



KUŞAKLARARASI SOSYAL DAYANIŞMA

Recep KAPAR

Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniv. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Bölümü

Giriş

Dünyanın her yerinde son 20-25 yılda sosyal güvenliğe dair sorunlar ekonomi ve politika gündeminin en kapsamlı tartışma konularından biri haline gelmiştir. Özellikle yeni liberal politikaların yaygınlaşması sonucunda toplumlar önlerinde devamlı olarak 'sosyal güvenlik reformu' önerileri bulmaktadır. Bu 'sosyal güvenlik reformları' gerçekte süreklilik arz etmektedir. Bir reform önerisinin uygulanmasının ardından birkaç yıl geçmeden yeni bir reform önerisi gündeme gelmektedir.

Bu süreçte 'sosyal güvenlik reformu' kavramı öteden beri taşıdığı anlamı yitirerek, başkalaşmıştır. 'Sosyal güvenlik reformu' artık sosyal koruma düzeyinde bir gerileme, indirim, korumayı hak etme koşullarının güçleştirilmesi, özel bireysel harcamaların artırılması anlamı kazanmıştır.

Bu kısa yazıda emeklilik sistemi temelinde kuşaklararası dayanışmanın ne anlama geldiği genel hatlarıyla açıklanacaktır. Aynı zamanda 'sosyal güvenlik reformu' olarak TBMM'nden geçirilen yeni 'Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'nın kuşaklararası dayanışma ilişkilerini nasıl etkileyeceği belirlenecektir.

Sosyal Dayanışma

Sosyal dayanışmanın tanımı gerçekte çok açıktır. Sosyal dayanışma sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla sağlanan sosyal korumanın en temel unsu-

rudur. Dayanışma yaşlılık, engellilik, hastalık, doğum, ölüm, işsizlik gibi risklerle karşılan insanların yaşam düzeylerini korumak ve geliştirmek için gelirin yeniden dağıtımını sağlayan araçların bütünüdür (Euzeby, 2004: 109).

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde korumaya sosyal niteliği kazandıran ve güvence sağlamak amacıyla gelirin yeniden dağıtımını gerçekteştiren dayanışma ilişkisidir. Bu anlamda, gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalanların gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalmayanlar tarafından desteklenmesini ifade eder. Ancak, gelirin yeniden dağıtım biçimlerinin tümü sosyal dayanışma içine katılmamalıdır. Sosyal korumanın gelir güvencesizliği yaratan risk ve süreçlerin ortaya çıkardığı maliyetlerin toplumsallaştırılması ile dayanışmanın kurumsallaşması anlamına geldiği unutulmamalıdır (Bosco, 2000: 3; Kapar, 2006: 10-18).

Sosyal dayanışma vicdan, acıma, sadakat, güçsüzlük, gönüllülük, keyfiyet gibi değer yargılarını içermez. O haklar temelinde eşit bireylerin toplumun diğer üyelerine karşı zorunlu olan sorumluluk ve görevlerini kapsar. Öyleyse, sosyal dayanışma bireylerin eşitliğine dayanan, hak ve sorumluluklara sahip oldukları bir yeniden dağıtım ilişkisidir. Bu değerlerden birinin eksikliği, sosyal dayanışmayı ve dolayısıyla korumanın sosyal niteliğini ortadan kaldırır (Kapar, 2006: 10-18). Sosyal dayanışmanın en önemli belirleyici öğelerinden birisi katkı



yapmanın gönüllü değil, aksine zorunlu olmasıdır. Katkı yapmanın gönüllü olduğu bir sistemde sosyal dayanışma yoktur (Bosco, 2000: 6). Sosyal dayanışma insanlara gelir güvencesi sunmakla birlikte, insan onurunun korunmasında ve sosyal adaletin sağlanmasında temel bir işlev üstlenmektedir. Bu yönüyle de, sosyal dayanışma insanların haklarına ve eşitliğine dayanan enformel, gönüllü, dini veya ahlaki nitelikli diğer dayanışma biçimlerinden ayrılır.

Sosyal emeklilik sistemleri iki önemli sosyal dayanışma mekanizmasının varlığına dayanır. Bunlardan birincisi kuşaklararası sosyal dayanışmadır. İkinci sosyal dayanışma mekanizması ise, yüksek gelirli ile düşük gelirli arasında gerçekleşir. Sosyal dayanışmanın bu iki biçimi emeklilik sistemine sosyal niteliği kazandıran unsurlardır. Bu dayanışma biçimlerinden arındırılmış bir emeklilik sistemi sosyal olarak nitelenemez, aksine bireyseldir.

Kuşaklararası Sosyal Dayanışma

'Sosyal sigortalar, kuşaklararası dayanışmayı içermektedir. Çalışan bugünkü kuşak, çalışma yaşamından çekilmiş ve dinlenmeye hak kazanmış olan kendisinden önceki kuşağa karşı, bu dayanışmanın gerektirdiği görevleri ve özveriyi yerine getirmek durumundadır. Yarınki kuşak da, bugünkü çalışan kuşağa karşı aynı şeyleri yapacaktır' (Güven, 2001: 147).

Emeklilik sigortasında kuşaklararası sosyal dayanışma işgücü piyasasında aktif olan bir kuşağın kendisinden önce aktif olan ancak artık aktif olmayan, çalışmayan yaşlı nüfusun gelir güvencesi sağlamak için yapılan kamusal harcamalara katılması anlamına gelir. Bir başka deyişle, bu dayanışma biçimi belirli bir zamanda emekliliklerin ve yaşlıların aldıkları aylıkların o anda çalışmakta olanların elde ettiği gelirlerden yapılan kesintiler yoluyla finanse edilmesidir. Bu işleyiş her çalışan kuşağın kendisinden önce çalışan yaşlı kuşak ile dayanışmasına dayanır. Kuşakların ve sisteme yap-

Sosyal dayanışma bireylerin eşitliğine dayanan, hak ve sorumluluklara sahip oldukları bir yeniden dağıtım ilişkisidir. Bu değerlerden birinin eksikliği, sosyal dayanışmayı ve dolayısıyla korumanın sosyal niteliğini ortadan kaldırmaktadır.

tıkları katkıların sürekliliği sosyal emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğinin ön koşuludur.

Kuşaklararası sosyal dayanışmanın varlığı sosyal devlet ve anayasa temelinde kabul edilmiş sosyal haklar çerçevesinde kuşaklararası bir sosyal uzlaşmanın bulunduğu göstergesidir. Bu uzlaşmaya göre, her çalışan, bir başka deyişle ekonomik olarak aktif olan ve gelir elde eden genç kuşak artık yaşlılık nedeniyle çalışmayan, gelir elde edemeyen ve harcamaları artan yaşlı kuşağın korunmasına sosyal güvenlik sistemi içerisinde geliri oranında destek olmak zorundadır.

Kuşaklararası Dayanışma Değerinin Paylaşılması

Özellikle Avrupa ülkelerinde sosyal emeklilik sistemlerine ve genelde sosyal dayanışma değerine yöneltilen tüm saldırı ve eleştirilere rağmen insanlar hala bu sistemlerin ve değerlerin varlığının sürdürülmesi için sorumluluk üstlenmeye politik olarak rıza göstermektedir.

Farklı ülkelerde, özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde emeklilik sistemine duyulan güvenle ve emeklilik sisteminin sağladığı koruma düzeyi ile kuşaklararası gerilim ile çatışmayı algılama üzerinde belirli etkilerde bulunduğu söylenmektedir. Emeklilik sistemini güvenmeyen ve yeterli görmeyenlerin kuşaklararası bir çatışma ve gerilim olduğuna yönelik algıları artmaktadır. Bu gerilim ve çatışma algılarının azaltılması büyük ölçüde emeklilik sistemlerine duyulan güveni ve bu sistemlerin sağladığı koruma düzeyini artırmaktan geçmektedir. Ancak, uygulanan reformların temel niteliği emeklilik sistemlerine duyulan güveni azaltmakta, emeklilik hakkını geriletmektedir. Hali hazırda genç kuşaklarda gerilim ve çatışma algısı oldukça düşük görülmesine rağmen, gelecekte kuşaklararası çatışmanın ve gerilimin artacağı potansiyel bir alan bulunduğu gözden kaçırılmamalıdır (Bu konuda bkz. Fahey vd., 2004).

1992 yılında yapılan bir araştırmaya göre Avru-

AB Ülkelerinde ve Türkiye'de uygulanan reformların temel niteliği emeklilik sistemlerine duyulan güveni azaltmakta, emeklilik hakkını geriletmektedir.



pa Birliği ilk 12 üyesinde (AB-12) yaşayanların dönemin olumsuz ekonomik koşullarına rağmen, kuşaklararası sosyal dayanışmaya olan bağlılıklarının önemli ölçüde sürdüğü belirlenmiştir. Buna göre, AB-12 genelinde kuşaklararası sosyal dayanışma kamuoyunun yaklaşık olarak yüzde 80'i düzeyinde kabul ve destek görmüştür. Bu oran Danimarka gibi bazı ülkelerde yüzde 90'a ulaşmıştır.

Ancak, araştırmanın bulgularına göre bu yıllarda az da olsa 15-24 ve 25-34 yaş aralığındaki nüfus grubunda bulunanların kuşaklararası sosyal dayanışma değerini küçümsediği söylenmektedir. Bu yaş gruplarında yer alanların kuşaklararası sosyal dayanışmaya kendilerinden yaşlı olanlara göre daha az bağlı oldukları ortaya çıkmıştır. Bu farklılığa rağmen, bir bütün olarak bakıldığında AB-12 ülkelerin genelinde kuşaklararası sosyal dayanışmanın sürdürülmesine yönelik güçlü bir uzlaşımın olduğu belirtilmiştir. Diğer yandan, yıllar içinde aynı ülkelerde sosyal devletin geleceği hakkında kötümserliğin yaygınlaştığına dair kamuoyu araştırmalarının tespitleri de bulunmaktadır (Walker, ? : 29).

Prim ve Vergi Yükünde Artış

Gerçekten, benzer bir araştırma 2001 yılında AB-15 ülkelerinde tekrarlanmıştır. Bu ülkelerdeki kamuoyunun yaklaşık yüzde 70'i var olan 'emeklilik sisteminin sağladığı koruma düzeyinin sürmesi karşılığında vergi ve prim düzeyindeki artışı kabul edeceğini' beyan etmiştir. Vergi ve prim artışını kabul etmeyenlerin oranı yüzde 20'de kalmıştır. Yaş gruplarına bakıldığında ise 55 yaş ve üzeri grup içerisinde prim ve vergi artışını kabul edenlerin oranı yüzde 76 ile ortalamanın üstünde çıkarken, buna karşılık 15-24 yaş aralığındaki genç kuşakta prim ve vergi artışını kabul edenlerin oranı yüzde 55'e gerilemektedir (EC, 2004: 58).

Emeklilik Ödemelerinin Azaltılması

Kamuoyu araştırmasındaki bir başka soru ise, 'prim ve vergi yükünün sabit kalması karşılığında emeklilik ödemeleri düzeyinin azaltılmasını' kabul edip etmeyeceklerine ilişkindir. Bu düşünce Birlik kamuoyunun sadece yüzde 31'i düzeyinde kabul görmüştür. Yüzde 53'ü ise bu düşüncüyü onaylamamıştır. Prim oranlarının sabit kalması karşılığında ödemelerin düzeyinin azaltılmasını onaylamayan-

ların oranı 15-24 yaş aralığındaki gençler içinde yüzde 43'te kalmaktadır. Bir başka deyişle, gençler emeklilik haklarındaki kesintileri ve sınırlamaları daha kabul edilebilir bulmaktadır (EC, 2004: 60).

Emeklilik Yaşının Yükseltilmesi

Tartışmaya ışık tutacak bir başka önemli soru 'emeklilik yaşında bir yükselmeyi nasıl karşılayacaklarına' ilişkindir. Sosyal yüklerdeki artış kamuoyunca genel bir onay görmesine karşın, emeklilik yaşının artırılması düşüncesine kamuoyunun yüzde 69'u karşı çıkmıştır. Emeklilik yaşının artırılmasını kabul edenlerin oranı yüzde 23 ile sınırlı kalmıştır. Yaş, eğitim, cinsiyet, emekli, çalışan gibi statüsü veya kategorisi ne olursa olsun AB kamuoyunda emeklilik yaşının artırılmamasına ilişkin genel bir karşı çıkış tespit edilmiştir (EC, 2004: 61)

Zorunluluk İlkesi

'Çalışan tüm insanların emeklilik programına zorunlu olarak katkı yapması gerektiği' düşüncesi AB-15 kamuoyunun yüzde 76'sı tarafından desteklenmektedir. Bu sosyal dayanışma değeri üzerindeki geniş uzlaşmanın varlığına bir işarettir. Ancak yaş grupları temelinde katkı yapma zorunluluğunun kabul görmesine bakıldığında, yaşlı kuşakların zorunluluk ilkesini gençlere göre daha fazla onayladıkları ortaya çıkmaktadır.

15-24 yaş aralığındaki gençlerin sadece yüzde 69'u katkı yapmanın zorunlu olması gerektiğini kabul ederken, 55 ve üzeri yaş grubunda bu oran yüzde 80'e ulaşmaktadır (EC, 2004: 52).

Öngörülen Düzenlemeler Karşısında Kuşaklararası Sosyal Dayanışma

2006 yılında emeklilik sistemine ilişkin çok sayıda önemli değişikliğin yapılması öngörülmüştür. Bu yazıda düzenlemelerin tümü değil, yalnızca kuşaklararası sosyal dayanışmayı oldukça olumsuz etkileyecek 'emeklilik yaşının ve emekli olmak için gerekli prim gün sayısının yalnızca gelecek kuşakları kapsayacak biçimde yükseltilmesi' incelenecektir.

Yeni öngörülen düzenlemelere göre, yasa yürürlüğe girdikten sonra ilk defa sigortalı olacaklar için emekli olma yaş sınırı ve prim gün sayısı yükseltilmekte, halen sigortalı olanların emeklilik yaşı



ve prim ödeme gün sayısında bir değişiklik yapılmamaktadır. Böylelikle şu an çalışan sigortalı olan kuşağın yeni düzenlemelere karşı göstereceği direncin azaltılması amaçlanmıştır.

Burada izlenen strateji geleceğe ilişkindir. Uzun dönemde sonuç vermesi beklenen bir yöntemdir. Emekliliğe dair yeni düzenlemeler işgücü piyasasında bulunan, oy kullanan, vergi veren herhangi bir yetişkini doğrudan veya kısa dönemde etkilemeyeceği ileri sürülmektedir. Söz konusu edilen reformun sonuçları uzun bir süre içerisinde ve önemli derecede gelecek kuşaklar üzerinde etkili olacaktır. Bu durumda, reform yapıldığı sırada çalışmayan, kreşe, okula giden, daha doğmamış olan kuşak ağır yükümlülüklerin ve koşulların altına sokulacaktır. Bir başka deyişle, sosyal korumanın bir özelliği olan kuşaklararası dayanışma zayıflatılmaktadır. Gelecek kuşakların sosyal güvenlik hakları sınırlanırken, kamuoyuna bu durumun gerekçesi 'gelecek kuşakların çok uzun çalışması ve daha çok katkı ödemeleri sağlanmazsa şu an çalışanların emekli olamayacakları ve emekli aylıklarını ödeyecek bir kurumun kalmayacağı' olarak sunulmuştur (Kapar, 2004: 42).

Emekliliğe ilişkin bu düzenlemelerin birçok sorunlu yanı vardır. Yaşın ve prim ödeme gün sayısının artması gelecek kuşakları ileri yaşlarda yüksek düzeyde güvencesizlikle karşı karşıya bırakacaktır. Prim gün sayısının artması ise işgücü piyasasında artan esneklik dolayısıyla yapılaşan eğreti işlerde çalışanların emeklilik koşullarını zorlaştırırken, sağlanan korumanın düzeyini de geriletecektir.

Bu yasa kuşaklararası sosyal dayanışmayı dolaylı yollardan ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Gelecek kuşakların zorlaşan emeklilik koşulları nedeniyle kamusal emeklilik programlarının tasfiyesi yönünde politik tercihleri destekleyecekleri bir ortam hazırlanmaktadır. Artan emeklilik yaş sınırı ve prim ödeme gün sayıları kamusal emeklilik programının geleceğini güvence altına almamakta, aksine sonunu hazırlamaktadır.

Emeklilik sistemindeki yeni düzenlemeler gelecek kuşaklara yapılacak en büyük kötülüklerden biridir. Bu reform onların geleceğini çalmakla eşdeğerdir (Kapar, 2004: 43).

Çünkü içinde bizlerin de bulunduğu halen çalışan ve emekli olan kuşaklar kendi emeklilik koşullarının sürmesi adına gelecek kuşakların emek-

lilik haklarını ortadan kaldırmaktadır. Emeklilik programındaki değişiklikler halen çalışanları ve emekli olanları olumsuz olarak etkilemediği sürece, söz konusu toplumsal kesimler bu değişikliklere büyük ölçüde kayıtsız kalmaktadır.

Günümüzdeki aktif kuşak emeklilik programındaki değişiklikleri görmezden gelerek, emekliliklerini güvence altına aldıklarını sanmakta, gerçekte kendi emeklilik programlarının sonunu hazırlamaktadır. Kuşaklar arasındaki sosyal dayanışma değerine uymamakta gelecek kuşaklara ihanet etmektedir. Gelecek kuşaklar da içinde bulunduğumuz kuşağın politik tercihlerle yaptığı bu ihaneti karşılıksız bırakmayacaktır.

Bu çerçevede, gelecekte kuşaklararası sosyal dayanışmanın adil ve eşit olmadığına ilişkin yeni liberal eleştiriler güçlü bir biçimde yükselecek ve bu eleştiriler geniş kesimlerde kolaylıkla kabul görecektir. Yeni liberal yaklaşımın yaşama geçirdiği bu değişimler gerçekte gelecekte uygulanacak daha radikal yeni liberal uygulamalara uygun koşullar yaratmaya yöneliktir. Amaç sosyal dayanışma değerinin zayıflatılması, yargılanması ve eleştirilmesine bağlı olarak, gelecek kuşaklarda sosyal dayanışmanın eşit ve adil olmadığı, işe yaramaz, maliyetli olduğu inancını pekiştirmektir.

Gelecek kuşaklar halen çalışmakta olan kuşak tarafından zorlaştırılan emeklilik koşullarına ve üzerlerindeki finansman yükünün büyüklüğü karşısında, kamusal emeklilik programlarının ortadan kaldırılması ve yerine bireysel fonların yaygınlaştırılmasına yönelik talepleri daha kabul edilebilir görecektir ve bu yönde ortaya çıkan politikalara açık ve artan oranda bir destek verecektir. Örtük veya açık bir yaşlı düşmanlığı gelecek kuşaklar içinde yerleşecektir. Emeklilik sisteminin gelecek kuşakların emekli olma yaşını ve prim ödeme gün sayısını artırarak sürdürmesi, halen emekli ve çalışan kuşaklar bakımından anlamlı ve işlevsel görülebilir. Ancak

Reform yapıldığı sırada çalışmayan, kreşe, okula giden, daha doğmamış olan kuşak ağır yükümlülüklerin ve koşulların altına sokulacaktır. Bir başka deyişle, sosyal korumanın bir özelliği olan kuşaklararası dayanışma zayıflatılmaktadır.



aynı sistem gelecek kuşaklar bakımından sosyal güvenlik hakkının gerçekleşmediği, güvensiz ve maliyetli bir sistem olarak görülecektir. Emekliliği imkânsız hale getiren bir sistemin tasfiye edilmesi yönünde toplumsal bir kabul oluşmaya başlayacaktır.

Kuşaklararası Uyumun Sağlanması

Dünyada 60 yaş ve üzeri nüfusun sayısı 2001 yılında 600 milyon olarak tahmin edilirken, 2050 yılında sayılarının 2 milyara ulaşacağı öngörülmektedir. 80 yaş ve üzerindeki nüfusun 70 milyon dolayında olduğu gelecek 50 yılda bu sayının beş katından daha fazla artacağı söylenmektedir (Nicolis, 2003: 3).

20. yüzyılda sosyal güvenliğin en önemli başarılarından ve umutlarından biri olan yaşlılıkta yoksulluğun azaltılması ve korumanın sağlanması işlevi yeni liberal girişimler sonucunda gerilemektedir. Yaşlılık ile yoksulluk arasında sosyal güvenlik sayesinde kopmaya başlayan bağ, 21. yüzyılın başında yeniden kurulmaktadır (Sigg, 2005: 114).

Sosyal güvenliğin sürdürülebilmesi için kuşaklar arasındaki bütünlüğün sağlanması amacıyla kuşaklar arasındaki farklılıkların azaltılması ve bağların güçlendirilmesi gerekecektir. Toplumlar genç kuşakların karşılaştıkları ve karşılaşacakları engelleri göz ardı etmeksizin, yaşlıların sorunlarına çözüm aramalıdır. Kuşaklar arasında bir dengenin bir uyumun oluşturulması gözetilmelidir (Nicolis, 2003). Hükümetler primlerle ödemeler, yükümlülükler ile haklar arasında gelecek genç kuşakların kapasitelerini zorlamayacak bir denge kurmak zorundadır. Toplumsal gruplar ve kuşaklar arasında emekliliğin finansman yükünün taşınmasında yapılacak değişimlerin niteliği, niceliği ve sonuçları konusunda dikkatli olunması bir gerekliliktir (Verstraeten, 2003: 4).

Yaşlılıkta ve çalışma sırasında zayıf olanların korunması ile emeklilik yükünün eşit dağıtımını sağlayan kuşaklararası adalet ile eşitliği aynı anda sağlayan ve güçlendiren çözümlerin üretilmesi zorunluluk olarak görülmelidir (Verstraeten, 2003: 4).

Sosyal Dayanışmayı Güçlendirmek

'Sosyal güvenlik reformları' ve içeriği temelde politik tercihlere yaslanmaktadır. Bu çerçevede ü-

retilen politikalar evrensel değerler yanında ülkenin özgünlüklerini de içermelidir. Aynı zamanda sosyal uzlaşma temelinde finansal olarak sürdürülebilir, sosyal olarak kabul edilebilir, adil, politik olarak uygulanabilir olmalıdır (Verstraeten, 2003: 4).

Günümüz emeklilik sisteminin kapsamı, eşitlik, sağlanan korumanın düzeyi, prim ödeyenlerin ödemelerden yararlananlara oranı bakımından önemli sorunları vardır. Enformel ekonominin ve çalışanların varlığı dahi başlı başına bir sorundur. Gerçekte bu sorunların emekli olma yaşını ve prim gün sayısını artırarak, emekli aylıklarını düşürerek çözülemeyeceği açıktır.

Uygun İşler ve İstihdam

Emekli olma yaşı ile prim gün ödeme sayısının artırılmasındaki amaç prim ödeyenlerin sayısındaki azlığa karşı, emekli aylığı alanların sayısındaki artış (aktif/'pasif sigortalı' dengesi) ve emeklilik programının sürmesi için daha fazla finansman kaynağının gerekliliği ise, yaş yükseltilmesi ile prim gün sayısının artırılmasından başkaca yöntemlerle de bu gereklilik sağlanabilir.

Türkiye'de sorun sıklıkla ileri sürüldüğünün aksine, emeklilik yaşından, emeklilik aylıklarının yüksek düzeyinden veya prim ödeme gün sayısının düşüklüğünden kaynaklanmamaktadır. Aktif sigortalı/'pasif sigortalı' dengesinin kurulması ve emeklilik programının geleceğinin güvence altına alınması yalnızca emeklilik yaşının artırılması ile ilgili bir konu değildir. Dengenin sağlanmasında başkaca yollarda bulunmaktadır. Emekliliği hak kazanma yaşının artırılması belki de en son seçeneklerden biridir.

Örneğin, OECD ülkelerine göre Türkiye'de çalışma çağındaki nüfusun işgücü piyasasına katılım ve istihdam oranı oldukça düşüktür. 1990-2004 arasındaki veriler bakıldığında her iki oranın düşük olmasına rağmen, yıllar içinde düşmeye devam ettiği görülmektedir (Tablo-1). Çalışanların yarıya yakını ise sosyal güvenlik sistemi kapsamında değildir. Diğer yandan, işgücünün eğitim, vasıf ve üretkenliğine ilişkin yapısal sorunlar, işletmelerin uygun olmayan nitelikte işler yaratmasıyla bir araya gelmektedir.

Aktif sigortalı/'pasif sigortalı' dengesinin kurulmasında en önemli seçenek uygun istihdam alanlarının yaratılarak işgücüne katılma ve istihdam

**Tablo-1:** OECD ülkelerinde 15-64 yaş arası nüfus içinde istihdam edilenlerin oranı (yüzde)

Ülke Piyasasına	İstihdam Oranı		İ ş g ü c ü	
			Katılma	Oranı
Avustralya	67.9	69.5	70.3	73.6
Avusturya	-	66.5	..	70.2
Belçika	54.4	60.5	58.7	65.3
Kanada	70.3	72.6	76.6	78.2
Çek Cum.	-	64.2	..	70.1
Danimarka	75.4	76.0	82.4	80.2
Finlandiya	74.1	67.2	76.5	73.8
Fransa	60.8	62.8	67.1	69.5
Almanya	64.1	65.5	67.4	72.7
Yunanistan	54.8	59.6	59.1	66.5
Macaristan	58.0	56.8	64.4	60.5
İzlanda	79.9	82.8	82.1	85.5
İrlanda	52.1	65.5	60.1	68.6
İtalya	52.6	57.4	59.5	62.5
Japonya	68.6	68.7	70.1	72.2
G. Kore	61.2	63.6	62.8	66.0
Lüksemburg	59.2	61.6	60.1	64.7
Meksika	58.0	60.8	59.9	62.8
Hollanda	61.1	73.1	66.2	76.6
Yeni Zelanda	67.5	73.5	73.2	76.6
Norveç	73.0	75.6	77.1	79.1
Polonya	59.9	51.9	69.4	64.2
Portekiz	67.4	67.8	70.9	72.9
Slovak Cum.	-	57.0	..	69.7
İspanya	51.8	62.0	61.7	69.7
İsveç	83.1	73.5	84.7	78.7
İsviçre	78.2	77.4	79.7	81.0
Türkiye	54.5	46.1	59.4	51.5
İngiltere	72.5	72.7	77.8	76.2
ABD	72.2	71.2	76.5	75.4
AB15	61.6	65.0	67.3	70.8
AB19	61.3	63.5	67.4	69.9
OECD Avrupa	61.0	61.5	66.8	67.8
OECD Toplam	64.9	65.3	69.3	70.1

(OECD, 2004: 238)

Tablo-2: OECD ülkelerinde 55-64 yaş arası nüfus içinde istihdam edilenlerin oranı (yüzde)

Ülke	1990	2004
Avustralya	41.8	51.8
Avusturya	-	27.4
Belçika	21.4	30.1
Kanada	46.1	54.0
Çek Cum.	-	42.6
Danimarka	53.6	61.8
Finlandiya	42.8	51.0
Fransa	30.7	37.1
Almanya	36.8	39.2
Yunanistan	40.8	39.4
Macaristan	22.9	31.1
İzlanda	85.4	82.0
İrlanda	38.6	49.5
İtalya	32.6	30.5
Japonya	62.9	63.0
G. Kore	61.9	58.5
Lüksemburg	28.2	30.8
Meksika	54.1	55.0
Hollanda	29.7	44.6
Yeni Zelanda	41.8	67.2
Norveç	61.5	68.0
Polonya	35.4	28.0
Portekiz	47.0	50.3
Slovak Cum.	-	26.8
İspanya	36.9	41.3
İsveç	69.5	69.5
İsviçre	63.1	65.1
Türkiye	42.7	33.1
İngiltere	49.2	56.2
ABD	54.0	59.9
AB15	37.8	41.8
AB19	37.1	40.4
OECD Avrupa	38.2	40.5
OECD Toplam	47.3	50.7

(OECD, 2004: 241-243)



İşgücü piyasasındaki yapısal eğilimler ve koşullar sürdüğü sürece, emeklilik yaşının ve prim gün sayısının artırılması, hem işgücü piyasasındaki hem de yaşlılıktaki karşılaşılan güvencesizlikleri güçlendirecektir.

düzeinin yükseltilmesidir. İkincisi ise, prim gelirlerini azaltan enformel çalıştırmanın önüne geçilmesidir. Üçüncüsü, uygun işlerin sayısının artırılarak ücretler genel düzeyinin yükseltilmesi yoluyla toplanan prim miktarının artırılmasıdır. Bu seçenekler sayesinde hem işsiz hem de çeşitli nedenlerle işgücü piyasasına katılmayan geniş nüfus kümeleri üretken süreçlerde yer alacak,

gelir elde edecek, vergi ve prim ödeyecektir. Diğer yandan, bu yolla sosyal dışlanmayı ve yoksulluğu pekiştiren etkilerin sonuçları azaltılabilecektir.

Aynı zamanda emeklilikte ve yaşlılıkta insan onuruna yaraşır bir korumanın sağlanması için devlet bütçesinden önemli ve düzenli bir kaynağın aktarılması da gerekmektedir.

Dışlanan Yaşlılar

Türkiye'deki işgücü piyasasına bakıldığında yaşlı işgücünün dışlanmakta olduğu görülmektedir. Bu nedenle, emeklilik yaşının ve prim ödeme gün sayısının artırılması beklenen olumlu sonuçları da doğurmayacaktır. Aksine sorunları artıracaktır. 1990-2004 yılları arasındaki dönem bir başka yönden ele alındığında Türkiye'de yaşlıların işgücü piyasasından dışlandıkları verilere yansımaktadır. 1990 yılında 55-64 yaş aralığındaki nüfusun yüzde 44'ü işgücü piyasasına katılırken, 2004 yılında bu oran yüzde 34'e gerilemiştir. Aynı yaş aralığındaki nüfusun 1990 yılında yüzde 42.7'si istihdam edilirken, 2004 yılında yaşlıların sadece yüzde 33'ü istihdam edilebilmektedir (Tablo-2).

Türkiye'de emeklilik sigortasının çalışanlar bakımından dar kapsamlı olması ve sağlanan koruma düzeyinin düşük olması nedeniyle, 55-64 yaş aralığındaki bu katılım ve istihdam oranlarındaki gerileme 'erken ve kolay emekliliğin' varlığı ile açıklanamaz. Çünkü Türkiye'de kamu emeklilik sigortasının kapsamı dardır ve bu sigortanın yaptığı ödeme düzeyi özellikle işçiler ve serbest çalışanlar bakımından düşüktür. Ayrıca, yaşlıların korunmasına

yönelik sosyal yardım programları da bulunmamaktadır. Bu nedenlerle OECD ülkelerine göre Türkiye'de 55-64 yaş aralığındaki nüfusun işgücü piyasasına katılımındaki ve istihdamındaki azlığı açıklamada sosyal güvenlik sisteminin varlığı bir neden olarak gösterilemez.

İşgücü piyasasındaki yapısal eğilimler ve koşullar sürdüğü sürece, emeklilik yaşının ve prim gün sayısının artırılması, hem işgücü piyasasındaki hem de yaşlılıktaki karşılaşılan güvencesizlikleri güçlendirecektir.

Sonuç

Yasada öngörülen gelecek kuşaklar üzerinde artan prim yükü, uzun süreli prim ödeme karşılığında hak kazanılan düşük emekli aylıkları, kamu emeklilik sisteminin kaldırılması, daraltılması veya zorunlu olmaktan çıkarılmasına yönelik politik tercihleri güçlendirecektir.

Gelecek kuşakların sosyal emeklilik sisteminin sürmesi yönünde verecekleri desteği azaltacaktır. Çünkü sosyal emeklilik sistemi onlar için yüksek oranlı ve uzun süreli prim ödenerek çok ileri yaşlarda düşük düzeyde emeklilik ödemesine hak kazanma anlamına gelecektir. Bu durumda, gelecek 10-15 yıl içerisinde çalışanlar içinde yeni kuşağın ağırlığının artmaya başlamasıyla birlikte örgütlü ve örgütsüz çalışanlar, özellikle vasıflı ve görece ücret geliri yüksek olanlar sosyal emeklilik sisteminin zorunlu niteliğinin terk edilmesi yönündeki görüşlere önem vermeye başlayacaktır. Aynı zamanda, bu çalışan grupları bireysel emeklilik sistemlerinin yaygınlaştırılmasını ve kendilerinin kamu sisteminden çıkarılarak bireysel sisteme katılmalarının sağlanması yönünde istemlere de destek verecektir.

Bu yeni liberal proje yasalaşma sürecini tamamlarsa ve uzun süre yürürlükte kalırsa, Türkiye'de geçmişi yüzyılı bile bulmayan sosyal hakların gelişmesi süreci ve toplumun sosyal birikimleri onarılmaz darbeler alacaktır. Söz konusu yasa emeklilik sisteminin geleceğini güvence altına almakta aksine, gelecekte kamusal bir sosyal emeklilik sisteminin ortadan kalkması için gerekli koşulları hazırlamaktadır. Yeni liberal nitelikli düzenlemelerin gerçekleşmesine bağlı olarak da gelecekte kamu emeklilik sistemi yalnızca düşük gelirli,



yoksul, düzenli işi olmayan eğreti işlerde çalışanları kapsayacak ve sağlanan korumanın düzeyi insan onurunu korumayacaktır. Yaşlılıkta yoksulluk, emeklilik sistemine rağmen yapısal bir unsur olarak varlığını sürdürecektir. Aynı zamanda, toplumsal bütünlükte önemli ölçüde zarar görecektir.

Yeni liberal değerler ve ekonomik politikalar sosyal güvenliğin temel işleyişi olan kuşak içi ve kuşaklararası sosyal dayanışma mekanizmalarını tahrip etmektedir. Dayanışma içinde bulunması gereken kuşaklararası sosyal güvenliğe ve sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin farklı beklentiler ve çıkarlar yaratarak, toplumsal bütünlüğü, sürdürülebilirliği zarara uğratmakta ve kuşaklararası çatışma alanları yaratmaktadır.

Türkiye'nin sahip olduğu çalışma çağındaki nüfusun önemli bir kısmı istihdamın ve işgücü piyasasının dışında bulunmaktadır. Emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısını ısrarlı bir biçimde artırmak yerine, aktif sigortalı/emeklilik dengesinin kurulmasında işgücü piyasasına katılımın artırılmasına koşut olarak, uygun istihdam alanlarının yaratılması önemli bir seçenektir.

Türkiye işgücü piyasasının çok önemli yapısal sorunları bulunmaktadır. Bu sorunların nedeni sosyal güvenlik sistemi değildir. Aksine, işgücü piyasasındaki sorunlar sosyal güvenlik sistemindeki sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. İşgücü piyasasında bulunan istihdamın yetersizliğine ve ücretlerin düşüklüğüne ilişkin sorunların yanında enformelleşme ile eğritişmenin önüne geçilemez niteliği ne olursa olsun yapılacak her türlü sosyal güvenlik reformu başarısız olacaktır. Sosyal güvenliği değiştirerek işgücü piyasasının ve sosyal güvenliğinin sorunlarının çözülemeyeceği anlaşılmıştır.

Özetle, yeni öngörülen düzenlemeler kuşaklararası eşitliğe ve adalete dayanmamaktadır. Hali hazırda var olan sistemin eşitlik ve adalet bakımından sorunlu olan yönlerini ortadan kaldırmadığı gibi, adalete ve eşitliğe ilişkin yeni ve oldukça önemli sorunlar gündeme gelecektir.

Kaynaklar

1. Alessandra Bosco (2000), 'Are National Social Protection Systems under Threat?', European Issues No. 7.
2. EC (2004), The Future of Pension Systems (September-October 2001), Special Eurobarometer 161.
3. Alain Euzeby (2004), 'Social Protection: Values to be

Bu yasa, çalışan grupları bireysel emeklilik sistemlerinin yaygınlaştırılmasını ve kendilerinin kamu sisteminden çıkarılarak bireysel sisteme katımlarının sağlanması yönündeki istemlere destek verecektir. Söz konusu Yasa emeklilik sisteminin geleceğini güvence altına almamakta aksine, gelecekte kamusal bir sosyal emeklilik sisteminin ortadan kalması için gerekli koşulları hazırlamaktadır.

defended!', International Social Security review, Vol.57/2.

4. Tony Fahey vd. (2003), Quality of life in Europe, First European Quality of Life Survey 2003, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

5. Sami Güven (2001), Sosyal Politikanın Temelleri, Ezgi Kitabevi, Bursa.

6. Ali Güzel-Ali Rıza Okur (1996), Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Ya., B.2, İstanbul.

7. Recep Kapar (2006), Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi, Birleşik Metal-İş Ya., İstanbul.

8. Recep Kapar (2004), 'Taslak Metine İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi', Sendikalar Notları, (Eylül).

9. Kallirroi Nicolis (2003), 'Harmony between the generations', Social security in a long life society, 4th International Research Conference on Social Security Antwerp, 5-7 May 2003.

10. OECD (2004), Employment Outlook 2004.

11. Roland Sigg(2005), 'Social security and change: The case for confidence', Developments and trends in social security 2001-2004, Toward newfound confidence, ISSA, Geneva.

12. Johan Verstraeten (2003), 'Welcoming speech', President of ISSA. (www.issa.int/pdf/anvers_03/keynotes_2verstraeten.pdf).

13. Alan C. Walker (2004), 'Lecture on Intergenerational Issues - Balancing Efficiency and Equity', Department of Sociological Studies, University of Sheffield. (<http://www.ips.org.sg/reports/ageing/pub/AlanWalkerLecture2.pdf>). ●