1980’li yıllarda başlayan deregülasyon ve özelleştirme politikalarıyla sosyal devletin, dolayısıyla sosyal politikaların tüm boyutlarıyla piyasaya terk edilmeye başlandığı görülmektedir. Devletin ekonomik alanda karar ve uygulama yetkilerinin kaldırılması deregülasyon olarak tanımlanırken, sahip olduğu malları ve işletme yetkilerini özel sektöre devretmesi özelleştirme olarak adlandırılmaktadır. Bu uygulamalarla devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamın doğrudan ve dolaylı müdahale edicisi olmaktan çıkarak, kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güven içinde kurulmasını sağlayacak “düzenleyici devlet” görevine evrilmektedir. Üstelik bu görev doğrudan ve tek başına devlet tarafından yerine getirilmeyerek, piyasanın asli oyuncusu özel sektörle birlikte (sivil toplum örgütlerini de katarak) yerine getirilmekte ve “yönetişim” adı altında ortak bir yönetim kurulmaktadır. Bu yeni iktidarın yeni örgütsel araçları ise merkezde “üstkurullar”, yerelde “kent konseyleri” olmaktadır. Bu ortamda ulusal plancılık yerini stratejik planlama düzenine, memurluk sistemi yerini sözleşme esasına ve performans ölçüsüne, devletin iş görme usulü de yerini kamu-özel ortaklığı zeminine bırakmaktadır.²⁴

Sosyal devletin dönüşümü sürecinde liberalizasyon, yerli-yabancı serbest girişimin aynı hak ve yetkilere sahip olması olarak tanımlanmaktadır. Bu durum az gelişmiş ülkelerin sermaye kesimini kendileriyle eşit kılınmış olan yabancı sermayeye eklemlediği oranda var olabileceği bir dengeye sürüklemekte ve sosyal devlet ile birlikte ulus devletin de tasfiyesini gündeme getirmektedir.²⁵ Böyle bir ortamda kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunulması ve mali piyasalarca yönetilmesi gündemdedir.

Oysa kapitalizmin neoliberal küreselleşme çağı olarak da adlandırılan bu dönemde dünya nüfusunun dörtte üçlük bir kısmını oluşturan az gelişmiş ülkeler önemli bir kalkınma sorunuyla karşı karşıya bulunmaktadırlar. Kalkınma konusuna son elli yılda özel bir önem gösterilmiş olmasına rağmen az gelişmiş ülkelerle gelişmiş ülkeler arasında hala büyük refah farklılıkları bulunmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde yaşayan milyonlarca insan yeterli beslenme, sağlık, eğitim gibi temel hizmetlerden yoksundur ve işsizlik ve yoksulluk sorunları tüm boyutları ile en can alıcı sorunlar olmaya devam etmektedirler. Neoliberal küreselleşme

23 Şen, 2001.

24 Güler, 2005.

25 Güler, 2005.

çağında kalkınma kavramı ve olgusu kendi kendini sürdürebilen büyüme, üretim biçiminde yapısal değişme, teknolojik yenilik, sosyal, siyasal ve kurumsal yenilenme ve yaşam koşullarında iyileşme gibi unsurlardan oluşmakta ve piyasa ekonomisinin mutlak hâkimiyeti ile özdeşleştirilmektedir. Özetle neoliberal küreselleşmeci kalkınmanın az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki sonuçları kalkınmadan çok, yüksek oranda enflasyon, işsizlik, yoksulluk, gelir dağılımında artan eşitsizlikler, yolsuzluk ve kamu düzeninin bozulması ile sonuçlanmaktadır.²⁶

Sosyal güvenlik sistemlerinde dönüşüm, sistemin özelleştirilmesi yönündeki çabaları içermektedir ve bu nedenle neoliberal niteliklidir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde refah harcamaları için gereken yüksek vergiler her zaman tepki ile karşılanmıştır. Vergi oranları konusundaki tartışmalar, heterodoks ekonomistler tarafından devleti mali krize sokan birikim ve meşrulaştırma arasındaki gerilim olarak algılanmaktadır. Son yirmi yıldır denge daha düşük vergi düzeylerine kaymıştır ve kamu harcamalarının kısıtlanması tartışılmaktadır. Hem ulusal hükümetler hem de Dünya Bankası (DB) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar dağıtım sistemine dayalı emeklilik fonlarını azaltma ve alternatif özel düzenlemeleri teşvik etme eğilimindedirler. Ekonomik yorumların çoğu, devlet emeklilik fonlarından kişisel tasarruf, bireysel emeklilik ve yaşamın ilerleyen yıllarında yarı zamanlı çalışmaya geçilmesini savunmaktadır. Bu tartışmaların odak noktasını ise nüfusun yaşlandığı bir dönemde kamu harcamalarını kısmak oluşturmaktadır.²⁷

Bu çerçevede gelişmiş Batı ülkelerindeki sorunlar kabaca nüfusun yaşlanması, işsizlik ve sağlık harcamalarının sürekli bir artış eğilimine girmesi, aile yapısında yaşanan değişimler, sendikaların güç kaybetmesi²⁸; gelişmekte olan ülkelerdeki sorunlar ise yüksek işsizlik, kayıt dışı istihdamın yaygınlığı ve yakın dönemde

26 Fikret Şenses (2004). *Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat Mı, Engel Mi?*, Economic Research Center Working Paper in Economic 04/09, Ankara: Middle East Technical University.

27 Nicholas Barr (2004). *Economics of the Welfare State, (Fourth Edition)*, New York: Oxford University Press.

World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, A World Bank Policy Research Report. Washington DC: Oxford University Press, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/00009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf (Erişim tarihi: 20.05.2011).

William A. Jackson (2006). "Post-Fordism and Population Ageing", *International Review of Applied Economics*, C.20, S.4, s.449-467.

28 Peter Taylor-Gooby (2001). "Sustaining state welfare in hard times: who will foot the bill?", *Journal of European Social Policy*, C.11, S.2, s.133-147.

Gosta Esping-Andersen (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

gündeme gelen esnek istihdam uygulamaları nedeniyle kapsam ve finansman konularında yaşanan sorunlar olarak sıralanmaktadır.²⁹

Bu sorunlar herkes tarafından kabul edilmekle birlikte çözüm konusunda farklılıklar yaşanmaktadır. Çözüm olarak ortaya atılan uygulamalar kabaca iki başlık altında toplanabilir. Birincisi mevcut sosyal güvenlik modeline bağlı kalınarak yalnızca parametrik düzeyde, yani gelirleri arttırıp giderleri kısma biçiminde gerçekleştirilen reform çalışmaları, diğeri ise mevcut sistemin tümden tasfiyesine dayalı paradigmatik bir dönüşümü temsil etmektedir. Birinci yöntem daha çok gelişmiş kapitalist ülkelerde gözlenirken, ikincisi gelişmekte olan ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Neoliberalizm yanlıları sosyal güvenlik sistemlerindeki sorunların varlığını sistemin dönüşümü için adeta bir fırsat olarak kullanmaktadırlar.

Sosyal güvenlik alanında ilk neoliberal dönüşüm 1980'lerin başlarında Şili'de gözlenmiş,³⁰ akabinde birçok ülke benzer dönüşümlere sahne olmuştur. Ayrıca tasfiye edilen kamu sistemlerini ikame edeceği düşünülen sosyal bağların eskisi kadar güçlü olmaması birçok insanı kaderi ile baş başa bırakmıştır.

En çok tartışılan çözüm önerileri DB tarafından 1994 yılında yayınlanan "Yaşlılık Krizini Önlemek" raporu ile gündeme gelmiştir. Üçlü bir yapı ile sisteme çözüm öneren rapora göre, bir sosyal güvenlik sisteminin üç temel fonksiyonu yerine getirmesi beklenmektedir. Bunlar; gelirin yeniden dağılımı (veya yoksulluğu azaltma), sigorta ve tasarruf (veya ücret ikame) fonksiyonlarıdır. Yoksulluk ve muhtaçlık sorununu ortadan kaldırmak amacıyla, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere, çalışan ve geliri olanlardan çalışmayan ve geliri olmayıp muhtaç durumda olanlara gelirin yeniden dağılımını sağlamak ilk fonksiyonu yerine getirmektedir. Önceden öngörülemeyen veya yeterli önlem alınamayan engellilik, kocamışlık, enflasyon, politik karar ve yatırım gibi riskli durumlarda ortaya çıkabilecek zararları karşılama garantisi sigorta fonksiyonunu oluşturmaktadır. Gelecekte de benzer gelir düzeyini sürdürmek amacıyla bugünkü tüketimin bir kısmından vazgeçmek ise tasarruf fonksiyonunu oluşturmaktadır.³¹

Tek ayaklı bir kurumsal yapı üzerine inşa edilmiş bir sosyal güvenlik sisteminin bu üç temel fonksiyonu yerine getiremeyeceğini iddia eden DB raporu, çok

29 Ali Güzel (2007). "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılandırma: Nedenler ve Amaçlar", *Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri 7-8 Aralık 2006 Ankara*, Ankara:Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu içinde, s.27.

30 Recep Kapar (1999). "Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.1, S.1, s.167-189.

31 WB, 1994, s.233-254.

ayaklı bir sistem önermektedir. Böyle bir sistemin birinci ayağını, gelirin yeniden dağılımına odaklanan, katılımın zorunlu olduğu ve dağıtım yöntemi ile çalışan kamusal bir sistem oluşturmaktadır. İkinci ayak, özel kesim tarafından yürütülecek olan, katılımın zorunlu olacağı ve tasarrufları arttırıp kapitalizasyon yöntemi ile sermaye piyasalarını besleyecek bir bireysel emeklilik sistemi olacaktır. Üçüncü ayak, yaşlılıkta daha fazla yüksek gelir elde etmek isteyen yüksek gelir grupları için özel kesim tarafından yürütülecek ancak katılımın zorunlu olmayacağı özel sigortacılık ayağından oluşmaktadır.³²

Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülke sosyal güvenlik sistemini 1990'lı yılların ortasından itibaren DB'nin öngördüğü biçimde yeniden düzenlemeye çalışmaktadır. Türkiye parametrik düzeydeki dönüşümlerle başlattığı reform çalışmalarını neoliberal yapılanmaya odaklı paradigmatik dönüşümlerle sürdürmektedir.³³

Türkiye'de Sosyal Güvenlikte Dönüşüm

Ülkemizde sosyal güvenlik hakkı kısmen de olsa uluslararası hukuk belgelerinin izlerini taşımaktadır. 1961 Anayasası gibi 1980 Anayasası da 60. Maddesi ile herkese sosyal güvenlik hakkını tanıyarak bu hakkın sağlanması görevini devlete vermektedir. Bu düzenleme Anayasa'nın 2.maddesinde yer alan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu vurgusu ile örtüşmektedir.

Türkiye'de zorunlu sosyal sigorta sisteminin oluşturulmasına ilişkin genel ilkeler ilk kez 1936 tarih ve 3008 sayılı Yasa ile düzenlenmiştir. Yasa, işçilerin işe alınmalarıyla beraber kendiliğinden sigortalı sayılacakları düzenlemesine yer vererek, sosyal güvenliğin evrensel ilkelerinden zorunluluk ilkesini benimsemiştir. Yasa, sosyal riskler karşısında güvence sağlama görevini devlete vermiştir.

Ülkemizde sosyal sigorta sistemi bu ilkeler paralelinde 1946 yılında yürürlüğe giren 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile başlamış, zamanla sosyal sigorta sistemine doğru evrilmiştir.³⁴ 1936 tarihli Yasa'nın öngördüğü iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortası 1945 tarih ve 4772 sayılı Yasayla kurulurken, aynı yıl kabul edilen Çalışma Bakanlığı Yasası ile Bakanlığın görevleri arasında sosyal güvenlik de yer almıştır. Daha sonra, 1949 tarihinde 5417 sayılı Yasa ile yaşlılık sigortası, 1950 yılında 5502 sayılı Yasa ile hastalık ve analık

32 WB, 1994, s.238-239.

33 Güzel, 2005 ve 2006a; Ulutürk ve Dane, 2009, s.125-130; Şenay Gökbayrak (2010). "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", *Çalışma ve Toplum*, S.2, s.141-162.

34 Talas, 1997.

sigortaları, 1957 yılında 6900 sayılı Yasayla maluliyet, yaşlılık ve ölüm sigortaları kurulmuştur. 1952 yılında basın çalışanları Basın-İş Yasası ile 1954 yılında deniz ulaştırma işçileri Deniz-İş Yasası ile sosyal sigorta güvencesine kavuşmuştur.³⁵

Hizmet sözleşmesine göre çalışan işçilere sosyal sigorta güvencesi sağlayan bu düzenlemelerin yanı sıra, 1949 yılında 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Yasasıyla o güne kadar dağınık halde bulunan ve devlet memurlarına sosyal güvence sağlayan tüm yasalar birleştirilmiştir. Bağımsız çalışanlar daha geç bir tarihte 1971 yılında kabul edilen 1479 sayılı Bağ-Kur Yasası ile sosyal güvenceye kavuşmuşlardır. Bu düzenlemelere tarımda bağımsız çalışanlar için güvence sağlayan 2926 sayılı Yasa ile tarım işçileri için kabul edilen 2925 sayılı Yasayı da eklemek yerinde olacaktır. Böylece istihdam şekli ile ilişkili olduğu için Bismarck modeli paralelinde, çoğulcu bir kurumsal yapı ve mevzuat gelişmiştir.³⁶

1990 sonrasında Türk sosyal güvenlik sisteminde baş gösteren finansman krizi, sosyal güvenlik sistemini tartışmaların odağına yerleştirmiştir. Ülkemizde yaşanan sorunların temelinde, kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik politikasının benimsenmemesi yatmaktadır. Ayrıca sosyal tarafların sisteme sahip çıkmamaları nedeniyle kurulamayan özerk yönetim yapısı, gelirlerin siyasi tercihler doğrultusunda kullanılmasına neden olmuş, fonlar kısa sürede erimiştir. Öte yandan, temel finansman kaynağını primlerin oluşturduğu bir sosyal güvenlik sisteminde, ekonominin istihdam yapısı nedeni ile gelir toplamak sorun olmuştur.³⁷

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemindeki sorunları gelir toplamayı engelleyen ve gider artışına neden olan sorunlar olarak sınıflandırmak mümkündür. Gelir toplamayı engelleyen sorunların başında kayıt dışı istihdam gelmektedir. Kayıt dışı istihdam bugün de önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir. İşsizliğin artması gelir toplamayı engelleyen bir diğer sorundur. Başta kadınlar olmak üzere düşük işgücüne katılım oranı bir diğer sorun olarak sıralanabilir. Bu sorunlar, gelir toplamayı engellediği gibi sosyal güvenlik sistemi kapsamı ile sisteme prim ödeyen sigortalılar arasındaki dengenin bozulmasına da neden olmaktadır. Bu nedenle sistemden yararlanan nüfus hızla artmasına rağmen, prim ödeyen nüfus aynı hızla artmamış ve zamanla bir yandan bağımlı nüfus çok hızla artmış diğer yandan da aktif pasif dengesi bozulmuştur. Ayrıca Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)'da prim tahsilatındaki sorunlara bir türlü çözüm bulunamamıştır.

35 Ali Güzel, Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu (2010). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (13.Bası), İstanbul:Beta Basım Yayım Dağıtım.

36 Güzel, 2007, s.24-26.

37 Erinç Yeldan ve Ahmet Haşim Köse (1999). "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler", *Mülkiye*, C.XXIII, S.217, s.87-96.

Şerife Türcan Özşuca (2006). "Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik ve İşgücü Piyasası", *TES-İŞ Dergisi*, Kasım, s.48-52; Güzel, 2007.

Öte yandan gider arttırıcı birtakım uygulamaların varlığı kaynakların kullanımını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu uygulamalar; erken emeklilik uygulamaları, borçlanma yasaları, isteğe bağlı sigortalılık, prim afları, prim karşılığı olmayan ödemeler, tedavi giderlerindeki artışlar, yönetimin özerk olmaması ve fonların etkili kullanılmamasıdır. Bu sorunlar sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının artmasına da neden olmuştur. 1999 yılında Emekli Sandığı (ES), Bağ-Kur ve SSK'nın toplam açığı 3 katrilyon Türk Lirası iken, 2004 yılında 19 katrilyona ulaşmıştır.³⁸

Türk sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara çözüm olarak ortaya atılan uygulamalar, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile somutlaşan ve kamu hizmetlerini piyasalaştırmayı amaçlayan kamu yönetimi reformunun birer unsuru niteliğinde olup³⁹ 1990'lı yıllarda ivme kazanmaya başlamıştır.⁴⁰ Bireysellik ve kamunun rolünün daraltılmasına odaklı bu dönüşümler, sağlık⁴¹ ve emeklilik sistemlerinde de gözlenmiştir. 1990 yılında bir yandan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından yabancı bir araştırma şirketine (Price Waterhouse) sağlık sisteminin sorunları ve reform seçenekleri ile ilgili bir Master Plan çalışması yaptırılırken, öte yandan 1995 yılında Hazine Müsteşarlığı tarafından Avusturalya Sağlık Komisyonu'na sağlık finansmanı konusunda bir rapor hazırlanmıştır.⁴² Emeklilik alanında ise 1995 yılında DB kredisi ile ILO'ya mevcut emeklilik sisteminin sorunları ve reform seçenekleri konusunda bir çalışma hazırlanmıştır.⁴³

38 Ali Gürhan Fişek, Şerife Türcan Özşuca ve Mehmet Ali Şuğle (1999). *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996*. Ankara: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını.

Türk-İş (2005). *Sosyal Güvenlik Raporu*, <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/sr103.pdf> (Erişim tarihi: 20.05.2011), s.6-7.

TÜSİAD (1997). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma. Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri*. TÜSİAD Yayınları. Yayın No. TÜSİAD-T/97 – 10/217.

DPT (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*.

Sevinç Akbulak ve Yavuz Akbulak (2004). Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler. *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, No:17, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması içinde, s.1-213.

39 Birgül Ayman Güler (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon: Kamu Yönetimi Temel Kanunu. *Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*. AÜ SBF Tartışma Metinleri, S.57, s.1-34.

40 Güzel, 2005 ve 2006a; Aziz Çelik (2006). "Sosyal Güvenlik 'Reform'unun Gerekçeleri ve Gerçekler", *TES-İŞ Dergisi*, s.53-59.

41 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar (2011). "Health Transformation Programme in Turkey: An Assessment", *International Journal of Health Planning and Management*, C.26, S.2, s.110-133.

42 DPT (1990). *Health Sector Master Plan Study Report on the Current Situation*, Price Waterhouse.

Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu (1995). *Nihai Sağlık Finansmanı Raporu*, 2 Cilt. Ankara.

43 ILO (1996). *Sosyal Güvenlikte Nihai Rapor*; Hizmete Özel. ILO/TF/Türkiye/60, Cenevre.

Bu raporlar reform seçenekleri konusunda birbiri ile örtüşmektedir. Her iki rapor biri yeniden yapılandırılmış kamu sistemi (emeklilik için dağıtım sistemi, sağlık için ağırlıklı olarak vergilerle finansman), diğeri özel sağlık sigortaları ve bireysel tasarruf sistemi (Şili Modeli) ve üçüncü olarak karma sistemlerden oluşan öneriler sunmaktadır. Türkiye için önerilenler karma sistemlerdir. Karma sistemlerin de en önemli özelliği kamunun minimum düzeyde (sağlık için temel sağlık hizmetleri, emeklilik için yoksulluğu önleyecek kadar koruma sağlanması) katkısının olmasıdır.

Türkiye için hazırlanan bu raporlar, DB'nin 1993 tarihli "Sağlığa Yatırım" konulu Dünya Kalkınma Raporu⁴⁴ ve 1994 tarihli "Yaşlılık Krizinden Kaçınmak" adlı raporunun politika seçenekleri ile örtüşmektedir. DB'nin Türk sağlık sistemi sorunları ve çözüm önerilerine ilişkin raporu da bu doğrultudadır.⁴⁵ Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD)'nin emeklilik ve sağlık sistemleri için hazırladığı raporlar da DB raporlarındaki politika önerilerini tekrarlamaktadır. TÜSİAD 2004 tarihli sağlık raporu ile sağlık sistemindeki dönüşümün alternatifsiz olduğunu açıkça belirtmiştir.⁴⁶ 2004 tarihli "Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler" raporu 1999 yılında 4447 sayılı Yasa ile getirilen reformların üzerinden yalnızca beş yıl geçmiş olmasına rağmen mevcut sosyal güvenlik sistemindeki sorunların devam ettiği ve sistemin açıkları nedeniyle "sürdürülemez" olduğunu savunmuştur. Çözüm olarak sistemin ana felsefesi ve temel yapısının değiştirilmesi gerektiği belirtilerek, DB'nin 1994 tarihli yaşlılık raporunda yer alan çok ayaklı modeli önermiştir. Rapora göre mevcut sistemin revizyonu ile devam edecek dağıtım esaslı ve asgari düzeyde emeklilik geliri garantileyen kamu emeklilik sistemi modelin birinci ayağını, zorunlu bireysel hesaplara dayanan emeklilik kurumları ise ikinci ayağını oluşturmalı, mevcut bireysel emeklilik sistemi aynen devam etmeli, yeni sistem üçüncü ayak kurumlarını oluşturmalıdır.⁴⁷

Türk sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümler aşamalı bir şekilde uygulanmıştır. İlk aşamada temel parametrelerde değişiklikler yapılmış, ikinci aşamada orta ve uzun vadeli önlemleri içeren yapısal (paradigmatik) düzenlemelere yer verilmiştir. İlk aşama reformları arasında yer alan 1999 tarihli 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası, işsizlik sigortası sistemini uygulamaya geçiren Yasa olmasının yanı sıra,

44 World Bank (1993). *World Development Report 1993: Investing in Health*, Washington DC: Oxford University Press.

45 World Bank (2003). *Türkiye: Daha İyi Erişim ve Etkinlik İçin Sağlık Sektörü Reformu*, İki Cilt, Rapor No:24358-TU, Beşeri Kalkınma Sektörü Birimi, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi.

46 TÜSİAD (2004a). *Sağlıklı Bir Gelecek: Sağlık Reformu Yolunda Uygulanabilir Çözüm Önerileri*, TÜSİAD Yayınları. Yayın No.TÜSİAD-T/2004-09/380.

47 TÜSİAD (2004b). *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD Yayınları. Yayın No.TÜSİAD-T/2004-11/382.

sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırma ve giderlerini azaltma yoluyla sistemin ekonomik parametrelerini düzeltme amacını taşıyan düzenlemeleri de içermektedir. Etkinlik ve verimliliği arttırmak için sosyal sigorta kuruluşlarının kurumsal yeniden yapılanması, bireysel emeklilik sistemi, kaynakların daha etkili ve verimli kullanılması için sağlık hizmetlerinde yeniden yapılanma ve kapsamlı sosyal yardım sisteminin kurulması ikinci aşama reformlar arasında yer almaktadır.⁴⁸

İlk aşama reformlar çerçevesinde gelirleri arttırmaya yönelik düzenlemeler kapsamında, 4447 sayılı Yasa ile prime esas gün sayıları arttırılmış, prime esas kazançların taban ve tavan düzeyleri yükseltilmiş, prim oranları yükseltilerek yeni primler getirilmiş, bazı sigorta kollarının yardımlarından yararlanabilmek için katkıda bulunma şartı getirilmiştir. Giderleri kısıtlamaya yönelik düzenlemeler kapsamında ise, emeklilik yaşı kademeli bir şekilde yükseltilmiş (kadınlar için 58, erkekler için 60), emekli aylığı bağlama oranları düşürülmüş, emeklilik ödemelerine hak kazanma koşulları zorlaştırılmış ve aylıkların hesabında esas alınan kazanç dönemleri değiştirilmiştir.⁴⁹

4447 sayılı Yasa'yı takiben Hükümet DB'na "Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu" sunmuş ve bu mektupta 4447 sayılı Yasa'nın uzun erimli sosyal güvenlik reformunun başlangıcı olduğunu vurgulayarak reform sürecinin hedeflerini üç başlık altında sıralamıştır; (1) kamu dağıtım sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamak, (2) sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyon ve uyumu tesis etmek, (3) özel emeklilik sistemlerinin yaygınlaştırılması için gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmek.⁵⁰ Bir sonraki bölümde tartışılacağı üzere bu hedefler sistemin sorun alanlarına yönelik bir yeniden yapılanma girişiminden çok, küresel ölçekte sosyal devleti tasfiye etme girişimlerinin bir uzantısı niteliğindedir.

DB'nın 1994 tarihli raporunda önerilen üçlü yapının ikinci ve üçüncü ayaklarına uygun bir şekilde 2001 yılında 4632 sayılı "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu" kabul edilmiştir. Bireysel katkılara dayalı fon esasına göre işleyen, katılımın gönüllü olduğu, işverenin de sisteme prim ödeyebilmesini mümkün kılan ve kamu sistemini tamamlayıcı bir özellik taşıyan Yasa, bireysel tasarruflar üzerinden bir emeklilik sistemi oluşturmuştur. Bir yandan kamusal sistemin artarak kısıtlanması, öte yandan bireysel emeklilik sisteminin vergi

48 Şerife Türcan Özşuca (2003). "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi". *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, C.14, S.48, s.35-36.

49 Özşuca, 2003, s.35.

50 Ulutürk ve Dane, 2009, s.134-135.

kolaylıkları ile desteklenmesi bireysel emekliliği teşvik edici olmuştur⁵¹. Ancak gelir dağılımını bozucu bir etki gösteren böyle bir uygulamanın DB'nin önerilerine aykırı bir şekilde zorunlu hale getirilmemiş olması, kamuoyu tepkilerinin bir sonucu olsa gerektir.⁵²

İkinci aşama reformlar ile 2000 yılında, Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile başlayıp 2003 yılında kurum yasalarının düzenlenmesi ile sonuçlanan bir kurumsal yeniden yapılanma süreci başlamıştır. SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR'un kurum yasaları KHK ile değiştirilmiş, bu kurumları bünyesinde toplayan bir çatı kurum olarak ise Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur⁵³. Ancak KHK dayandığı 4588 sayılı yetki kanununun Anayasa Mahkemesince iptal edilmesine rağmen KHK'ler yürürlükteymiş gibi davranılmış ve süreç KHK'lerin 2003 yılında yasalaşması ile sonuçlanmıştır.⁵⁴

Bu kurumsal yeniden yapılanma ile SSK'da 1979'dan bu yana zaman zaman gündeme gelen ve karar alma sürecinde prim ödeyenlerin etkisini azaltan dolayısıyla "demokratik ve özerk SSK" ülküsünün çok uzağında bir başkanlık modeli oluşturulmuştur.⁵⁵ Ayrıca SSK'da sağlık ve sigorta işlerinin birbirinden ayrılması, hem yapıda bir kırılma yaratmakta hem de sağlıkta özelleştirme politikalarına hizmet edecek finansman ve hizmet sunucuların ayrılması amacına hizmet etmektedir. Bu düzenleme ile her ne kadar uygulanmıyor olsa da SSK'nın önemli bir öz savunma mekanizması olan koruyucu sağlık hizmetlerini sunma olanağı tamamen ortadan kaldırılmıştır.⁵⁶ Buna ek olarak işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili mekanizmalar işlevsiz kılınmış ve işyeri denetiminde önemli bir öz savunma mekanizması işlevi gören Sigorta Teftiş Kurulu bir alt düzeye (sigorta genel müdürlüğü) indirilerek sigorta teftişinin eylem alanı daraltılmıştır.⁵⁷

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün son halkası 5502 ve 5510 sayılı yasaların kabulü ile başlamıştır. Sosyal güvenlik sistemindeki

51 Yusuf Alper (2002). "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik". *Çimento-İşveren Dergisi*, C.16 S.2, s.11-32.

52 Gökbayrak, 2010, s.147-148.

53 4.10.2000 tarih ve 24190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 616 sayılı KHK ile SSK, 617 sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumu, 618 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumu, 619 sayılı KHK ile Bağ-Kur kurum yasaları yeniden düzenlenmiştir.

54 Gökbayrak, 2010, s.148.

55 Ali Gürhan Fişek (2000). "SSK'nın Yeniden Yapılanması – I: Karar Alma Sürecinin Bileşenleri", *Çalışma Ortamı Dergisi*, S.53, s.9-10.

56 Ali Gürhan Fişek (2001a). "SSK'nın Yeniden Yapılanması – II: Kırılma ve Özelleştirme", *Çalışma Ortamı Dergisi*, S.54, s.6-9.

57 Ali Gürhan Fişek (2001b). "SSK'nın Yeniden Yapılanması – III: Ayıklama ve Çifte Standart", *Çalışma Ortamı Dergisi*, S.56, s.8-12.

dönüşümün gerekçeleri bu konuda hazırlanan bir politika belgesinde; nüfusun yaşlanması, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkiler ve bütün nüfusun koruma altına alınamaması olarak sıralanmaktadır. Bu gerekçelerle başlatılan dönüşümün adil ve kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistem yaratma amacı taşıdığı belirtilmektedir.⁵⁸

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası ile kurumsal yapıya ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilirken, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Yasası ile primli sisteme ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi tarafından bazı maddeleri iptal edilen 5510 sayılı yasa, yürürlüğü üç kez ertelenerek Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir. Bu dönemdeki düzenlemelerin üçüncü ayağını, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler ile Sosyal Hizmetler Kanun Tasarısı ile primsiz sisteme özgü düzenlemeler oluşturmaktadır.

Primsiz sisteme ilişkin düzenlemeler çalışmanın kapsamı dışında tutulmuş olmasına rağmen bu konuda birkaç değerlendirme yapmak yararlı görülmektedir. Türkiye’de sosyal yardım ve hizmetlerdeki dönüşüm primli sistemdeki dönüşümle örtüşmektedir. Primli sistem parametrik değişiklikler ile zayıflatılır, yapısal değişikliklerle ticarileştirilip özelleştirilirken, mevcut sosyal yardım sistemi siyasi kayırmacılık temelinde yeniden şekillendirilerek sosyal sigortacılık sistemindeki erimeyi adeta örtmektedir. Bu çerçevede sosyal vatandaşlık haklarına dayalı yani adalet, eşitlik ve hak temelinde, geliri yeniden dağıtan sosyal koruma sistemi yerini merhamet temelinde muhtaçlara yardım biçimine dönüştürülmüş sınırlı bir sosyal yardım uygulamasına devretmektedir. Bu noktada karşımıza vatandaş yerine “yoksul” diye tanımlanan sınıf ve politika dışı bir kavram çıkmaktadır. Yoksulluk kavramı, mülkiyet ve güç ilişkileri dışında kişisel özelliklerden ayrımcılığa kadar her şeyle açıklanabilmektedir. Muhtaç olduklarını belgeleyebilen yoksullar da DB gibi mali kuruluşların kredi ve hibelerinden, merkezi ve yerel devletin yönetim mekanizmaları içerisinde sağladığı sosyal yardımlar ile vakıfların, cemaatlerin ve çeşitli sivil toplum örgütlerinin hayırseverliğinden yararlanabilmektedirler.⁵⁹

5502 sayılı Yasa, farklı statüde çalışan kesimlere yönelik hizmet sunan kurumlar arasında norm ve standart birliği olmaması sorununu, kurumları tek çatı altında toplayarak aşmaya çalışmıştır. Bu çerçevede 5502 sayılı Yasa üç temel (ES, SSK, Bağ-Kur) sosyal güvenlik kurumunun hukuksal varlığına son vererek, farklı statülerde çalışanları kapsamak üzere devasa bir kurum oluşturmuştur. Yazında, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasını savunan

58 Başbakanlık (2005). *Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Ankara, s.33-49.

59 Seyhan Erdoğan ve diğerleri (2009). “Yuvarlak Masa Toplantısı: Sosyal Politikanın Neresindeyiz?”, *Mülkiye*, C.XXXIII, S.263, s.78-79.

görüşlerin yanı sıra aksi görüşler de savunulmuş olmasına rağmen, birden çok kurumun bir üst yapılanma altında varlıklarını koruyarak bir araya gelmesinin norm ve standart birliğinin sağlanması için yeterli olmayacağı açıktır. Ayrıca böyle bir kurum oluşturmak son derece zor, kapsamlı ve mali yönden pahalı bir tercihtir. Öte yandan böyle bir kurumun hantallık ve bürokrasiyi artırma tehlikesi her zaman söz konusudur. Nitekim, ikincil mevzuatın inanılmaz derecede artması nedeniyle Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulamasının Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)'ndan ayrılacağı işitilmektedir. Ayrıca Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk bir kurum olarak tanımlanmasına rağmen, üst düzey yöneticilerin önemli bir kısmının atamayla belirlenmesi, yönetim kurulunun yapısı ve genel kurulun istişari nitelikte görüş bildirme dışında bağlayıcı karar alamaması kurumsal özerkliğe izin vermemektedir. Bu durum geçmiş dönemlerde gözlenen ve kurum fonlarını önemli ölçüde eriten sistem dışı müdahalelere açık kapı bırakmaktadır.⁶⁰

5510 sayılı Yasa ile sigortalılığın kazanılması “zorunlu” ve “isteğe bağlı” kılınmış, ancak zorunlu sigortalılık esas alınmıştır. Sosyal sigortalar ayrı kollar şeklinde düzenlenmeyip, “kısa vadeli sigorta hükümleri” ve “uzun vadeli sigorta hükümleri” başlıkları altında toplanmıştır. Dağınık olarak düzenlenmiş olan sağlık edimleri ve hak kazanma koşulları da GSS adı altında düzenlenmiştir. 5510 sayılı SSGSS Yasası ve Yasa’da değişiklik yapan 5754 sayılı Yasa bütünlüklü olarak incelendiğinde, sosyal güvenliğin ekonomik boyutunun ön plana çıktığı, “daha fazla prim daha az aylık” anlayışının esas alındığı, özellikle malullük ve yaşlılık sigortasında aktüeryal dengelerin ön plana geçtiği, sağlık yardımlarının prim ödeme koşullarının yanı sıra ek cepten ödemelere bağlandığı, bu nedenlerle mevcut sisteme göre geriye gidişi simgeleyen düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.⁶¹

60 Recep Makas (2006). “Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu”, *TES-İŞ Dergisi*, Kasım, s.60-65.

61 Ali Güzel (2006b). “Yasa Tasarısının Genel Değerlendirmesi”, *Çalışma ve Toplum*, C.1. S.8, s.171-178. Recep Kapar (2004). “Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi”, *Sendikal Notlar*, Eylül.

Osman Öztürk ve Aziz Çelik (2008). *Sosyal Güvenlikte Hak Kaybı Dönemi*. Türk Tabipleri Birliği Yayınları, Ankara.

Abdurrahman Ayhan (2009). “5754 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Yapılan Değişiklikler”. Pars Esin, vd. (Yay.Haz.). *Sosyal Politikada Güncel Sorunlar*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara içinde, s.1-11.

Coşkun Saraç (2009). “Yeni Sosyal Güvenlik Yasası Reform Mu, Deform Mu?” *10. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Kitabı*. Türk-İş - Pamukkale Üniversitesi içinde, s.55-83.

Türkiye’de Sosyal Güvenlikte Dönüşüm Sorunları Çözebiliyor mu?

Nüfusun yaşlanması, mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması, sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkiler ve bütün nüfusun koruma altına alınamaması gerekçeleri ile başlatılan dönüşüm, adil ve kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistem yaratmayı başarabilecek midir? Bu gerekçeleri tek tek ele almak yararlı olacaktır.

Nüfusun Yaşlanması

Nüfus ve nüfusun yaş piramidi, sosyal güvenlik sisteminde aktif-pasif dengesinin sağlanması, dolayısıyla sistemin sürdürülebilirliği açısından önemlidir. DB raporuna (1994) göre, dünyada 1990 yılında yaklaşık yarım milyar olan 60 yaş üzeri nüfus, 2030 yılında yaklaşık üçe katlanarak 1,4 milyara ulaşacaktır. Yaşlı nüfusun artışı, tıptaki gelişmeler ve doğurganlık oranlarının gerilemesi nedeniyle gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş olanlara oranla daha hızlı olacaktır.⁶² Nüfusun yaşlanması ve doğum oranlarındaki düşmenin gelişmiş refah devletlerinin sosyal güvenlik sistemleri için bir sorun olduğu ortadadır. Türkiye aksine genç bir nüfusa sahiptir ve nüfusun yaşlanması yaklaşık çeyrek yüzyıl sonra gündeme gelebilecek uzun vadeli bir sorundur.⁶³

Türkiye’nin koşulları dikkate alındığında, nüfusun yaşlanması sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krize özgü olmayan bir gerekçedir. Türkiye “demografik fırsat penceresi” olarak da adlandırılan çalışabilir çağıdaki genç nüfusun fazla olduğu bir dönemi yaşamaktadır.⁶⁴ Bu fırsatın değerlendirilmesi genç nüfusa istihdam olanaklarının yaratılmasına bağlıdır. Oysa Türkiye’de genç nüfus en yüksek işsizlik oranına sahip grubu oluşturmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Hanehalkı İşgücü Araştırması (HİA) verilerine göre 2010 yılında genç nüfusta işsizlik oranı %21,7 ile %11,9 olarak gerçekleşen genel işsizlik oranının iki katına yakındır.⁶⁵ Türkiye’de genç işsizliği oranı 2009 yılında %25,3 oranında gerçekleşmiştir ve bu oran ile %13 olan dünya genç işsizliği oranının iki katına yakındır.⁶⁶

62 WB, 1994, s.1.

63 Başbakanlık, 2005, s.35-36.

64 TÜSİAD (1999). *Türkiye’nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri*, İstanbul: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği.

65 TÜİK (2011a). Haber Bülteni: Hanehalkı İşgücü Araştırması 2010 Aralık Dönemi Sonuçları (Kasım, Aralık 2010, Ocak 2011), S.58.

66 ILO (2010). *Global Employment Trends for Youth: Special Issue on The Impact of The Global Economic Crisis on Youth*, Geneva.

Nüfus açısından ikinci önemli sorun, sosyal güvenlik kapsamı ile sisteme prim ödeyen sigortalılar arasındaki dengenin bozulması, diğer bir deyişle bağımlı nüfus oranının artmasıdır. Sistemden yararlanan nüfus hızla artmasına rağmen, prim ödeyen nüfus aynı hızla artmamış ve zamanla bir yandan bağımlı nüfus çok hızla artmış diğer yandan da aktif pasif dengesi bozulmuştur. DPT istatistiklerine göre 1960 yılında nüfusun %6'sı sosyal güvenlik kapsamında iken, 1970 yılında %26'sı, 1980 yılında %46'sı, 1990 yılında %66'sı, 2000 yılında %82'si, 2005 yılında %92'si kapsam altındadır. SGK istatistiklerine göre Aralık 2010 tarihinde bu oran %82'dir. Bu dönemde aktif sigortalı sayısı 16,1 milyon kişi iken, pasif sigortalı sayısı 9,5 milyon kişi, bağımlı sayısı 34,6 milyon kişidir. Sistemin finansman dengesi açısından önemli bir gösterge olan aktif pasif oranları aynı yıllar için sırasıyla 5,8'den (6,7; 3,8; 2,8; 2,0) 1,8'e gerilemiştir.⁶⁷ Bağımlı sayısının bu kadar yüksek olmasının bir nedeni işgücüne katılım oranındaki düşüklüktür. TÜİK HİA sonuçlarına göre 2010 itibariyle işgücüne katılım oranı %48,8 (25,6 milyon kişi)'dir. Bu oran aynı tarihte erkekler için %70,8 iken kadınlar için yalnızca %27,6'dır.⁶⁸ Dünyada kadınların işgücüne katılım oranı %51,6 ile Türkiye'deki oranın yaklaşık iki katıdır.⁶⁹ Bu durum sisteme katkı yapmayan ancak eşi üzerinden sistemden yararlanan bağımlı kadın sayısını önemli ölçüde arttırmaktadır.

Mevcut Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması

Dönüşüm gerekçelerinden bir diğeri mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamadığı iddiasıdır. Dönüşümün üçüncü yılında yoksulluk ve gelir adaleti konusunda önemli bir iyileşme görülmediği gözlenmektedir. TÜİK verilerine göre, 2009 yılında Türkiye'de bireylerin yaklaşık %0,48'i (339 bin kişi) sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, %18,08'i (12 milyon 751 bin kişi) ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. 2008 yılında bu oranlar sırasıyla %0,54 ve %17,11'dir. Yoksulluk sınırının altında yaşayanlar bir önceki yıla göre 818 bin kişi artmıştır. Kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanlarda yoksulluk riski daha fazladır.⁷⁰ OECD verilerine göre yoksulluk 2009 yılında ortalama 1 puan artmıştır. Türkiye'deki yoksulluk oranı %17 ile %11,1 olan OECD ortalamasından yüksektir. Türkiye yoksullukta OECD ülkeleri arasında Meksika (%21), İsrail (19,9), Şili (18,9) ve ABD (17,3)'den sonra beşinci sıradadır. Türklerin neredeyse yarısı (%49) mevcut gelirleri ile

67 DPT. *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2005*. <http://www.dpt.gov.tr> (Erişim tarihi: 02.05.2011).

SGK (2011a), *Ocak Ayı Sigortalı İstatistikleri*. <http://www.sgk.gov.tr> (Erişim tarihi: 15.05.2011).

68 TÜİK, 2011a.

69 ILO, 2010, s.61.

70 TÜİK (2011b). *Haber Bülteni: 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları*, Ocak, 3.

yaşamakta zorlandıklarını belirtmektedirler. Türkiye bu oranla Macaristan (%73) ve Yunanistan (63)'dan sonra üçüncü sıradadır.⁷¹

OECD raporuna göre, Türkiye 2009 yılında %44,3 ile en düşük istihdam oranına sahip ülkedir. Türkiye'de istihdam oranı %66,1 olan OECD ortalamasından yaklaşık 20 puan, en düşük orana sahip ikinci ülke olan Macaristan'dan (%55,4) yaklaşık 10 puan geridedir.⁷² Oysa sosyal güvenlik sistemleri finansmanında kritik bir rol oynayan istihdam, yoksulluğun önünü almakta da çok etkilidir. İşsiz ailelerin yoksulluk oranı, çalışan ailelere göre neredeyse altı kat daha fazladır. Öte yandan çalışmak yoksulluğu önlemek için yeterli değildir. Yoksulların yarısından çoğu, yıl boyunca çalışma saatlerinin azlığı ve/ya ücretlerin düşük olması nedeniyle geliri düşük olan hane halklarıdır.⁷³ Bu durum sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanını da sıkıntıya sokmaktadır.

OECD'ye göre, emek ve sermaye gelirleri arasındaki farkın açılıyor olması nedeniyle 1980'li yılların ortasından beri gelir eşitsizliğinde artış gözlenmektedir.⁷⁴ TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması verilerine göre, ülkemizde gelir dağılımı eşitsizlik ölçütlerinden gini katsayısı 2006 yılında 0,43 iken, izleyen iki yılda düzelleme eğilimi göstererek 2008 yılında 0,40'a gerilemiştir. Ancak 2009 kriz yılında bir önceki yıla göre 0,1 puan artış ile 0,41 olarak tahmin edilmiştir. 2009 yılında eşdeğer hane halkı kullanılabilir gelirlere göre oluşturulan yüzde 20'lik gruplarda, en yüksek gelire sahip son gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %47,6 iken, en düşük gelire sahip ilk gruptakilerin toplam gelirden aldığı pay %5,6'dır. 2007 ve 2008 yıllarında ilk dört 20'lik dilimin toplam gelirden aldığı pay küçük de olsa artmaya başlamışken (2007 yılında dördüncü dilim hariç), 2009 yılında her dört dilimde de küçük oranlarda gerileme gözlenmektedir. Bu gerileme gini katsayısındaki bozulma ve son yüzde yirmilik dilim ile ilk yüzde yirmilik dilimin birbirine oranında da gözlenmektedir. Buna göre, son yüzde 20'lik grubun toplam gelirden aldığı pay, ilk yüzde 20'lik gruba göre 8,5 kat fazladır. 2008 yılında bu oran 8,1 kat civarında iken 2009 yılında artış göstermiştir.⁷⁵

Küresel bir sorun olan yoksulluk ve gelir dağılımı adaletinin bozulması, sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşüm ile yakından ilişkilidir. Son yıllarda Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyum programları kapsamında yürütülen ihracata dayalı büyüme modelleri,

71 OECD (2011). *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, Geneva.

72 OECD, 2011.

73 OECD (2008). *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Geneva.

74 OECD, 2008.

75 TÜİK (2011c). *Haber Bülteni: Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2009*, S.41.

özelleştirmeler, küresel düzeyde yaşanan işsizlik, esnekleşme ve enformelleşme karşısında daralan sosyal koruma, yoksulluk ve gelir dağılımı adaletini olumsuz yönde etkilemektedir. Öte yandan, Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının 2008 yılında %27,7 olan AB üye ülkeler ortalamasının çok gerisinde olduğu bilinmektedir. Bu açıdan yeni düzenlemenin, yoksulluk riski yüksek olan, bu nedenle en fazla sosyal korumaya gereksinim duyan ağırlıklı olarak kırsal bölgelerde gerçekleşen tarım kesiminde çalışan dar gelirli ile prim ödemekte güçlük çeken bağımsız çalışanları kapsam dışında tutması, son yıllarda sayısı hızla artan a-tipik çalışanların sosyal korumalarını isteğe bağlı sigortalılığa terk etmesi sosyal güvenlik sisteminin evrensel değerlerine aykırıdır.⁷⁶

Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açıklarının Ekonomi Üzerindeki Olumsuz Etkileri

Dönüşüm çerçevesinde halihazırda Gayri Safi Milli Hasıla’nın %4,5’ine karşılık gelen ve bütçeden kaynak aktarılarak giderilen açığın %1’e geriletilmesi öngörülmüştür. Gerekçe olarak, finansman sorununun kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkilediği, kamu borçlanma gereğini artırdığı, faiz oranlarını yükselterek enflasyonu körüklediği, yatırımları azaltarak işsizliği artırdığı ve gelir dağılımını bozduğu öne sürülmüştür.⁷⁷

Bu hedefe rağmen SGK, SSGSS Yasası’nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren sosyal güvenlik tarihinin en büyük açıklarını vermektedir. 2009 ve 2010 yılı verilerine göre SGK’nın açığının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’ya oranı %5 civarındadır (sırasıyla %5,52 ve %5,03).⁷⁸ SGK verilerine göre Kurum 2010 yılında yaklaşık 27 milyar TL açık vermiş, gelirlerin giderlerini karşılama oranı %78 düzeyinde gerçekleşmiştir.⁷⁹ Cari fiyatlarla 2006 yılında 17,7 milyar TL olan açık, 2007 yılında 25 milyar TL’ye, 2008 yılında 25,9 milyar TL’ye, 2009 yılında 2,5 milyarı aşan bir artışla 28,5 milyar TL’ye, 2010 yılında küçük bir azalışla 28,2 milyar TL’ye ulaşmıştır. Bu amaçla bütçeden yapılan transferler sırasıyla 19, 26, 26, 29 ve 28 milyar TL olmuştur.⁸⁰ Yalnızca prim gelirleri dikkate alındığında, gelirlerin emekli aylıklarını ve sağlık harcamalarını karşılama oranı kriz yılı olan 2009 yılında %56’ya kadar düşmüştür. Bu oran son 10 yılın en düşük oranıdır.

76 Gökbayrak, 2010, s.153-154.

77 Başbakanlık, 2005, s.43-45.

78 SGK (2011b), *Şubat Ayı Mali İstatistikler*. <http://www.sgk.gov.tr> (Erişim tarihi 24.05.2011).

79 SGK, 2011a.

80 DPT (2005). *Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2006*.

DPT (2008). *Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2009*.

DPT (2010). *Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2011*.

2001 krizi ve sonrasında bu kadar düşüş yoktur. Son 10 yılın 2009 yılı dışındaki en düşük oranları 2003 yılında %59,1, 2005 yılında %59,2'dir.⁸¹

Türkiye'de sosyal güvenlik alanındaki dönüşümün sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarını, dolayısıyla ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldıracığı beklentisi gerçekleşmemiştir. Aksine "kara delik" olarak adlandırılan sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları dönüşüme rağmen artarak devam etmektedir. Çünkü sistemin finansman darboğazı asıl olarak sisteme gelir toplamayı engelleyen işgücü piyasasının yapısal sorunlarından kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda sisteme gelir toplamayı engelleyen en önemli sorunlardan biri, bu çalışmanın sınırlarını aşan "istihdam yaratmayan büyüme" olgusunun varlığı nedeniyle yaşanan yüksek işsizliktir. 2004-2007 döneminde yıllık ortalama üretim artışı %7,3 olurken, yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiş verilerle yıllık ortalama istihdam artışı %1,4 olmuştur.⁸² TÜİK 2010 HİA sonuçlarına göre, Türkiye'de işsizlik oranı %11,9'dur. Gizli işsiz olarak da nitelendirilen "iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar" eklendiğinde, işsizlik oranı %18,3'e, toplam işsiz sayısı 5.059 bin kişiye ulaşmaktadır. Ayrıca, %5 civarında olan eksik istihdam oranı da önemli ölçüde atıl bir işgücü oluşturmaktadır. İşsizliğin uzun süreli olması üzerinde önemli durulması gereken bir diğer boyuttur.

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi finansmanında belirleyici olan diğer bir ölçüt, kayıt dışı istihdam oranının yüksekliğidir. Türkiye'de toplam istihdamın yaklaşık yarısını, ücretli istihdamın üçte birini oluşturan kayıtdışı istihdam, çalışma yaşamının işsizlikten sonra gelen en önemli sorunlarından biridir. 2000'li yıllar boyunca esas işlerinden dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanların sayısı yaklaşık olarak istihdamın yarısını oluşturmaya devam etmiştir. 2008 yılında istihdamın %43,5'ini oluşturan kayıtdışı istihdam, 2009 yılında 108 bin kişilik artışla %43,8'ini oluşturmuştur. 2010 yılında 9.772 bin kişi ile istihdamın %43,2'sini oluşturan kayıtdışı istihdam, %06'lık bir gerileme göstermiş olmasına rağmen, kayıtsız çalışan sayısında 444 bin kişilik artışla önemini korumaya devam etmektedir. Türkiye'de tam kayıtdışılık yanı sıra, sisteme eksik katkı veya minimum düzeyde katkı yapılması da diğer kayıtdışılık uygulamaları olarak gözlenmektedir.⁸³

İşgücü piyasası ile ilgili sorunlar kapsamında Türkiye'de çalışma çağındaki

81 SGK, 2011a.

82 Bağımsız Sosyal Bilimciler (2009). *Türkiye'de ve Dünyada Ekonomik Bunalım, 2008-2009*, İstanbul:Yordam Kitap.

83 Şerife Türcan Özsuca ve Gülay Toksöz (2003). *Sosyal Koruma Yoksunluğu: Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:591; Gökbayrak, 2010, s.155.

nüfusun yaklaşık yarısının, kadınlarda ise yalnızca dörtte birinin işgücüne katıldığını yeniden hatırlamakta yarar vardır. Bu durum aktif pasif dengesini sürdürülemez boyutlara taşımıştır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi finansmanı sorunlarından biri devletin yakın zamana kadar sosyal güvenlik sistemine katkısının olmamasıdır. 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile işsizlik sigortasına devlet katkısı yapılması uygulaması dışında 2008 yılına kadar devlet sosyal güvenliğin finansmanını çalışanlara ve işverenlere yüklemiş, yalnızca sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmakla yetinmiştir. Dahası devlet katkı sağlamadığı gibi sosyal güvenlik kurumlarının fonlarını kamunun borçlarını kapatmak için ucuz krediler olarak kullanmıştır.

Öte yandan Bağ-Kur ve SSK’da prim tahsilatındaki sorunlara hala çözüm bulunamamıştır. Geçmişte olduğu üzere prim afları sıklıkla gündeme gelmektedir. Sağlıkta yaşanan neoliberal dönüşüm, koruyucu sağlık hizmetlerini tamamen dışlamakta, sağlığı piyasalaştırarak sağlık harcamalarını geçmiş yıllara oranla çok daha hızlı arttırmaktadır.

Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınamaması

Gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik alanındaki en önemli sorunlarından biri kapsam sorunudur. Sosyal güvenceye erişimin istihdamla ilişkilendirildiği sistemlerde bütün nüfusa koruma sağlamak zorlaşmaktadır. Bu sorun kayıtdışı istihdamın yaygın olduğu ülkelerde daha zordur. SGK verileri sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün sosyal güvenlik kapsamını değiştirmedini göstermektedir. SGK 2010 Aralık ayı verilerine göre, 2008 yılında nüfusun %80’i sosyal güvenlik kapsamında iken Aralık 2010 tarihinde yalnızca 2 puanlık bir artışla % 82’sine kapsam sağlanabilmiştir.⁸⁴

GSS, istihdam ile sağlık güvencesi arasındaki bağı koparma noktasında önemli bir adım atarak, bazı istisnalar dışında tüm nüfusu teorik düzeyde kapsam altına almıştır. Ancak yaygın işsizlik ve yoksulluk, Yasa’nın tanıdığı primlerini kendisi ödeyerek sadece GSS sistemine dahil olma olanağını engellemektedir. Öte yandan, hizmetten yararlanabilmenin prim ödeme koşullarına bağlanması, kullanıcı katkıları ve diğer cepten ödemelerin varlığı ve genel olarak sağlık hizmetlerinin metalaştırılması sürecine girilmesi, pratikte tüm nüfusa güvence sağlamayı engellemektedir.⁸⁵

84 SGK, 2011a.

85 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar ve Ece Uğurluoğlu (2011). “Can Turkey’s General Health Insurance System Achieve Universal Covarage?”, *International Journal of Health Planning and Management* C.26, S.3, s.282-295.

Mustafa Sönmez (2011). *Paran Kadar Sağlık: Türkiye’de Sağlığın Ticarileşmesi*, İstanbul:Yordam Kitap.

SGK verilerine göre Aralık 2010 itibariyle nüfusun % 83'ü (60 milyon 142 bin kişi) sosyal sigorta kapsamı altındadır. Bu rakama 9 milyon 395 bin yeşil kartlı sayısı eklendiğinde toplam 69 milyon 537 bin kişinin (nüfusun % 96'sı) teorik olarak kapsam altında, 3 milyon 24 bin kişinin ise kapsam dışında olduğu görülmektedir. Ancak aynı dönemde kendi hesabına çalışanların (Bağ-Kurluların) % 63,1'i borç nedeniyle hizmete ulaşmamaktadır (2 milyon 170 bin aktif sigortalı, yaklaşık 3 katı tutarındaki bağımlıları da dikkate alındığında yaklaşık 8 milyon kişi). Bu durumda fiili olarak yaklaşık toplam 11 milyon kişi (nüfusun %15'i) kapsam dışındadır. Öte yandan aynı tarihlerde yaklaşık 10 milyon kayıt dışı çalışan ve 3 milyon civarında işsiz bulunmaktadır. Ayrıca bunların bağımlılarını da dikkate almak gereklidir. Katılım paylarının ve diğer cepten ödemelerin hizmete erişimi olumsuz yönde etkilediği dikkate alındığında, nüfusun daha az bir kısmının hizmete erişebildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.⁸⁶

Türkiye'de koruyucu sağlık hizmetlerinin payı hem çok düşüktür hem de düşüş eğilimindedir. Bu durum sağlık kapsamında yapılan sosyal güvenlik harcamalarının artışına ve bu harcamaların neredeyse tümünün tedavi ve ilaç harcamalarına gitmesine neden olmaktadır. Koruyucu sağlık hizmetlerinin bütçe sağlık harcamaları içerisindeki payı 2004 yılında %5.05 iken 2007 yılında %3.32'ye düşmüştür. Koruyucu sağlık hizmetlerinin kamu sağlık harcamaları içerisindeki payı da bu düşüşle paralellik göstermektedir. 2004 yılında %1.16 olan pay 2007 yılında 1.09'a düşmüştür.⁸⁷ TÜİK verilerine göre 2008 yılında gerçekleşen toplam 57 milyar 740 milyonluk sağlık harcamasının yalnızca 395 milyonu (% 0,68'i) halk sağlığı programlarının sunumu ve yönetimi için harcanmıştır.⁸⁸ Koruyucu hizmetlere gereken kaynaklar ayrılmadığı için (ve sağlığı etkileyen sosyo-ekonomik koşullar bozulduğu için) bazı bulaşıcı hastalıklar da artış eğilimine girmiştir.⁸⁹

Mevcut dönüşüm, sosyal güvenlikte primli rejimi tamamlayıcı bir niteliğe sahip olan primsiz rejime ilişkin düzenlemelerle kapsamı genişletmeyi amaçlamıştır. Ancak daha önce vurgulandığı üzere, primsiz sisteme ilişkin düzenlemelerin taslak aşamasında kalması anlamlıdır ve mevcut sosyal yardım sistemi siyasi kayırmacılık temelinde yeniden şekillendirilerek sosyal sigortacılık sistemindeki erimeyi adeta örtmek amacıyla kullanılmakta, bir anlamda yoksulluğun yönetilmesi işlevini görmektedir.

86 SGK, 2011a.

87 Hakan Yılmaz (2008). *Sağlıkta Harcama Politikaları: Yeni Ulusal Gelir Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme* (Sunum, İstanbul, 17 Nisan 2008).

88 TÜİK (2011d). *Sağlık Harcama İstatistikleri 2008*, S.34.

89 Gülbiye Yenimahalleli Yaşar (2008). "Türkiye'de 1980 Sonrası Sağlık Politikalarında Gözlenen Neoliberal Dönüşüm ve Sonuçları Üzerine Değerlendirmeler", *Mülkiye*, C. XXXII, S.260, s.185-186.

DB önerilerine dayanan Türkiye'deki dönüşümü değerlendirirken, modelin uygulandığı ülkelerdeki sonuçlara değinmek yararlı olacaktır. DB'nın önerdiği bu modelin uygulandığı Polonya, Macaristan ve kısmen Çek Cumhuriyeti'nde sigorta primlerinde önemli bir artış gözlenmiş, emeklilik yaşı yükseltilmiş, özel emeklilik programlarına yönlendirilen bir kısım primler nedeniyle kamu sisteminin finansman dengesi bozulmuş, düşük emekli aylıkları nedeniyle emeklilerin yaşam koşulları kötüleşmiştir. Model, uygulandığı ülkelerdeki özel emeklilik programlarını da sıkıntıya sokmuştur. Bu kapsamda özel emeklilik şirketlerinin bazıları iflas etmiş, rekabet nedeniyle şirketlerin yönetim maliyetleri artmış, fonların verimliliği konusunda ciddi belirsizlikler yaşanmıştır⁹⁰.

Sonuç

Türk sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşüm, dönüşüme zemin hazırlayan gerekçeler ve dönüşüm ile ulaşılmak istenen amaçları yerine getirememektedir. Nüfusun yaşlanması günümüz için geçerli bir gerekçe olmayıp, genç nüfusa sahip olmanın avantajları kullanılamamaktadır. Yoksulluğa karşı koruma sağlayamayan sistem, yoksulluk ve gelir dağılımını daha da bozmaktadır. En önemli gerekçe olarak gösterilen sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları, tarihinin en büyük rakamlarına ulaşmıştır. Sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm bütün nüfusu koruma altına almayı da başaramamıştır. Kısacası yaklaşık üç yıllık deneyim sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün hedeflediği adil ve kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistem yaratmayı başaramadığını ortaya koymaktadır.

Bu başarısızlık sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün sistemin sorun alanlarına yönelik bir yeniden yapılanma girişimini içermemesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar ancak ekonominin, toplumsal yapının ve çalışma yaşamının temel sorun alanları ile birlikte bütünsel bir şekilde ele alınarak çözümlenebilir.

Sosyal güvenlikteki dönüşüm bunun yerine, küresel ölçekte gözlenen ve DB gibi uluslararası kuruluşların baskısı ile gündem gelen sosyal devleti tasfiye etme girişimlerinin bir uzantısı niteliğinde olup, bireyselliği ön plana çıkaran ve kamunun etkinliğini daraltan bir yaklaşıma sahiptir. Özellikle ikinci aşamayı oluşturan düzenlemeler, sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanmayı bir vatandaşlık hakkı olmaktan çıkararak, sosyal devlet politikalarının daraltılması, kamusal mal, altyapı hizmetleri ve sosyal hizmet üretim ve sunumunun ticarileşerek özel sektöre daha fazla yer açılmasına dayanmaktadır.

90 Güzel, 2005, s. 75.

Kaynakça

- Akbulak, Sevinç ve Akbulak, Yavuz (2004). “Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler”. *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri* Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, No:17, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması içinde, s.1-213.
- Alper, Yusuf (2002). “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik”, *Çimento-İşveren Dergisi*, C.16, S.2, s.11-32.
- Ateşoğulları, Kamil (1997). *Uluslararası Çalışma Örgütü ve Türkiye*, İstanbul:Petrol-İş Yayın-44.
- Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu (1995). *Nihai Sağlık Finansmanı Raporu*. 2 Cilt. Ankara.
- Ayhan, Abdurrahman (2009). “5754 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Yapılan Değişiklikler”, Esin P., vd. (yay.haz.) *Sosyal Politikada Güncel Sorunlar*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi içinde, s.1-11
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2009). *Türkiye’de ve Dünyada Ekonomik Bunalım, 2008-2009*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Barr, Nicholas (2004). *Economics of the Welfare State* (Fourth Edition), New York: Oxford University Press.
- Başbakanlık (2005). Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Ankara
- Çelik, Aziz (2006). “Sosyal Güvenlik ‘Reform’unun Gerekçeleri ve Gerçekler”, *TES-İŞ Dergisi*, s.53-59.
- DPT (1990). *Health Sector Master Plan Study Report on the Current Situation*, Price Waterhouse.
- DPT. *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2005*. <http://www.dpt.gov.tr> (Erişim tarihi: 02.05.2011).
- DPT (2005). *Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2006*.
- DPT (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*.
- DPT (2008). *Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2009*.
- DPT (2010). *Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2011*.
- Erdoğan, Seyhan ve diğerleri (2009). “Yuvarlak Masa Toplantısı: Sosyal Politikanın Neresindeyiz?”, *Mülkiye*, C.XXXIII, S.263, s.78-79.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Fişek, Ali Gürhan, Şerife Türkan Özşuca ve Mehmet Ali Şuğle (1999). *Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996*. Ankara: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını.
- Fişek, Ali Gürhan (2000). “SSK’nın Yeniden Yapılanması – I: Karar Alma Sürecinin Bileşenleri”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, S.53, s.9-10.
- Fişek, Ali Gürhan (2001a). “SSK’nın Yeniden Yapılanması – II: Kırılganlık ve Özelleştirme”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, S.54, s.6-9.
- Fişek, Ali Gürhan (2001b). “SSK’nın Yeniden Yapılanması – III: Ayıklama ve Çifte Standart”, *Çalışma Ortamı Dergisi*, S.56, s.8-12.
- Gamble, Andrew (2007). “Keynes, Anglo-Amerika ve Hegemonik İstikrar Teorisi”, *Mülkiye*, C.XXXI, S.256, s.31-44.

Gökbayrak, Şenay (2010). "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", *Çalışma ve Toplum*, S.2, s.141-162.

Güler, Birgül Ayman (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon: Kamu Yönetimi Temel Kanunu. *Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*. AÜ SBF Tartışma Metinleri, S.57, s.1-34.

Güler, Birgül Ayman (2005). "Sosyal Devlet ve Yerelleşme", http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/fa0860e83a4c3a7_ek.pdf (Erişim tarihi: 05.03.2011).

Güzel, Ali (2005). "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?", *Çalışma ve Toplum*, C.4, S.7, s.61-76.

Güzel, Ali (2006a). "Sosyal Güvenliğin Evrensel Değerleri ve Yeni Liberal Reformlar", *TES-İŞ Dergisi*, Kasım, s.40-47.

Güzel, Ali (2006b). "Yasa Tasarısının Genel Değerlendirmesi", *Çalışma ve Toplum*, C.1. S.8, s.171-178.

Güzel, Ali (2007). "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılandırma: Nedenler ve Amaçlar", *Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri 7-8 Aralık 2006* Ankara, Ankara:Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu içinde, s.23-40.

Güzel, Ali, Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu (2010). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (13.Bası), İstanbul:Beta Basım Yayım Dağıtım.

ILO (1996). *Sosyal Güvenlikte Nihai Rapor*, Hizmete Özel. ILO/TF/Türkiye/60, Cenevre

ILO (2010). *Global Employment Trends for Youth: Special Issue on The Impact of The Global Economic Crisis on Youth*, Geneva.

Jackson, William A. (2006). "Post-Fordism and Population Ageing", *International Review of Applied Economics*, C.20, S.4, s.449-467.

Kapar, Recep (1999). "Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.1, S.1, s.167-189.

Kapar, Recep (2004). "Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi", *Sendikal Notlar*, Eylül.

Keynes, John Maynard (2008). *Genel Teori (İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi)*, çev. Uğur Selçuk Akalın, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.

Koray, Meryem (2008). *Sosyal Politika* (Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı), Ankara:İmge Kitabevi.

Korpi, Walter (1989). "Power, Politics, and State Autonomy in Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930", *American Sociological Review*, C.54, S.3, s.309-328.

Kumar, Krishan (1995). *Sanayi Sonrası Toplumdan Post-modern Topluma Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları* (1.Baskı), Ankara: Dost Kitabevi.

Makas, Recep (2006). "Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu", *TES-İŞ Dergisi*, Kasım, s.60-65.

OECD (2008). *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Geneva.

OECD (2011). *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, Geneva.

Özsuca, Şerife Türcan ve Gülay Toksöz (2003). *Sosyal Koruma Yoksunluğu: Enformel Sektör ve Küçük*

İşletmeler. Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:591

Özşuca, Şerife Türcan (2003). “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”. *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, C.14, S.48, s.35-36.

Özşuca, Şerife Türcan (2006). “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik ve İşgücü Piyasası”, *TES-İŞ Dergisi*, Kasım, s.48-52;

Öztürk, Osman ve Aziz Çelik (2008). *Sosyal Güvenlikte Hak Kaybı Dönemi*. Türk Tabipleri Birliği Yayınları, Ankara.

Saraç, Coşkun (2009). “Yeni Sosyal Güvenlik Yasası Reform Mu, Deform Mu?” *10. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Kitabı*. Türk-İş - Pamukkale Üniversitesi içinde, s.55-83.

Savran, Sungur (1998). “Yeni Dünya Düzen(sizliği), Küreselleşme, Özelleştirme”. Ata Soyer (yay.haz.). *Yeni Dünya Düzeni ve Özelleştirmeler*. Ankara: Türk Tabipleri Birliği içinde, s.7-19.

Savran, Sungur ve Fuat Ercan (2007). “Devlet ve Günümüzde Kapitalizm Üzerine”. *İktisat Dergisi* S.403, s.2000 <http://merichrd.wordpress.com/2007/01/19/devlet-ve-gunumuzde-kapitalizm-uzerine/> (Erişim tarihi: 05.05.2011).

Scarborough, Elinor (2000). “West European Welfare State: The Old Politics of Retrenchment”, *European Journal of Political Research*, C.38, S.2, s.225-259.

SGK (2011a), *Ocak Ayı Sigortalı İstatistikleri*. <http://www.sgk.gov.tr> (Erişim tarihi: 15.05.2011).

SGK (2011b), *Şubat Ayı Mali İstatistikler*. <http://www.sgk.gov.tr> (Erişim tarihi 24.05.2011).

Sönmez, Sinan (2007). “Küresel Kapitalizm ve Keynes: Nasıl Bir Uyum?”, *Mülkiye*, C.XXXI, S.256, s.45- 64.

Sönmez, Mustafa (2011). *Paran Kadar Sağlık: Türkiye’de Sağlıkın Ticarileşmesi*, İstanbul: Yordam Kitap.

Şen, Sabahattin (2001). *Esnek Üretim – Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkileri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tez Çalışması, Ankara.

Şenses, Fikret (2004). *Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat Mı, Engel Mi?*, Economic Research Center Working Paper in Economic 04/09, Ankara:Middle East Technical University.

Talas, Cahit (1997). *Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi* (7.Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.

Taylor-Gooby, Peter (2001). “Sustaining state welfare in hard times: who will foot the bill?”, *Journal of European Social Policy*, C.11, S.2, s.133-147.

Türk-İş (2005). *Sosyal Güvenlik Raporu*, <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/sr103.pdf> (Erişim tarihi: 20.05.2011).

TÜİK (2011a). *Haber Bülteni: Hanehalkı İşgücü Araştırması 2010 Aralık Dönemi Sonuçları* (Kasım, Aralık 2010, Ocak 2011), S.58.

TÜİK (2011b). *Haber Bülteni: 2009 Yoksulluk Çalışması Sonuçları*, Ocak, 3.

TÜİK (2011c). *Haber Bülteni: Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2009*, S.41.

TÜİK (2011d). *Sağlık Harcama İstatistikleri 2008*, S.34.

TÜSİAD (1997). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma. Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri*. TÜSİAD Yayınları. Yayın No. TÜSİAD-T/97 – 10/217.

- TÜSİAD (1999). *Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- TÜSİAD (2004a). *Sağlıklı Bir Gelecek: Sağlık Reformu Yolunda Uygulanabilir Çözüm Önerileri*, TÜSİAD Yayınları. Yayın No.TÜSİAD-T/2004-09/380.
- TÜSİAD (2004b). *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TÜSİAD Yayınları. Yayın No.TÜSİAD-T/2004-11/382.
- Ulutürk, Süleyman ve Kutlu Dane (2009). "Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.8, S.29, s.114-142, www.esosder.org (Erişim tarihi: 28.02.2011).
- Veltmeyer, Henry (2006). *Latin Amerika ve Başka Bir Kalkınma*, çev. Özkan Akpınar, İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- World Bank (1993). *World Development Report 1993: Investing in Health*, Washington DC: Oxford University Press.
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, A World Bank Policy Research Report*. Washington DC: Oxford University Press, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf (Erişim tarihi: 20.05.2011).
- World Bank (2003). *Türkiye: Daha İyi Erişim ve Etkinlik İçin Sağlık Sektörü Reformu*, İki Cilt, Rapor No:24358-TU, Beşeri Kalkınma Sektörü Birimi, Avrupa ve Orta Asya Bölgesi.
- Yeldan, Erinç ve Ahmet Haşim Köse (1999). "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler", *Mülkiye*, C.XXIII, S.217, s.87-96.
- Yenimahalleli Yaşar, Gülbiye (2008). "Türkiye'de 1980 Sonrası Sağlık Politikalarında Gözlenen Neoliberal Dönüşüm ve Sonuçları Üzerine Değerlendirmeler", *Mülkiye*, C. XXXII, S.260, s.185-186.
- Yenimahalleli Yaşar, Gülbiye (2011). "Health Transformation Programme in Turkey: An Assesment", *International Journal of Health Planning and Management*, C.26, S.2, s.110-133.
- Yenimahalleli Yaşar, Gülbiye ve Ece Uğurluoğlu (2011). "Can Turkey's General Health Insurance System Achieve Universal Covarage?", *International Journal of Health Planning and Management* C.26, S.3, s.282-295.
- Yılmaz, Hakan (2008). *Sağlıkta Harcama Politikaları: Yeni Ulusal Gelir Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme* (Sunum, İstanbul, 17 Nisan 2008).

