



SOSYAL GÜVENLİK: TEORİ, DÖNÜŞÜM VE TÜRKİYE UYGULAMASI

SOCIAL SECURITY: THEORY, TRANSFORMATION AND TURKEY'S APPLICATION

Yrd. Doç. Dr. Süleyman ULUTÜRK
Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü
uluturk@akdeniz.edu.tr

Arş. Gör. Kutlu DANE
Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü
kutludane@akdeniz.edu.tr

Öz

Son birkaç yıldır “sosyal güvenlik reformu” adı altında gerçekleştirilen bir takım düzenlemeler, Türkiye’de olduğu gibi pek çok diğer ülkede de gündemde önemli bir yer oluşturmaktadır. Bu düzenlemeler, görünürde teknik olarak çok haklı bir takım nedenlere dayanılarak yapılıyor izlenimi verse de, süreç dünya genelinde sosyal politikaların dönüşümü perspektifinden ele alındığında farklı sonuçlara ulaşabilmektedir. Bu çalışmada da böyle bir yaklaşım amaçlanmaktadır. Sosyal güvenliğin dönüşümünün daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle, sosyal riskler, sosyal politikalar, kapitalist devlet ve refah devleti gibi olgular ele alınarak bir çerçeve çizilmekte, daha sonra sosyal güvenlik ve sosyal güvenliğin dönüşümü bu perspektiften ele alınmaktadır.

Anahtar sözcükler: Sosyal güvenlik, sosyal risk, sosyal politika, kapitalist devlet, refah devleti, sosyal güvenlik reformu

Absract

The arrangements made under the name of “social security reform” have considerably been on the agenda in a great many of countries as in Turkey. Those arrangements are seem to be made for reasons which seem technically justified, but different results are attained when they are argued out as part of the transformation process of social policies around the world. Similarly, this approach has been used in this work. For a better understanding of the transformation process in social security, we define an outline which includes social risks, social policies, capitalist states and welfare states. Later, social security and the transformation process of social security has been undertaken in this context.

Key words: Social security, social risks, social policy, capitalist state, welare state, social security reform.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, ilk örneği 19. yy sonlarında Bismarck Almanyasında görülen, İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle merkez kapitalist ülkelerde modern anlamda kurumsal bir yapı olarak gelişen, çevre ülkelerde de merkezdekine benzer örnekleri görülen bir uygulamalar bütünüdür. Bu uygulamalar bütünü temel olarak bir toplumsal koruma mekanizması olarak ele alınmaktadır. Farklı bir yaklaşım ise, bu mekanizmayı sınıfsal sömürünün devamı için egemen sınıflarca verilen bir ödün olarak görmektedir.

Diğer yandan, sosyal güvenlik ne şekilde ele alındığından bağımsız olarak, işçi sınıfı başta olmak üzere toplumsal sınıfların çeşitli güvenlik ihtiyaçlarına yönelik bir sosyal politika aracıdır. Bu güvenlik ihtiyacının nedeni ise sosyal risklerdir. Bu çalışmada da öncelikle sosyal risklere ve bunların giderilmesine yönelik sosyal politikalara ilişkin bir tanımlama yapılmakta, ardından sosyal politikaların uygulayıcısı olan kapitalist devletin sınıfsal konumu tartışılmaktadır. Devletin sınıfsal konumu ortaya konulduğunda, onun araçlarından olan sosyal politikaların da sınıfsal içeriğe sahip olduğunu ileri sürmemek için hiçbir neden yoktur. Sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ve günümüzde yaşamakta oldukları dönüşüm de bu çerçevede içinde sınıfsal bir bağlamda ele alınmaya çalışılacaktır. Daha sonra, bu dönüşümün Türkiye ayağı ele alınacak, sonuç kısmında ise genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1. SOSYAL RİSK, SOSYAL POLİTİKA VE KAPİTALİST DEVLET

Kapitalist sistem içinde emek gücünün artan oranda metalaşması sonucunda, ortaya çeşitli riskler çıkmaktadır. Emek gücüne sahip olan bireylerin, ihtiyaçlarını karşılamak için gelir elde edebilmek amacıyla sahibi oldukları gücü piyasada alıp satması, piyasa sistemine bağlı sosyal riskleri de artırmaktadır. Bu risklerin ortaya çıkmasının nedeni ise bireylerin müdahale edemedikleri bir piyasa sisteminin varlığıdır.

1.1 Sosyal Risk ve Sosyal Politika

Kapitalizm, en genel ifadesi ile bir “metalaştırma” sürecidir. Bu anlamda; meta üretiminin gerçekleştirilmesi, metaların piyasada satılması ve emek-gücünün özel bir meta olarak bu süreçte yer alması, kapitalizme özgü unsurlardır. Genelleştirilmiş meta üretiminin ve dolayısıyla piyasaların varlığı, bir takım “toplumsal riskler” doğurmaktadır. Kapitalist ekonomilerde, toplumun bu risklerden korunması çeşitli sosyal politikaların uygulanması ile mümkün olmaktadır (Gül, 2006, 147).

Kapitalist sistemin işleyişi sonucunda toplumu oluşturan bireylerin önemli bir kısmının en temel ihtiyaçlarını dahi karşılamakta zorluk çektikleri görülmüştür. Kapitalist sistem içinde güvensizlik ortamının oluşmasına neden olan bu durumun sonuçlarına ilişkin olarak “sosyal risk” kavramı ortaya atılmıştır. Sosyal risk kavramının en genel biçimde ifadesi, bireylerin güvenliklerini (temelde ekonomik güvenlik) belirsiz yapan durumların tamamıdır. Daha geniş anlamda ele alındığında ise bu kavram bireylerin refahını kapsamaktadır (Stanko, 2004, 22 – 23).

Sosyal riskler, kapitalizmin doğasından kaynaklanmaktadır. Meta üretiminin yaygınlaşması ve emek gücünün artan oranda metalaşması sonucunda ortaya çıkmaktadırlar. Bu sistemde bireylerin ihtiyaçlarını karşılamaları, emek-güçlerini piyasada satabilmeleri ve dolayısıyla piyasadaki bu şekilde gelir elde edebilmelerine bağlıdır. Bu gelirin herhangi bir nedenle ortadan kalkması durumunda bireyin varlığı da tehlikeye girmektedir (Arın, 2004, 68). Piyasa gelirine bağımlılık sosyal riskleri tetiklemektedir. Bunun en temel nedeni, bireylerin yaşamının kendilerinin müdahale edemedikleri bir piyasa sürecinin koşulları tarafından belirlenmesidir (Esping-Andersen, 2006, 40).

Sosyal risklerle mücadele, sosyal politikaların uygulanması ile mümkündür. Herhangi bir sosyal riskle ilgili kolektif bir siyasi faaliyetin bulunması durumunda sosyal politikaların varlığından söz edilebilmektedir (Esping-Andersen, 2006, 35). Geniş anlamda ele alındığında sosyal politikalar sosyal hayatın bütününe ilişkindir. Bu kavramın içerisine köylülüğün sorunlarından, toplumdaki grupların bütünleşmesine kadar pek çok konu girebilir (Tuna ve Yalçıntaş, 1985, 22–28). Dar anlamda alındığında ise, sosyal politikanın ekseninde işçi sınıfının sorunlarının çözümü ve işçi sınıfı ile burjuva sınıfı arasındaki çatışmaların azaltılması yer almaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1995, 3).

Sosyal politikaların ilk örneklerine İngiltere’de rastlanmaktadır. 1601 yılında çıkarılan *Yoksulluk Yasası*, sosyal yardım olgusunu ana hatları ile ortaya koymaktadır. Bu yasayı 1795 yılında çıkarılan *Speemhamland Parlamentosu Yasası* izlemiştir. Yasa, bireylerin çalışarak geçimlerini belirli bir düzeye kadar sağlayabilmeleri durumunda, istenilen geçim düzeyi ile aradaki farkın toplum tarafından kendilerine sunulmasını öngörmektedir. İkamet serbestisini ortadan kaldırması ve sanayide gereken işçi kitlesinin tarımdan çekilememesi sonucunu doğuran yasa, sanayi burjuvazisi tarafından şiddetle eleştirilmiştir. 1834 yılında çıkarılan *Yoksulluk Yasası* ise, Speemhamland Yasası’nın tersi yönde biz çizgi izleyerek yoksullara yardım konusunda

laissez-faire anlayışını simgeleyen bir düzenleme olmuştur (Rosanvallon, 2004, 120–121). İngiltere'de yapılan bu düzenlemelerin, modern anlamda sosyal politikalardan uzak oldukları söylenebilir.

Modern sosyal politikaların ilk örnekleri Bismarck Almanya'sında görülmüştür. 1883–1889 yılları arasında çıkarılan hastalık sigortası, iş kazaları ve yaşlılık-malullük sigortası yasalarının Bismarck dönemi Almanya'sında, yönetimin uyguladığı baskıcı politikaların perdelenmesi amacını taşıdığı düşünülmektedir. Bununla beraber, bu yasalar modern sosyal politikaların ve sosyal güvenlik sistemlerinin temeli olarak görülmektedir. Bismarck Almanya'sından sonra İngiltere'de de 1906–1914 döneminde “liberal reformlar” adı verilen düzenlemelerle laissez-faire anlayışından belirli ölçüde uzaklaşmıştır (Rosanvallon, 2004, 122–126).

Fransa'da bu adımlar 1930'lara kadar geciktirilmiştir. Avusturya ve Macaristan 1888 ve 1907 yıllarında Bismarck sisteminin bir benzerini kabul etmişler, 1910'lara gelindiğinde İsveç, Norveç ve Danimarka da sosyal politika alanında ilk kapsamlı düzenlemeleri gerçekleştirmişlerdir. Bununla beraber, modern sosyal politikaların uygulanması ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında “refah devletinin” ortaya çıkışı ile mümkün olmuştur (Göze, 1995, 14).

Bu noktada, modern sosyal politikalar ve bunların kapitalist devletler tarafından uygulanması ele alınmadan önce, İkinci Dünya Savaşı öncesinde ortaya çıkan iki önemli gelişmeden de söz edilmesi yerinde olacaktır. Bunların ilki bant üzerinde, standardize ve kitlesel bir üretim modeli olan “fordizmin” 1914 yılından itibaren yaygınlaşması (Kara, 2004, 89) sonucunda bir yandan kapitalizmin dönemsel bunalım eğilimlerinin hızlanması, diğer yandan bu etkinin giderilmesi için işçi sınıfının kitlesel tüketimi sürdürebileceği bir şekilde alım gücünün yükseltilmesi ihtiyacının doğmasıdır. Fordizm, İkinci Dünya Savaşı sonrasında tam anlamıyla hâkim üretim modeli olarak yaygınlaşmıştır.

İkinci önemli gelişme ise, 1929 yılına gelindiğinde kapitalizmin bir önceki savaş döneminde başlayan “kâr oranlarında yükselme” evresinin yerini küresel anlamda bir krizin almasıdır. Krizin ardından, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında o dönemin egemen iktisat anlayışı olan neo klasik iktisat teorileri sorgulanmış, bunların yerini John M. Keynes tarafından 1930'lardan itibaren ileri sürülen ve toplam talebin desteklenmesinde kamu kesimine önemli bir rol biçen yeni bir iktisadi anlayış almıştır. Bu anlayışın yansıması, henüz 1941 yılında

İngiltere'de William Beveridge tarafından hazırlanan ve 1942'de yayınlanan, savaş sonrasında sosyal politika uygulamaları açısından önemli bir belirleyiciliği olan ünlü Beveridge Raporu'nda çok net bir biçimde görülmektedir. Geniş bir sosyal risk tanımı yaparak, bu risklerin karşılanmasında kısıtlı ve kısmi refah politikaları yerine, kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasını öneren rapor, modern refah devletinin en kapsamlı temellerinden birisi olmuştur (Rosanvallon, 2004, 123).

1.2 Sosyal Politikalar ve Kapitalist Devlet

Sosyal politikalar, doğrudan kapitalist devlet tarafından yürütülmektedir. Dolayısıyla, sosyal politikaların ve bunların bir kolu olarak ele alınabilecek olan sosyal güvenliğin doğru bir biçimde tanımlanabilmesi, kapitalist devletin süreçteki rolünün öncelikle ortaya konulmasını gerektirmektedir.

“ilkel komünal topluluklar” olarak adlandırılan insan topluluklarının aşırı yoksulluk koşulları altındaki yaşama biçimleri bir yana bırakıldığında, neolitik devrim sonrasında insanları sınıflı toplumlarda yaşamaktaydı. Bu yapıda, toplumsal üretimden kaynaklanan bir “sosyal fazlalığa”, mülkiyet sahibi sınıflarca el konulmakta ve bu işleyişi güvence altına alacak bir yapının, yani devletin varlığına gerek duyulmaktaydı. Devletin temel görevi, toplumsal anlamda egemen olan sınıfın, ezilen sınıflar üzerindeki sömürsünün devamını sağlamaktır. Bu nedenle de devletin varlığı tarihsel olarak sınıfsal temele dayanmaktadır.

Ancak, kapitalist devletin işleyişi, salt bir baskı unsuru olduğundan daha fazlasına işaret etmektedir. Kapitalist devlet, varlığını sadece mülk sahibi sınıfların ihtiyaçlarına cevap vererek sürdürmez. Kendisini üreten sınıf, yani işçi sınıfı açısından da meşrulaştırması gerekmektedir. Bunun en önemli nedeni, bu sınıfın üretilen metallerin tüketicisi olması ve toplumsal gelişim süreci ile birlikte örgütlü bir baskı unsuru haline gelmiş bulunmasıdır. Kapitalist devletin meşruiyetini sağlaması süreci, sosyal politikaların ortaya çıkışında önemli bir etkidir (Dane, 2008, 8).

Ortodoks iktisat anlayışında devlet, iktisadi ilişkiler alanının dışında, bu alandan bağımsız bir olgu olarak tanımlanmaktadır. Devletin iktisadi rolüne ilişkin tartışmalar da, dolayısıyla, iktisadi hayatta kamu müdahalelerinin gerekliliği ekseninden ileri gidememektedir (Yılmaz, 2002, 10). Liberteryen yaklaşımlar, devletin varlığının piyasa işleyişini bozan bir unsur olduğunu ileri sürerken, liberal yaklaşımlar devletin piyasa aksaklıklarının giderilmesi açısından önemli bir unsur olduğunu savunmaktadır (Ercan ve Savran, 2007). Buna karşılık Marksist

yaklaşım, devleti sınıfsal ilişkiler bütünü içinde ele almakta ve işlevinin de bu ilişkilerin devamını sağlamak olduğunu ileri sürmektedir (Miliband, 2005, 131).

Kapitalist devletin iktisadi hayata müdahalelerinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında önemli bir artış gerçekleşmiş, bu dönemde hem teoride hem de pratikte laissez-faire anlayışı ile merkezi planlama arasına, tam istihdamı sağlama amacı taşıdığı söylenen ve planlamaya dayalı üçüncü bir devlet anlayışı yerleşmiştir (Radomysler, 1972, 81). Bu anlayış her ne kadar kapitalist iktisadi sistemi temel alsa da sosyal politikaların gelişimi açısından önemli bir unsurdur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal politikaların hem nitelik hem de nicelik açısından önemli ölçüde geliştiği görülmektedir. Bu süreç merkez ülkelerden başlayarak çevreye doğru yayılmış, çevrede de devletin kalkınmacı ve sosyal fonksiyonlarında gelişmeler meydana gelmiştir. Bununla beraber, sosyal politikaların en geniş ve kurumsal olarak uygulandığı, bu doğrultuda “refah devleti” olarak anılan ülkeler, merkez kapitalist ülkelerdir. Çevreyi oluşturan ülkelerde ise bu sürecin etkisi ile kalkınmacı devlet modelinin geliştiği görülmektedir.

Kapitalist devletin, hangi dinamikler altında refah devleti modeline geçtiği, literatürde *Endüstrileşme yaklaşımı*, *Neo Marksist yaklaşım*, *Modernleşme yaklaşımı* ve *Güç kaynakları yaklaşımı* olmak üzere farklı yaklaşımlarla ele alınmaktadır.

Endüstrileşme yaklaşımı, refah devleti tarafından uygulanan politikalar, endüstrileşen bir toplumda emeğin farklılaşan ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik olduğunu ileri sürmektedir. Endüstrileşmenin sonuçları, önceki toplumsal bağların yıkılması sonucunu doğurmuştur. Bu bağların yerini sosyal politikalar almıştır (Scarborough, 2000, 227). Neo Marksist yaklaşım, refah devletinin gelişimini, kapitalist sistemde egemen olan sermaye sınıfının varlığını sürdürmesinin ve meşruiyetinin sağlanmasının aracı olarak doğduğunu ileri sürmektedir (Korpi, 1989, 311). Modernleşme yaklaşımı, endüstrileşme yaklaşımının siyasi bir biçimidir. Buna göre refah devleti, şehirleşme, endüstrileşme ve işçi sınıfının artan hareketliliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Korpi, 1989, 311). Modernleşme yaklaşımı, refah devletinin ortaya çıkışını “vatandaşlık” olgusunun elde edilmesi süreci olarak tanımlamaktadır (Pierson, 1991, 21 – 24). Güç kaynakları yaklaşımı göre, piyasa mekanizmasında gücü belirleyen “ekonomik kaynaklardır.” Oysa demokratik sistem söz konusu olduğunda herkesin “bir” oy hakkı vardır. Böylece gücün kaynağı oy kullanma olarak farklılaşmaktadır. Böylelikle sayıca çok ancak ekonomik güç olarak az olan kitleler, piyasanın dağıtım mekanizmasının sonuçlarını

etkileyebilmektedir. Sonuç olarak refah devleti ortaya çıkmaktadır (Korpi, 1989, 311–313).

Aslında bu yaklaşımların ileri sürdükleri dinamiklerin tamamı birlikte ele alındığında, refah devletinin arkasındaki süreç açıklanmış olmaktadır. Dolayısıyla, bu sürecin sadece bir değişken tarafından belirlendiğinin savunulması yanlış olacaktır. Refah devleti bu sayılan nedenlerin tümünün ortak bir ürünüdür. Ancak, toplumsal yapının oluşumunda asıl olanın “üretim ilişkileri” ve dolayısıyla “sınıfsal ilişkiler” olduğu kabulünden yola çıkıldığında, diğer tüm değişkenler arasında, kapitalist egemen sınıfın, yani burjuva sınıfının 1929 krizi ile kesintiye uğrayan sermaye birikimi sürecinin sürdürülmesi amacı, temel unsur olarak görülmektedir.

Diğer yandan, refah devletinin ortaya çıkışına ilişkin önemli bir diğer etken de SSCB'nin, özellikle Avrupa'daki kapitalist devletlerin politika yapıcıları üzerindeki dolaylı baskısıdır. Bu baskı, SSCB'nin 1929 bunalımından etkilenmemesi ile doruğa çıkmış, sosyalizmin Avrupa'ya yayılması olanağına karşı sosyal politikalar bir kalkan olarak kullanılmış ve işçi sınıfının iktidarı ele geçirme gibi bir yönelime sahip olması engellenmek istenmiştir. Avrupa'da işçi sınıfı tarafından yürütülen mücadeleler, bu anlamda bir tehdit olarak algılanmıştır. Sonuçta, refah devletinin gelişiminde sınıf mücadelelerinin ve SSCB etkisinin de önemli payı olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

Hangi nedenle ortaya çıkarsa çıksın, refah devletinin öngördüğü sosyal politikalar, bir önceki dönemden önemli bir farklılık taşımaktadırlar. Laissez-faire devletinin sosyal politikaları, bireylere tanınmış birer “hak” olarak değil, devletin bireyleri koruma görevinin kabul edilmesi anlamındadır. Dolayısıyla laissez-faire devletinde haklar, sadece temel haklar ve özgürlükler ile sınırlıdır. Oysa refah devletinde bu haklara ekonomik ve sosyal haklar da eklenmiştir (Göze, 1995, 100–107). Refah devleti modelinde yer alan bu haklar, sosyal vatandaşlık modeline dayanmaktadır. Sosyal vatandaşlık, bireylerin toplumla negatif anlamda bütünleşmesini sağlayan piyasa vatandaşlığı ya da siyasi vatandaşlıktan farklı olarak, pozitif bütünleşmeyi, dolayısıyla da bireylerin piyasanın yarattığı risklerden korunmasını ve piyasa güçlerinden görece bağımsız olmasını içermektedir. Oysa negatif bütünleşmede haklar, ekonomik ya da siyasi faaliyette bulunmanın engellenmemesiyle sınırlıdır (Arın, 1993, 55–58).

2. SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik, sosyal politikanın önemli bir aracıdır ve toplumsal risklere karşı toplumsal bir koruma mekanizması olarak düşünülebilir. Devletler, 1930 – 1940'lı yıllardan

itibaren çalışanları, sosyal sigortalar yardımıyla, nüfusun geri kalan kesimlerini ise sosyal yardımlarla sosyal güvenlik sistemi içerisine çekmiştir (Gül, 2006, 147).

1970'lere gelindiğinde, kâr oranlarında İkinci Dünya Savaşı öncesi döneme benzer bir düşüşün baş gösterdiği ve kapitalizmin birikim olanaklarının tıkanmaya başladığı, görülmektedir. Bunun sonucu olarak kapitalizmin bu yeni krizinden çıkışını sağlamak için, İkinci Dünya Savaşı sonrasında itibaren uygulanmakta olan refah politikalarının terk edilmesi öngörülmüştür. Özellikle 1980 sonrasında, yine merkez ülkelerden başlayarak kapitalist devletin sosyal politikalarında, dolayısıyla sosyal güvenlikte nicel ve nitel gerilemeler yaşanmaya başlanmıştır.

Dünya genelinde olduğu gibi, 1980 sonrası süreçte Türkiye'de de sosyal güvenlik sisteminde sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Bu sorunların bir kısmı demografik faktörlerden kaynaklanmakta iken, bir kısmı ise finansman yapısının özelliklerinin sonucudur. Sosyal güvenliğin finansmanında ortaya çıkan sorunlar, Türkiye'de de bu alanda bir dönüşüm yaşanmasının gerekçesini oluşturmuştur.

2.1 Kavramsal Çerçeve ve Gelişimi

Geniş anlamda ele alındığında sosyal güvenlik; bireylere gelir güvencesi ve tıbbi yardım sağlama amacı güden kurumlar, ölçütler, haklar ve yükümlülükler bütünü olarak tanımlanabilir (ILO, 2006, 5). Dar anlamda ise bireylerin hastalık, yaşlılık, işsizlik ve analık gibi bir takım risklere karşı korunması anlamındadır. Bu mekanizmalardan toplumdaki tüm sınıfların yararlanması mümkün iken, aynen sosyal politikada olduğu gibi sosyal güvenlik de temelde işçi sınıfının sorunlarına yönelik bir yapı olarak görülmektedir (Talas, 1983, 323).

Sosyal güvenlik kapsamında sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar yer almaktadır ve bu iki aracın da amacı, piyasa mekanizması sonucunda oluşan gelirin toplumda yeniden dağıtımının sağlanmasıdır. Sosyal yardımlar vergilerle, sosyal sigortalar ise katılımlarla finanse edilmektedir (Talas, 1983, 328–331). Diğer yandan sosyal güvenlik kavramı Avrupa'da ve ABD'de farklı mekanizmaları tarif etmek için kullanılmaktadır. Örneğin Almanya'da sosyal güvenlik tanımına sosyal sigorta, sosyal tüketim ve sosyal destekler girmektedir. Fransa'da hastalık ve emeklilik sigortaları ile yaşlıların korunması hizmetleri sosyal güvenlik olarak adlandırılmaktadır. ABD'de ise sosyal güvenlik, sadece emeklilik sigortası anlamında kullanılmaktadır. Yine ABD'de sosyal sigorta kavramının, Avrupa'daki sosyal güvenlik kavramının yerini aldığı görülmektedir (Stanko, 2004, 19).

Öte yandan, sosyal güvenlik kavramının ele alınışında iktisat literatüründe de farklı

yaklaşımlar söz konusudur. “Etkinlik teorileri” adını alan bir grup teori, sosyal güvenliği piyasa başarısızlıklarına karşı geliştirilen bir mekanizma olarak ele almakta ve dolayısıyla sosyal güvenliğin “etkinlik sağlayıcı” bir mekanizma olduğu sonucuna varmaktadır. “Politik teoriler” ise, politik iktisadın araçlarını kullanarak sosyal güvenliğin toplumsal gruplar arasındaki bir politik mücadelenin sonucu olduğunu ve bu sonucun da her zaman bir “etkinsizlik” doğuracağını öne sürmektedir. Politik iktisat teorilerinin ulaştıkları en önemli sonuç, doğası gereği etkinsizlik doğuran sosyal güvenlik mekanizmasında “etkinlik arttırıcı” bir takım reformların yapılmasının mümkün ve gerekli olduğudur (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, 21).

Etkinlik teorilerinde, piyasa başarısızlıklarının sosyal güvenlik mekanizması aracılığı ile giderilmesi, çeşitli mekanizmalarla açıklanmaktadır. Örneğin, piyasa mekanizmasının yaşlı yoksulluğunu gidermede etkinsiz olması nedeniyle, kamusal sosyal güvenlik sistemleri ortaya çıkmıştır. Diğer bir açıklamaya göre, beşeri sermayenin yaşla beraber azaldığı varsayımından yola çıkılarak, yaşlıların toplumdaki ortalama beşeri sermaye düzeyini düşürdüğü ve emekli edilmeleri durumunda bu düzeyin tekrar yükseleceği öne sürülmektedir. Burada da sosyal güvenlik mekanizmasının oluşturulması sonucunda etkinlik artışı gerçekleşmektedir. Etkinlik teorilerinde ayrıca sosyal güvenlik mekanizmasının “gençlerin savurganlığını” engelleyerek, “yaşlıların önceki dönemlerde gençlere yaptıkları beşeri sermaye yatırımının getirisini yine yaşlılara sunarak” ya da bunalım dönemlerinde “toplam tasarrufları azaltıp, tüketimi arttırarak” etkinliğin sağlanmasında rol oynadığı ileri sürülmektedir (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, 5 – 23). Sonuçta sosyal güvenlik mekanizmaları ne şekilde ortaya konulursa konulsun, piyasa aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizlikleri gidermeyi amaçlamaktadır.

Politik iktisat literatüründe ise sosyal güvenlik, çoğunluk oylaması modeli, veto gücü modeli ve baskı grubu modeli olmak üzere üç farklı biçimde ele alınmaktadır.

Çoğunluk oylaması modeline göre toplumda yaşlılar, ödülü emekli aylığı olan bir politik mücadelenin kazanan tarafıdır (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, 26). Bireyler modelde sosyal güvenlik prim oranları hakkında oy kullanırlar. Oylama sonucunda çoğunluğun istediği prim oranı geçerli olacaktır (Galasso ve Profeta, 2002, 9). Seçmenin yaşı emeklilik yaşına ne kadar yakınsa, emeklilik ona o kadar çekici gelecektir (Sjoblom, 1985, 226)¹.

Veto gücü modeli modelinde sosyal güvenlik, yaşlı nüfusun toplumda kendi durumunu kötüleştirebilecek düzenlemeleri engelleyebilecek bir grup olduğu varsayımından hareketle açıklanmaktadır. Buna göre yasama eylemi, kuşaklar arasında bir anlaşmadır ve yaşlılar da kendi

çıkarlarına uygun olmayan düzenlemeleri veto edebilirler. Yine varsayıma göre, yasama faaliyeti, yaşlılar ve gençlerden oluşan iki grubun da uygun bulması sonucunda gerçekleşebilmektedir. Dolayısıyla, ittifak koşulu bulunmaktadır. Sonuçta gençler, kendilerinden yaşlılara yapılacak bir transferi, Pareto iyileştirici bulacaklardır. Bunun nedeni, yaşlıların tüketiminin marjinal faydasının gençlerinkinden fazla olmasıdır. Sonuç olarak bu transferi sağlayacak yasal düzenlemeler ortaya çıkmış olacaktır (Hansson ve Stuart, 1989, 1182–1183).

Baskı grubu modeli yaşlıların politik karar alma süreçlerinde ne şekilde yer aldıkları analiz edilmektedir. Baskı grubu modeli iki şekilde ele alınabilmektedir; (1) etki fonksiyonu modeli, (2) destek fonksiyonu modeli. İlkinde yaşlılardan oluşan grubun faaliyetlerini modelleyen bir “etki fonksiyonu” bulunmaktadır. Bu fonksiyonda etkinin ya bireylerin politik faaliyetlerde harcadıkları zamanla, ya politik faaliyetlerde harcadıkları kaynaklarla ya da etkiyi oluşturan grubun hacmi ile doğru orantılı olarak artacağı ileri sürülmektedir. Destek fonksiyonu modelinde ise “politik destek fonksiyonunu” maksimize etmeye çalışan bir hükümet bulunmaktadır. Bu fonksiyon, yaşayan kuşakların fayda fonksiyonlarının toplamından oluşmaktadır. Bunun yanında lobicilik faaliyetleri de önemlidir. Sonuçta grubun başarısını ekonomik faktörlerle açıklayan etki fonksiyonu modellerinden farklı olarak destek fonksiyonu modelleri, “politik sürece” odaklanmaktadır (Galasso ve Profeta, 2002, 13).

Politik iktisadi analizler ve etkinlik teorileri, bir bütün halinde ele alındıklarında sosyal güvenlik olgusunun farklı noktalarına ilişkin bazı açılımlar geliştirebilir de, tek başlarına ele alındıklarında kapitalist ekonomilerde kamusal, geliri yeniden dağıtıcı ve zorlayıcı sosyal güvenlik sistemlerinin varlığını açıklayamamaktadırlar. Üstelik aynı teoriler, aşağıda açıklandığı gibi, sosyal güvenlik alanında 1980 sonrasında yaşanan derin dönüşümü açıklama gücünden de uzaktırlar. Bu anlamda, sosyal güvenlik kavramının tarihsel bağlamı içerisinde ele alınması gerekmektedir.

Sosyal güvenliğe 19. yy sonlarında ortaya çıkmış ve temel ekseninde işçi sınıfı olan bir toplumsal koruma sistemi olarak bakmak daha doğru olacaktır. Bu anlamda sosyal güvenliği oluşturan başlıca iki etkenden söz edilebilir; bunların ilki işçi sınıfının baskısı ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyalizmin kapitalist ülkeler açısından bir “tehdit” olarak ortaya çıkmasıdır. İkinci etken ise, Keynesyen talep yönetimi politikalarının sosyal güvenlik gibi araçlara ihtiyaç duymasındır.

Dünyadaki ülkelerin tamamına yakınında sosyal güvenlik sistemleri bulunmaktadır.

Nüfusun yaşlı kesimlerine yönelik harcamalar gelişmiş ülkelerde kamu bütçelerinde önemli bir yer tutmaktadır. ABD'de bu oranın GSMH'nin %10'u, İtalya'da %13'ü ve İsveç'te ise %16'sı dolayındır. SSCB'de ise 1960–1990 döneminde batılı örneklere benzer bir sosyal güvenlik sisteminin uygulandığı bilinmektedir (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, 10–12).

2.2 Finansman Kaynakları

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları ya genel vergi gelirlerinden ya da ödenen primlerden karşılanmaktadır. Uygulamada genellikle prim yönteminin finansmanda ağırlıklı olarak kullanıldığı görülmektedir. Diğer yandan, genel bütçeden sosyal güvenlik sistemlerinin finansman açıklarının desteklenmesi için transferler de yapılabilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri, finansman yapılarından kaynaklanan nedenlerle gelirin toplumda yeniden dağılımını sağlamaktadırlarⁱⁱ. Örneğin, primlerle finanse edilen bir sistemde, primlerin bir kısmının kapitalistler tarafından ödeniyor olması, bu sınıftan işçi sınıfına bir kaynak aktarımı yaratacaktır. Ancak, emek piyasalarının, üretilen malların talep esnekliğinin bir sonucu olarak kapitalistin bu primleri mal fiyatlarına yansıtması mümkündür. Yine bu malların tüketicisinin yoğunluklu olarak burjuva sınıfı olması durumunda, bu sınıftan işçi sınıfına bir kaynak aktarımı söz konusu olacaktır; ya da tam tersi olarak, bu malları ağırlıklı olarak işçi sınıfı tüketiyorsa, bu durumda işçi sınıfından burjuva sınıfa bir aktarımdan söz edilebilecektir (Arabacı, 2007, 63–64).

Ayrıca sosyal güvenlik sistemlerinin finansman “yöntemi” olarak da iki yöntem ön plana çıkmaktadır. Bunların ilki, genellikle özel sigortalarda kullanılan *kapitalizasyon* yöntemidir. Bu yöntemde, katılımcılardan elde edilen katılımlar belirli finansal varlıklardaⁱⁱⁱ değerlendirilmektedir ve elde edilen getiri bireylere ödenmektedir. Diğer bir yöntem olan *dağıtım yöntemi* (PAYG; pay-as-you go system) ise kamusal sosyal güvenlik sistemlerinde kullanılmaktadır ve katılımcıların ödediği primler ile cari dönemin harcamaları yapılmaktadır. Her iki finansman yönteminde de “sisteme yapılacak katılımlar” ya da “sistemden elde edilecek yararlar” önceden belirlenmiş olabilir. Bununla birlikte, kamusal sistemlerde genellikle “sistemden elde edilecek yararlar”, özel kesim tarafından yürütülen sistemlerde ise “sisteme yapılacak katılımlar” önceden belirlenmiş bulunmaktadır (Dane, 2008, 57).

Kamusal sosyal güvenlik sistemleri tarafından uygulanan dağıtım yönteminin en önemli avantajı, bireylerin sistemden elde edecekleri yararların enflasyon riskinden gerçek anlamda korunabilmesidir. Ayrıca, yine dağıtım yönteminin bir başka avantajı ise, emekli aylıklarının

iktisadi büyüme ile beraber artmasının sağlanabilmesidir. Kapitalizasyon yönteminde ise, getiri oranı sadece varlıkların getirilerine bağlıdır (Barr, 1993, 214). Ancak dağıtım yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin mali gücü, yüksek doğum oranlarına, yüksek emek gücüne katılımı ve yüksek emek gücü artışı oranı ile reel ücretlerin artışına bağlıdır (Myles, 2003, 149). Dolayısıyla bu sistemin, toplumun demografik yapısının dönüşümü ile beraber sorunlar yaşamaya başlaması da kaçınılmaz olmaktadır (Barr, 1993, 215).

Bu sorunların hafifletilmesi için kamusal sosyal güvenlik sistemlerine yardımcı bir takım fonlar oluşturulmaktadır. “Kamusal emeklilik destek fonları” adı verilen bu fonlar, hükümetler ya da sosyal güvenlik kuruluşları tarafından dağıtım yöntemiyle finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerine destek olmak amacıyla oluşturulmuşlardır. Kamusal emeklilik destek fonları, sosyal güvenlik sisteminin içinde ya da dışında oluşturulabilir. Sosyal güvenlik sisteminin içerisinde oluşturulan fonların kaynağı prim ödemelerinin artan kısmıdır. Bu tip fonlara Danimarka ve Japonya'daki uygulamalar örnek verilebilir. Sosyal güvenlik sisteminin dışında oluşturulan destek fonlarının temel kaynağı ise, kamu bütçesinden yapılan transferlerdir. Bu fonlara örnek olarak Norveç, İrlanda ve Yeni Zelanda uygulamaları gösterilebilir (OECD, 2007, 15–16). Son dönemde bu fonların giderek yaygınlaştığı ve artan kaynak ihtiyacının giderilmesi amacıyla yabancı varlıklara yöneldikleri görülmektedir.

3. SOSYAL GÜVENLİKTE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM

Sosyal güvenlik sisteminde neoliberal dönüşüm, sistemin özelleştirilmesi yönündeki çabalar olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, özelleştirmenin doğuracağı sakıncaların giderilmesi ve daha yumuşak bir geçişin sağlanması için Dünya Bankası tarafından üç ayaklı bir model önerilmiştir. Dönüşümü hazırlayan süreç, özelleştirilme çabaları ve Dünya Bankası Modeli sosyal güvenlik alanında yaşanan gelişmelerin bütünüdür görmek açısından önemlidir.

3.1 Neoliberal Dönüşümü Hazırlayan Süreç

Kâr oranlarının düşüş eğilimi, kapitalizmi 1970'lerin başlarında bunalıma sürüklemiştir. Bunun sonucu olarak, kapitalist devlet yeniden yapılandırılmış, krizinden çıkışı sağlayacağı düşünülen politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Çözüm, İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah politikalarının terk edilmesi biçiminde gerçekleşmiştir. Özellikle 1980 sonrasında, yine merkez ülkelerden başlayarak, kapitalist devletin sosyal politikalarında yaşanan nicel ve nitel gerileme, böyle bir sürecin ürünüdür.

Bu yeni kriz sürecine girilmesinin nedeni olarak işçi ücretlerinin “katılığı” gösterilmiştir. 1980 sonrası dönemin egemen ideolojisi haline gelecek olan neoliberalizm, artan işsizliğin çözümünün emek piyasalarının esnekleştirilmesinde olduğunu ileri sürmektedir (Scarborough, 2000, 234). Bu esnekleştirme sürecinde, 1980'lerden sonra işçi sınıfının bir önceki dönemde kazanmış olduğu hakların teker teker geri alındığı görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal politikaların emek verimliliğini ve işçinin alım gücünü arttırarak büyümeyi olumlu etkileyeceği savunulurken, 1980 sonrasında sosyal politikalar ve büyüme ilişkisi farklı bir biçimde ele alınmaya başlanmıştır. Sosyal politikalar bu dönemde büyümenin önünde adeta bir engel olarak görülmüştür (Koray ve Topçuoğlu, 1995, 19).

Oysa krizin temel nedeni, kapitalizmin dönemsel bunalımlarından birinin içine sürüklenmesi, dolayısıyla temelde kâr oranlarının düşmesidir^{iv}. Bu bunalımı atlatmanın yolu, birikim modelinde köklü değişiklikler yaratmak ve sermayenin değersizleşmesi sürecinde yeniden kâr oranlarını arttırmaya çalışmaktır. Burjuvazi, böyle bir sürecin sonunda ortaya koyduğu yeni birikim modeline uygun yeni bir “kapitalist devlet” biçimi oluşturmuştur. Bu yeni biçimde ise bir önceki dönemin temel unsurları olan fordizm ve Keynesyen görüşlere yer bulunmamaktadır. Bunların yerini esnek üretim modeli ve neoliberalizm almıştır (Dane, 2008, 33).

1980 sonrası dönemin hâkim politika yönelimi olan neoliberalizm, kapitalist devleti bir “neoliberal devlete” dönüştürme programını hızla uygulamaya koymuştur. Bu politikalara örnek olarak, KİT'lerin özelleştirilmesi, ticarete miktar sınırlamalarının kaldırılması, ithalattan alınan vergilerin indirilmesi, faiz ve kredi alanlarındaki sınırlama ve kontrollerin kaldırılması, fiyat kontrollerinin azaltılması gösterilebilir (Tanzi, 1997, 17). Dolayısıyla kapitalist devletten beklenen, küresel sermayenin kârlılığını sağlayacak, rekabeti özendirerek, burjuvazi üzerindeki vergileri düşürecek, görevini tamamlamış olan kamu işletmelerini özel kesime ucuza devredek ve son olarak da elinde kalan kamu hizmetlerini de piyasa koşullarında sunacak bir kamu kesimi ekonomisi alanı oluşturmasıdır.

Bu süreç, sosyal politika alanında da oldukça köklü değişikliklere yol açmıştır. Neoliberal dönemde bu tür politikaların tasfiye edilmesi gerekli olsa da, toplumsal muhalefet ve dönüşümün yol açacağı maliyetler, hızlı bir yeniden yapılanmaya her zaman izin vermemiştir. 1980 sonrası dönem bu açıdan hızlı ülkeden ülkeye değişmekle beraber, sosyal politika alanının bir yeniden yapılandırılması dönemidir. Bu yeniden yapılandırma sık sık “reform” adı altında yapılsa da, bu

dönüşümden çıkarı olanlar ile zarar görecekt olanların farklılaştırılması anlamında, sürece sadece “dönüşüm” adının verilmesi daha doğru olacaktır.

Sosyal güvenlik alanında sözü edilen dönüşümün ilk örneği, 1980'lerin başında Şili sosyal güvenlik sisteminin neoliberal bir anlayışla yeniden yapılandırılmasıdır. Şili'nin ardından pek çok ülke sosyal güvenlik alanında benzer dönüşümleri gerçekleştirmişlerdir. Emek piyasalarının artan oranda esnekleştirilmesi, küresel rekabette avantaj sağlanması amacıyla ücretlerin düşük tutulması ve kayıtdışı çalışma biçimlerinin yaygınlaşması gibi olgularla beraber düşünüldüğünde, sözü edilen sürecin işçi sınıfı açısından çok zorlu koşullar oluşturduğu açıktır. Neoliberalizm, işçi sınıfını bir bütün olarak kırılabilir ve savunmasız duruma sürüklemiştir. Ayrıca tasfiye edilen sosyal güvenlik mekanizmalarını ikame edeceği düşünülen sosyal bağların da eskisi kadar güçlü olmadığı görülmektedir. Bununla beraber, sosyal güvenlik alanındaki küresel dönüşümün rotası, alternatifsiz bir rota olarak sunulmaktadır.

Aslında, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin 1980 sonrası sürece sorunsuz girdiğinin savunulması hatalı bir yaklaşım olacaktır. Bu sistemler, nüfusun artan oranda yaşlanması gibi doğal bir sürecin sonucunda, önemli sorunlar yaşamaya başlamıştır. Diğer yandan, 1980 sonrasında neoliberal politikalarının sonuçlarından işsizliğin artması, kayıtdışı ve esnek istihdamın yaygınlaşması gibi olgular da bu sistemlerin finansman yapılarında önemli sorunlar doğurmuştur.

Merkez ülkelerde nüfusun hızla yaşlandığı ve pek çok çevre ülkede de hızla yaşlanmakta olduğu görülmektedir. Yaşlanma sorununa ilk kez dikkat çeken çalışma Dünya Bankası tarafından 1994 yılında hazırlanan “Yaşlılık Krizini Önlemek” adlı rapordur. Rapor, tüm dünya ülkelerinde yaşlanma sorununun, ilerleyen dönemlerde önemli sorunlar doğuracağını ortaya koyduktan sonra, çevre ülkelerin yaşlanma sorunu ile karşı karşıya kaldıklarında merkez ülkelerin aynı sorunu yaşadıkları gelir düzeylerinin çok daha gerisinde olacaklarını ileri sürmektedir. Örneğin Belçika'da 60 yaş üzerindeki nüfusun toplam nüfusa oranının %9'dan %18'e çıkması 100 senede gerçekleşmiş iken, Venezüella için aynı durum 22 yılda, Çin'de ise 34 yılda gerçekleşecektir. Dolayısıyla rapora göre yaşlanma hem merkez hem de çevre ülkeler için önemli bir sorundur (World Bank, 1994, 1). Gerçekten de 1940'lar ve 1960'larda doğum oranlarında ciddi yükselişler yaşanmıştır. Bu bireylerin 2010–2030 yılları arasında emekli olacak olmaları, sosyal güvenlik sistemleri açısından önemli sorunlar doğuracaktır (Barr, 1993, 219). Bu sorunlar, temelde çalışan kişi başına emekli sayısının artmasından kaynaklanmaktadır.

İşsizlik, neoliberal politikaların uygulamaya konulması sonrasında önemli oranda artmıştır. Dünya genelinde ele alındığında, 1993 yılında %5,6 olan işsizlik oranı, 2003 yılına gelindiğinde %6,2'ye yükselmiştir (ILO, 2004, 27). İşsizliğin yüksek oluşu, bir yandan dağıtım yöntemi ile finanse edilen kamusal sosyal güvenlik sistemlerine katılımların azalmasına, diğer yandan işsizlik ödemelerinin artışı ile harcamaların artmasına neden olmuştur (Akyıldız, 1999, 200). Benzer bir etki, kayıtdışı çalışmanın yaygınlaşması ile ortaya çıkmaktadır. Örneğin Latin Amerika'da kayıtdışılığın artması ile birlikte, emeklilik sistemlerinin kapsayıcılık özelliği ciddi oranda düşmüştür (Barrientos, 2007, 5). Bu şekilde, sosyal güvenlik sistemlerine prim ödemesi yapan bireylerin sayısında önemli düşüşler yaşanmakta, esnek çalışma uygulamalarının yaygınlaştırılması, kısa süreli işlerde istihdam gibi etkenler de benzer bir etki yaratmakta ve prim gelirlerinde gerilemelere neden olmaktadır.

3.2 Sosyal Güvenlikte Özelleştirme

Sorunların saptanması noktasında, dönüşüm taraftarları ile dönüşüm karşıtları arasında önemli bir ayrılık bulunmamaktadır. İşsizlik, yaşlanma, kayıtdışı istihdam gibi olgular iki tarafça da kabul edilmekte, fakat farklı yorumlanmaktadır. Bu sorunların varlığı, dönüşümü savunanlar tarafından, İkinci Dünya Savaşı sonrası refah devleti döneminin bir aracı olarak görülen sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiyesi için bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. Bu anlamda, dönüşüm yanlıları tarafından kamusal sistemlerin iktisadi hayatın geneli üzerinde önemli bozucu etkileri olduğu ve bu etkilerin artık katlanılamaz boyutlara ilerlediği savunulmaktadır.

Bu bozucu etkilerin genellikle emek piyasalarına odaklandığı görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri tarafından sunulan yüksek gelir güvencesinin, bireylerin çalışma güdülerini olumsuz etkileyerek, iktisadi büyümeyi yavaşlatacağı savunulmaktadır (ILO, 2006, 12). Yine benzer bir şekilde, prim ödemelerinin işçiler açısından “vergi” olarak algılanabileceği ve onları kayıtdışı çalışmaya yönelteceği de ileri sürülmektedir.

Bir diğer sav da, kamusal sistemler tarafından sunulan erken emekliliğin, iş deneyimleri dolayısıyla yüksek verimliliğe sahip çok sayıda işçiyi emek piyasasının dışına iterek, büyüme potansiyelini düşüreceğidir. Dolayısıyla, emek piyasasındaki bu bozucu etkileri gidermek için “yararların belirli olduğu” ve dağıtım yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinden, “katılımların belirli olduğu” ve kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen özel kesim emeklilik sistemlerine geçilmesinin gerekli olduğu savunulmaktadır. Bununla beraber, işçilerin kayıtdışı çalışmayı kendilerinin tercih ettikleri savı, emek piyasasının yapısı düşünüldüğünde gerçekçi

olmaktan oldukça uzaktır. Ayrıca erken emekliliğin önlenmesi, finansman yöntemini değiştirmeden de gayet mümkün görülmektedir. Uygulamada zaten pek çok ülkenin emeklilik yaşını kamusal sistemler içinde yukarı çektiği görülmektedir (Orszag ve Stiglitz, 1999, 27 - 28).

Bozucu etkilerin diğer bir kısmının ise yönetim maliyetlerinden, gruplar arası dağılımın etkinlik maliyetinden, politik yozlaşmadan ve sermaye piyasalarının potansiyelinin kullanılmamasından kaynaklandığı savunulmaktadır. İddiaya göre, kamusal sosyal güvenlik sistemleri, yüksek yönetim maliyetlerine sahiptirler ve bunların yerine özel kesim tarafından yönetilen sistemlerin gelmesi durumunda bu maliyetlerde bir azalma olacaktır. Oysa özel kesimin egemen olacağı emeklilik piyasalarının rekabetçi olacağını varsaymak için herhangi bir neden bulunmamaktadır. Dahası rekabet unsurunun yönetim maliyetlerini düşürmesinin kesin bir sonuç olmayacağı bir yana, büyük bir kamusal sistemin çok sayıda küçük şirkete göre yönetim maliyetleri konusunda önemli ölçekte ekonomisi avantajları olacağı kesindir (Orszag ve Stiglitz, 1999, 29 – 30). Yine, sosyal güvenlik sistemlerinin yerini özel kesimin alması sonucu sermaye piyasalarının gelişeceği, buna bağlı olarak da faktör verimliliğinin artacağı ve sermaye birikiminin olumlu etkileneceği öngörülmektedir (Holzmann, 2001, 186).

Diğer bir iddia ise, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin politik yozlaşmaya açık olduğudur. Bu sorun, kamusal sistemler açısından gerçekten önemli bir sorun olarak görülse de, bu sorunun çözümünün, sistemlerin yerini özel kesime bırakmasında aranması ideolojik bir yaklaşımdır. Bu mantığın arkasında, kamusal olanın her zaman “kötü” olduğu ve kaynakları israf edeceği, özel olanın ise her zaman “iyi” olduğu ve kaynak kullanımında optimumu sağlayacağı ön kabulü vardır (Dane, 2008, 74).

Sosyal güvenlik alanında neoliberal dönüşümü savunanlar, yukarıda sayılanlar ve benzer pek çok nedeni ileri sürdükten sonra, çözüm olarak “özelleştirmeyi” önermektedirler. Özelleştirme sonucunda mülkiyet ve finansman yapısında önemli değişimlerin gerçekleşmesi ve emeklilik yaşının yükselmesi hedeflenmektedir. Bununla beraber, ülke örneklerine bakıldığında, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin tamamen tasfiye edildiği ve yerini özel kesime bıraktığı uygulamalar yok denecek kadar azdır. Bunun yerine minimum düzeyli ve kapsamı yaygınlaştırılan bir kamusal ayak ile özel kesim sigorta fonlarının yan yana yer aldığı karma sistemlerden söz edilebilmektedir.

3.3 Dünya Bankası Modeli

Dünya Bankası'nın yukarıda sözü edilen “Yaşlılık Krizini Önlemek” raporunda ortaya

konulan bir karma yapı, sistemin tamamının özelleştirilmesinin yaratacağı düşünülen sorunları giderme amacını taşımaktadır. Raporda önerilen sistem üçlü bir yapıdan oluşmaktadır. Yapıyı oluşturan parçalardan birinci ayak diyebileceğimiz parçası kamusaldir. Katılım zorunludur ve dağıtım yöntemi ile finanse edilmektedir. Var olan sosyal güvenlik sistemlerinin aksine, gelirin yeniden dağılımına odaklanmıştır (James, 1997, 4). Bu ayağın temel amacı, yoksulluğun giderilmesidir. Ancak özel kesim tarafından yürütülecek diğer ayakların olumsuz etkilenmemesi için en düşük düzeyde tutulması öngörülmektedir. İkinci ayak özel kesim tarafından yürütülecek ve katılımı zorunlu olacaktır. Bunun temel amacı, tasarrufların artırılması ve yaratılan kaynağın sermaye piyasalarına aktarılmasıdır. Üçüncü ayak ise yine özel kesim tarafından yürütülecek ancak katılım zorunlu olmayacaktır. Bu ayağın temel amacı, yaşlılıkta daha fazla emeklilik geliri elde etmek isteyen yüksek gelir gruplarının isteklerinin karşılanmasıdır (World Bank, 1994, 15–16).

Bu yapıda, kamusal bir birinci ayağın varlığı, açıkça sistemin kalanının piyasaya bırakılmasının doğuracağı olumsuzlukların hafifletilmesine yöneliktir. Üçlü yapının temel taşı ise ikinci ayak olacaktır. Buradan elde edilecek olan fonların özel kesimin kullanımına bırakılmasının ve kamunun sadece denetleyici bir görev üstlenmesinin, kamu kesiminin sözde yozlaşma eğilimine karşı toplumu koruyacağı savunulmaktadır. Bir “piyasa fetişizmine” işaret eden bu yaklaşım, kamu kesiminin denetleme faaliyetinde neden yozlaşmayacağını garanti edememektedir. Ayrıca özel kesimin riskli spekülative faaliyetlere girmesi durumunda bu fonların akıbetinin ne olacağı da düşünülmelidir.

Sonuçta pek çok ülke, 1990'lardan başlayarak sosyal güvenlik sistemlerini Dünya Bankası'nın öngördüğü biçimde yeniden düzenlemeye çalışmıştır/çalışmaktadır. Ülke örnekleri tam anlamıyla bu üçlü yapıya uyum sağlayamamış olsalar da genel eğilim, ona doğru bir yönelimi göstermektedir (Dane, 2008, 80). Diğer yandan Dünya Bankası tarafından ortaya konulan bu yapı, literatürde özellikle ülkelerin önel durumlarını göz ardı ettiği için ağır eleştirilere hedef olmuştur. Ülkelerin farklılıklarının dikkate alınması, sadece bu üçlü yapıya ne şekilde uyum sağlayacakları noktasında kalmıştır. Ayrıca, Dünya Bankası'nın öncülük ettiği dönüşüm yanlıları tarafından ileri sürülen ve yukarıda kısaca ele alınan tezlerin geçerliliği de çeşitli çalışmalarla sorgulanmıştır. Dünya Bankası uzmanları tarafından bu eleştirilerin çoğunun haklı görüldüğü açıklansa da (Mesa-Logo, 2006, 31), kurumun ve diğer dönüşüm yanlılarının anlayışında önemli sayılabilecek bir değişiklik olmamıştır.

Uygulamada ülkelerin bu yapıya yakınsaması noktasında iki ayrı modelin bulunduğu görülmektedir. Bunların ilki, parametrik (yapısal olmayan) dönüşüm olarak adlandırılan dönüşümdür. Pek çok ülke, kamusal sosyal güvenlik sistemlerini finansal açıdan güçlendirip, hakların elde edilmesini zorlaştırmaktadır. Bununla beraber parametrik düzenlemelerle sınırlı olan ülke örneklerinde Dünya Bankası tarafından önerilen çerçeveye tam anlamıyla bir geçişin olduğu söylenemez. Diğer bir model, paradigmatik (yapısal) dönüşümdür. Bu tür düzenlemelerde var olan sosyal güvenlik sistemleri tamamen tasfiye edilmekte, bunların yerine Dünya Bankası tarafından önerilen üç aşamalı model getirilmektedir (Kıroğlu, 2006, 19).

Uygulamada Dünya Bankası tarafından önerilen üç parçalı modele tam olarak geçilememesinin en önemli nedeni dönüşüm maliyetlerinin^v çoğu ülke için oldukça yüksek oluşudur. Paradigmatik dönüşümler gerçekleştirmiş ülkelere bakıldığında, bunların çoğunun dönüşüm öncesinde küçük boyutlu sosyal güvenlik sistemlerine sahip oldukları görülmektedir (Galasso ve Profeta, 2002, 27).

4. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN DÖNÜŞÜMÜ

Literatürde Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin gelişimine ilişkin analizler genellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemini esas alıyor olsa da, Cumhuriyet'in ilk yıllarında dahi modern anlamda sosyal politikalardan söz etmek mümkün değildir. Bu dönemde bir baskı unsuru olarak işçi sınıfının henüz tam anlamıyla siyaset sahnesine çıkmamış oluşu ve korumacı-devletçi anlayışın benimsenmesi için zamanın daha erken olması nedeniyle, sosyal güvenlik alanında düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir (Çelik, 2006, 168). Cumhuriyet döneminde, 1936 yılında yasalaşan 3008 sayılı İş Yasası'nın varlığına karşılık, sosyal güvenlik alanındaki düzenlemeler 1945 yılından sonra gerçekleştirilmiştir (Güvercin, 2004, 92).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal güvenlik alanında bir takım gelişmelerin yaşanmasındaki en önemli etken, Avrupa ülkelerinde de benzer uygulamaların hızlanmasının yanında Türkiye'de ücretli olarak çalışanların sayısında artışlar olmaya başlanmasıdır (Arabacı, 2007, 99). Bu gelişmelerin ilki, 1945 yılında İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Yasası'dır. Aynı yıl içerisinde bu yasaya paralel bir biçimde İşçi Sigortaları Kurumu oluşturulmuştur (TOBB, 1993, 94). 1949 yılında çıkarılan Emekli Sandığı Yasası ile birlikte, memurların sosyal güvenlikle ilgili dağınık halde bulunan düzenlemeleri tek bir çatı altında toplanmıştır (Yılmaz, 2006, 68).

1960 – 1980 döneminde sosyal politika açısından, çok partili sistemin “popülist” politikalara dayanan yapısı, önemli bir belirleyicilik kazanmıştır. Benzer bir biçimde, 1960 askeri darbesinin bonapartist karakteri^{vi}, işçi sınıfının sosyal güvenlik hakkı konusunda devletin bazı açılımlar yapmasını gerekli kılmıştır (Ötküner, 2006, 120). Yine 1960 – 1980 döneminde hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları da, sosyal güvenlik alanı ile ilgili bir takım hedefler içermektedir. Bu doğrultuda 1963 – 1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası (1964 yılında) kabul edilerek 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasa ile İşçi Sigortaları Kurumu'nun yerine, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) kurulmuştur (Yılmaz, 2006, 115). 1968 – 1972 dönemini kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın sosyal güvenlik ile ilgili öngörülerinde arasında belki de en önemlisi, dağınık halde bulunan sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanmasıdır. Planda, bunu oluşturacak bir “Sosyal Güvenlik Kurulu” ihtiyacından söz edilmektedir (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967, 210 – 214). Yine ikinci plan döneminde 1971 yılında Bağ-Kur Yasası kabul edilmiştir. 1980'lere gelindiğinde, 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül askeri darbesi ile birlikte uygulamaya konulan neoliberal politikaların, sosyal politika alanında da önemli etkileri olmuştur. 1982 Anayasası'nın kabulünden sonra bir yandan yeni yasalar çıkarılmış, diğer yandan ise var olan yasalarda değişikliklere gidilmiştir (TOBB, 1993, 98–99).

Sonuç olarak, Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi temelde üç ana ayaktan oluşmaktadır; (1) Sosyal Sigortalar Kurumu, (2) Emekli Sandığı, (3) Bağ-Kur. Bunların ilki, işçi kesimine, ikincisi kamu çalışanlarına, üçüncüsü ise serbest çalışanlara yönelik olarak oluşturulmuştur. Bu kuruluşların aralarında organik bir bağ bulunmamaktadır. Ayrıca Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı'na, SSK ve Bağkur ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermişlerdir (Koç, 2004, 161). Bunların dışında bankalar, sigorta şirketleri, borsalar ve odalar tarafından oluşturulmuş olan sandıklar da sosyal güvenlik sisteminin içerisinde yer almışlardır (Gül, 2006, 275).

Bu kuruluşlar, temelde dağıtım yöntemi ile finanse edilmektedir. SSK ve Bağ-Kur'un ilk yıllarında bu kurumların kapitalizasyon yöntemi ile finanse edildikleri, ancak daha sonra bu yöntem terk edilerek dağıtım yöntemine dönüldüğü bilinmektedir (Gümüş, 2007, 2). Emekli Sandığı'nda bu dönüşüm 1971 yılında “Hazine Garantisi Altında Kapitalizasyon” yöntemi olarak anılan finansman yönteminin getirilmesi ile olmuştur. SSK ve Bağ-Kur'da ise yaşanan finansman sıkıntıları sonucunda kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği ölçüde yeterli miktarda fon ayrılamamış ve dağıtım yöntemi ile finansman uygulanmaya başlanmıştır (Şakar, 2002,61–62).

Dünya genelinde olduğu gibi, 1980 sonrası süreçte Türkiye'de de sosyal güvenlik sisteminin finansman anlamında bir takım sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Bu sorunların bir kısmı demografik faktörlerden kaynaklanmakta iken, bir kısmı da finansman yapısının özelliklerinin bir sonucudur.

Öncelikle, sosyal güvenlik sisteminin kapsamına giren nüfusta 1950'lerden itibaren hızlı bir artış meydana gelmiştir. Buna karşılık, prim ödeyerek sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunan nüfus aynı oranda artmamıştır (Yılmaz, 2006, 72). 1960 yılında sosyal güvenlik kapsamında olan nüfusun toplam nüfusa oranı %6 iken, 2000 yılında %87'ye ve 2005 yılında ise %95'e yükseldiği bilinmektedir (Arabacı, 2007, 103; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2008). Diğer yandan nüfusun yaşlanması süreci de henüz tam anlamıyla olmasa da Türkiye'de de sosyal güvenlik sistemini tehdit etmeye başlamıştır. Doğum sonrası yaşam beklentisi 2005 yılında 72,4 düzeyinde iken, 2025 yılında 77'ye yükselmesi öngörülmektedir (Kaya, 2005).

Diğer yandan işsizlik de Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin önemli bir sorunudur. Örneğin toplam istihdamın nüfus içerisindeki payı 1994 yılında %52,4 iken, bu oran 2005 yılında %45,9'a inmiştir (Kaya, 2006). Ayrıca işsizlik oranı da 1988 yılında %8,4 iken, 2005 yılında %10,3'e yükselmiştir (TÜİK, 2006, 156). İşsizlik sorunu, yukarıda açıklandığı üzere, katılım düzeyinin düşmesine yol açmaktadır. Yine bu anlamda, Türkiye'de yüksek düzeyde olduğu bilinen kayıtdışı istihdam da sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman yapılarını olumsuz etkileyen unsurlar arasındadır. 1989 – 2006 döneminde istihdamın 1,6 kat, kayıtdışı istihdamın ise 2 kat arttığı hesaplanmıştır (Ankara Ticaret Odası, 2007).

Sosyal güvenlik sisteminin bir diğer sorunu ise sahip oldukları fonların kötü yönetilmesidir. Örneğin, 1971 yılına kadar Emekli Sandığı'nın topladığı primler ağırlıklı olarak gayrimenkullere yatırılarak değerlendirilmiştir. Buradan sağlanan gelirlerin, kurumun toplam gelirleri içerisindeki payı, 1980–1987 döneminde önceki ve sonraki dönemlere göre en yüksek düzeye yükselmiştir. Bu dönemden sonra kurumun gelirlerinin içerisinde yatırım gelirlerinin payı düşmüş, prim gelirlerinin payı ise yükselmiştir SSK'da da benzer bir durum söz konusudur. SSK'nın yatırımlarından elde etmiş olduğu gelirlerin prim gelirlerine oranı 1965–2001 döneminde sürekli bir azalma izlemiştir. 1965 yılında kurumun yatırımlarından elde ettiği gelirler prim gelirlerinin 3 katı kadarken, 1980 yılında yaklaşık prim gelirleriyle aynı düzeye inmiş, 1985 yılında bunların yarısı, 2000'li yıllarda ise %20'si dolayında gerçekleşmiştir (Yılmaz, 2006, 68–70). Bunların yanında, sıkça tekrarlanan prim afları, prim tahsilâtında

yaşanan sorunlar, devlet katkısının olmayışı ve kuruluşların üzerine, prim karşılığı olmayan ödemelerin (sosyal yardım zammı vd) yüklenmesi gibi olgular da Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısını olumsuz etkilemiştir. Tüm bu nedenlerin sonucunda Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşları 1994 yılından itibaren aktüeryal anlamda açık vermeye başlamışlardır. Bu açık 1999 yılında GSMH'nin %3,7'si düzeyine ulaşmıştır (Özsucu, 2003, 144).

1980 askeri darbesinin sonrasında 1983 yılında çok partili sisteme yeniden geçilmesi ile darbenin baskıcı gücüyle uygulanabilen neoliberal politikaların hızı en azından yavaşlamış, 1990'larda ise popülist politikalar hızlanmış ve işçi sınıfının refahında dönemsel iyileşmeler gerçekleşebilmiştir. Sosyal güvenlik alanında neoliberal dönüşümün yüksek sesle dile getirilmesi için, 1990'lı yılların popülizminin sermaye birikimi önünde engel olmaya başlamasını beklemek gerekmiştir. Sonuçta 2000'li yıllara yaklaşırken burjuvazinin sosyal güvenlik alanının dönüşüme uğramasına yönelik talebi daha belirgin bir hal almıştır.

Bu talebin ilk somut sonucu, 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası'dır. Bu düzenlemenin ardından Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuş ve bu kurum sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyon görevini üstlenmiştir. Son olarak da 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'nın (SSGSS) yürürlüğe girmesiyle birlikte sosyal güvenlik alanındaki dönüşüm önemli bir noktaya ulaşmıştır (Dane, 2008, 135).

4447 sayılı yasa, öncelikle sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırma ve giderlerini de azaltma amacını taşımıştır (Özsucu, 2003, 144). Yine bu yasayla emeklilik yaşında yükseltmeler yapılmış, emeklilik için ödenmesi gereken asgari prim gün süresi arttırılmış, emekli aylığı bağlama oranları düşürülmüş ve emekli aylıklarının belirlenmesinde kullanılan referans yıl sayısı, bireyin tüm çalışma hayatı olacak şekilde yeniden belirlenmiştir (DPT, 2000, 107). Tüm bu önlemlere karşılık sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları izleyen dönemlerde de artarak sürmüştür. 2001 krizinin sonrasında, kurumların prim tahsilâtında büyük zorluklar yaşanmıştır

Bunun üzerine, hükümetler tarafından sosyal güvenlik alanında yeni önlemler alma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Diğer yandan, bu tür bir olumsuzluğun yaşanmaması durumunda dahi, 4447 sayılı yasanın, Türkiye açısından sosyal güvenlik reformunun nihai bir durağı olduğu düşünülemez. Hükümet, 4447 sayılı yasanın çıkarılmasından aylar sonra Dünya Bankası'na vermiş olduğu "Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubunda"^{vii} sosyal güvenlik ile ilgili planlarını açıkça ortaya koymaktadır. Buna göre 4447 sayılı yasa, sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen nihai bir düzenleme değildir. Aksine, daha uzun erimli bir planın

başlangıcı olarak tarif edilmektedir. Mektubun 13. maddesinde vurgulandığı üzere Türkiye, “mali açıdan sağlıklı” ve “adil” bir sosyal güvenlik sisteminin sağlanması amacıyla bir reform sürecine girmiştir. Bu reform sürecinin ilgili belge ile açıklanan hedefleri üç başlık altında sıralanmaktadır; (1) Kamu PAYG sisteminin mali sürdürülebilirliğinin sağlanması, (2) Üç sosyal güvenlik kuruluşu (SSK, Bağkur ve Emekli Sandığı) arasında koordinasyon ve uyumun sağlanması, (3) Özel emeklilik sistemlerinin yaygınlaştırılması için yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi.

Mektubun 17. maddesi, isteğe bağlı özel emeklilik sisteminin yaygınlaştırılacağına ilişkin bir niyeti ortaya koymaktadır. Önceki bölümlerde ele alındığı üzere isteğe bağlı özel emeklilik sistemi, Dünya Bankası tarafından 1994 yılında hazırlanmış olan raporda öngörülen üçlü yapının sonuncu ayağıdır. Dolayısıyla, Türkiye'nin 4447 sayılı yasa ile birlikte, sosyal güvenlik alanında uzun soluklu bir dönüşüm sürecine girdiği anlaşılmaktadır (Dane, 2008, 137–138). Bu sürecin ikinci durağı ise Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'nın çıkarılması ile sonuçlanan süreç olmuştur.

2003 yılı başlarında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan ve sosyal güvenlik alanında köklü bir dönüşüme işaret eden reform taslağı ile beraber, sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü yeniden gündeme gelmiştir. Bunu takiben, 2004 yılının Temmuz ayında Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform” adlı bir metin oluşturulmuş ve kamuoyu ile paylaşılmıştır (Özdemir ve Özdemir, 2006, 49).

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası'nın çıkarılması ile dönüşüm sürecine yeniden hız verilmiştir. Ardından, 5510 sayılı SSGSS Yasası 31.05.2006 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yasallaşmış ve yasanın yürürlüğe giriş tarihi 1.1.2007 olarak belirlenmiştir. Ancak Aralık 2006'da Anayasa Mahkemesi yasanın bazı maddelerini iptal etmiş, yürürlük tarihi de 1.7.2007 olarak değiştirilmiştir. 2007 yılında yasa üzerindeki tartışmalar aralıksız sürmüştü, iktidar partisi bu dönemde 09.05.2007 tarihli 5655 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkararak yasanın yürürlüğe giriş tarihini bir kez daha, bu sefer 1.1.2008 olarak yeniden belirlemiştir. İzleyen süreçte yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen maddeleri komisyonda tekrar ele alınmış, yoğun tartışmalardan sonra 5510 sayılı yasa değişikliği yapan 5754 sayılı yasa 17.4.2008 tarihinde kabul edilmiştir.

Burada, yasanın tüm bu süreçlerde yoğun bir toplumsal muhalefetle karşılaştığının belirtilmesi gerekmektedir. Buna karşılık, yasanın içeriğinde her aşamada sınırlı bazı

değişiklikler yapılmış, ancak bu değişiklikler yasanın sunduğu temel çizgiyi değiştirmemiştir. 5510 sayılı yasa ve bu yasada 5754 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler ile birlikte ortaya çıkan sonuçlar, birkaç örnek yardımı ile daha iyi anlaşılabilir;

- Sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanmaktadır. Yasanın 4. maddesi, önceki düzenlemeleri tek başlık altında ele almakta ve bu maddenin (a) bendi eski sisteme göre 506 sayılı SSK, (b) bendi 1479 sayılı Bağ-Kur, (c) bendi ise 5434 sayılı Emekli Sandığı yasaları kapsamına girenleri düzenlemektedir.
- SSK kapsamına giren sigortalıların hastalık sigortası prim oranları %11'den %12,5'e çıkarılmıştır. Buna karşılık SSK işvereni için malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında işveren tarafından ödenen prim oranı 2 puan aşağı çekilmiştir (Emiroğlu, 2007).
- Yasanın ilk şeklinde emeklilik için gereken prim ödeme gün sayısı 9000 güne çıkarılmış, daha sonra yapılan düzenlemelerle 7200 güne çekilmek zorunda kalmıştır. Eski düzenlemede ise SSK sigortalıları için bu süre 7000 gün (ya da 25 yıl çalışıp en az 4500 gün prim ödemek), Bağ-Kur sigortalıları için ise 25 yıl prim ödemek olarak belirlenmiştir.
- Yasanın 28. maddesi, emeklilik yaşının kademeli olarak arttırılmasını içermektedir. Buna göre örneğin 2036 – 2037 yılları arasında emekli olacaklar için emeklilik yaşı kadınlarda 59, erkeklerde 61, 2046 – 2047 arasında emekli olacaklar için emeklilik yaşı kadınlarda 64, erkeklerde 65 olarak belirlenmiş, 2048 yılından itibaren ise emeklilik yaşı kadınlarda ve erkeklerde 65 olarak sabitlenmiştir. Emeklilik yaşının arttırılması dönüşüm açısından hem önemli bir göstergedir, hem de yeni düzenlemelerin kadınları erkeklerden daha olumsuz etkileyeceğinin de önemli bir örneğidir.
- Aylık bağlama oranları her 360 prim gün sayısı için %2'ye indirilmiş, ancak sonradan yapılan düzeltmelerle halen çalışmakta olanların ilk 3600 günü için bu oran %3'e yükseltilmiştir. Sonuçta, halen çalışmakta olanlar için 7200 günlük aylık bağlama oranı %55'ten %53'e düşmüştür. Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra sisteme girecekler için ise aylık bağlama oranı %40'ta kalmaktadır (Dane, 2008, 142).
- Emekli aylıklarının hesaplanmasında kullanılan katsayının hesaplanmasında gelişme hızının %100'ü değil, sadece %30'u dikkate alınacaktır. Ayrıca emekli aylıklarının artışında sadece enflasyon artışı dikkate alınacak, bir önceki yılın refah artışı emekli maaşları artışına yansımayacaktır.

- Sağlık hizmetlerinden yararlanmak, katılım payı ödenmesine bağlı kılınmıştır. Yasanın 68. maddesinde düzenlendiği şekli ile ayakta tedavilerde katılım payı 2 TL, ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri ile ayakta tedavide sağlanan ilaçlarda ise %10-20 arasında olmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirlenecektir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Sosyal güvenlik hizmeti, İkinci Dünya Savaşı sonrasında merkez ülkelerde refah devleti, çevrede ise kalkınmacı devlet modeli tarafından yürütülmeye başlandığında, bu hizmetlerin emek-gücünün meta niteliğini azaltıcı etkisi (dekomodifikasyon), işçi sınıfı açısından önemli bir kazanım olmuştur. Bununla beraber, 1980 sonrasında neoliberal politikaları sonucunda ortaya çıkan süreç, bunun tam aksine bir yeniden metalaştırmaya (rekomodifikasyon) işaret etmektedir. Bu anlamda işçi sınıfı üzerindeki etkileri de giderek ağırlaşmaktadır. Günümüzde dünya nüfusunun %80'i sosyal güvenlik sisteminin dışında yaşamını sürdürmektedir. Bu grubun içinde bir başka %20 ise tam bir sosyal güvensizlik koşullarında yaşamaktadır (ILO, 2006, 7).

Sosyal güvenlik alanında “reform” adı altında küresel alanda sürdürülen dönüşüm de bu sürecin bir unsurudur. İlk başta Dünya Bankası tarafından oluşturulan üçlü yapıdaki birinci ayağın kapsamının toplumun tamamına genişletilmeye çalışılması gibi olgular, bu dönüşümün ana karakterini gizleyememektedir. Hatta birinci ayağın bu şekilde genişletilmesi, bir yandan sunduğu yararların düzeyinin düşürülmesi, sosyal politikanın amacının artık işçi sınıfının piyasada yaratılan gelir bölüşümünün olumsuz etkilerinden bir ölçüde de olsa kurtulabilmesi değil, toplumdaki en yoksul kesimlerin yaşamlarını sürdüremeyecekleri bir düzeyin altına düşmemelerinin sağlanması olduğunu göstermektedir.

Dünya Bankası tarafından savunulan bu yapıya tam anlamıyla geçmenin önündeki en önemli engelin “dönüşüm maliyetleri” olduğu görülmektedir. Pek çok ülkede, emeklilik sistemleri yüksek oranda örtük emeklilik borcuna sahiptir. Bu yüzden bir anda finansman akışının kesilerek ortadan kaldırılmaları mümkün görülmemektedir. Yine de dönüşümün geneline bakıldığında bu üçlü yapıya doğru bir gidişin bulunduğu, en azından mümkün olan her şekilde özel kesime alanlar açılmakta olduğu görülmektedir.

Bunun anlamı açıktır, sosyal güvenlik alanında bulunan hizmetlerin piyasa mekanizmasına bırakılması sonucunda yeni kâr alanları açılacak, sermayenin kâr oranlarının düşüşü en azından geciktirilmiş olacaktır. Ayrıca bireyleri piyasa anarşisinden kısmen de olsa

koruyan bu mekanizmaların yokluğu durumunda işçi, kapitaliste ve onun sağlayacağı işe daha bağımlı bir hale gelecektir (Dane, 2008, 109). Bu süreçte, piyasalaşma ve emeklilik yaşının yükseltilmesi ile beraber, yaşam beklentisi düşük olan yoksulların refah kaybı, yaşam beklentisi yüksek olan zenginlerden daha fazla olacaktır (Myles, 2003, 146).

Yine bu “reform” sürecinde ortaya çıkacak olan olumsuz sonuçlar sadece sınıfsal anlamda değerlendirilmemelidir. Örneğin, yeni düzenlemeler sonucunda pek çok ülkede kadınların erkeklerden daha erken emekli olması yönündeki eski düzenlemeler kaldırılarak, emeklilik yaşarı eşitlenecektir (Myles, 2003, 147). 2004 yılındaki düzenlemeler göz önüne alındığında, OECD üyesi ülkelerden sadece İsviçre’de kadınlar erkeklerden daha erken emekli olma hakkını koruyor olacaktırlar (Turner, 2007, 91). Ayrıca kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen sistemlerin yaygınlaşması da sosyal güvenliğin kadınlara yönelik olarak gerçekleştirdiği yeniden dağılım açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen sistemler, ağırlıklı olarak yararları kişilerin çalışma geçmişlerine bağlama eğilimindedirler. Ancak kadınlar genellikle erkeklerden daha düşük ücretlerde ve daha esnek çalışmaktadırlar ve bu yüzden yaşlandıklarında emeklilik gelirine erkeklerden daha fazla bağımlıdırlar (Myles, 2003, 147).

Sosyal güvenlik alanındaki küresel dönüşüm, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin sorunlarını, salt bir finansman dengesi-açığı sorunu olarak ele almaktadır. Zira neoliberal ideoloji, kamu açıklarını, arkalarında yer alan dinamikler ne olursa olsun birer yüksek risk unsuru olarak ele almaktadır (Dane, 2008, 147). Dolayısıyla bu açıkların kapatılması gerekmektedir ve kamu bütçelerinde bu açıkları kapatabilecek bir potansiyel bulunmamaktadır. Sonuçta özelleştirme tek çare olarak sunulmaktadır.

Türkiye örneğinde de uygulama benzer bir neoliberal çerçevede gerçekleşmektedir. Her ne kadar yaşlanma sorunu henüz Türkiye için çok büyük bir risk oluşturmasa da Türkiye de pek çok ülkeye uygulanan reçetenin benzerini yürürlüğe koymuştur. Yaşlanma sorunundan daha çok, mali disiplinin sağlanmasının amaçlanması, 5510 sayılı SSGSS yasasının gerekçesinde dahi yer almaktadır. Yine Türkiye’de de devlet, sosyal güvenlik alanında düzenleyici bir göreve hazırlanmakta ve sahneden yavaş yavaş çekilmeyi planlamaktadır. Önümüzdeki süreçte, özel kesimin özellikle emeklilik alanındaki rolünün artması beklenmelidir. Yine sosyal güvenlik alanındaki dönüşüme ilişkin bir başka beklenti, orta vadede sosyal güvenlik sistemini Dünya Bankası tarafından öngörülen şekle yakınlaştırıcı adımların atılmaya devam edilmesi, yani

“sosyal güvenlik reformu” adı verilen bu sürecin devam etmesidir.

KAYNAKÇA

- Akyıldız, H., “Dünyada Soysal Güvenlikte Alternatif Reform Arayışları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 14, sayı 2, 1999, 197 – 214.
- Arabacı, R. Y., **Gelirin Yeniden Dağılımında Bir Araç Olarak Sosyal Güvenlik**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi SBE Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Bursa 2007.
- Arın, T., “Refah Devleti Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu”, **Neoliberalizmin Tahribatı: Türkiye’de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet (der. Balkan N., Savran,)**, Metis Yayınları, 2004, 68 – 93.
- Arın, T., “Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”, **9. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Silifke, 1993, 57 – 74.
- Barr, N., **The Economics of the Welfare State**, Stanford University Press, Stanford - California, 1993.
- Barrientos, A., “New Strategies for Old-age Income Security in Low Income Countries”, **World Social Security Forum**, Moskova, Eylül 2007.
- Conde-Ruiz, J. I.; Profeta, P., “What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?”, **The Pensions Institute Discussion Paper**, no: PI-0316, Londra, 2003.
- Çelik, A., **AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı**, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2006.
- Dane, K.; **Devletin Dönüşümü ve Sosyal Güvenlik Reformu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya, 2008.
- Demange, G., “Free Choice of Unfunded Systems: A First Assessment” **CESIFO Working Papers**, No 1398, 2005.
- DPT (1967), **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara.
- DPT (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara.
- Ercan, F.; Savran, “Devlet ve Günümüzde Kapitalizm Üzerine”, **İktisat Dergisi**, sayı 403, 2000 <http://fuatercan.wordpress.com/2007/01/07/devlet-ve-gunumuzde-kapitalizm-uzerine/> (erişim tarihi: 26.05.2008).
- Esping-Andersen, G., “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, **Sosyal Politika Yazıları (der. Buğra, A., Keyder, Ç.)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, 33 – 52.
- Galasso, V.; Profeta, P., “The Political Economy of Social Security: A Survey”, **European Journal of Political Economy**, Cilt 18, 2002, 1–29.
- Göze, A., **Liberal, Marxiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, Beta Basın Yayım Dağıtım, İstanbul, 1995.
- Gül., **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa**, Ebabel Yayınevi, Ankara, 2006.

- Gümüş, E., “Kamu Maliyesi Perspektifinden Sosyal Güvenlik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi ve Finansal Geleceği”, **22. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 9 – 13 Mayıs, Antalya, 2007.
- Güvercin, C. H., “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, **Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası**, cilt 57, sayı 2, 2004, 89 – 95.
- Hansson, I.; Stuart, C., “Social Security as Trade Among Living Generations”, **The American Economic Review**, Cilt 79, No 5, 1989, 1182–1195.
- Holzmann, R., “On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving From Unfunded to Funded Pensions”, **The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms** (der. Buti M., Franco D., Pench, L. R.), Edward Elgar, Massachusetts, 2001, 139 – 196.
- ILO: “Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development”, **Issues in Social Protection Discussion Paper**, No 16, Cenova, 2006.
- ILO: **World Employment Report 2004-2005: Employment, Productivity and Poverty Reduction**, Cenova, 2004.
- James, E., “New Systems for Old Age Security”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, no 1766, 1997.
- Kara, U., **Sosyal Devletin Yükselişi ve Çöküşü**, Özgür Üniversite Kitaplığı, Ankara, 2004.
- Kaya, M., “20 Yıl Sonraki Türkiye’nin Demografik Yapısının Projeksiyonuna / Göstergelerine Bakış”, **İşveren**, Kasım 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1273&id=70 (erişim tarihi: 01.03.2007).
- Kaya, M., “Türkiye’de İstihdam-İşgücü-İşsizlik Değerlendirmesi”, **Üniversite ve Toplum**, Cilt 6, sayı 3, 2006 <http://www.universite-toplum.org/pdf/pdf.php?id=276> (Erişim tarihi: 25.05.2008).
- Kıroğlu, M. M. K., “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması: AB ve Latin Amerika Ülkelerinde Emeklilik Reformları”, **İktisat Dergisi**, sayı 478, 2006, 18 – 30.
- Koç, M., **Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi**, Ofis Matbaacılık, Malatya, 2004.
- Koray, M.; Topçuoğlu, A., **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1995.
- Korpi, W., “Power, Politics and State Autonomy in Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930”, **American Sociological Review**, Cilt 54, No 3, 1989, 309 – 328.
- Mesa-Logo, C., “Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi” (çev. Kıroğlu, M. M. K.), **İktisat Dergisi**, sayı 478, 2006, 31 – 41.
- Miliband, R., ”Devlet”, **Marksist Düşünce Sözlüğü**, (der. Bottomore, T.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, 131 – 135.
- Mulligan, C.; Sala-i-Martin, X., “Social Security in Theory and Practice (1): Facts and Political Theories”, **NBER Working Papers**, Working Paper no: 7118, 1999.
- Myles, J., “A New Social Contract for the Elderly?”, **Why We Need A Welfare State** (der. Esping-Andersen, G.; Gallie, D.; Myles, J.), Oxford University Press, New York, 2003.

OECD: **Pension Markets in Focus**, OECD Publishing, Paris, 2007.

Ötküner, C., “60’ların ve 70’lerin Türkiye’inde İşçiler, Politika”, **Devrimci Marksizm**, sayı 2, Kasım 2006, 115 – 142.

Özdemir, A. M.; Özdemir, G. Y., “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Derin Dönüşümü: Farklı “Birey” Tahayyülleri”, **İktisat Dergisi**, sayı 478, 2006, 48 – 54.

Özsuca, Şerife: “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, cilt: 58, sayı: 2, 2003.

Radomysler, A.: “Welfare Economics and Economic Policy”, **Readings in Welfare Economics (der. Arrow, K., Scitovsky, T.)**, George Allen ve Unwin Ltd., Londra, 1972.

Rosanvallon, P., **Refah Devletinin Krizi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004.

Savran,, “Bunalım, Sermayenin Yeniden Yapılanması, Yeni Liberalizm”, **Dünya Kapitalizminin Bunalımı (der. Satlıgan, N., Savran,)**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1988.

Scarborough, E., “West European Welfare State: The Old Politics of Retrenchment”, **European Journal of Political Research**, Cilt 38, 2000, 225 – 259.

Sjoblom, K., “Voting for Social Security”, **Public Choice**, Mart 1985, cilt: 45 sayı: 3, 225 – 240.

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Aylık İstatistik Bülteni**, Nisan 2008 http://www.sgk.gov.tr/doc/istatistik/nisan_bulten_2008.xls (erişim tarihi: 25.05.2008).

Stanko, D., “Social Security in Theory and Practice: An Essay”, **EconWPA Public Economics Working Papers**, no: 0401007, 2004.

Şakar, M., **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.

Talas, C., **Sosyal Ekonomi**, S Yayınları, Ankara, 1983.

Tanzi, V., “The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective”, **IMF Working Paper**, no: WP/97/114, 1997.

TOBB: **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1993.

Tuna, O.; Yalçıntaş, N., **Sosyal Siyaset**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985.

Turner, J., “Social Security Pensionable Ages in OECD Countries: 1949 – 2035”, **International Social Security Review**, Cilt 60, sayı 1, 2007, 81 – 99.

World Bank, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth**, The World Bank, Washington, 1994.

Yılmaz, A., **Kapitalist Devleti Anlamak**, Aykırı Yayınları, İstanbul, 2002.

Yılmaz, G. A., “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansmanı”, **İktisat Dergisi**, sayı 478, 2006, 62 – 74.

ⁱ- Bu modelde sosyal güvenliğe ilişkin kararlar “ortanca seçmen” tarafından alınmaktadır. Oysa ortanca seçmen gerçek hayatta yaşlı bir birey değil, vergi ödeyicisi bir çalışandır. Bu sorun modele “seçimin bir defalığına yapılması” ya da “yaşlıların diğer gruplarla ittifak yapması” gibi olanakların eklenmesi ile çözülmüş görülmektedir (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, 25).

ii- Sosyal güvenlik sistemleri, geliri yeniden dağıtıcı güçlerine göre sınıflandırılabilir. Bu dağılım nesiller arasında olabileceği gibi, aynı neslin farklı grupları arasında da olabilir. “Bismarck tipi” sosyal güvenlik sistemleri adı verilen sistemler (İtalya, Fransa ve Almanya örnekleri) aynı neslin tüm gelir grupları arasında benzer oranlarda yeniden dağılım sağlamaktadır ve dolayısıyla yeniden dağılım güçleri düşüktür. “Beveridge tipi” sosyal güvenlik sistemleri olarak adlandırılan sistemlerde ise (İngiltere ve Hollanda örneği) üst gelir gruplarından alt gelir gruplarına doğru bir transferin daha güçlü olduğu görülmektedir (Conde-Ruiz ve Profeta, 2003, 3). Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde sistemden elde edilen yararlar, katılımlara ve dolayısıyla elde edilen gelire bağlıdır (Demange, 2005, 2). Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinde ise bu tip bir “karşılıklılık” olgusundan söz edilememektedir ve bu sistemler Bismarck tipi sistemlere oranla daha kapsayıcıdır (Arabacı, 2007, 44 – 45).

iii- 2006 yılı itibarıyla bu tür fonların içeriğinde yer alan varlıkların %80'i devlet tahvilleri ve hisse senetlerinden oluşmaktadır. Ancak son dönemde bu fonların içeriğinde hedge fonları gibi alternatif yatırım araçlarının payı önemli düzeyde artış göstermiştir (OECD, 2007, 2 – 13).

iv- Kâr oranlarının düşmesi, kapitalistin görece artık değer oranını arttırmak amacıyla fiziki sermaye stokunda sürekli olarak artışa gitmesi, sonuçta canlı emek/ölü emek (fiziki sermaye) oranının düşmesi ve sermaye bileşiminin değişmesinden kaynaklanmaktadır. Marksist analize göre artık değer tek kaynağı emek gücüdür. Dolayısıyla sermaye bileşiminin bu şekilde değişmesi, kâr oranlarında bir düşüşe yol açacaktır. Kâr oranlarının düşüşü, 1970'lerden önce, emek verimliliğini yani görece artık değeri arttıran bir takım mekanizmalarla telafi edilmiştir. 1970'lerde ise emek verimliliğinin artırılmasının önünde bir takım engellerin olduğu söylenebilmektedir. Bu engellerin ilki var olan teknolojik yapıda artık emek verimliliğinin arttırılamaması, diğeri ise işçi sınıfının örgütlülüğünün, görece artık değeri arttırmaya yönelik bazı girişimlerin önünde engel oluşudur (Savran, 1988, 47 – 48).

v- Var olan bir kamusal dağıtım sisteminden bir anda özel bir kapitalizasyon sistemine geçildiğinde, dönüşümün yapıldığı anda “emekli” durumda olan bireyler için sistemin gelir kaynağı kesilmiş olacaktır. Kamu kesimi, emekli maaşlarını ödemek amacıyla borçlanmak zorunda kalacaktır. Borçlanmak zorunda olacağı miktar, özel kesimce uygulanan sisteme aktarılan miktara eşit olacağı için, toplam tasarruflar açısından değişen bir şey olmayacaktır. Sadece, örtük olan kamu borcu açık hale gelecektir (Orszag ve Stiglitz, 1999, 10). Örtük emeklilik borcu da emeklilik sisteminin, emeklilere verilecek (geçmişteki katılımlardan kaynaklanan) emeklilik maaşı taahhütlerinin bugünkü değeri ile çalışanlara, şu ana kadar yaptıkları katılımlardan doğan borcun toplamına eşittir. Sistem ortadan kaldırılacaksa bu toplam bir şekilde finanse edilmek durumundadır (James, 1997, 9 – 10).

vi- Kapitalist devlet en üst soyutlama düzeyinde, kapitalist sınıfın bir aracıdır. Bonapartizm ise bu yargının bir istisnası olarak algılanabilir. Bonapartist devlet, burjuvazinin ulusu yönetme kabiliyetini tam anlamıyla elinde bulunduramadığı, ancak işçi sınıfı gibi başka bir sınıfın da devleti ele geçiremediği özel bir duruma verilen isimdir ve bu isim, 1851 yılındaki askeri darbe ile Fransa'da iktidarı ele geçiren 3. Napoleon (Louis Bonaparte)'dan gelmektedir. Bonapartist devlet, her ne kadar toplumsal sınıflara eşit mesafede gibi görünse de, asıl amacı burjuvazinin egemenliğini güvence altına almak ve sermaye birikiminin devamını sağlamaktır (Miliband, 2005, 95 – 96).

vii- Bu mektup, 10 Mart 2000 tarihinde Dünya Bankası Başkanı James Wolfensohn'a sunulmuştur. Dünya Bankası tarafından kabul edilmesinin ardından Türkiye için 760 milyon dolarlık bir kredi açılmasını sağlayan mektupta Türkiye, sosyal güvenliğin yanı sıra bankacılık, tarımsal politikalar, su ve elektrik özelleştirmeleri gibi pek çok konuda yapısal değişiklikler gerçekleştirme sözü vermektedir.