

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Kutlu DANE

DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ VE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Süleyman ULUTÜRK

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2008

İÇİNDEKİLER

TABLOLAR	iv
ŞEKİLLER	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
ÖNSÖZ	viii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: OLGULAR	4
1.1. Devlet Olgusunun Gelişimi ve Kapitalist Devlet	4
1.1.1. Toplumsal Gelişme Sürecinde Devlet ve Sınıfsal Konumu	4
1.1.2. Kapitalist Üretim Sisteminde Devlet	6
1.2. Refah Devleti ve Ortaya Çıkış Koşulları	10
1.2.1. Refah Devletine İlişkin Teorik Yaklaşımlar	18
1.2.2. Refah Devletinin İşleyişi, Sosyal Riskler ve Sosyal Politikalar	26
1.3. Refah Devletinin Dönüşümü	30
BÖLÜM 2: SOSYAL GÜVENLİK	39
2.1. Sosyal Güvenliğin Tanımlanması	39
2.2. İktisat Teorisi İçerisinde Sosyal Güvenlik	41
2.2.1. Politik İktisat Literatüründe Sosyal Güvenlik	42
2.2.1.1. Çoğunluk Oylaması Modelleri	42
2.2.1.2. Veto Gücü Modelleri	44
2.2.1.3. Baskı Grubu Modelleri	45
2.2.2. İktisadi Etkinliği Arttırıcı Bir Unsur Olarak Sosyal Güvenlik	47
2.3. Uygulamada Sosyal Güvenlik	54
2.3.1. Sosyal Güvenliğin Finansman Kaynakları ve Finansman Yöntemleri	54
2.3.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Geliri Yeniden Dağıtıcı Gücü: Beveridge ve Bismarck Tipi Sosyal Güvenlik Sistemleri	61

2.4.	Sosyal Güvenlik Reformu	64
2.4.1.	Sosyal Güvenlik Reformunun Temel Dinamikleri ve Küresel Anlamda Genel Bir Bakış	73
2.4.2.	Ülke Uygulamalarından Örnekler	78
2.4.2.1.	Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Reformu	79
2.4.2.2.	Eski Doğu Bloğu Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Reformu	86
2.4.2.3.	Latin Amerika Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Reformu	88
2.5.	Refah Devletinden Neo Liberal Devlete Geçişte Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü	95
2.5.1.	Sosyal Güvenlik Sistemlerinin İçerisinde Buldukları Sorunlara ve Sosyal Güvenlik Reformunun Kısıtlarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme	97
2.5.2.	Sosyal Güvenlik Reformunun Geneline İlişkin Saptamalar	103
2.5.3.	Reformun Geleceği ve Olası Etkileri	107
BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK		110
3.1.	Sosyal Güvenlik Sisteminin 1923 – 1980 Döneminde Tarihsel Gelişimi	110
3.1.1.	1923 – 1960 Döneminde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler	110
3.1.2.	1960 – 1980 Döneminde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler	112
3.2.	Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve Sorunları	116
3.2.1.	Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Yapısı	117
3.2.2.	Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları	119
3.2.2.1.	Demografik Unsurlardan Kaynaklanan Sorunlar	119
3.2.2.2.	Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısından Kaynaklanan Sorunlar	123
3.3.	Sosyal Güvenlik Sisteminde Neo Liberal Dönüşüm	127
3.3.1.	1980 ve Sonrasında Türkiye'nin İktisat Politikalarında Yaşanan Neo Liberal Dönüşümün Temel Dinamikleri	128
3.3.2.	4447 Sayılı Yasa ile Getirilen Değişiklikler	133
3.3.3.	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Yasası	138
3.4.	Sosyal Güvenlik Sistemindeki Dönüşümün Değerlendirilmesi	143

3.4.1.	Dönüşümün Sosyal Güvenliği Bireysel Güvenliğe Dönüştürmesi	144
3.4.2.	Aktüeryal Denge Fetişizmi	145
3.4.3.	Devletin Düzenleyici Bir Göreve Hazırlanıyor Oluşu	146
3.5.	Geleceğe Yönelik Bazı Çıkarsamalar	147
3.5.1.	Özel Emeklilik Sistemlerinin Yaygınlaştırılması	147
3.5.2.	Dönüşümün Sürmesi	148
	SONUÇ	150
	KAYNAKÇA	153
	ÖZGEÇMİŞ	166

TABLOLAR

Tablo 1.1 Refah Devletlerinin Sınıflandırılması: Değişik Çalışmalar.....	25
Tablo 2.1 Sosyal Güvenliği “Etkinlik Sağlayıcı” Bir Mekanizma Olarak Gören Teoriler.....	48
Tablo 2.2 Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamındaki Kamusal Emeklilik Destek Fonlarının GSYİH İçerisindeki Payları (%)	57
Tablo 2.3 Sosyal Güvenlik Sistemi Dışındaki Kamusal Emeklilik Destek Fonlarının GSYİH İçerisindeki Payları (%)	58
Tablo 2.4 1990 – 2150 Yılları Arasında 60 Yaş Üzeri Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (Ülke Grupları İçerisinde Basit Ortalamalar) (%)	67
Tablo 2.5 OECD Üyesi Ülkelerde Emeklilik Yaşına İlişkin Düzenlemelerin Özeti (Ülke Sayısı)	70
Tablo 2.6 AB Üyesi Bazı Ülkelerde Emeklilik Sistemlerinin Yapısı	81
Tablo 2.7 OECD Ülkelerinde Toplam Nüfus İçerisinde Yaş Gruplarının Payları (%)	98
Tablo 2.8 1993 ve 2003 Yıllarında Küresel İşsizlik Oranları	100
Tablo 2.9 Bazı Ülkelerde İşsizlik Oranlarının Gelişimi (1980 – 2005) (%)	101
Tablo 3.1 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşları Tarafından Kapsanan Nüfus (1000 kişi)	122
Tablo 3.2 Emekli Sandığı ve SSK’da 1970 – 2007 Döneminde Uygulanan Prim Oranları	126

ŞEKİLLER

Şekil 2.1.: Sigorta Mekanizması.....	49
--------------------------------------	----

ÖZET

Sosyal güvenlik alanında tüm dünyada son otuz yıldır süregelen yeniden düzenleme ya da sıklıkla kullanılan adıyla reform çalışmaları, bu tezin konusunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda öncelikle sosyal güvenlik hizmetinin sunucusu olan devletin ve sosyal politikaların analizde ne şekilde ele alınacağı ortaya konulmuştur. Ardından sosyal güvenlik olgusu ele alınmış ve dünyadan çeşitli ülke örnekleri ve Türkiye örneği yardımıyla sözü edilen dönüşüm süreci açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın sonuçları, sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümünün bir reform olarak adlandırılmasının doğru olmadığını, bu dönüşümün etkilerinin sınıfsal anlamda farklılaştığını ortaya koymuştur.

ABSTRACT

TRANSFORMATION OF STATE AND SOCIAL SECURITY REFORM

The rearrangement process or as widely used the reform process of social security systems, which has taken nearly thirty years, is the main subject of this thesis. In this context, states, which are the suppliers of social security benefits and their social policies are analysed first. Then the social security phenomenon is argued out and the transformation process is explained in light of Turkish experience and other experiences. The results show that the transformation process can not be named as a reform process and the impact of this transformation differs between social classes.

ÖNSÖZ

Bu tezin konusunun belirlenmesinden hazırlanmasına kadar her konuda ve her zaman yanımda olan, desteğini hiçbir koşulda benden esirgemeyen Danışman Hocam Yrd. Doç. Dr. Süleyman ULUTÜRK'e, tezi hazırlamakla geçen bu en yoğun ve en zor dönemde büyük bir sabırla bana destek olan Sevgili Eşim Yeşim DANE'ye, yine beni tüm yaşamım boyunca olduğu gibi bu çalışmamda da destekleyen ve cesaretlendiren Annem Nevin DANE ve Babam Turan DANE'ye, bu süreçte paylaşımları ve destekleri ile beni yalnız bırakmayan Prof. Dr. İzzettin ÖNDER'e ve Doç. Dr. Zeliha GÖKER'e, asistan arkadaşlarım Servet AKYOL, Mesut SERT, Mehmet YALÇINKAYA, Servet YILDIRIM, Murat İÇMEN ve İclal DAĞLIOĞLU'na, Bölümümüz Sekreteri Şerife GÜLCÜ'ye en derin teşekkürlerimi sunuyorum.

Ayrıca tezin hazırlanmasında maddi destek aldığım, Akdeniz Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Yönetim Birimi'ne de sonsuz teşekkürlerimi sunmak istiyorum.

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı, sosyal güvenlik sistemlerinde son dönemde küresel ölçekte gerçekleştirilen düzenlemelerin temel dinamiklerini ortaya koymak ve buradan hareketle Türkiye’de “sosyal güvenlik reformu” adı altında uygulamaya konulan düzenlemeleri anlamaya ve açıklamaya çalışmaktır. Bu analizlerin genel çerçevesi ise, kapitalist devletin sınıfsal konumu ve kapitalist devletin merkezde refah devleti, çevrede ise kalkınmacı devlet modelinden, neo liberal devlete dönüştüğü günümüzde sosyal politikaların yeni biçim ve fonksiyonları tarafından şekillenmektedir.

Sosyal güvenlik, refah devleti uygulamalarında kurumsallaşmış olan sosyal politikanın en önemli araçlarından biridir. Her ne kadar ilk uygulaması 1800’lü yılların sonunda Bismarck Almanya’sında görülsede, bir “hak” olarak sosyal güvenlik İkinci Dünya Savaşı sonrasında merkez ülkelerdeki refah devleti uygulamalarında şekillenmiştir. Çevre ülkelerde ise merkezdeki refah devletinin bir yansıması olan kalkınmacı devlet modeli, yine merkez ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinin benzerlerini oluşturmuş ve bireylere belirli ölçüde sosyal koruma sağlamıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında merkez ve çevre ülkelerde kapitalist devletin politikalarında önemli bir dönüşüm yaşanmış, bu dönemde geniş kabul gören Keynesyen görüşün ortaya koyduğu müdahaleci devlet anlayışı ve sınıf mücadelelerinin hızlanmasıyla beraber, sosyal politikaların niteliksel ve niceliksel olarak geliştiği bir sürece girilmiştir. Bu süreçte kapitalist devletin işçi sınıfı üzerinde önemli etkileri olan sosyal politika uygulamaları sonucunda bu sınıfın refahında önemli gelişmeler olduğu gözlemlenmektedir. İşte bu yapı, kapitalist devletin sınıfsal konumunun bulanıklaşmasına yol açmıştır. Oysa kapitalist devlet de kendinden önceki süreçlerde devletin üstlendiği rolün bir benzerini üstlenmiş ve mülk sahibi sınıfın toplumsal artık değeri alması sürecini güvence altına almıştır. Dolayısıyla kapitalist devletin sınıfsal konumunun toplumsal gelişim süreci içerisinde ele alınması, bunun bir alt türü olarak refah devletinin yapısını ve 1970’lerde kapitalist devletin yaşadığı dönüşümü anlamayı kolaylaştıracaktır. Dolayısıyla, çalışmanın birinci bölümü, ikinci ve üçüncü bölümlerdeki analizlere temel oluşturması açısından “devlet” olgusuna ilişkin bir yaklaşım sunmaktadır. Bu bölümde öncelikle toplumsal gelişim sürecinde devletin rolü ortaya konulacak, daha sonra kapitalist devletin dönüşümü, refah devleti modelinin terk edilmesi anlamında ele alınacaktır.

Sosyal güvenlik, kapitalist devletin sosyal fonksiyonlarının en gelişmişidir. Hem sosyal yardımlar hem de sosyal sigortalar, ülkelerin milli gelirlerine oran olarak oldukça

büyük boyutlara yükselmiş, sosyal güvenlik sistemleri zaman içerisinde gelişerek, artan sayıda sosyal riskleri kapsam içerisine almışlardır. Bu gelişmişlik, sosyal güvenlik olgusunun iktisat literatüründe çok sayıda çalışmayla ele alınmasına yol açmış, bu kavramı iktisat literatürünün popüler konuları arasına sokmuştur. Bununla birlikte sosyal güvenliğe ilişkin çalışmalar bu olguyu oldukça farklı şekillerde ele almaktadırlar. Aynı farklılık uygulamada da görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri, özellikle finansman yapıları ve geliri yeniden dağıtma güçleri anlamında birbirlerinden farklılaşmışlardır. Çalışmanın ikinci bölümü, öncelikli olarak sosyal güvenlik olgusunun kurumsal ve bilimsel tanımlarını ortaya koymakta, ardından uygulamada sosyal güvenlik sistemlerinin finansman şekillerinin neler olduğuna odaklanmakta, ayrıca sosyal güvenliğin “gelirin yeniden dağıtımı” perspektifinden farklı türlerini ele almaktadır.

İkinci bölümde ele alınan bir diğer konu, sosyal güvenlik sistemlerinin 1980 sonrasında başlayan, 1990’larla beraber hızlanan dönüşümüdür. Nüfusun yaşlanması ve politik yozlaşma gibi pek çok nedene dayandırılan bu dönüşümün en önemli özelliği, ülke uygulamalarının farklı şekiller alabilmelerine karşın, hepsinin tek bir genel doğrultusu olmasıdır: Kamu kesiminin rolünün azaltılması. Sosyal güvenlik sistemleri tarafından sağlanan ve toplumsal bir olgu olarak algılanan “korunma hakkı” yerini “bireysel tasarruflara” bırakmaktadır. Sosyal güvenliği bireysel güvenliğe, bunu da salt bir birikim mekanizmasına indirgeyen bu anlayışın teorik altyapısını ve uygulamaya ilişkin yol haritasını başta Dünya Bankası ve IMF olmak üzere uluslararası kuruluşlar çizmektedir. İkinci bölüm, sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşümüne ilişkin bu olguları, sosyal güvenlik reformunun en yoğun yaşandığı üç bölgedeki süreçlerin yardımıyla incelemektedir: Avrupa Birliği, Eski Doğu Bloğu ve Latin Amerika.

Küresel boyutlarda yaşanan bu dönüşüm rüzgârı 1990’ların ortalarından itibaren Türkiye’yi de etkilemiştir. Tarihsel perspektiften bakıldığında sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması sürecinde işçi sınıfının baskısı, Avrupa ile kıyaslandığında daha düşük düzeydedir. Bununla birlikte, 1960 sonrasında sosyalist mücadelenin ve sendikal yapının güçlenmesi sonucunda işçi sınıfının belirli hakları elde ettiği ortadadır. Özellikle 1960–1980 döneminde sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler yaşandığı ve sosyal politikaların daha kurumsal ve bütünlüklü bir hal aldığı görülmektedir. 1980 yılı ise Türkiye’nin iktisat politikaları açısından bir dönüm noktası olmuştur. 1970’lerin sonlarına doğru Türkiye burjuvazisinin içine girdiği bunalım, 1980 yılında askeri bir darbe ve bu darbenin iktisat alanında yarattığı zora dayalı bir dönüşümle aşılmıştır. Bu dönüşümün ana karakteri neo liberalizmdir.

1990'lara kadar sosyal güvenlik sisteminin neo liberal görüş ekseninde yeniden yapılandırılmasının tam anlamıyla gerçekleşmediği, örneğin emeklilik yaşının yükseltilmesi ve sosyal yardımların düşürülmesine yönelik girişimlerin anayasa mahkemesi tarafından engellendiği veya uygulamaya konulduktan sonra geri çekildiği görülmüştür. Ancak 1990'larla beraber, sermaye birikiminin tekrar sorunlu bir hal alması sonucunda sosyal güvenlik sisteminde bazı düzenlemelerin yapılması tekrar gündeme gelmiştir. Sonuçta 1990'ların sonunda Dünya Bankası ve IMF desteğiyle başlayan dönüşüm girişimi, 2008 yılında Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'nın uygulamaya konulmasıyla sürmektedir. Üçüncü bölüm, bu süreci öncelikle tarihsel bir açıdan sosyal güvenlik sisteminin gelişimini açıklayarak, daha sonra da son dönemde gerçekleştirilen düzenlemeleri inceleyerek ortaya koymaktadır.

Sonuç kısmında ise devletin dönüşümü, dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması ve Türkiye örneği ışığında bazı sonuçlara varılmaktadır.

BÖLÜM 1: OLGULAR

1.1. Devlet Olgusunun Gelişimi ve Kapitalist Devlet

Modern kapitalist toplumların üretim ilişkilerinin ve kurumlarının analizi, ilk insan topluluklarının ortaya çıkışından günümüze kadar uzanan insanlık tarihinin, “üretim ilişkileri” perspektifinden incelenmesi ile mümkün olabilir. Bu analiz, kaçınılmaz olarak “devlet olgusunun toplumsal gelişim üzerinde önemli etkileri olduğu” sonucunu ortaya çıkaracaktır. Aynı şekilde toplumsal gelişimin düzeyi ve yönünün de devlet üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Şüphesiz ki bu iki yönlü etkileşim sadece ekonomik boyutta değildir. Diğer yandan, toplumsal gelişme sürecinde devlet olgusunun önce “ortaya çıktığı”, daha sonra “yeni roller üstlendiği”, ancak sınıfsal konumunu koruduğu görülmektedir. Devletin sınıfsal konumu; toplumsal gelişmenin her aşamasında üretimin ve dağılımın yapısı, ekonomik ve siyasi gücü elinde bulunduran sınıfların özellikleri, diğer toplumsal sınıfların baskı gücü vb etkenlere göre belirlenmektedir. Bu konumun analizi, ilerleyen bölümlerde ele alınacak sosyal politika, sosyal refah devleti, sosyal güvenlik³² ve sosyal güvenlik reformu gibi konuların sınıf temelli olarak değerlendirilmesi noktasında önemlidir. Yine bu analiz, devletin ne gibi bir sosyal süreç sonrasında ortaya çıktığını açıklamakla mümkündür.

1.1.1. Toplumsal Gelişme Sürecinde Devlet ve Sınıfsal Konumu

Doğal kaynaklar üzerinde denetimi olmayan ya da çok sınırlı bir denetimi olan ilk insan toplulukları, aşırı yoksulluk koşullarında yaşamışlar ve o dönem için henüz genişletemedikleri bir kaynak kısıtı ile karşı karşıya kalmışlardır (North ve Thomas, 1977, s. 229). “İlkel komünal topluluklar” olarak adlandırılan bu topluluklardaki örgütlenme biçimi, hayatta kalmaya yöneliktir ve topluluk üyesi her bireyin çalışması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu topluluklardaki yaşam koşullarının değişmesi için neolitik devrimi³³ (M.Ö. 15.000’ler) beklemek gerekmiştir. Neolitik devrim sonucunda, insan toplulukları doğayı kontrol edebilme yeteneğini kazanmış, tarımsal üretim başlamış ve bunun sonucunda ilk

³² İkinci bölümde yeniden ele alınacağı üzere, sosyal güvenlik kavramı ABD literatüründe “emeklilik sigortası” anlamında kullanılmaktadır. Dünyada da ağırlıklı olarak ABD’deki yaklaşım benimsenmiş görülmektedir. Gerek sosyal sigortalar ve sosyal yardımlara ilişkin teorik çalışmalarda, gerek sosyal güvenlik reformuna ilişkin çalışmalarda “emeklilik” konusu ön plana çıkmakta, sağlık sigortası genellikle sağlık ekonomisi alanında incelenmekte, diğer sigorta dalları ise ayrıca ele alınmaktadır. Burada da benzer bir yaklaşım geliştirilerek sosyal güvenliğe ve sosyal güvenlik reformuna ilişkin teorik açıklamalar ağırlıklı olarak emeklilik sigortası ekseninde ele alınacaktır.

³³ Avcılık ve toplayıcılık toplumundan tarım ve stok biriktirmeye dayalı topluma geçiş anlamına gelen neolitik devrim, modern kapitalizmle ilişkilendirilecek biçimde ilk kez Vere Gordon Childe (1942) tarafından ele alınmıştır. Childe’a göre neolitik devrim, modern kapitalizmin gelişiminde “endüstri devrimi” kadar önemli bir dönüşümdür (Faulkner, 2007).

yiyecek stokları oluşmuştur. Bu süreçte, önceleri sadece hayatta kalma amacına yönelik olan sosyal üretimin iki parçaya ayrıldığı görülmektedir: (1) Üreticilerin yaşaması için “gerekli olan ürün”, (2) Üreticiler tarafından yaratılan ve mülk sahiplerince el konulan “sosyal fazlalık.” Bu fazlalık sayesinde, topluluğun fertlerinin bir kısmı, yiyecek bulma dışındaki uğraşlar için de zaman bulma olanağını elde etmiştir. Böylece toplumdaki ilk uzmanlaşma ortaya çıkmıştır. Devlet bir anlamda bu uzmanlaşmaların sonucu ve tamamlayıcısıdır. Aynı uzmanlaşma, “sınıflı toplumların” oluşmasına da ortam hazırlamıştır. Sosyal fazlalığın varlığı, toplumdaki bazı bireylerin üretime katılmadan yaşayabilmesine olanak tanımıştır. Sınıflı toplumun oluşumu, ironik bir biçimde hem “sosyal eşitsizliğin” hem de “toplumsal gelişimin” kaynağını oluşturmuştur. Sosyal üretime katılmak zorunda olmayan bireylerin elde ettiği boş zaman, bilimsel ve kültürel gelişmenin de önünü açmıştır. Ancak bu ilerlemenin sonucu olan “kafa emeğinin kol emeğinden ayrılması” ve “özel mülkiyetin ortaya çıkması” süreçleri, sosyal adaletsizliğin de kaynağını oluşturmuştur (Mandel, 1999, s. 21–24).

Devlet, bir yandan sosyal artık ürünün ortaya çıkması ve buna bağlı olarak toplumdaki bazı bireylerin yönetim ve birikim işlerinde uzmanlaşmaya başlaması sürecinin, diğer yandan ise topluluğu oluşturan diğer bireylerin siyasi, askeri vs faaliyetlerden dışlanması sürecinin ürünüdür. Bu dışlanmanın oluşması ve garanti altına alınmasında silahlanmanın-ordunun büyük rolü bulunmaktadır. Silahlı bireyler, emekçilerin ürünlerinin bir kısmını üretime katılmayan bireylere vermeleri için zorlayıcı bir güç olmuştur. Bu süreç günümüz kapitalist toplumuna varana dek gelişmiş, emekçi sınıfların silahlanmaları yasaklanmıştır. Bu baskı unsuru, devletin toplumun üyeleri arasındaki bir uzlaşmanın sonucu olmadığını göstermektedir. Devlet, mülk sahibi sınıfların, çalışan ve üreten emekçilerin elindeki ürünün bir kısmını almasına olanak sağlarken, kendisini oluşturan bireylerin de bu transferden pay almalarını meşru kılmaktadır. Toplumsal gelişim sürecinde sosyal artık ürünün gelişmesi, bu fazlalıktan üretmeyen sınıfların aldığı payı ve dolayısıyla devlet aygıtının üyelerinin aldığı payı da arttırmıştır. Böylelikle devletin gelişimi toplumsal gelişim ile paralel olmuştur. Ancak devletin varlığı ve bu varlığın sürdürülebilirliği sadece silahlı gücün varlığına dayandırılmamaktadır. Çünkü sürekli baskı mekanizmasının işletildiği toplumlarda, sürekli bir bunalım ve savaş ortamı olacaktır. Oysa özellikle günümüz toplumları için aynı şey ileri sürülemez. Dolayısıyla toplumsal gelişimin hangi aşamasında olursa olsun, her toplumda sömürünün hoş görülmesi için ikinci bir olguya daha gereksinim duyulmaktadır: İdeoloji. Bu unsur, sosyal artık ürünün üretime katılmayan bir azınlık tarafından el konulmasının meşru bir durum olduğuna, üreten sınıfları inandırma görevini yerine getirir. Sosyal artık ürünü ele geçiren azınlık tarafından finanse edilen ideoloji

üreticileri³⁴, insanların belirli düşünce kalıplarını benimsemelerini sağlayarak, sömürüyü meşrulaştırmaktadır. Bu nedenle sınıflı toplumlarda toplumun geneline egemen olan ideoloji, o toplumda egemen sınıfın ideolojisi olmaktadır (Mandel, 1999, s. 29–33).

Sonuçta, devletin varlığı sınıfsaldır ve devlet olgusu tarihin hiçbir döneminde üretimi gerçekleştiren emekçi sınıfların aracı olmamıştır. Bunun yerine devlet, toplumsal gelişimin her aşamasında mülk sahibi sınıfların egemenliğinin bir aracı olmuştur. Tarih, üretici sınıfların sosyal artık ürünü üretici olmayan sınıflarla paylaşmamak için verdikleri mücadelelere de tanık olmuştur. Bununla birlikte, Spartaküs önderliğindeki Romalı kölelerin isyanından³⁵, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) deneyimine³⁶ kadar pek çok girişim şu ya da bu şekilde başarısızlıkla sonuçlanmıştır³⁷.

1.1.2. Kapitalist Üretim Sisteminde Devlet

Üretim araçlarına toplumdaki ayrı bir sınıfın sahip olduğu sistem olan kapitalizmde iki temel toplumsal sınıfın varlığı söz konusudur. Bunların ilki, üretimi yapan, ancak ürettiği metallerin (mübadele süreci dışında) sahibi olamayan işçi sınıfıdır³⁸. Diğeri ise kendi üretmediği halde mülkiyet ilişkileri yoluyla işçi sınıfının üretken faaliyetinden kaynaklanan artık değere sahip olan kapitalist sınıftır. Kapitalizm de kendinden önceki evreler³⁹ gibi sınıfsal bir sömürü mekanizması barındırmaktadır. Bununla birlikte kapitalizmde sömürü zora

³⁴ İdeoloji üreticileri Orta Çağ'da kiliseler, günümüzde ise büyük medya tekelleri ve sermaye yanlılarının oluşturduğu kurumlardır.

³⁵ Spartaküs adlı kölenin önderliğinde başlayan köle ayaklanmasının tarihi M.Ö. 73 olarak bilinmektedir. Spartaküs ve çevresindeki köleler Roma ordularını defalarca yenilgiye uğratmış, ancak daha sonra yenilerek esir düşmüşler ve öldürülmüşlerdir. (<http://en.wikipedia.org/wiki/Spartacus>)

³⁶ SSCB, 1917 Ekim Devrimi sonucunda Çarlık Rusya'nın ortadan kaldırılması sonucunda kurulmuş olan devlettir. Ekim devriminde Çarlığın, köylü sınıfının desteğini alan bir sosyalist işçi sınıfı devrimi ile ortadan kaldırılmış olmasına karşın, SSCB hiçbir zaman sosyalist bir yapıya sahip olamamıştır. Bunun yerine çıkarları işçi sınıfının çıkarlarından farklılaşan bir "bürokrat" zümresi yönetiminde baskın olmuştur. SSCB'de Ekim Devrimi sonrasında yaşanan "bürokratik yozlaşma" ile ilgili ayrıntılı bilgi ve tartışmalar için bkz: (Mandel ve Harman, 1994) ve (Turan, 2001)

³⁷ Spartaküs ve arkadaşlarının başarısızlığı, Roma iktidarına başkaldırırken, bu iktidarın yerine yeni bir iktidarı koymayı tasarlamamış oluşları ve sonuçta askeri bir yenilgi yaşamalarından kaynaklanırken, SSCB örneğinde bürokrasinin işçi iktidarının önüne geçmesi, devlet aygıtının yönetiminin yine üreten sınıfın eline geçmemesine neden olmuştur.

³⁸ "İşçi" kavramı, bu çalışmada aksi belirtilmedikçe üretim araçlarına sahip olmadığı için emeğini satarak geçimini sağlamak zorunda olan sınıf, yani proletarya anlamında kullanılmaktadır. Bu tanım sadece endüstri işçilerini değil, hizmet sektöründe çalışanları ve kamu emekçilerinin de içinde bulunduğu çok geniş bir sınıfı tanımlamaktadır.

³⁹ Marx, "Alman İdeolojisi" aldı eserinde Avrupa tarihine dayalı olarak bu evreleri; (sınıfsal bir sömürü mekanizmasının yer almadığı ilkel komünal toplumu takiben) köleliğe dayalı klasik çağ ve feodal çağ olarak sıralamıştır. Ancak toplumsal gelişme evreleri bu kadar net çizgilerle birbirini takip etmemektedir. Bu sabit seri inancı Marx'ın da ilerleyen dönem yazılarında reddedilmektedir (Kiernan, 2005, s. 255). Köleci sistem, üretim araçları ve köleler üzerindeki özel mülkiyete dayanmıştır. Feodal sistem ise feodal beylerin toprak üzerindeki özel mülkiyetine ve kölelikten görece olarak farklı bir biçimde toprağa bağlı köylüler üzerindeki özel mülkiyete dayanmıştır.

dayalı olarak değil, özgür emekçilerin emeklerini bir sözleşme dâhilinde kapitalistlere satması ile olmaktadır. Ancak kapitalizmde hâkim sınıf olan burjuvazinin, her ne kadar sömürüyü zora dayandırmıyor olsa da, devlet aygıtına ihtiyaç duyduğu bir gerçektir. Bu nedendir ki burjuvazi, tarihsel anlamda egemen konumunu kazandığı dönemde (kendinden önceki) mutlakiyetçi devlet aygıtını kendine mal etmiştir (Mandel, 1992, s. 201).

Kapitalist devletin sınıfsal konumunun önemi, devletin iktisadi süreçlerdeki rolü ortaya konulduğunda daha iyi anlaşılabilir. Bu anlamda, devlet iktidarının bazı unsurlarından bahsedilmesi yerinde olacaktır; egemenlik, yargı kurallarını belirleme, vergileme ve silah gücünü tekeline alma. Devlet iktidarının ilk ve temel unsuru, kendi topraklarında egemenliğe sahip bulunmasıdır. Her devletin kendi sınırları içinde para, sermaye ve emek gücü gibi unsurlar üzerinde egemenliği bulunmaktadır. Devlet toplumsal işbölümünün işleyişini bu yolla belirleyebilmektedir. Örneğin, içindeki üreticinin küresel rekabet gücünü korumak için ülke sınırlarında kısıtlamalar getirebilmektedir. Devlet iktidarının bir diğer unsuru, devletlerin egemenlik alanlarında toplumsal ilişkilerin hangi yargı kurallarına göre gerçekleşeceğini belirleme hakkıdır. Bu, devletin “üretim ilişkilerini düzenleyen kuralları belirleme hakkı” olarak anlaşılmaktadır. Emek gücü üzerindeki düzenlemeler de bunun önemli bir grubudur. Ücret düzenlemeleri, emek gücünün hareketliliği üzerine engeller, işçi isyanlarının bastırılması vs bu anlamda sayılabilir. “Vergileme yetkisi”, devlet iktidarının bir diğer unsurudur. Vergileme, kapitalist sistemden önce de var olmasına karşılık, kapitalist sistemde bir takım değişikliklere uğramıştır. Öncelikle vergiler düzenli hale getirilmiştir, ayrıca vergi yoluyla devletin elinde biriken kaynaklar yine sermaye birikimini arttıracak biçimde sisteme geri verilebilmektedir. Vergileme aynı zamanda piyasanın yarattığı kutuplaşmayı derinleştirici bir işleve de sahiptir.⁴⁰ Devletin burada sayılacak son unsuru ise, “silahlı gücü tekeline alması yetkisidir”. Silahlanma tekeli, daha çok iç sermayenin dış sermayeye karşı korunması amacını taşımaktadır. Ülke içindeki emek gücünün silah gücü ile denetim altına alınması ise aslında devletin zayıflığının göstergesi olarak nitelendirilmektedir. Güçlü kapitalist ülkeler genellikle bu kontrol mekanizması için başka formüller bulmuşlardır. Sonuçta devlet iktidarının ele geçirilmesi, sermaye birikiminin devamı açısından yaşamsal bir önem taşımaktadır (Wallerstein, 1996, s. 40–48).

⁴⁰ Vergilerin toplumda piyasanın yarattığı kutuplaşmayı derinleştirmesi üç şekilde olmaktadır; (1) vergilerin sübvansiyonlar şeklinde kapitalistlere geri verilmesi, (2) kamu fonundan yapılan hırsızlıklar için uygun halde bulunan bazı vergi türleri vasıtası ile özel birikime katkıda bulunulması, (3) karların bireyselleştirilmesine karşılık risklerin toplumsallaştırılması, örneğin iflasların mali çalkantılardan korkularak devlet tarafından engellenmesi. (Wallerstein, 1996, s. 45 – 46)

Kapitalist devlet, hâkim sınıf olan kapitalist sınıfın doğrudan bir aracı olarak görülmektedir. Bununla birlikte kapitalist devlet sadece dolaysız bir baskı aracı olarak düşünülemez. Kapitalist devletin varlığının devamı, kendisini sadece hizmetinde olduğu kapitalist sınıf açısından değil, aynı zamanda diğer toplumsal sınıflar ve gruplar açısından da meşrulaştırmasına bağlıdır. Bu meşruiyet arayışı, kapitalist devletin sosyal yönünü işaret etmektedir. Sadece zora dayanan yöntemlerle, kapitalist toplumun sınıfsal yapısının içerdiği çelişkiler sürdürülebilir değildir. Bunun en önemli nedeni, işçi sınıfının aynı zamanda kapitalistin ürettiği “metaların” büyük bölümünü tüketecek sınıf olmasıdır. Diğer yandan işçi sınıfının endüstrileşme süreciyle paralel olarak, işçi partileri ve sendikalarda örgütlü hale gelmesi, bu sınıfın da önemli bir toplumsal baskı unsuru olması sonucunu doğurmuştur.

Devlet olgusu hakkında literatürde çok sayıda farklı görüş yer almaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, devlet olgusuna ilişkin ayrıntılı bir analiz bu çalışmanın kapsamını aşacaktır. Ancak, farklı yaklaşımların devlet olgusunu ne şekilde ele aldığına anlaşılması ve baştan beri vurgulanmaya çalışılan devlete ilişkin Marksist argümanların içeriğinin sunulması için bu görüşlere de kısaca değinilecektir.

Ortodoks iktisat anlayışında devlet, ekonomiden bağımsız bir olgu olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla devlet analizleri de ekonomiye kamu müdahalesinin gerekli olup olmadığından öteye gidememektedir (Yılmaz, 2002, s. 10). Bu yaklaşımların tamamında yaratılan bir piyasa-devlet karşıtlığı ekseninde, ekonomik alanla siyasi alanın birbirinden ayrıldığı, ekonomik alana (piyasaya) kamu müdahalelerinin de piyasayı bozucu birer siyasi müdahale düzeyine indirildiği görülmektedir.

Libertaryen bakış açısına göre devlet, topluma müdahale etme düzeyi ile toplumdan aldıkları arasında doğru orantı olan, piyasa işleyişinin ve dolayısıyla özgürlüklerin mantığına aykırı bir “habistir”. Dolayısıyla ekonomik alandaki rolü de minimize edilmelidir. Liberteryenlerin devlet hakkındaki görüşleri, aşağıda açıklanacak olan refah devleti ile ilgili görüşleriyle paraleldir. “Doğal haklar” liberteryenleri devlet olgusuna ahlaki temelde karşı çıkmaktayken, ampirik liberteryenler piyasaların işleyişinin bozulması durumunda özgürlüklerin kısıtlanacağı noktasında karşı çıkmaktadırlar. Liberaller⁴¹ ise piyasa başarısızlıklarından yola çıkarak devletin bu başarısızlıklarla mücadele açısından önemli bir araç olduğunu savunmaktadırlar. Bu yaklaşıma göre piyasa mekanizması ile kamu

⁴¹ Burada liberal kavramı, batı literatüründe kullanıldığı şekliyle, Keynesyen yaklaşım ekseninde, piyasa başarısızlıklarından yola çıkarak kamu müdahalelerine, planlamaya vb sıcak bakan yaklaşım olarak kullanılmaktadır.

müdahalesinin bir bileşimi etkinlik ve adaletin en yüksek düzeye çıkarılmasına yardımcı olacaktır (Barr, 1993, s. 44–46).

Liberteryenler ve liberaller, devleti toplumu oluşturan sınıflarla bağlantılı bir olgu olarak ele almamaktadır. Bu iki görüş içerisinde sayılabilecek çok sayıda argüman devleti ya piyasa eksenli bir bakış açısıyla ve bir piyasa – devlet karşıtlığı yaratarak sunarken, diğer bir dizi argüman da piyasanın yarattığı her türlü soruna karşı önerilen bir çare olarak ileri sürmektedir (Ercan ve Savran, 2007). Bu yaklaşımlardan farklı olarak Marksist yaklaşım, devleti sınıfsal konumu içerisinde ele almaktadır. Marksist yaklaşıma göre devletin işlevi sınıf egemenliğini ve savunusunu sürdürmektir (Miliband, 2005, s. 131).

Klasik Marksizm’de⁴² kapsamlı bir devlet analizi bulunmamaktadır. Bununla birlikte klasik Marksist metinlerden devlete ilişkin farklı kullanımları çıkarmak mümkün olabilmektedir⁴³ (Yılmaz, 2002, s. 14 – 27). Klasik Marksist metinlerde günümüze en yakın ve devlet tartışmalarında belki de en önemli katkı Gramsci’den gelmiştir. Gramsci’nin “hegemonya” kuramı⁴⁴, günümüzde de halen tartışılmakta ve önemli bir kabul görmektedir. Bu kuram, yönetici sınıfın iktidarının sadece zora dayanmadığını, aynı zamanda rızaya da dayalı olduğunu açıklaması bakımından önemlidir (Miliband, 2005, s. 134). Diğer yandan 1930 – 1960 arası dönemde Stalinizmin etkisiyle “gelişme evrelerine katı bağlılığın bir sonucu olarak “tekelci devlet kapitalizmi”⁴⁵ teorisi ortaya atılmıştır. Marksist literatürde devlet tartışmalarının tekrar canlanması ise 1960’lardan sonra gerçekleşmiştir. Bu dönemde, devleti kapitalist sınıfın bir “aracı” olarak değerlendiren “araççı yaklaşım” ve bu yaklaşımdan farklı olarak devlet politikalarının kapitalist sistemin zorlamaları tarafından nasıl belirlendiğini açıklamaya çalışan “yapısalcı yaklaşım” iki önemli Marksist devlet teorisi olmuşlardır (Yılmaz, 2002, s. 34–70).

⁴² Klasik Marksizm, Marx, Engels, Lenin, Trotsky ve Gramsci gibi yazarları tanımlamaktadır.

⁴³ Bu metinlerde devlet zaman zaman parazit bir kurum, bir zümrenin yönetimi, sınıf egemenliği aracı vb şekillerde ele alınmıştır.

⁴⁴ Hegemonya kuramına göre bir sınıf gücü olarak devlet, sınıf egemenliğinin sağlanmasında iki farklı araç kullanmaktadır; (1) güç, (2) hegemonya. Bunlardan güç, devletin kitleleri üretim biçiminin gereksinimlerine uydurmada kullandığı zor aygıtlardır. Hegemonya ise ezilen sınıfların sisteme uyumunun hâkim sınıf tarafından kullanılan ahlaki, politik ve entelektüel önderlik yoluyla sağlanması, ezilenlerin sisteme aktif rızasının sağlanmasıdır (Yılmaz, 2006, s. 3).

⁴⁵ Bu teoriye göre her toplum sırasıyla belirli aşamalardan (ilkel komünizm, kölecilik, feodalizm, ticari kapitalizm, rekabetçi endüstri kapitalizmi, tekelci kapitalizm, tekelci devlet kapitalizmi ve sosyalizm) geçecektir ve her aşamada devlet aygıtı farklı bir rol üstlenecektir. Kapitalizmin tekelci döneminde de tekelci sermaye, sadece işçi sınıfına karşı değil, burjuvazinin diğer kesimlerine karşı da devletle bir ittifak kurmaktadır. Tekelci devlet kapitalizmi yaklaşımı, Klasik Marksizm’in devlet yorumundan büyük bir kopuşu ifade etmektedir (Yılmaz, 2006, s. 34 – 35).

Kapitalist devletin doğasına ilişkin tartışmaların hızlanmasını sağlayan süreç, özellikle 1929 bunalımını takip eden dönemde kapitalist devletin yeni bir evreye girmesi süreci ile paraleldir. Bu anlamda, kapitalist devletin sınıfsal doğasının analizi, refah devletinin gelişim sürecinin ve temel dinamiklerinin analizi ile paraleldir. İzleyen bölümlerde, kurumsal olarak refah devletinin oluşumu ile sonuçlanan süreç açıklanacak, ardından refah devletinin analizine ilişkin teorik çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

1.2. Refah Devleti ve Ortaya Çıkış Koşulları

Kapitalist devlet, İkinci Dünya Savaşı sonrasında büyük bir dönüşüme uğramış, bu dönüşüm kapitalist devletin yapısı ile ilgili tartışmaları da alevlendirmiştir. Düşünsel ve pratik düzlemde laissez-faire kapitalizmi ile sosyalizm arasına, en önemli amacı tam istihdamın sağlanması olan ve planlı ekonomi olarak anılan üçüncü bir sistem yerleşmiştir (Radomysler, 1972, s. 81). Bu süreçte kapitalist devletin uğradığı dönüşüm, onun sınıfsal konumunun bulanıklaşmasına yol açmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle merkez ülkelerde⁴⁶ kapitalist devletlerin sosyal fonksiyonlarında hiç de azımsanmayacak bir genişleme yaşanmıştır. Diğer yandan aynı dönemde iktisadi ve sosyal kalkınma konusunda da kapitalist devletin önemli roller üstlendiği görülmektedir. Merkez ülkelerde başlayan bu süreç, buradan hareketle çevreyi oluşturan ülkelerde de devletin kalkınmacı ve sosyal yönünü giderek geliştirmiştir. Ancak refah devleti kavramı gelişmiş batı kapitalizmini yaşayan batı Avrupa ve kuzey Amerika ülkelerine özgü bir kavramdır. Çevre ülkelerin refah uygulamaları tam anlamıyla bir refah devletinden çok kalkınmacı devlet anlayışına dayalı olarak evrilmiştir.

“Refah devleti” (etat-providence) sözcüğü⁴⁷ ilk kez İkinci İmparatorluk dönemi Fransa’ında hem aşırı devletçiliğe hem de aşırı bireyciliğe karşı çıkan liberal düşünürlerce kullanılmıştır. Almanya’da 1870’lerde kürsü sosyalistleri tarafından wohlfahrstaat (refah devleti) sözcüğünün kullanıldığı, Bismarck’ın reformları için de sozialstaat (sosyal devlet) kavramının kullanıldığı bilinmektedir. Türkçeye geçen haliyle “welfare state” (refah devleti) şeklindeki kullanım ise ancak 1940’larda ortaya çıkmıştır (Rosanvallon, 2004, s. 119).

⁴⁶ Merkez ülke – çevre ülke ayrımı neo Marksist eksenli “dünya sistemi” teorilerinin dayandığı bir ayrımdır. Buna göre, dünya merkez ve çevre ile bunların arasında belirlenmiş yarı çevre ülkelerden oluşmaktadır. Merkez ülkeler dünya sistemine yüksek teknoloji ile ürünler üreterek, çevre ülkeler ise merkez ülkelere hammadde sağlayarak uyum sağlamaktadırlar. Örneğin, ABD ve Avrupa Birliği ülkeleri merkez ülkeler kategorisinde, Orta Doğu, Güneydoğu Asya ülkeleri çevre ülkeler kategorisinde değerlendirilebilir. Bazı gelişmekte olan ülkeler ise merkeze yakınlıkları dolayısıyla yarı çevre olarak anılmaktadır. Brezilya, bazı Doğu Avrupa ülkeleri de bu gruba örnek olarak sayılabilir. Merkez – çevre ayrımı Immanuel Wallerstein, Samir Amin ve Andre Gunder Frank gibi yazarlarca sıklıkla kullanılmaktadır.

⁴⁷ Etat-providence sözcüğü, korumacı devlet anlamına gelmektedir ve buradaki “korumacı” sözcüğünün Fransızca’da tanrısal bir niteliğe işaret ettiği bilinmektedir (Savran, 1988, s. 51).

Diğer yandan kapitalist devlet, refah devleti olarak adlandırılmadığı/refah devleti olarak olgunlaşmadığı dönemlerde de piyasa mekanizmasında çeşitli fonksiyonlar üstlenmiştir. Dolayısıyla refah devletinin ayırt edici özelliği devletin ekonomik hayata daha fazla müdahale etmesi değil, bu müdahalenin şekillerinin ve ardında yatan anlayışın farklılaşmasıdır. Refah devleti öncesinde devletin ekonomiye müdahaleleri yoğunluklu olarak ekonominin arz yanına ilişkin iken, refah devleti talep yönüne ilişkin müdahalelerde bulunmuştur (Kara, 2004, s. 46).

Tüm ülkelerde farklı tarihler söz konusu olsa da refah devletinin ortaya çıkışı genel olarak 19. yy ortalarına dayandırılmaktadır. Örneğin, literatürde İkinci Dünya Savaşı sonrasında İngiltere’de ortaya çıkan refah devleti uygulamalarının, genellikle dönemin İşçi Partisi hükümetlerinin getirdikleri yeni bir takım düzenlemelerin sonuçlarından çok, yüzyılın başlarından beri ülkede sosyal politika alanında süregelen bir sürecin devamı olduğu belirtilmektedir. Yine Almanya ve ABD için de refah devletinin kökleri savaş öncesi döneme uzanmaktadır. ABD’de “New Deal”⁴⁸, Almanya’da ise sosyal sigorta anlayışını ortaya atan Bismarck dönemi bunun örnekleridir (Barry, 1997, s. 331).

Ancak, sosyal politikaların ve dolayısıyla sosyal refah devletinin kökenleri çok daha eskilerdedir. İngiltere’de çıkarılan Yoksulluk Yasası (1601), sosyal yardım olgusunu ana hatları ile ortaya koymaktadır. Yasaya göre üç tür muhtaçlar sınıfı bulunmaktadır; sakatlar, sakat olmayanlar ve çocuklar (Rosanvallon, 2004, s. 120). Yasa, her kilisenin bölgesindeki fakirlerden sorumlu tutulması, yaşlı ve hastaların düşkünler evlerinde bakılması, çalışabilecek durumda olanların çalıştırılması ve çalışmayı reddedenlerin cezalandırılması gibi maddeleri içermiştir. Bu yasa, yoksullukla ilgili düzenlemelerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesini öngörmektedir (Barr, 1993, s. 14). Bu noktada kiliselere görevler verilmiş, 1662 İkamet Yasası’nın çıkarılması ile kiliselerin yoksulları başka bir yerde ikamet etmeye zorlayarak başlarından atmalarının imkânı ortadan kaldırılmış, ayrıca yoksulların da kendi istekleriyle ikamet yerlerini değiştirememesi hükmü getirilmiştir. Diğer yandan 1601 Yoksulluk Yasası’nın yardım hakkıyla çalışma hakkını paralel bir biçimde ele almış olduğu ve bu dönemde “çalışma evlerinin” gelişmeye başladığı görülmektedir. Bu yasaların ikametle ilgili olanlar hariç diğer hükümleri daha sonraları Gilbert Yasası (1782) ile yumuşatılmış, böylece yoksulların para yardımı da alabilmelerinin önü açılmıştır (Rosanvallon, 2004, s. 120).

⁴⁸ “New Deal”, 1929 Bunalımının ardından ABD’de başkan Roosevelt döneminde uygulanan ve amacı kamu yatırımlarını hızlandırmak, bunalımın yarattığı yoksulluk ve işsizlikle mücadele etmek olan geniş çaplı kamusal sosyal yardım programlarının tamamına verilen isimdir (Gül, 2006, s. 232).

1601 yılında çıkarılan Yoksulluk Yasası'nın sosyal yardım olgusunun küresel ölçekte ilk sistemli düzenlenmesi olduğu söylenebilir. Bu yasa, daha sonra klasik iktisatçılar tarafından oldukça ağır bir şekilde eleştirilen Speemhamland Parlamentosu Yasası (1795) izlemiştir. Bu yasa, sosyal yardımlar konusunda oldukça önemli düzenlemeler getirmiştir. Yasaya göre bireyler çalışarak geçimlerinin belirli bir düzeyini karşılayabiliyorlarsa, kalanı toplum tarafından kendisine sunulmalıdır. Speemhamland Yasası, yükselişteki sanayi burjuvazisi ile toprak sahipleri arasında sürtüşmeye neden olmuştur. Toprak sahipleri yasa, kırsal düzenin güvencesi olarak görürlerken, ikamet serbestliğinin olmayışı sanayi burjuvazisinin ihtiyaç duyduğu proleter sınıfın tarım alanlarından çekilememesi sonucunu doğurmuştur (Rosanvallon, 2004, s.120–121). Speemhamland Yasası ve öncesindeki düzenlemelerin İngiltere'de bir emek piyasasının oluşmasını engellemiş olduğu söylenebilir. Bu sayede İngiltere'de hem toprak hem de para emekten önce örgütlenmiştir (Polanyi, 2000, s. 126).

1834 yılında çıkarılan yeni Yoksulluk Yasası ile 1601 yılındaki yasada klasik iktisat ekolünün ve yükselen sanayi burjuvazisinin eleştirileri doğrultusunda bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bunlar; (1) hasta ve yaşlılarla ilgili olmamakla birlikte çalışabilecek durumda olan yoksullara daha az yardım sağlanması, (2) çalışma evlerinden daha az sayıda bireyin yararlanabilmesi, bu evlerin koşullarının en kötü işçi evinden daha iyi durumda olmaması, (3) yoksullukla ilgili yasaların yürütülmesinin merkezî bir yapıya bırakılması (Barr, 1993, s. 15). Bu yasanın asıl önemli yanı ise toprağa bağlılığı sağlayan ikamet katılığını ortadan kaldırmasıdır (Rosanvallon, 2004, s. 121). 1601 yasasından önce gerçekleştirilen dağınık bir takım düzenlemelerle birlikte ele alındığında bu dönem İngiltere'de görülen bu ilk düzenlemelerin genel olarak laissez-faire yaklaşımının etkisinde olduğu görülmektedir. Bu dönemde bireylerin devletten bir alacak haklarının olduğuna ilişkin bir belirti bulunmamaktadır. Dolayısıyla İngiltere'deki ilk düzenlemelerin sosyal refaha yönelik politikalar olmaktan çok bir "hayırseverlik anlayışının" göstergesi oldukları savunulabilir (Kara, 2004, s. 57–58). Bu hayırseverlik aynı zamanda sanayi burjuvazisinin ihtiyaç duyduğu işgücünün oluşumuna ve kendini yeniden üretebilmesine de yardımcı olmuştur. Diğer yandan, laissez-faire yaklaşımının benimsendiği bu dönemde klasik iktisatçıların savunduğu şekliyle, devletin ekonomiye müdahalesinin oldukça düşük düzeylerde gerçekleştiği görülmektedir. Bu dönemde pek çok ülkede kamu harcamaları GSYİH'nın %10 düzeyinde kalmışlardır (Tanzi, 1997, s. 9).

Modern sosyal refah devletinin temelini atan sosyal politika uygulamalarının ilki Bismarck dönemi Almanya'sında görülmektedir. Bismarck'ın başa geçişi aynı zamanda

sosyal demokratların Almanya’da yükseliş dönemidir. Bismarck açısından sosyal politikaların fonksiyonu, uyguladığı baskıcı politikaları perdelemek olmuştur. Bu amaçla 1883 – 1889 arası dönemde Almanya’da üç önemli yasanın çıkarıldığı görülmektedir; (1) Hastalık Sigortası Yasası (1883), (2) İş Kazaları Yasası (1884) ve (3) Yaşlılık – Malullük Sigortası Yasası (1889). Bu yasalar 1911 yılında Sosyal Sigortalar Yasası çerçevesinde birleştirilmiş ve kapsamaları genişletilmiştir (Rosanvallon, 2004, s.125–126).

İngiltere açısından bakıldığında 1906–1914 döneminde refah alanında gerçekleştirilen ve “liberal reformlar” olarak anılan düzenlemeler laissez-faire yaklaşımından belirli bir kopuşu temsil etmektedirler. 1905 yılında kurulan ve kamu yardımı üzerinde çalışan kraliyet komisyonunun çalışmaları sonucunda 1908 Yaşlılara Yardım Yasası ve 1911 Hastalık ve İşsizlik Sigortaları oluşturulmuştur. Bu yasalar kamu yardımları ile ilgili laissez-faire ölçütlerine karşıt birer anlayışı temsil etmişlerdir (Rosanvallon, 2004, s. 122). Bu dönemde İngiltere’de gerçekleştirilen düzenlemelerle emekli aylıkları, işsizlik sigortası, hastalık yardımı (sickness benefit) ve artan oranlı vergileme uygulamaları getirilmiştir. Sözü edilen liberal reformların üç temel etkenden kaynaklandığı savunulmaktadır; (1) işçi sınıfının artan baskısı, (2) refah devletine yaklaşımların değişmesi, sağlıklı ve eğitimli bir işgücü kitlesinin büyümeyi gerçekleştirebileceğine olan inanç ve (3) sivil toplum ve bürokrasi kanadından gelen destekler. Bununla birlikte liberal reformlar sonrasında dahi İngiltere’de modern anlamda sosyal politikaların oluştuğu söylenememektedir. Emekli aylıklarının para ve mal varlığı soruşturmasına⁴⁹ (means test) bağlanması, hastalık yardımlarından sadece çalışanların faydalandırılması gibi unsurlar bu yargının nedeni olarak gösterilebilir (Barr, 1993, s. 16–21).

20. yy.’ın başlarında Fransız devletinin sosyal düzenlemelerinin diğer Avrupa ülkelerinden oldukça geri olduğu görülmektedir. 1898 yılında yürürlüğe giren İş Kazaları Hakkında Yasa ve 1910’da yürürlüğe giren İşçi ve Köylü Emekliliği Yasaları’nın hazırlanmaları çok uzun sürmüştür. Ayrıca bu yasaların getirileri üzerinde de sert tartışmalar yaşanmıştır. Örneğin emeklilik yasının öngördüğü katılımların çok düşük düzeyde olması ve buna bağlı olarak emekli maaşlarının da düşük olması ve ayrıca emeklilik yaşının işçilerin sadece %5’inin erişebildiği 65 yaş olarak belirlenmesi yoğun eleştiriler doğurmuştur. 1911 ve 1912 yıllarında yasanın zorunlu niteliğinin de ortadan kaldırılması ile bu düzenlemelerin başarısız olduğu söylenebilir. Fransa’da, hastalık, malullük, analık, yaşlılık ve ölüm risklerini kapsayan sosyal sigortalar yasası, yoğun tartışmalardan sonra kesin şeklini 1930’da almıştır.

⁴⁹ Bazı haklardan yararlanmanın koşulu olarak bireyin para ve mal varlığı soruşturmasını geçmesi (means test) uygulaması, en genel anlamıyla, herhangi bir yardımdan ya da hizmetten yararlanmanın koşulunun gelir ve servet miktarıyla ilişkilendirilmesi anlamına gelmektedir.

Yine Fransa'da aile yardımını düzenleyen yasa da 1932 yılında hazırlanmıştır (Rosanvallon, 2004, s. 129–130).

Avusturya ve Macaristan 1888 ve 1907 yıllarında Alman Hastalık Sigortası sistemini kabul etmişler, 1910'lara gelindiğinde İsveç, Norveç ve Danimarka da benzer yasal düzenlemeler getirmişlerdi. Sosyal hakların anayasalarda yer almaya başlaması da 20. yy. başlarında gerçekleşmiştir. 1917 Meksika, 1919 Almanya, 1920 Estonya, 1921 Yugoslavya ve Polonya, 1923 Romanya ve 1931 İspanya Anayasaları bunlara örnek olarak gösterilebilir. Sosyal hakların anayasalarda varlığına karşılık, refah devletinin tam anlamıyla kurumsallaşması için İkinci Dünya Savaşı sonrasını beklemek gerekmiştir (Göze, 1995, s.103).

İki dünya savaşı arası süreçte refah devletinin temelleri açısından önemli bir gelişme, 1914 yılında ABD'li Henry Ford tarafından Fordist üretim modelinin⁵⁰ kullanılması ve yaygınlaşması olmuştur. Fordizmin en temel sonuçlarından biri olan kitlesel üretim olgusunun, kitlesel tüketimle karşılanmadığı oranda kapitalist sınıf için bir aşırı üretim bunalımı yaratması kaçınılmazdır. Kitlesel tüketimin yaratılması ise üreten sınıfların alım gücünün artırılması ile mümkündür. İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde daha yavaş bir gelişme göstermekle birlikte⁵¹, savaş sonrası dönemde Avrupa başta olmak üzere merkez kapitalist ülkelerin ve aynı zamanda çevre ülkelerin de Fordist üretim tarzının hâkim olduğu bir birikim sürecine girdikleri ve refah politikalarının benimsenmesinde bu olgunun önemli olduğu anlaşılmaktadır.

Kapitalizmin Birinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan genişleme evresi 1929 yılında yaşanan küresel krizle sona ermiştir. 1929 yılının Ekim ayında New York borsasının çöküşü ile başlayan kriz, kısa zamanda küresel bir nitelik kazanmış ve önce diğer merkez kapitalist ülkelere ve ardından bunlara hammadde ihraç edenler başta olmak üzere çevre

⁵⁰ Fordizm, sanayi üretiminde yeni bir evreyi tanımlamaktadır. Fordist üretim tipinin ana karakteristikleri; çoğunlukla kayan bir bant üzerinde gerçekleştirilen, standartlaştırılmış, büyük ölçekli ve kitlesel üretimdir (Kara, 2004, s. 89). Fordizmin ortaya çıkardığı sekiz saatlik – 5 dolarlık işgünü ve seri bir montaj hattında gerçekleşen üretim sadece emeği disiplin altına almaya yaramıyor, aynı zamanda işçilerin büyük şirketler tarafından piyasaya sürülmeye hazırlanan kitle üretimi ürünlerini tüketebilmeleri için ihtiyaç duyacakları geliri ve boş zamanı da sağlıyordu. (Harvey, 1999, s. 147–148)

⁵¹ Harvey'e göre, iki dünya savaşı arası dönemde Fordizmin yayılmasının önünde iki engel vardı. Bunların ilki, "kapitalist dünya ölçeğinde sınıflar arası ilişkilerin durumu" idi. Bu durum, işçilerin uzun çalışma süresince tekdüze bir biçimde emek harcayacağı ve özel bir beceri gerektirmeyen çalışma temposunu kabul edebilecek yapıda olmamalarıdır. ABD dışına işçilerin örgütlenmelerinin ve zanaat geleneklerinin Fordizmin yayılmasında bu anlamda engel oluşturduğu da görülmektedir. İkinci engel ise devlet müdahalesinin şekli idi. Fordizmin yayılabilmesi için bu üretim tarzının gereklerine karşılık verebilecek yeni mekanizmaların oluşturulması gerekmiştir. Bu mekanizmaların oluşturulması da ancak 1929 krizi sonrasının müdahaleci devlet anlayışının yerleşmesi ile mümkün olmuştur. Dolayısıyla Fordizm, bu iki unsuru aşarak 1945'ten sonra olgunlaşmış ve özgün bir birikim rejimi olarak karşımıza çıkmıştır. (Harvey, 1999, s. 150–152)

ülkelere de sıçramıştır. Kriz döneminde özellikle sanayi üretiminde büyük azalmalar gerçekleşmiştir. Krizin atlatılmasında Keynes'in düşüncelerinin önemli rolü olmakla birlikte, küresel sistemin krizden tam anlamıyla çıkışı İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasında gerçekleşebilmiştir.

Keynesyen yaklaşım, krizin nedeni olarak işçi ücretlerinin yüksekliğini gösteren neo klasik yaklaşımdan ayrılmaktadır. Buna göre krizin nedeni efektif talep düzeyindeki yetersizliktir. Keynes, eksik istihdam ve düşük kapasite ile mücadelenin en iyi yolunun devletin ekonomik hayatta daha aktif bir rol oynaması olduğunu savunmuştur. Ayrıca, tüketim eğilimindeki bir artış, işsizliği giderici bir politika açısından önemli bir olgudur. Bununla birlikte zengin sınıfın tüketim eğilimi düşüktür. Bu yüzden, toplumdaki servet dağılımı yeniden düzenlenmelidir. Miras haklarının servet dağılımındaki eşitsizliği giderici şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer yandan, faiz oranlarındaki bir düşüş yatırım düzeyi üzerinde uyarıcı etki yapacağı için faiz oranları tam istihdam düzeyi yakalanıncaya dek düşürülmelidir. Bu saptama açıkça rantıye olanaklarının ortadan kaldırılmasına bir çağrı olarak düşünülmelidir (Rosanvallon, 2004, s.44). Keynesyen düşünce, ekonomiyi istikrara kavuşturmak amacıyla konjonktür dalgalanmaları sırasında bireylerin gelirlerinde meydana gelebilecek dalgalanmaları ve dolayısıyla gelir kayıplarını telafi etmesi ve geliri garanti altına alması için hükümetler üzerinde baskı yaratmıştır (Tanzi, 1997, s. 10).

1929 krizinin hemen ardından İngiltere'de Keynes'in düşüncelerinin kabul edilmediği ve muhafazakârların kamu harcamalarında daha fazla kesinti yapılmasını öngördükleri politikalarının uygulamaya konulduğu görülmektedir. Kamu harcamalarında yapılan kesintiler, krizin yarattığı işsizlik sorununu daha da içinden çıkılmaz bir hale sokmuştur. Artan işsizlik karşısında işsizlik sigortası sistemi çaresiz kalınca, 1931 yılında sistemden yararlanmanın süresi ve yararların düzeyi azaltılmıştır. Ancak 1921–1931 yılları arasında tüketim malı fiyatlarının %28 düşmüş olması karşısında hazırlanan 1934 işsizlik yasası, işsizlik sigortasını tekrar 1931 öncesi düzeye çıkarmıştır. Bu deneyim işsizlik sorununun laissez-faire politikaları tarafından çözülemeyeceğini ve devlet müdahalesi gerektiğini ortaya koymuştur. 1930'ların sonunda bu tür bir devlet müdahalesinin silahlanma ve genel savaş hazırlıkları şeklinde başlaması ile birlikte işsizlik sorunun da ortadan kalkmış görülmesine neden olmuştur (Barr, 1993, s. 24–27).

1930'lu yıllarda ABD'de uygulanan "New Deal" politikaları, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaşanacakların ilk sinyallerini vermiştir. 1935 yılına kadar ABD'de sağlıklı bir bireyin çalışmaması için bir neden olmadığı düşünülmüştür. Ayrıca 1933'e kadar merkezi

hükümetin hiçbir sübvansiyon yapmadığı ve kamu çalışanları için olanlar dışında hiçbir sigorta faaliyetinde bulunmadığı görülmektedir. Yine işsizlere de hiçbir federal yardım yapılmamıştır. ABD'nin refah uygulamaları konusunda Avrupa devletlerine göre bu kadar geç kalmışlığının pek çok nedeni sayılabilmektedir; ideolojinin rolü, ülkenin politik ve ekonomik heterojenliği, baskı gruplarının rolü vs. Ancak 1930'ların ikinci yarısında ABD'de de diğer ülkelerle paralel refah uygulamaları görülmeye başlanmıştır (Barr, 1993, s. 27–28). 1935 yılında çıkarılan Sosyal Güvenlik Yasası'nın getirileri sosyal sigorta ve kamu yardımı şeklinde ikiye ayrılabilir (Kara, 2004, s. 93). Bu yasa ile işçi ve işveren katılımları ile finanse edilen emeklilik sigortası ile birlikte eyaletler düzeyinde işverenlerin katılımları ile finanse edilen işsizlik sigortası, yaşlılara, körlere ve muhtaç durumdaki çocuklara eyalet yönetimleri tarafından yapılan yardımlar getirilmiştir. Yasa, 1939 yılında kapsam olarak genişletilmiştir. Buna karşılık yasadan elde edilecek yararların gelire bağlı tutulduğu ve 1940'a gelindiğinde işçilerin sadece %60'ının yasadan yararlanabildiği görülmektedir (Barr, 1993, s. 29–30).

ABD'de aynı dönemde çıkarılan Ulusal İş İlişkileri Yasası da çalışanların örgütlenme hakkının sağlanması açısından önemlidir. 1930'lu yılların başındaki grev ve direnişlerin etkisinin büyük olduğu bu düzenleme ile çalışanlara sendikalarda örgütlenme olanağı sağlanırken, işverene de buna müdahale etmemesi yükümlülüğü getirilmiştir (Kara, 2004, s. 95).

Sonuçta, ABD'de New Deal ve Almanya'da Nazi silahlanması gibi önlemler dahi, bunalımın İkinci Dünya Savaşı'na kadar sürmesini engelleyememiştir (Savran, 1988, s. 23). İkinci Dünya Savaşı refah devletinin ortaya çıkışı ve ayrıca Keynesyen politikaların uygulanabilirliğinin sağlanması açısından oldukça önemli bir rol oynamıştır. Keynes, teorisinde açıkladığı toplumsal ve ekonomik dönüşümün gerçekleşmesi için teoriden başka bir olguya ihtiyaç duyulduğunun altını çizmiş ve bu politikaların uygulanabilirliğini sağlayacak koşulların ancak bir “savaş” durumunda devreye sokulabileceğini belirtmiştir (Rosanvallon, 204, s. 46). İkinci Dünya Savaşı, refah politikaları açısından başlı başına bir dönüşümün başlangıcı olmuştur. Savaş sonrasında İngiltere'de 1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu⁵², takip eden metinlerle birlikte sosyal politikaların planlayıcısı durumuna gelmiştir. Rapor İngiltere'de bir aile ödeneği sisteminin oluşturulmasını, kapsamlı bir sağlık koruma sisteminin ortaya konulmasını ve devletin tam istihdamı güvence altına almasını öngörmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında İngiltere'de siyasal iktidarı elinde bulunduran İşçi Partisi'nin 1950'lere kadar sosyal politika alanında pek çok düzenleme gerçekleştirdiği

⁵² Raporunun başlığı: “Sosyal Sigortalar ve İlgili Hizmetler”

görülmektedir. William Beveridge tarafından 1941 yılında hazırlanarak 1942 yılında basılan bu rapor İkinci Dünya Savaşı sonrasında İngiltere’de ve diğer pek çok ülkede refah uygulamalarına öncülük etmiştir. Modern refah devletinin temellerine en kapsamlı şekli ile bu raporda rastlanmaktadır. Rapor, geniş bir sosyal risk tanımı yapmış, bu risklerin karşılanması için de kısıtlı ve kısmi refah politikaları yerine bütünlüklü bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması gerektiğini ortaya koymuştur. Beveridge’in önerileri raporda aile yardımı, ulusal sağlık hizmeti ve istihdamın düzeltilmesi şeklinde somutlaştırılmaktadır (Rosanvallon, 2004, s. 123). Savaş sonrasında İngiltere’de refah uygulamalarından elde edilen yararların neredeyse 20 yıl değişmeden kaldığı görülmektedir. Aile yardımı uygulaması 1970’lerin sonuna kadar Beveridge Raporu’nun öngördüğü şekliyle korunmuştur (Barr, 1993, s. 32–35).

ABD’de 1940’larda gerçekleştirilen değişiklikler genellikle sosyal güvenlik sistemi dışındadır. 1946 yılında devleti tam istihdamdan sorumlu tutan “Tam İstihdam Yasası” getirilmiştir. 1960–70 döneminde ABD’de bir refah patlaması yaşandığı görülmektedir (Barr, 1993, s. 37).

Fransa’da İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan ve tüm nüfusu kapsayıcı bir içerikte olan sosyal güvenlik yapısının temeli 1946 yılında atılmıştır. Bu yasanın oluşumunda Beveridge Raporu’nun büyük etkisi olmuştur. Fransa’nın işsizlik sigortası konusunda ise diğer Avrupa ülkelerinden oldukça geride kaldığı görülmektedir. İngiltere’de 1911’de, Almanya’da ise 1927’de uygulamaya konulan işsizlik sigortasına ilişkin hukuki düzenlemeler Fransa’da 1958 yılında gerçekleştirilmiştir (Rosanvallon, 2004, s. 129–130).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde refah devleti alanında yaşanan gelişmelerde ekonomi bilimindeki bazı gelişmelerin de önemli etkileri olmuştur. Bunların ilki, Paul Samuelson ve Richard Musgrave gibi yazarların popüler hale getirdiği “kamu malı” olgusudur. Bu olgu, pek çok mal ve hizmetin sunumunu devletin yapması gerekliliğini ortaya koymuş olması açısından önemlidir. Yine “dışsallıklar” konusu da aynı şekilde kamu müdahalesinin gerekliliğine işaret etmektedir. (Tanzi, 1997, s. 11)

Sonuçta refah devleti, 17. yy İngiltere’sinden İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar gözlenen bir olgunlaşma sürecinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu olgunlaşma süreci, İkinci Dünya Savaşı sonrasının modern refah devleti ile kıyaslandığında, kat edilen yolun çok önemli olduğu görülmektedir. Diğer yandan, refah devletine giden sürecin ve İkinci Dünya Savaşı sonrası refah devletinin dinamiklerin temelinde kapitalizmin gelişiminin yattığı açıktır. Özellikle İngiltere örneğindeki uygulamalar, ilk sosyal politika örneklerinin yeri geldiğinde kapitalist üretimin ihtiyaç duyduğu emek kitlesinin oluşumunda ne gibi bir rol alabileceğini

göstermesi açısından önemlidir. Bu noktada, refah devletinin analizi, yukarıda ele alınan “devletin sınıfsal niteliği” perspektifinden gerçekleştirilmelidir. Bu anlamda, refah devletinin piyasa ile emek kitlesi arasında önemli bir telafi unsuru olduğu anlaşılacaktır.

1.2.1. Refah Devletine İlişkin Teorik Yaklaşımlar

Kapitalist üretimde emek faktörünün üretime katılması, zora dayalı bir biçimde gerçekleşmemektedir. Önceki bölümde ifade edildiği üzere kapitalizmde “özgür” emekçiler, emeklerini piyasada satarak yaşamlarını sürdürebilmektedirler. Oysa feodal bağların oluşturduğu sosyal koruma mekanizmalarına sahip olan emekçilerin aç kalma tehdidi yoktur. Aç kalma tehdidi olmayan emekçiler ise piyasada emeklerini satmak için yeterli motivasyona sahip olmayacaklardır. Sırf bu yüzden, piyasa mekanizmasının, piyasa dışı koruma mekanizmalarını ortadan kaldırması gerekmektedir (Polanyi, 2000, s. 231–232).

Neolitik devrimden günümüze kadar, “piyasalar” hep var olmuştur. Ancak piyasaların sosyo-ekonomik alandaki rolü hiçbir zaman günümüzdeki kadar fazla olmamıştır (Polanyi, 2000, s. 85). Dolayısıyla kapitalizmin temel unsurlarından olan piyasa işleyişi, ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı açıklanacak olan bir takım “riskleri” ortaya çıkarmaktadır. Toplumu oluşturan bireylerin bu risklerden korunması da sosyal politikaların uygulanması ile mümkündür. İşte refah devleti, piyasa mekanizmasının tek başına ekonomik gelişmeyi sağlamada yeterli olmadığı görüşü temelinde şekillenmiştir. Devlet, 1930–1940’lı yıllardan itibaren çalışanları sosyal sigorta sistemiyle, nüfusun kalanını ise sosyal yardımlarla sosyal güvenlik sistemi içerisine çekmiştir (Gül, 2006, s. 147).

Diğer yandan, burjuva sınıfı, kendi açısından ekonomik, siyasi ve sosyal anlamda olumlu olan konjonktürlerde devletin ekonomik fonksiyonlarını minimuma indirme eğilimi taşımaktadır. Ancak, bunun tersi konjonktürlerde ise devletin fonksiyonlarının genişlemesini talep etmektedir (Mandel, 1999, s. 37). Refah devleti, hiçbir zaman kapitalist sistemden bir kopuşu temsil etmemektedir. Tersine, kapitalist sermaye birikimi sürecinin tıkanıp noktada devreye girerek bir kurtarıcı olduğu rahatlıkla ileri sürülebilir. Ancak refah devletinin ortaya çıkışı yukarıda da görüldüğü üzere İkinci Dünya Savaşı ya da 1929 Buhranından çok daha öncelere dayandırılabilir.

Dolayısıyla refah devletinin ortaya çıkışının sadece piyasanın yarattığı risklere ya da kapitalist sermaye birikiminin devamına bağlanması mümkün değildir. Bunun yerine refah devleti modelinin pek çok farklı unsurun etkisi ile ortaya çıktığı söylenebilir. Refah devletinin ortaya çıkışı hakkında literatürdeki tartışmalar dört ana yaklaşımda kümelenebilir. Bunlar,

(1) Endüstrileşme yaklaşımı, (2) neo Marksist yaklaşım, (3) modernleşme yaklaşımı ve (4) güç kaynakları yaklaşımı. Bu yaklaşımlar birbiri ile örtüşen kısımlar barındırır da refah devletinin ortaya çıkışını farklı unsurlarla temellendirmektedir.

Refah devleti olgusuyla ilgili ilk yaklaşım olan endüstrileşme yaklaşımı, endüstrileşme sürecini esas almaktadır. Bu yaklaşıma göre refah düzenlemeleri, teknolojik açıdan gelişme yaşayan bir toplumda, farklılaşan emek gücünün ihtiyaçlarını gidermeye yöneliktir. Ayrıca endüstrileşme sürecinin sonucu olarak aile yapılarındaki değişim, kentleşme olgusu, ücretli emeğin ortaya çıkışı gibi faktörler, endüstrileşme öncesi toplumunun sahip olduğu sosyal bağların yıkılması sonucunu doğurmuştur. Ne emek piyasası ne de endüstri öncesi toplumun kilise, aile vs kurumları yeni süreçte emek gücü dışında kalanlar (gençler, işsizler, sakatlar, yaşlılar) için tedarik edici olamamıştır. Bu görevi endüstri toplumunda devletler üzerlerine almışlardır (Scarborough, 2000, s. 227). Ekonomik büyüme, endüstrileşmeye bağlı olarak demografik ve diğer değişikliklerin gerektirdiği sosyal politika genişlemesi için ihtiyaç duyulan temeli sağlamaktadır. Bu açıklamanın niteliği yapıda partizan politikaların ya da ideolojilerin çok küçük bir rolü bulunmaktadır (Korpi, 1989, s. 311).

Refah devletine ilişkin ikinci yaklaşım neo Marksist yazarlarca ileri sürülmektedir. Neo Marksistler de kapitalist demokrasilerde partizan politikaların düşük bir rol oynadığı konusundaki görüşü sahiplenmekle birlikte, refah devletinin gelişiminin nedeninin devletin tüm toplum için yararlı bazı fonksiyonlarından çok, kapitalist sistemde baskın olan sınıfın pozisyonunun istikrarı ve meşruiyetinin sağlanmasına ilişkin fonksiyonları olduğunu ileri sürmektedirler (Korpi, 1989, s.311). Bu görüşe göre refah devleti kapitalizmin ve demokrasinin doğasında var olan çelişkileri uzlaştırma çabasıyla açıklanabilir (Scarborough, 2000, s. 233).

Diğer yandan refah devletinin modernleşme sürecinin bir ürünü olduğu da savunulabilir. Bu görüşe göre refah devleti, şehirleşme, endüstrileşme ve işçi sınıfının artan mobilizasyonunun ortaya çıkardığı bir süreç olarak görülür (Korpi, 1989, s. 311). Modernleşmeyi esas alan yaklaşımın, aslında endüstrileşmeyi esas alan yaklaşımın siyasallaşmış bir biçimi olduğu söylenebilir. Sanayi devrimi endüstrileşme sürecine yol açarken, siyasal devrim ile vatandaşlık olgusu ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşıma göre Avrupa'daki refah devletlerinin kitle demokrasilerinin gelişimi, ulus devletlerin ortaya çıkışı ve kapitalist ekonomik yapının oluşmasının bir sonucu olduğu görülmektedir. Modernleşme tezi, refah devletinin ortaya çıkışını tamamen vatandaşlığın elde edilmesi süreci olarak tanımlamaktadır (Pierson, 1991, s. 21–24).

Refah devletinin gelişimine yönelik son grup açıklama ise güç kaynakları teorisi olarak adlandırılabilir. Bu teorideki asıl vurgu rasyonel aktörlere yöneliktir. Yaklaşımındaki ortak varsayım, sınıfsal yapının batı toplumlarında politik ayrışmalar için bir potansiyel oluşturduğu ve kapitalist demokrasilerde bu çatışan çıkarların, seçim mekanizması ya da hükümetler üzerindeki partizan kontrol aracılığı ile önemli bir düzeye ulaşacağıdır. Sınıf mücadelelerinin ortaya çıkardığı ve partizan politikalara yansıyan eşitsizliklerin de bu yüzden refah devletinin gelişimi üzerinde etkili olduğu düşünülmektedir. Piyasa mekanizmasında gücü, ekonomik kaynaklar oluşturmaktadır. Oysa demokratik politikada güç, oy kullanma ve kolektif hareket için organize olma hakkına dayalıdır. Böylelikle, sayıca çok, ancak piyasa gücü düşük kolektifler, piyasanın dağıtım mekanizmasının sonuçlarını etkileyebilirler. Ancak piyasa mekanizması açısından gücü elinde bulunduran gruplar bu girişimlere direniş göstereceklerdir. Bunun sonucunda piyasalar ve politika arasında bir gerilim yaşanacaktır. Bu gerilimin sonucu, sosyal vatandaşlığın ve refah devletinin gelişimi olmuştur. Güç kaynakları teorisi, piyasa mekanizmasının en güçsüz kıldığı işçi sınıfının bu politik gücü kullanmak için en fazla istekli sınıf olacağını öngörmektedir. Ancak güç kaynakları yaklaşımı, refah devletini tamamen işçi sınıfının politik mücadelesinin bir gücü olarak görmemektedir. Teori, bunun yerine çeşitli gruplar arası bir “oyun teorisi” benzeri mücadelenin gerçekleştiğini belirtmektedir (Korpi, 1989, s. 311–313).

Refah devletinin 19. ve 20. yy. kapitalizm ve sosyalizm hareketleri çerçevesinde tanımlanamayacağını, sosyalizme giden bir yol ya da kapitalizmle sosyalizm arası bir üçüncü yol olarak ele alınamayacağını ya da kapitalizmin dengesizliklerini düzeltmenin bir aracı olmadığını ileri süren Rosanvallon (2004) ise, refah devletinin klasik koruyucu devletin derinleştirilmiş ve genişletilmiş bir hali olduğu tezini ileri sürmektedir. Buna göre klasik koruyucu devlet bireylerin yaşam ve mülkiyet haklarını koruyan bir yapıda iken, refah devleti bir takım olumlu fiilleri de içermektedir: gelirin yeniden dağıtımı, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesi vb. Bu ikisi arasındaki geçiş de bir radikalleşme ve düzeltme hareketi olarak yorumlanmalıdır. Geçiş sürecinde toplum kendisini bir gövde olarak düşünmeyi bir kenara bırakarak “pazar” olarak düşünmeye başlar. Rosanvallon’a göre refah devletine giden yolda diğer önemli bir adım da daha önce sadece tanrısal bir iradeye bırakılan “hayır dağıtımı” rolünün devlet tarafından kendi üzerine alınarak bir yetkiye dönüştürülmesi ve laikleşmesinin sağlanmasıdır. İyilik yapma fikrinin devletle bütünleşmesini sağlayan bu süreçte önemli bir rol de “olasılık” kavramının (ve buna bağlı olarak sigorta ve sigortacılık anlayışının) ortaya çıkışıdır (Rosanvallon, 2004, s. 20–26).

Rosanvallon'un yaklaşımına göre refah devletinin özellikle krizlerden sonra sıçramalar göstermesinin nedeni özellikle savaşlar şeklinde yaşanan bu dönemlerde toplumsal sözleşmenin yeniden formüle edilmesi olgusudur. Örneğin 1942 Beveridge Raporu bu yaklaşıma göre bir "savaş sonrası hazırlığıdır." Vatandaşlar hükümetlerinin savaş sonrasında daha iyi koşullar yaratmak istediğini bilerek kendilerini savaşa adayacaklardır. Ancak refah devleti sadece bir motivasyon kaynağı olarak düşünülemez. Burada bir toplumsal birliğin sağlanması, karmaşadan ve belirsizlikten kaçınılması durumu söz konusudur (Rosanvallon, 2004, s. 26–28).

Refah devleti olgusunun laissez-faire anlayışından belirli bir kopuşu barındırdığı savunulabilir. Bu kopuş örneğin Göze'ye (1995) göre iki farklı devlet tipinin hedef aldığı birey anlayışında bulunabilir. Her ne kadar iki devlet tipinde de bireyin toplumun ve devletin amacı olarak görülmesi konusunda bir farklılaşma yaşanmasa da, refah devleti modelinde devletin sosyal yapısı sadece bireylerin tekil olarak oluşturdukları bir yapıya denk düşmemektedir. Refah devletinde bireylerin tekil olarak toplumun ve devletin temelleri arasında yer almaya devam etseler de bunların yanında başta aile ve mesleki kuruluşlar olmak üzere sosyal, ekonomik ve yerel kuruluşların da varlıkları kabul edilmiş ve varlıkları güvence altına alınmıştır. 1789 anlayışı bireyi devlete karşı her koşulda ileri sürebileceği hakları olan soyut bir form halinde ele alırken, refah devleti anlayışı bireyi yaşadığı sosyal ortamı ve bu ortamdaki bağlantıları ile birlikte ele almaktadır. Refah devleti anlayışında birey somut bir hale gelmiştir (Göze, 1995, s. 98–99).

Arın (1993) refah devleti kavramını vatandaşlık ve sosyal haklar ekseninde ele alarak açıklamaktadır. Bu bağlamda üç tür vatandaşlıktan söz edilebilir; (1) piyasa vatandaşlığı, (2) siyasi vatandaşlık, (3) sosyal vatandaşlık. Piyasa vatandaşlığı ve siyasi vatandaşlık sosyal vatandaşlıktan, bireylerin toplumla bütünleşme biçimi yönüyle ayrılır. Buna göre, medeni hak ve özgürlükleri (özel mülkiyet, özgür sözleşme vs) kapsayan piyasa vatandaşlığı ve resmi siyasi hakları kapsayan siyasal vatandaşlık, bireylerin toplumla negatif bütünleşmesine dayanmaktadır. Negatif bütünleşme, bireylerin (vatandaşların) piyasaya serbest giriş çıkışlarının sağlanması anlamındadır. Sosyal vatandaşlık ise bireylerin (vatandaşların) piyasanın yarattığı sosyal risklerden korunması ve piyasa güçlerinden bağımsız olması anlamına gelen pozitif bütünleşmeyi içermektedir. Refah devletinde vatandaşlık kavramı, piyasa vatandaşlığı ve siyasi vatandaşlıktan sosyal vatandaşlığa dönüşmektedir. Refah devletinin bir başka özelliği ise refah devleti çerçevesinde sunulan hizmetlerin bireyler (vatandaşlar) için bir "hak" halini almasıdır. Sosyal vatandaşlığa dayalı bu haklar, refah devletinin temelini oluşturmaktadırlar. Arın, bölüşüm çatışmalarını yönetme amacı taşıyan bir

örgütlenme yapısının hâkim olduğu bu toplumlarda hem işleyen canlı bir piyasa ekonomisinin hem de güçlü bir sendikal hareket ile birlikte piyasanın olumsuzluklarına karşı oluşturulmuş bir koruma ağının bulunduğunu ileri sürmektedir (Arın, 1993, s. 55–58).

Refah devletinin gelişiminde sosyal hakların önemli rolü vardır. Laissez-faire devletinin bireylere sunduğu haklar ise temel haklar ve özgürlükler olarak adlandırabileceğimiz boyuttadır. Devletin sosyal boyutu ise yok değildir. Devletin yoksul ve muhtaçlara yardım elini uzatması örneğin Fransa'nın 1791 Anayasasında kutsal bir görev olarak görülmüştür. Yine de bu ve benzeri olgular bireylere tanınmış hakların karşılığı değildir. Burada söz konusu olan bir sosyal hak değil, devletin bireyleri koruma görevinin kabul edilmesidir. Refah devleti bu hakları geliştirerek sosyal ve ekonomik boyuttakileri de (tüm yurttaşların sağlıklı ve insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşamaları, eğitim ve öğrenim görme hakkı, çalışma hakkı gibi haklar) eklemiş ve böylelikle bireylere laissez-faire devletinin sunduğundan daha yüksek düzeyde haklar sağlamıştır. Laissez-faire devletinde sunulan haklar, devletin bireylerin hak ve özgürlüklerine müdahalede bulunmaması ekseninde oluşturulmuş, bireyin refahının artırılmasının yolunun sadece bireyin özgür olması olduğu düşüncesi kabul edilmiştir. Bu modelde bireylerin refahını arttırmayı ya da korumayı amaçlayan devlet, bireyin alanına minimum müdahalede bulunmaktadır. Diğer yandan refah devletinin başlangıcına kadar geçen süreç, sadece özgürlüklerin sağlanmasının (negatif bütünleşmenin sağlanmasının) yeterli olmadığını göstermiştir (Göze, 1995, s. 100–107).

Nozick, refah devleti olgusuna oldukça olumsuz yaklaşmakta, refah devletinin adaletle dair amaçlarının bireysel özgürlüklere vurulmuş büyük bir darbe olduğunu savunmaktadır. Nozick'e göre başlangıçta bireyler yaşamlarını ve mallarını korumak amacıyla karşılıklı koruma birlikleri kurmuşlar, bu birlikler zamanla koruma hizmetleri arzında bir monopol meydana getirmiştir. Bu monopol, asgari devlete dönüşecektir.⁵³ Devlet bir kez ortaya çıktıktan sonra koruması altındaki bireylerin bir kısmını koruma karşılığında daha fazla ödeme yapmaya zorlayabilir. Nozick'e göre asgari devlet bu anlamda “yeniden dağıtıcı” bir rol oynar. Sonuçta koruma alanında yaşanan (ve Nozick tarafından meşru görülen) bu yeniden dağıtım, toplumsal sözleşmenin açık ya da örtülü biçimde yeniden tanımlanışı sürecinde diğer alanlara da sıçrayabilir. Bu tehlikeyi esas alan Nozick, refah devletinin gayrimeşru olduğunu ileri sürmektedir (Nozick, 1974, s. 7 – 111; aktaran: Rosanvallon, 2004, s. 68–73).

⁵³ Bir liberteryen olan Nozick'in analizi, rekabetin kendi kendine tekele evrildiğini göstermesi açısından şartıctır. Nozick bunu, koruma pazarının aslında bir pazar olmayışı ile açıklar. Birden çok koruma hizmeti aynı anda rekabet ederek var olamaz. (Rosanvallon, 2004, s. 70)

Hayek ve Friedman gibi “ampirik liberteriyenler” ise refah devletini analiz ederken, refah devleti tipleri arasında ayırım yapmaktadırlar. Yazarlar, kurumsal refah devletlerine, özgürlükleri ve bireyciliği boğan ve totaliterizm tehlikesi barındıran cebri makamlar olarak karşı çıkmaktadırlar. Bu tip bir refah devleti, sıfır ya da sübvansiyonlu fiyatlar sağlayarak aşırı talep yaratacak, kamu tekelinin varlığı ile rekabeti önleyerek etkinsiz kaynak kullanımına neden olacak, vergileme yoluyla da etkinlik kaybına neden olacak, ayrıca ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyecektir. Bu yolla kaynaklar israf edilmiş olacaktır. Bu ekoldeki yazarlar, refah devletine tamamen karşı çıkmamakla birlikte, daha sınırlı düzeyde refah uygulamaları talep etmektedirler (Barr, 1993, s. 62–63). Sorun, devletin artan bir biçimde yoksunlara yardım etmesi değil, bu yardımın kurumsal bir refah devleti haline gelmesi ya da işsizlik sigortası, sağlık hizmetleri, emekli aylıkları gibi refah mallarının kolektif ve zorunlu tutulmasıdır. Bu durumda özgürlük ve etkinlik açısından bir tehdit oluşacaktır (Barry, 1997, s. 331).

Barr’a göre, refah devletinin temelde iki ana amacı vardır: gelirin yeniden dağılımının ve etkinliğin sağlanması. Özellikle refah devletlerinin etkinliğe ilişkin amaçlarının bulunuyor olması, Hayek ve Friedman gibi yazarların refah devletine ilişkin eleştirilerini boşa çıkarmaktadır. Bu yazarlar, bilgi sorununun varlığını yadsımaktadırlar. Etkinlik konusunda refah devletinin önemli bir araç olacağı düşünüldüğünde 1980’lere kadar geçen sürede ABD ve İngiltere gibi merkez kapitalist ülkelerde kapitalist devletlerin sınırlarını bu alana kadar genişletmeleri şaşırtıcı olmayacaktır. Refah devleti sadece bir güvenlik ağı olarak algılanmamalıdır. Bu model, piyasa mekanizmasının çalışamayacağı ya da etkinsiz çalışacağı alanlardaki boşlukları doldurmaktadır (Barr, 1993, s. 432–433).

Marksistler refah devleti konusunda kendi aralarında ayrışmaktadırlar: Refah devleti sadece kapitalist sistemin bir aracı olarak mı görülmelidir? Yoksa işçi sınıfının bir kazanımı olarak ele alınabilir mi? Marksist kuram refah devletini kapitalist ekonomik sistemin çelişkilerine ve ihtiyaçlarına (sermayenin aşırı birikiminin ortaya çıkardığı değersizleşme, kapitalist devletin meşruiyetinin sağlanması) bir yanıt olarak çözümlenmektedir (Rosanvallon, 2004, s. 26). Buna göre refah devleti, sınıf savaşımının ve yinelenen ekonomik krizlerin üstesinden gelinmesi için bir girişimdir.

1960’larda Marksist düşünce refah devletini baskıcı bir sosyal kontrol mekanizması olarak nitelendirmiştir. Buna göre çeşitli refah düzenlemelerinin anlamı toplumun çeşitli kesimlerinin sistemele uyumlu hale getirilmesidir. Refah devleti çelişkili bir sürece işaret etmektedir. Bu çelişkinin kökeninde ise çoğu kez dile getirildiği gibi ideolojik ve politik alan

ve devlet yoktur. Aksine refah devletinin çelişkisi kapitalist üretim biçiminden kaynaklanmaktadır (Gough, 1979, s.11).

Marksistler, sosyal düzenlemelerin gerçekleştirilme sürecini kapitalist düzenin korunması süreci olarak tanımlamaktadırlar. Buna göre sosyal sistem, sağlıklı ve eğitimli bir işgücünün yaratılmasına hizmet etmiştir ve refah uygulamaları, yöneten elitlerin sosyal huzursuzlukları kontrol altına almak amacıyla ödedikleri bir fidye olarak düşünülebilir (Barr, 1993, s. 40).

Merkez kapitalist ülkelerin refah uygulamaları çeşitli yönlerden sınıflandırılabilir. Örneğin kapsam bakımından yapılacak bir sınıflandırma, değişik refah devleti tiplerinin hangi risk gruplarını hangi sosyal gruplar için kapsama aldığına odaklanmaktadır.⁵⁴ Arın (1993) bu sınıflandırmayı yaptıktan sonra Leibfried'in (1992) çalışmasında kullanmış olduğu sınıflandırmayı esas alarak refah devletlerini uygulamış oldukları sosyal refah rejimlerine göre sınıflandırmaktadır. Buna göre dört tip refah devletinden söz edilebilmektedir: modern refah devleti modeli, kurumsal refah devleti modeli, kalıntı refah devleti modeli ve tam oluşmamış refah devleti modeli. Modern refah devleti modeli, İskandinav ülkelerinin gelişmiş refah uygulamalarını tanımlamak için kullanılmaktadır. Modern refah devletlerinde devletin “herkese çalışma hakkı sağlama” yükümlülüğü bulunmaktadır. Dolayısıyla sosyal politika önceliği istihdamdır. Gelir transferleri ise belirgin değildir. Kurumsal refah devleti modeli (Bismark ülkeleri modeli), Almanya ve Avusturya’da görülmektedir. Bu modelde esas olan güçlü bir ekonomik büyüme politikası izlemek, bu politikanın yarattığı sorunları ise telafi politikaları ile gidermektir. Burada kurumsallaşmadan kasıt, çalışamayanlara yönelik bu telafi durumlarının iyi belirlenmiş olmasıdır. Örneğin bu ülkelerde güçlü bir sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Üçüncü refah devleti modeli olan kalıntı refah devleti ise ABD, Thatcherizm sonrası İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya’da görülmektedir. Bu modelde devlet, en son durumda başvurulacak olan telafi organıdır. Bu tip refah devletlerinin en önemli aracı en kötü durumda olan bireylere yapılan gelir transferleridir. Bu transferler de bir para ve malvarlığı soruşturmasına bağlı olarak gerçekleştirilmektedir. Dördüncü ve son model ise tam oluşmamış refah devletleridir. İspanya, Yunanistan, Portekiz gibi ülkelerde görülen refah devleti modelin en belirgin özelliğinin, gelişmemişliği olduğu görülmektedir. Bu modelde

⁵⁴ Arın (1993) çalışmasında refah devletlerini kapsam bakımından dört ana gruba ayırmaktadır; (1) parçalanmış refah devletleri bazı riskleri bazı gruplar için kapsamaktadır. (2) kısmi refah devletleri, bazı riskleri sosyal grupların çoğunluğu için, (3) bölünmüş refah devletleri risklerin büyük çoğunluğunu sadece bazı gruplar için, (4) kapsamlı refah devletleri ise risklerin büyük çoğunluğunu sosyal grupların hemen tamamı için kapsamaktadır.

ülke anayasaları sosyal refah devleti olma yönünde güçlü normlar içerse de uygulamada büyük eksiklikleri bulunmaktadır (Arın, 1993, s. 61–65).

Refah devleti modeli asıl olarak merkez kapitalist ülkelere özgü olsa da, pek çok az gelişmiş ülkede refah harcamalarının önemli boyutlara ulaşabildiği bilinmektedir. Bununla birlikte, bu ülkelerdeki uygulamayı refah devleti olarak adlandırmak mümkün değildir.

Az gelişmiş ülkelerde refah uygulamaları, büyüme ve kalkınma sorununa odaklanmış durumdadır. Bu ülkelerde, yaratılan gelirin bölüşümünde temel unsur büyümedir. Devletin rolü de vatandaşlarına istihdam olanağı yaratmak olarak dolaysız bir biçimde tanımlanmış değildir. Bunun yerine devlet, sermaye birikiminin işlemesine yardım ederek benzer bir etki yaratmaya çalışmaktadır (Arın, 1993, s. 66–67). Az gelişmiş ülkelerdeki yaklaşım, büyümenin sağlanması ve bu büyümenin sonucunda toplumun her kesimindeki bireylerin daha fazla gelir elde edebilmelerine yönelik tasarlanmıştır. Yani, ekonomik büyüme ve kalkınmanın nimetlerinden düşük toplumsal sınıfların da yararlanması ve refah düzeyinin artırılması amaçlanmaktadır.

Tablo 1.1.: Refah Devletlerinin Sınıflandırılması: Değişik Çalışmalar

Yazar	Sınıflandırma
Gosta Esping-Andersen	Liberal: Devletin refah uygulamaları kısıtlıdır. Gönüllü kuruluşların katkılarına önem verilir. Korporatist: Sosyal sigorta hakları temelinde kurulmuştur. Piyasada kazanılan gelir üzerinden ödenen primler sistemi. Sosyal Demokrat: yararlar evrenseldir ve vatandaşlığa bağlıdır. Bu sistemin finansmanı vergilerle yapılır.
Titmuss, Furniss ve Tilton	(1) “Kalıntı refah devleti” veya “Pozitif Devlet” (2) “Çalışma Hayatı Performansı Modeli” veya “Sosyal Sigorta Devleti” (3) “Kurumsal Yeniden Bölüşümcü Devlet” veya “Sosyal Refah Devleti”
S. Leibfried	Modern (İskandinav), Kurumsal (Bismarkçı), Kalıntı (Anglo-Amerikan), Tam Oluşmamış (Güney Amerika ve Latin Havzası) Kapsam açısından da; (1) parçalanmış, (2) kısmi, (3) bölünmüş, (4) kapsamlı

Kaynak: (Arın, 2004, s. 70–71) den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bu ülkelerde istihdam politikası temelde piyasaya bırakıldığı için düşük ücret düzeyleri ve sendikal hakların yoksunluğu ile karşılaşmaktadır. Ayrıca yine piyasanın bir sonucu da yüksek işsizlik oranlarıdır. Az gelişmiş ülkelerde sosyal politikalar birer vatandaşlık hakkı olarak görülmemektedir. Bu ülkelerde vatandaşlık kavramı olağanüstü geri konumdadır. Sosyal vatandaşlık bir yana, tam anlamıyla piyasa vatandaşlığının sağlanabildiği bile söylenememektedir (Arın, 1993, s. 68).

1.2.2. Refah Devletinin İşleyişi, Sosyal Riskler ve Sosyal Politikalar

Refah devleti, toplumu oluşturan bireyleri, toplumsal hayatın işleyişi sonucunda ortaya çıkması olası sosyal risklere karşı korumaya çalışmakta, bunu da sosyal politika araçlarını kullanarak gerçekleştirmektedir.

Kapitalist sistemin işleyişinin yarattığı çarpık bölüşüm yapısı sonucunda toplumu oluşturan bireylerin bazen en temel ihtiyaçlarını karşılamakta bile zorluk çektikleri görülmektedir. Sosyal risk, bu güvensizlik ortamının sonuçları ile ilgili bir kavramdır ve temelde ekonomik güvenlik kavramına bağlı görünmektedir. Dolayısıyla sosyal risk, bireyin güvenliğini belirsiz yapan olası durumların tümü olarak tanımlanabilir. Dar anlamda sosyal risk sadece ekonomik boyutu içermektedir. Geniş anlamda ele aldığımızda ise en genel bir biçimde bireyin refahı söz konusu olmaktadır (Stanko, 2004, 22 – 23).

Sosyal riskler, kapitalist ekonominin, “meta üretiminin yaygınlaşması” ve “emek gücünün metalaşması” gibi, toplumsal örgütlenmesinin doğasında var olan unsurlardan kaynaklanmaktadır. Kapitalist sistemde bireylerin ihtiyaçları piyasada elde edilen gelirlerle karşılanmaktadır. Eğer birey bu geliri elde edemezse veya olan gelirini kaybederse, var olma olanaklarını da yitirmiş olmaktadır. Sosyal güvencenin olmaması, “sosyal dışlanma” ve “sosyal damping” anlamına gelmektedir (Arın, 2004, s. 68). Piyasada elde edilen gelire bağımlılık, sosyal risklerin tetikleyicisi durumundadır. Bunun nedeni, yaşam olgusunun, bireylerin müdahale edemedikleri bir sürecin koşulları tarafından belirleniyor olmasıdır (Esping-Andersen, 2006, s. 40).

Sosyal riskler üç şekilde sınıflandırılabilir. Bunlar; (1) felaket boyutundaki riskler ile felaket boyutunda olmayanlar (bireylerin ya da hane halklarının yaşantılarında az sıklıkla yaşanan ve sert sonuçları olan riskler - daha sık rastlanan ve sonuçları daha yumuşak olan riskler). (2) özel durumlarla ilgili olan riskler – kapsayıcı riskler (toplumun büyük bir kısmını ya da sadece bir kesimini kapsayan riskler). (3) tek seferlik riskler – tekrarlayan riskler (Holzmann ve Jorgensen, 1999, s. 9 – 10).

Başka bir sınıflandırmaya göre sosyal riskler; (1) sınıfsal riskler, (2) hayat akışında ortaya çıkan riskler, (3) nesiller arası riskler olarak ayrılabilir. Sınıfsal riskler, sosyal risklerin toplumsal katmanlar arasında eşit olmayan dağılımından ortaya çıkmaktadırlar. Bir madencinin iş kazası geçirme riskinin bir akademisyeninkinden daha yüksek olması buna örnek gösterilebilir. Hayat akışı içinde ortaya çıkan risklere örnek olarak yaşlıların ve gençlerin, yaşlarına özel ihtiyaçları ve kazançların denk olmayışı gibi nedenlerle, yoksulluğu

daha yoğun bir biçimde yaşaması gösterilebilir. Nesiller arası risklere ise yoksulluğun çoğunlukla miras alınması, yoksul ailelerin çocuklarının yoksul olma olasılığının daha yüksek olması örnek olarak verilebilir (Esping-Andersen- 2006, s. 44–48).

Benzer bir sınıflandırma Neubourg ve Weigand (2000) tarafından yapılmıştır. Bu sınıflandırmada sosyal riskler sonuçlarına göre kategorize edilmektedir; (1) olaylara bağlı riskler, (2) yaşam boyu riskler, (3) nesiller arası riskler. Bu sınıflandırma, yukarıdakinden farklı olarak sınıfsal riskleri belirli “olaylara” bağlı riskler olarak görmektedir. Diğer yandan yazarlar sosyal riskleri etkiledikleri nüfusa göre de üç kategoriye ayırmaktadırlar; (1) genel riskler, (2) yaşam döngüsü riskleri, (3) kategorik riskler. Genel riskler, cinsiyete, yaşa vd bağlı olmayan riskler iken, yaşam döngüsü riskleri bireyin bulunduğu yaşa bağlıdır. Yaşlılığa bağlı olarak Alzheimer hastalığına yakalanma riski buna örnek olarak gösterilebilir. Kategorik riskler ise belirli gruplara özgüdür ve yukarıdaki sınıflandırmadaki sınıfsal risklerle aynı anlama gelmektedir (Neubourg ve Weigand, 2000, s. 12 – 13).

Sosyal risklerle mücadele bireylere “sosyal hakların” sağlanması ve bu sayede bir geçim güvencesi verilmesi ile mümkün olmaktadır. Bu haklar, bireylerin emeklerini piyasada satma zorunluluklarını bir ölçüde azaltarak, emek gücünün metalaşma niteliğini düşürmektedir (Arın, 2004, s. 68 – 69). Sosyal politika, sosyal risklerin kamu tarafından yönetilmesi anlamına gelmektedir (Esping-Andersen, 2006, s. 39). Kapitalist devletin sosyal risklerle mücadelesi, sosyal politikaların uygulanması ile mümkün olmaktadır.

Sosyal politikalar sadece refah devletlerine özgü uygulamalar değildir. Herhangi bir toplumsal riskle ilgili bir çeşit kolektif siyasi eylemin bulunması durumunda sosyal politikaların varlığından bahsedilebilmektedir (Esping-Andersen, 2006, s. 35). Sosyal politika geniş anlamıyla, sosyal hayatın bütün yönlerini içermektedir. Avrupa’da küçük zanaat kalfalarının ayaklanmalarından, köylülüğün sorunlarına kadar, toplumdaki geniş sınıf ve grupların birbiri ile bütünleşmesinden, bir bölgedeki halkın başka bir bölgeye nakli ve bunun doğurduğu sorunlara dek pek çok konu sosyal siyasetin alanına girmektedir (Tuna ve Yalçıntaş, 1985: 22–28). Dar anlamda kullanıldığında ise sosyal politikanın işçi sorunlarının çözümü ve işçi sınıfı ve burjuvazi arasında var olan çatışmaların azaltılması amacıyla ele alındığı görülmektedir (Koray ve Topçuoğlu, 1995, s. 3). Sosyal politika, sosyal refahı arttırmaya yönelik bazı refah hizmetlerinin - sağlık, barınma, eğitim, emeklilik, işsizliğe karşı güvence vs devlet tarafından sunulmasıdır. Sosyal politikaların kapsamı; ekonomik kalkınma, yasama, telekomünikasyon, regülasyonlar vb içine alacak şekilde genişletilebilmektedir.

Sosyal politikanın gelişiminde ulus devlet ve sanayileşme olgularının ve diğer yandan işçi sınıfının örgütlü mücadelesinin önemli rolü bulunmaktadır. Bu gelişme, yukarıda açıkladığımız sosyal hakların ve refah devletinin gelişmesi ile kaçınılmaz olarak bütünleşiktir. Sosyal politikanın refah devletinin en önemli aracı olduğu düşünüldüğünde, refah devletini ortaya çıkaran ve gelişim sürecini etkileyen unsurların, sosyal politikaların gelişimini de sağladığı açıkça görülmektedir.

Refah devleti, etkinliğin sağlanması, yaşam standartlarının iyileştirilmesi, adaletsizliklerin azaltılması ve sosyal bütünleşmenin sağlanması gibi amaçlarla hareket eden bir yapıdır. Burada etkinlik kavramı iki anlamda kullanılmaktadır; (1) milli gelirin etkin bir oranının refah hizmetlerine ayrılması, (2) değişik türde refah faaliyetleri arasında etkinliği sağlayacak bir oranın tutturulmasıdır. Diğer yandan, refah uygulamalarının ve (kamusal finansman koşullarında) finansman düzey ve biçimlerinin emek arzı ve tasarruflar üzerinde olumsuz etkiler doğurmaması amaçlanmaktadır (Barr, 1993, s. 8–11). Refah devletleri, bu amaçlara ulaşmak için sosyal sigortaları, sosyal hizmetleri ve sosyal yardımları kullanmaktadır.

Kapitalist devletler piyasa ekonomisine değişik şekillerde müdahale etmektedirler. Bunlar; regülasyonlar, kamu finansmanı-sübvansiyonlar, kamu üretimi ve gelir transferleridir. İlk ikisi piyasa mekanizmasına doğrudan etkide bulunurken, diğer ikisi dolaylı etkiler doğurmaktadır (Barr, 1993, s. 79–80). Aynı sınıflandırma şu şekilde de yapılabilir; (1) nakit (doğrudan) ödemeler, (2) bazı hizmetlerin doğrudan sağlanması, (3) dolaylı sağlanan (vergi indirimi vs) yararlar (Flora ve Heidenheimer, 1984, s. 26).

Refah devletinin bireylere sağladığı yararlar, “nakit yararlar” ve “ayni yararlar” olarak ikiye ayrılmaktadır. Nakit yararların bir kısmı katılıma dayalıdır; işsizlik, hastalık ve sakatlık durumunda elde edilen yararlar ve emekli maaşları. Bir kısmı ise katılıma dayalı olmayan yararlardır; gelir desteği, çocuk yardımı, aile yardımı vs. Ayni yararlar arasında da kamusal sağlık, eğitim ve barınma gibi hizmetler sayılabilmektedir (Barr, 1993, s. 169 – 420).

Refah devletinin sunduğu nakit yararlar, iki amacın gerçekleştirilmesine yöneliktir. Bunların ilki, yaşam boyunca kendi geçimini sağlayan bireylerin kendi kendilerine yetebilmesidir. Bu sağlansa bile bireyler, gelirlerinin zaman içerisinde yeniden dağılımına ihtiyaç duymaktadırlar. İkinci olarak, kendi geçimini sağlayamayan bireyler için, gelirin dikey yeniden dağılımının sağlanmasıdır (Barr, 1993, s. 282). Kapitalist sistemlerde bireyin kendi kendine yetebilmesi, gönüllü özel sigortalar yardımı ile sağlanabilmektedir. Dolayısıyla refah devletinin sunduğu nakit yararları gereksinim olmadığı düşünülebilir. Ancak, sigortalı

olmamanın yaratacağı olumsuz dışsallık nedeniyle sigortaların zorunlu olması gerektiği savunulmaktadır. Özel kesim tarafından yürütülen sigorta programları, işsizlik ve enflasyon gibi riskleri sigortalayamamaktadır. Gelirin dikey yeniden dağıtımı ise devlet tarafından yerine getirilebileceği gibi gönüllü olarak da sağlanabilmektedir. Böyle bir durumda da nakit yararların sağlanmasına gerek olmayabilir. Ancak bu durumda bedavacı sorunu ortaya çıkacak, gelirin bireyler arası dikey yeniden dağıtımı yeterli ölçüde sağlanamayacak, en uygun olduğu düşünülen düzeyin altında kalınacaktır. Böylelikle vergiler yoluyla sağlanan yeniden dağıtım gerekli hale gelmektedir (Barr, 1993, s. 429–430).

Eğitim, sağlık ve barınma gibi refah hizmetlerinin neden kamusal olduğu önemli bir sorudur. Liberteryenlere göre bu hizmetler normal mal statüsündedir. Dolayısıyla kamusal olarak sunulmaları için bir neden yoktur. Bu malların da piyasa koşullarında sunulmaları ve bireylerin bu mallardan beğenilerine göre yararlanmaları gerekmektedir. Diğer yandan bu malların tüketimini arttırmanın tek yolu, gelir dağılımını değiştirmektir. Eğitim, sağlık ve barınma gibi aynı refah devleti yararlarının temel haklar arasında sayılması gerektiği, bu yüzden de kamusal sunumunun gerektiği savı da doyurucu görülmemektedir. Eğer bu hizmetler temel birer hak ise, o halde örneğin beslenme de temel bir hak olarak ele alınabilecektir. Diğer yandan, sözü edilen hizmetlerin kamu tarafından sunulmaması durumunda yoksulların bunlardan yararlanamayacakları iddiası da geliştirilmektedir ki bu argüman da neden bu hizmetlere yoksulların erişiminin sadece gelir transferleri ile olmadığını, aynı zamanda üretimin kamusal olduğunu açıklayamamaktadır (Barr, 1993, s. 290).

Bu sorunun cevabı sağlık ve eğitim hizmetlerinin sunumuna ilişkin bazı özel durumlarda gizlidir. Bu hizmetlerin sunumunda bir takım ölçüm sorunları bulunmaktadır. Bu malların piyasa koşullarına bırakılmalarının etkisiz sunumu doğuracağı savunulmaktadır. Diğer yandan bireylerin bilgi ve güçleri sosyo-ekonomik duruma bağlı olarak belirlendiği ölçüde adaletsizlikler de doğacaktır. Sağlık ve eğitim gibi aynı refah hizmetlerinde kamusal müdahale iki boyutlu olarak karşımıza çıkmaktadır. Dağılım konusunda, uzmanların tüketicilere göre daha iyi bilgiye sahip olacakları varsayımından hareket edilmektedir. Üretimin kamusalılığı ise, bu üretimi kamunun kalite ve miktar açısından daha iyi yerine getireceği düşünüldüğünde önemlidir. Bu yüzden refah devletinde eğitim ve sağlığın kamusal olması yönündeki argümanlar güçlü olmuştur (Barr, 1993, s. 430 – 431).

1.3. Refah Devletinin Dönüşümü

Refah devletinin (1) bireylerin gelirlerinin yaşam süresi içinde yeniden dağıtımında, (2) gelir riskinin düşürülmesinde, (3) sosyal hizmetlerin (beşeri sermaye yatırıma ilişkin olanlar özellikle) tüketiminin arttırılmasında, (4) yoksullukla mücadelede ve (5) bazı ülkelerde bireylerin kullanılabilir gelirinin yaşam sürecinde eşitlenmesinde (bireyler arasında servetin ve bazı sosyal hizmetlerin dağılımı) başarılı olduğu görülmektedir (Lindbeck, 1999, s. 72).

Refah devletlerinde gelirin yeniden dağıtımı temel konu olarak görülmüştür. Bu yeniden dağıtım, zenginlerden fakirlere bir yeniden dağıtım olarak düşünülmektedir. Gelir vergisinin yüksek oranlı olması, temel mallara sübvansiyon uygulanması ve refah harcamalarının hükümetlerin genel politikaları halini alması bu anlamda düşünülebilir (Tanzi, 1997, s. 10).

Refah devletinin finansmanının, vergilerin doğurduğu sapmalardan nedeniyle etkinlik maliyetlerine neden olduğu savunulmaktadır. Ayrıca refah devletinin; emek arzı üzerinde, özel tasarruflar ve fiziki sermaye yatırımları üzerinde, meslek seçimi üzerinde, takas ekonomisi üzerinde, geçimlik üretim üzerinde vs olumsuz etkiler doğurduğu savunulmaktadır (Lindbeck, 1999, s. 73).

1970'lere gelindiğinde refah devletinin kapitalist sınıfın birikim ve kar olanaklarını tıkamaya başladığı ve kapitalist devletin bir dönüşüme uğratıldığı görülmektedir. Bu dönüşüm, kendisini refah devletine 1980 sonrasında yöneltilen saldırılarda göstermektedir. Bu dönemde genelde kamu harcamaları, özelde ise sosyal harcamalar sorgulanmış, örneğin İngiltere'de işsizlik ödemeleri, eğitim ve sağlık harcamaları düşürülmüştür. Bu ülkede 1980'lerin hemen başında yayınlanan bir "white paper"⁵⁵, işsizlikle mücadele için uygun yöntemin ücret sınırlamaları ve iş eğitimi olduğunu anlatmaktadır (Barr, 1993, s. 42).

Bu dönemde petrol şokları, gelişmekte olan ülkelerin borçlarındaki hızlı artış, enflasyonla beraber seyreden durgunluk, merkez ülkelerin yönetimlerini önemli değişiklikler yapmaya yöneltmiştir. Aynı dönemde radikal sağ partilerin de seçmen hoşnutsuzluğu sonucunda seçimlerden galip ayrıldıkları görülmektedir. Yine bu dönemde akademik alanda da sosyal harcamaların olumsuzlukları üzerine pek çok görüş geliştirilmiştir (Midgley ve Tang, 2001, s. 245). 1970'lerde işçi ücretlerinin katılığı, küresel ekonominin yaşadığı tıkanmanın en önemli nedenlerinden biri olarak gösterilmiştir. Neo liberal ekonomik teori,

⁵⁵ Belirli bir konuda hükümetin tutumunu açıklayan broşür.

yüksek işsizliğin çözümünün esnek emek piyasalarının oluşturulması ve fazla emeğin piyasa mekanizması tarafından temizlenmesi olduğunu savunmaktadır (Scarborough, 2000, s. 234).

1980'lerin, 1990'ların ve 2000'li yılların politikalarına genel olarak bakıldığında İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde işçi sınıfı tarafından elde edilen kazanımların teker teker geri alındığı görülmektedir. Refah devleti, işçi sınıfının kazanımlarını arttırırken, neo liberal devlet bu kazanımların geri alınmasının yollarını bulmaya çalışmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal politikaların hem nitelikli işgücünü yaratarak hem de işgücünün alım gücünü arttırarak büyümeye olumlu etkilerde bulunacağı savunulurken, 1970 sonrası dönemde sosyal politikalar ve büyüme arasındaki ilişki farklı boyutlarda ele alınmaya başlanmıştır. Bu dönemde merkez kapitalist ülkelerde ekonomik büyümede yaşanan yavaşlamayı gidermeye yönelik olarak sosyal politikaların kısıtlanması yönünde düşünceler ağırlık kazanmaya başlamıştır (Koray ve Topçuoğlu, 1995, s. 19).

Refah devletinin bir kriz içerisinde olduğuna yönelik saptamalar üç başlık altında ele alınabilir. (1) refah devletinin çalışma, tasarruf ve yatırım dürtülerini zedelediğini ileri süren “piyasa koşullarından sapma” görüşü. (2) yaşanan nüfusun uzun vadede olumsuz etkiler doğuracağını ileri süren görüş. (3) yeni küresel ekonomik düzenin müsrif devleti ve rekabetçi olmayan ekonomileri cezalandırdığı görüşü (Esping-Andersen(a), 2006, s. 56).

Refah devletlerinin dönüşümü, kapitalist sınıfın bir kriz durumundan çıkışında ihtiyaç duyduğu yeni birikim modelinde kapitalist devletin üstlenmesi gereken yeni ve farklı rolü gereği gerçekleşmiştir. Bu dönüşüm, refah devletinin krizi olarak anılan sürecin bir sonucu olarak gösterilmektedir. Bununla birlikte kriz, asıl olarak kapitalizmin krizidir. Kapitalist devletin sermaye birikimindeki rolünü belirleyen burjuva sınıfı, bu noktadan sonra tasarladığı yeni birikim modeline uygun bir devlet modeli ile sermaye birikimini devam ettirmeye çalışacaktır. Bu kriz süreci temelde kapitalist gelişimin bir uzun dalgasının sonuna gelmesinin sonucudur. Bu süreçte Fordizm ve Keynesyenizmin artık kapitalist sınıfın gereksinimlerine yanıt veremediği ve yerlerini esnek üretim ve neo liberalizme bıraktıkları görülmektedir.

1965–1973 döneminde Keynesyenizm ve Fordizmin, kapitalist ekonominin yarattığı çelişkileri denetim altında tutamayacaklarını ortaya koyan gelişmeler gözlenmektedir. Bu gelişmeler, sistemin “katılıklarına” ilişkindir. Kitlesele üretim sistemlerine yapılan büyük ölçekli sabit sermaye yatırımları bu katılığın ilk ayağını oluşturmuşlardır ki, bu katılık tasarım esnekliğini engellemiş ve ayrıca tüketici piyasalarının da istikrarla büyüyecek olduğu

varsayımına dayanmıştır. Diğer bir katılık işgücü piyasalarında yer almıştır. İşçi sınıfının gücü, bu dönemde iş sözleşmelerine yapılan her hamleyi başarıyla karşılamıştır. Son katılık ise devlet açısından söz konusu olmuştur. Kamu harcamalarına kaynaklık edebilecek tabanın katılığı, meşruiyetin sağlanması için giderek artan kamu harcamaları düzeyi karşısında kapitalist devleti de zor durumda bırakmıştır. Devletin mali kapasitesindeki bu katılık para basımı ile aşılacak istendiğinde ise enflasyona sebep olmuştur. Küresel kapitalist ekonomi bir yandan petrol piyasasındaki sorunların ve petro-dolarların merkeze akışının kesilmesi sonucunda büyük bir istikrarsızlık yaşarken, diğer yandan kamu maliyesi alanı da krize girmiştir. Büyük bir atıl kapasite ile karşı karşıya kalan şirketler açısından çözüm, teknolojik yenilikler gerçekleştirme ve emek gücünün kontrolünün daha kolay olduğu bölgelere üretimi kaydırma girişimleri olmuştur (Harvey, 1999, s. 164 – 168).

Bu sürecin sonucunda “esnek üretim” olgusu ortaya çıkmaktadır. Esnek üretim; yüksek yapısal işsizlik oranları, niteliklerin yok edilip yeniden oluşturulması, ücretlerde düşük düzeyde artışlar ve sendikaların gücünün geriletilmesi gibi unsurları beraberinde getirmektedir. Esnek üretimin sonuçlarından biri, işgücü piyasalarında çalışma koşullarının esnekleştirilmesi ve konjonktüre bağlı olarak iş saatlerinin ayarlanabilmesi, ayrıca taşeronlaşmaya yol açmasıdır. Taşeronlaşma, çekirdek bir işgücü dışındaki işgücü faktörlerinin çevre işgücünden sağlanması anlamına gelmektedir. Bu da yüksek miktarda işçinin çevre işgücünü oluşturması, esnek çalışması demektir. Esnek üretim, emeklilik hakları, iş güvencesi ve ücretler açısından kendinden önceki dönemden daha geri bir noktaya işaret etmektedir. Diğer yandan İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde üretim süreçlerinde fazla yer bulamayan kadınların yarı zamanlı işçiler olarak piyasaya girmeleri ile çekirdek erkek işçilerin yerini daha düşük ücret alan kadın işçiler almıştır (Harvey, 1999, s. 170–177).

Oluşan tüm bu yeni koşullar, refah devleti modelini dönüşüme zorlamaktadır. Çağdaş batılı refah devletleri bir takım sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Bir yandan refah devletinin elindeki sosyal koruma programlarının değişen koşullara uyamadığı, ihtiyaçlar ve riskler arasındaki ayrışmanın arttığı görülmektedir. Diğer yandan da refah devletinin geleceğine ilişkin olumsuzluklar söz konusudur. Büyümenin yavaşlaması, sanayileşmenin temposunu düşürmesi, nüfusun artan oranda yaşlanması gibi unsurlar buna örnek olarak verilebilir (Esping-Andersen(a), 2006, s. 64).

Batı refah devleti modeli dışındaki ülkelerde de refah rejimleri bir takım sorunlarla karşı karşıyadır. Öncelikle, batılı refah devletleri için büyük sorun olan nüfusun yaşlanması olgusu bu ülkelerin çoğu için o kadar büyük bir sorun oluşturmamaktadır. Ancak, rekabet

gücünü düşük işgücü maliyetlerine dayandıran ülkelerin refah uygulamalarına daha soğuk yaklaşıkları görülmektedir. Latin Amerika ülkeleri özelinde, ithal ikameci politikaların terk edilmesi sonucunda işgücü maliyetleri giderek daha büyük sorunlar doğurmaktadır (Esping-Andersen(a), 2006, s. 69–70).

Refah devletlerinin krizinden ne anlaşıldığını ortaya koyabilmek için Moran'ın (1988) çalışmasında açıkladığı üç tip krizi belirtmek yerinde olacaktır. İlk yaklaşım krizi dışardan kaynaklanan bir felaket olarak tanımlamaktadır. 1973'teki petrol krizi buna örnek olarak gösterilebilir. Diğer bir görüş krizi “dönüm noktası” olarak görmektedir. Buna göre aynı kriz tekrarlanmamaktadır. Aynı hastalıkta olduğu gibi, hastanın sonu ya iyileşme ya da ölüm olacaktır. Üçüncü tip kriz ise “çelişki krizidir.” O'Connor'ın kriz yaklaşımını da içeren bu yaklaşıma göre refah devletinin krizi, bu devletin hem birikim hem de meşruiyeti aynı anda sağlamayı amaçlamasında yatmaktadır. Çelişki krizlerinin, bir üretim biçiminin kendi devamını sağlayacak olan koşulları kendiliğinden yok etmesi olduğu savunulmaktadır. Refah devletinin krizi ile ilgili açıklamaların bir kısmı, krizin bir vatandaşlık krizi olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer bir grup ise refah devletinin krizini kaynak sağlamadaki ve bu kaynakları etkin dağıtmadaki güçlüklerle bağlamaktadır. Üçüncü bir grup ise refah devletinin krizinin nedeni olarak kültürel yapıdaki değişimi işaret etmektedir. Buna göre refah devletinin krizi bu devletin meşruiyetini sağlayan kültürel şartların değişmesinden kaynaklanmaktadır (Moran, 1988: 397–398).

Refah devletinin krizinin, bir meşruiyet krizi olduğunu savunan anlayışa göre, kapitalist devletin sosyal görünümü, bünyesinde barındırdığı meşruiyet sorununun bir yansımasıdır. Meşruiyetin sağlanması, kapitalist devletin varlık koşullarındandır. O'Connor, kapitalist devletin bir fonksiyonunun meşruiyeti sağlamak, diğer fonksiyonunun da sermaye birikiminin devamını garanti altına almak olduğunu ortaya koymaktadır. Devletin bu fonksiyonları birbiri ile çelişkilidir. Sermaye birikimini sağlamakta başarısız olan devletler kendi gücünün kaynağını kurutmuş olacaktır. Çünkü devlet, bu sermaye birikiminin yarattığı artık üzerinden vergi almaktadır. Meşrulaştırma işlevi tam yerine getirilmezse üreten sınıf devletin normlarına karşı gelebilecektir. Böylece kapitalist devlet, gerçek işleyişini mistik bir hale sokarak sınıfsal konumunu gözlerden uzak tutmaktadır. Kapitalist devletin harcamaları, yukarıda saydığımız iki temel fonksiyona bağlı olarak ikili bir karakter taşımaktadır; “sosyal sermaye harcamaları” ve “sosyal harcamalar”. Sosyal sermaye harcamaları⁵⁶, kârlı özel

⁵⁶ Bu harcamalar direk olarak üretken değillerdir. Sosyal sermaye harcamaları da iki alt dala ayrılmaktadır; sosyal yatırım (sosyal sabit sermaye) ve sosyal tüketim (sosyal değişken sermaye). Sosyal yatırım harcamaları verimli emek miktarının verimliliğini arttıran harcamalardır. Sosyal tüketim harcamaları ise emeğin yeniden üretim maliyetlerini düşüren harcamalardır.

sermaye birikimi için gerekli harcamalar iken, sosyal harcamalar ise devletin meşruiyetini sağlamaya yönelik harcamalardır. Kamu harcamalarının neredeyse tümü bu iki fonksiyonu yerine getirmeye yöneliktir. Kamu harcamalarının bu ikili yapısı, devletin bir süre sonra mali krize sürüklenmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Çünkü kapitalist sınıf bir yandan kendi maliyetlerini sosyalleştirerek azaltma eğiliminde olacaktır (kamu kesimine daha fazla sosyal sermaye harcaması yaptırarak), diğer yandan kamu kesiminin finansmanına daha az katılmak isteyecektir. Emeğin ise vergi potansiyeli sermaye kadar yüksek değildir (O'Connor, 1973: 1–10).

Refah devleti olgusunun İkinci Dünya Savaşı sonrası konjonktürün koşullarına uyumlu olduğu düşünüldüğünde günümüz merkez ve çevre ülkelerinde refah devletinin altındaki zeminin kaymaya başladığı savunulabilir. Keynesyen politikaların varsayımları geçersiz görünmektedir. Talebin yönlendirilmesinin büyümeyi ateşlemesi, enflasyonist süreçler gerçekleşmeden mümkün olamamaktadır. Diğer yandan ağır sosyal haklar, vergiler ve iş güvenceleri, işgücü piyasalarının genişlemesini engellemektedir. Çevre ülkeler açısından bakıldığında örneğin bu ülkeler, düşük işgücü maliyeti avantajlarını kullanmak amacıyla refah programlarına soğuk yaklaşmaktadırlar (Esping-Andersen(a), 2006, s. 58–59).

Ancak, refah devleti modelinin terk edilmesinin nedeninin temelde refah devletinin krizi mi, yoksa kapitalizmin bir krizi mi olduğu konusu tartışmalıdır. Daha açık ifade edilecek olunursa, refah devletin krizinin, kapitalist devletin kendi iç çelişkilerinden mi kaynaklandığı, yoksa kapitalist sistemin dönemsel bunalım eğilimlerinin ortaya çıkması ile beraber, birikim sisteminde yapılan bir dönüşüme uygun yeni bir devlet modelinin gerekliliği karşısında refah devletinin terk mi edildiği sorusu yanıtlanmalıdır.

Keynesyen kamu müdahalelerinin kısa vadede konjonktürel dalgalanmalar üzerinde yumuşatıcı bir etkisi olduğu, sosyal politikaların uygulayıcısı olarak toplumsal gerilimleri azalttığı savunulabilir (Shaikh, 1985, s. 99). Ancak, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, sadece kamu harcamaları yoluyla talebin yüksek düzeyde tutulması ve sermaye birikiminin her koşulda bu şekilde canlı kalması mümkün olmamıştır. 1945 sonrasında konjonktürü, diğer pek çok etkenin bir bileşimi olarak⁵⁷ “genişlemeci” bir hal almıştır. Bu durumu sadece kamunun ekonomik müdahalelerine bağlamak doğru değildir (Savran, 1988, s. 30).

⁵⁷ İşçi sınıfının savaştan örgütsüz ve güçsüz bir biçimde çıkması, soğuk savaşın başlaması ile birlikte burjuva sınıfının sınıf güçleri dengesinde üstünlüğü tekrar ele geçirmesi, Fordizm ve Taylorizm gibi teknik yeniliklerin görece artık değeri arttırması, savaş sonrası yeniden inşa faaliyetlerinin talep yaratıcı etkileri, ABD hegemonyasının burjuvazinin küresel sermaye birikiminin sürmesi açısından ihtiyaç duyduğu güveni sağlaması, Bretton Woods sisteminin (çökene kadar) yarattığı istikrar, metaların uluslararası akışının korumacılık önlemleri

Ancak bu genişlemeci konjonktür, 1960'ların başlarında ortadan kalkmaya başlamış ve 1970'lerin ortasında yeni bir bunalım patlak vermiştir. Bu bunalım Keynesyen sistemin sorgulanmasına ve neo liberalizmin yükselişine neden olmuştur. Neo liberalizm, geri planda kaldığı İkinci Dünya Savaşı konjonktürünün intikamını, 1970'lerdeki bunalım sonrasında almış ve hâkim iktisat anlayışı haline gelmiştir.

Bununla birlikte, neo liberalizm bunalımın açıklanmasını Keynesyenizmin yukarıda açıklanan yanılığını (genişlemeyi sadece kamu müdahalelerine bağlamak) tersten işletmiş, bunalımın nedenini, piyasanın işleyişini bozan kamu müdahalelerine bağlamıştır. Dolayısıyla hem Keynesyen görüşte hem de neo liberalizmde ortak bir “devlet fetişizminden” söz etmek mümkündür (Savran, 1988, s. 36 – 37). Bu devlet fetişizmi, refah devleti ile kapitalizmin krizi arasında dolaysız bir bağlantının kurulması ile sonuçlanmıştır. Aradaki ilişki kapitalizmin krizinden refah devletine doğru değil, refah devletinden kapitalist krize doğru kurulmaktadır.

Oysa kapitalizmin 1974 sonrasında girdiği bunalımın başlıca nedeni kâr oranlarının düşme eğilimidir.⁵⁸ Kâr oranlarının düşmemesi, sermaye stokunun içerisinde sabit sermayenin değişken sermayeye (canlı emek gücüne) oranının artmasına karşılık, emek verimliliğindeki, yani görece artık değerdeki bir artışla telafi edilebilmektedir. 1970'lerde başlayan bunalım, temelde emek verimliliğinin arttırılmasının önündeki bir takım engellerin varlığına dayanmaktadır. Öncelikle var olan teknolojik yapıda görece artık değer belirli bir düzeyden sonra arttırılamamaktadır. Yani görece artık değer arttırılması bir teknolojik atılıma bağlıdır. Diğer yandan işçi sınıfının örgütlülük düzeyi de görece artık değeri arttırmaya yönelik bazı girişimlerin önünde ciddi bir engel oluşturmuştur. Sonuçta kapitalizm 1960'ların ikinci yarısından itibaren küresel ölçekte bir “birikim bunalımına” girmiştir (Savran, 1988, s. 47–48).

Diğer yandan, kâr oranlarının seyrinin ve dolayısıyla bunalımın tek belirleyicisi sermayenin organik bileşimi değildir. İkincil de olsa, refah devletinin ya da sosyal politikaların rolü bulunmaktadır. Sosyal politikalar, kâr oranlarının yüksek olduğu dönemlerde burjuvazi tarafından kabul edilebilir uygulamalar olabilmektedir. Hatta yukarıda görüldüğü üzere, toplumsal barışın sağlanması açısından önemli rolleri de olabilmektedir.

ile daralmasına karşılık, sermaye akışının sürmesi ve sermayenin uluslararası bir nitelik kazanmaya başlaması, İkinci Dünya Savaşı sonrası konjonktürün genişlemeci karakterini oluşturmaktadır (Savran, 1988, s. 25 – 30).

⁵⁸ Kar oranlarının düşme eğilimi, kapitalistin görece artık değer oranını arttırabilmek amacıyla fiziki sermaye stokunu sürekli arttırması, bunun sonucunda canlı emek oranının ölü emeğe (fiziki sermayeye) oranının düşmesi sonucunda, sermayenin bileşiminin değişmesi ile belirlenir. Marksist görüş, artık değer tek kaynağının canlı emek gücü olduğunu savunmaktadır. Dolayısıyla canlı emeğin fiziksel sermayeye oranının düşmesi karlılığın azalması anlamına gelecektir (Savran, 1988, s. 47).

Ancak kâr oranlarında düşüş başladığında sosyal politikalar ve dolayısıyla refah devleti modeli de sermayenin önünde ciddi engeller olarak belirmeye başlamaktadır⁵⁹ (Savran, 1988, s. 50–51).

1980'lere gelindiğinde refah uygulamalarının yaygın görüldüğü kapitalist devlet modeli terk edilerek yerine arz yanlı modellere uygun devlet aygıtı yerleştirilmeye başlanmıştır⁶⁰. Bu süreç başlıca şu politikalarla hayata geçirilmiştir; (1) Kamu İktisadi Teşekküllerinin (KİT) özelleştirilmesi, (2) ticarete miktar kısıtlamalarının kaldırılması, ithalattan alınan vergilerin düşürülmesi, (3) faiz oranları ve kredi konularındaki kısıtlamaların ve kontrollerin kaldırılması, (4) ekonomik faaliyetler üzerindeki fiyat kontrollerinin azaltılması (Tanzi, 1997, s. 17).

Refah devletleri 1970 sonrasında gerçekleşen sosyal ve ekonomik değişiklikler karşısında farklı refleksler üretmişlerdir. İskandinav ülkelerinin halen istihdam genişlemesi stratejisini (büyük kamu sektörü emek piyasası) takip ettiği görülmektedir. Anglo-Sakson ülkeler, refah devletinin erozyonu ile paralel olarak emek piyasasını ve ücretleri yeniden düzenleme (esnekliği sağlama) stratejisini benimsemişlerdir. Kıta Avrupası ülkelerinde ise sosyal güvenlik alanındaki standartlar temel olarak korunurken emek arzı düşürülmeye (erken emeklilik) yönelinmiştir (Esping-Andersen(a), 2006, s.72–73).

Çevre ülkelerde de sosyal refah uygulamalarının belirli bir dönüşüm içerisinde olduğu görülmektedir. Doğu ve orta Avrupa, Şili ve Arjantin'de bu dönüşüm, sosyal sigortaların özelleştirilmesi, kamunun sağladığı sosyal güvence düzeyinin düşürülmesi, yardımların ihtiyaçların öncelikle saptanmış olmasına dayandırılması ve emek piyasalarının düzenlenmesinde piyasa mekanizmasına dayanma şeklinde görülmektedir. Brezilya ve Kosta Rika'da 1990'lı yıllara kadar neo liberal dönüşüme belirli bir direncin olduğu görülmektedir. Doğu Asya'da kamu tarafından sağlanan refahın düşük düzeylerde olduğu görülmektedir.

⁵⁹ Refah devleti, yükselen işsizlik ve düşen kar oranlarına karşılık birikimin sürebilmesi için sisteme kaynak pompalamaktadır. Ancak bu mekanizma, refah devletinin, artık değer giderek daha büyük bir kısmını emmesine neden olmuştur. Yani refah devletinin Keynesyen fonksiyonlarını sürdürerek ekonomiye kaynak pompalamasının maliyeti, artık değerden giderek artan oranda almasıdır. Bu reçete, kısa dönemde işe yaramaktadır. Ancak uzun dönemde artık değerden refah devletince el konulan miktarlar büyüme ve karlılık üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Bu etkiler birbirini takip ederek sürmüş, büyüme hızlarının düşmesi, kaynak aktarımı ile birlikte düşünüldüğünde artan enflasyona neden olurken, gerçek büyüme ortadan kalkmaya başlamıştır. Dolayısıyla stagflasyon ile karşı karşıya kalınmıştır (Shaikh, 1985, s. 99 – 100).

⁶⁰ Keynesyen dönemin sosyal politikalarla ve kalkınmacılıkla ilişkilendirilen kapitalist devlet formasyonuna “refah devleti” adı verilirken, günümüzde neo liberal politikaların etkisi ile önce minimalleştirilen, sonra da düzenleyici fonksiyonu ön plana çıkarılan, sunduğu hizmetlerde yoğun bir metalaşma süreci yaşanan kapitalist devlet formasyonu için de “neo liberal devlet” adının kullanıldığı görülmektedir.

Eski doğu bloğu ÷lkelerinde sosyal politikaların, olumsuz etkiler ortaya çıkararak Çok tedavisinin etkilerini kesmeye çalıştığı anlaşılmaktadır (Esping-Andersen(a), 2006, s. 87–89).

Bu yeni dönemde devletin kç¸lt¸lmesi yaklaşımı geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Devlet, sorunların öz¸m¸ olarak değil, nedeni olarak g¸r¸lmeye başlanmıştır (Öniş ve şenses, 2003, s. 2). Bu yaklaşımın somutlaştığı yer ise IMF ve D¸nya Bankası tarafından 1990'ların başlarında ulus devletlerin uymakla y¸k¸ml¸ oldukları siyasal y¸k¸ml¸l¸kler olarak sunulan ve k¸resel kapitalist sistemin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan hedeflerdir. Bu hedefler ‘‘Washington Mutabakatı⁶¹’’ – ‘‘Birinci Kuşak Yapısal Reformlar’’ ve ‘‘Washington Mutabakatı Sonrası⁶²’’ – ‘‘İkinci Kuşak Reformlar’’ şeklinde iki dalga halinde ortaya atılmıştır. Birinci kuşak reformların amacı, ulus devletlerin ekonomilerini k¸resel kapitalizmin kuralsızlığına amaları olmuştur. Birinci kuşak reformların önemli g¸stergeleri ticaretin serbestleştirilmesi, kuralsızlaştırmalar (de-reg¸lasyon) ve zelleştirmelerdir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2005, s. 4).

İkinci kuşak reformlar ise devletin ekonomik yapıdaki konumlanış y¸n¸ ile birinci kuşak reformlardan ayrılmaktadır. Birinci kuşak reformlarda piyasa mekanizması karşısında daha pasif bir şekilde konumlandırılmış olan devlet, ikinci kuşak reformlar aracılığı ile piyasa mekanizmasının toplumsal hayatın her alanına yaygınlaştırılması g¸revini ¸stlenmiştir. De-reg¸lasyonlar yerini re-reg¸lasyonlara bırakmıştır. Bu s¸rete kamusal karar mekanizmaları, ekonominin siyasetten ayrılması adı altında, anayasal kurumlardan alınarak bağımsız d¸zenleyici ¸st kurullara verilmiştir (Bağımız Sosyal Bilimciler, 2005, s. 4).

Bu bağlamda kapitalist devletten beklenen, k¸resel sermayenin k¸rlılığı ve serbest dolaşımı için uygun ortamın yaratılması, rekabetin özendirilmesi, kapitalist sınıftan alınan vergileri d¸ř¸rerek bu sınıfın yatırım yapmaya teşvik edilmesi, artık g¸revini tamamlamış olan kamu işletmelerinin özel kesime devredilmesi, m¸mk¸n olan her alanda kamusal hizmetlerin k¸rlılık mantığıyla piyasa koşullarında sunulmasıdır. Bu yapıda İkinci D¸nya

⁶¹ Bu kavram ilk kez Washington'da merkezi bulunan IMF, D¸nya Bankası gibi kuruluşlar tarafından Latin Amerika ÷lkelerine uygulamaları için önerilen 10 politika değişkenini tanımlamak için ekonomist John Williamson tarafından kullanılmıştır: (1) Mali disiplin, (2) Kamu harcamalarının başka alanlara kaydırılması, (3) Vergi reformu, (4) Mali serbestleşme, (5) Tek ve rekabetçi bir d¸viz kurunun kabul edilmesi, (6) Dış ticaretin serbestleştirilmesi, (7) Doğrudan yabancı yatırımlar n¸ndeki engellerin kaldırılması, (8) KİT'lerin zelleştirilmesi, (9) Rekabet ve piyasaya giriş koşulları üzerindeki d¸zenlemelerin kaldırılması, (10) M¸lkiyet haklarının g¸vence altına alınması (Naim, 2000).

⁶² İlk kuşak yapısal reformlar uygulandıkları ÷lkelerde bir yandan yerel yapıları piyasalar lehine darmadağın etmiş, diğer yandan piyasaların k¸resel entegrasyonu, kapitalizmin k¸resel kırılmalığını ÷lkelere daha kolay yaymaya başlamıştır. 1990'ların sonlarına doğru bu kırılmalığı karşı yeni ve öncekinden farklı yasal değişimler ve reformlar tanımlanmıştır. Bunlara ‘‘Washington Mutabakatı Sonrası’’ ya da ‘‘İkinci Kuşak Reformlar’’ adı verilmektedir (Ercan, 2003, s. 21).

Savaşı sonrasında refah devletinin ya da çevre ülkeler açısından bakıldığında bu modelden etkilenen bir “kalkınmacı devlet modelinin” geri gelmesi mümkün görülmemektedir. Sonuçta, refah devleti, kapitalizmin gelişim sürecinde söz konusu olan konjoktüre ait olarak var olmuştur denilebilir. Günümüzde ise sosyal politikanın genel anlamda kapitalist devletin mali disiplinine zarar verecek boyutlara ulaşmaması gerektiğine ve sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında dahi metalaşmanın etkinlik sağlayarak toplumsal refahı arttıracığına vurgu yapılmaktadır. İzleyen bölümde bu metalaşma – piyasalaşma mekanizmaları açıklanmaya çalışılacaktır.

BÖLÜM 2: SOSYAL GÜVENLİK

2.1. Sosyal Güvenliğin Tanımlanması

Genel anlamda sosyal güvenlik, sosyal politikanın önemli bir aracıdır. Sosyal güvenliğin, piyasa mekanizmasının yarattığı sosyal risklere karşı toplumsal bir koruma amacı taşıdığı savunulabilir. Geniş anlamda ele alındığında, amacı toplumdaki bireylere belirli kurallar dâhilinde gelir güvencesi ve tıbbi yardım sağlamak olan kurumlar, ölçütler, haklar ve yükümlülükler bütünüdür (ILO, 2006, s. 5). Dar anlamda ele alındığında ise, bireylerin hastalık, yaşlılık, işsizlik, analık gibi risklere karşılık korunması anlamına gelmektedir.

Sosyal güvenlik; sosyal sigortaları ve sosyal yardımları içermektedir. Bunların ikisinin de amacı en genel ifade ile piyasanın işleyişi sonucunda oluşan gelirin bir bölümünün yeniden dağıtılmasını sağlamaktır. Sosyal yardımlar vergilerle finanse edilirken, sosyal sigortalar katılım esasına dayalıdır⁶³ (Talas, 1983, s. 328–331).

Sosyal güvenlik sistemleri her ne kadar piyasanın yarattığı risklere karşı bir koruma mekanizması olarak düşünülse de, bu sistemlerin sunduğu olanaklar, toplumun sadece belirli bir sınıfının kullanımına açık değildir. Piyasa mekanizmasından olumsuz etkilenip etkilenmediğine bakılmadan tüm sınıflar, sosyal güvenlik sistemlerinin sunduğu olanaklardan yararlanmışlardır. Ancak, sosyal güvenlik sistemlerini yaratan sorunların kaynağında, sadece ücret geliri ile geçinmek zorunda olan işçi sınıfı bulunmaktadır (Talas, 1983, s. 323). Bunun en önemli nedeni, kapitalist ekonomilerde piyasa mekanizmasından en olumsuz etkilenen kesimin, yine aynı mekanizma tarafından mülksüzleştirilen işçi sınıfı olmasıdır. Dolayısıyla kapitalist devletin sosyal fonksiyonlarının en önemlilerinden olan sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ve bu yapının aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınacak olan dönüşümü, devlet olgusuna ilişkin ilk bölümde ele alınan sınıfsal yaklaşımın bir devamı olmak zorundadır.

Modern anlamda sosyal güvenlik kavramı, ilk kez ABD’de 1935 yılında çıkarılan Sosyal Güvenlik Yasası’nda görülmektedir. Ancak kavramın gerçek anlamını kazanması Britanya’da 1941 yılında hazırlanan Beveridge Planı ile olmuştur (Çubuk, 1979, s. 187).

⁶³ Sosyal yardımların kamu bütçesinden karşılanmasına karşılık, sosyal sigortaların ayrı bir gelir yapısı bulunmaktadır. Sosyal sigorta kurumlarının başlıca gelirini oluşturan primler, yapısı itibarıyla devletin diğer gelirlerinden farklıdır. Literatürde “parafiskal gelirler” olarak adlandırılan bu gelir türü, vergilerde olduğu gibi ödenmesi zorunlu, ancak harçlarda olduğu gibi belirli bir karşılığı olan bir kamu gelirdir ve kamu bütçesi içerisine dâhil edilmemekte, ilgili kurum tarafından belirli giderlere tahsis edilmektedir. Parafiskal gelirlerin ortaya çıkışı, refah devletinin ortaya çıkışı ile birlikte olmuştur. Bu gelirler, refah devletinin artan faaliyetlerini karşılamak amacıyla ortaya çıkarılmıştır (Nadaroğlu, 2000, s. 201 – 203).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1944 yılında düzenlenen 26. konferansında oluşturulan Philadelphia Deklarasyonu'nda, toplumsal anlamda uygun düzeyde bir sosyal koruma mekanizmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Sonrasında geçen süreçte, bir "hak" olarak sosyal güvenlik, pek çok anlaşmada ve tartışmada geliştirilmiş ve geniş bir kabul görmüştür (ILO, 2006, s. 1).

Birleşmiş Milletler (BM) örgütü tarafından hazırlanan 1948 tarihli Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nde de sosyal güvenlik kavramına yer verilmiştir. Bildirgeye göre, herkes, toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir. BM tarafından hazırlanan diğer pek çok belgede de sosyal güvenlik kavramına atıfta bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik uygulamalarının minimum standartlarını ILO'nun 102 numaralı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşmesi" belirlemiştir. Avrupa'da sosyal güvenlik standartları Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve onun 1964'teki eki tarafından belirlenmiştir. Avrupa ülkeleri arasında sosyal haklar arasında farklılıklar görülmesine karşın bu ülkelerin tamamına yakınında sosyal haklar yerleşmiş durumdadır ve bu haklar Avrupa Birliği (AB) hukukunda da yer bulmaktadır (Stanko, 2004: 21).

ILO, sosyal güvenliği, haklar bazında ele alınan ve çoğu işçinin gelir elde etme kapasitesini olumsuz etkileyen belirli risklere bağlı olan bir sistem olarak açıklamaktadır (ILO, 2006, s. 1). ILO ve Avrupa Sosyal Güvenlik normlarına göre, sosyal güvenlik sistemlerinin kapsadığı riskler şunlardır;

1. Yaşlılık (Emeklilik sonrasında kaynakların tüketilmesi riski),
2. Sakatlık (Yaralanma, kaza riski ve geçici iş kaybı riski) ve endüstriyel kazalar,
3. Hastalık (Hastalık, geçici ya da kalıcı olarak çalışamama riski),
4. Tıbbi yardım (sağlık harcamaları riski, kötüleşen sağlık durumu ve azalan çalışma yeteneği riski),
5. Yaşamı sürdürme riski (aile bireylerinden evi geçindiren kişinin hayatını kaybetmesi durumunda geride kalanların kaynak yokluğu ile karşı karşıya kalması riski),
6. Doğum (ekstra masraf ve çalışamama riski),
7. Aile yardımı (ek giderlerin olması riski),
8. İşsizlik (geçici ya da kalıcı olarak iş bulamama riski ve ek olarak yeni iş aramanın maliyetlerinin doğurduğu riskler).

Sosyal güvenlik, bireylerin gereksinimlerinin karşılanabilmesi için gelir sağlayan ve bağımlılığı azaltmaya çalışan bir mekanizmadır. Bu doğrultuda; ihtiyacı ortaya çıkarabilecek durumlarla sosyal sigorta tekniklerini ya da direk kamu harcamalarını (sosyal yardımları) kullanarak mücadele etmek, bir tür “güvenlik ödemesi” gerçekleştirmek yoluyla minimum yaşam seviyesini sağlamak, ekonomik ve sosyal istikrarı, büyümeyi sağlamak, vb fonksiyonlar üstlenmiştir. Ayrıca sosyal güvenliğin, işgücünün kalitesini arttırarak uzun dönemde büyümeye yardımcı olabileceği savunulmaktadır. Bunun yanında, sosyal güvenliğin gelirin nesiller, sınıflar ve zamanlar arasında yeniden dağılımını sağladığı da görülmektedir (Stanko, 2004: 27). Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımını hangi koşullarda ve ne kadar sağladığı konusu aşağıda daha ayrıntılı ele alınacağı üzere, bu sistemlerin finansman yapısına bağlıdır.

Diğer yandan bu mekanizmanın tüm ülkelerde aynı şekilde oluşturulduğu ve yürütülmekte olduğu söylenememektedir. İngiltere’de sosyal güvenlik; emekliliğe ve çocuk sahibi olanlara yapılan ödemelere dayalı gelir güvencesini tanımlamaktadır. Fransa’da; hastalık ve emeklilik sigortaları ile yaşlıların korumasını içermektedir. Almanya, sosyal güvenlik kapsamında sosyal sigortayı, sosyal tüketimi ve sosyal desteği almaktadır. En belirgin farklılık ise ABD ve Avrupa arasında yer almaktadır. ABD’de sosyal güvenlik sadece emeklilik hizmeti anlamında kullanılmaktadır. Sosyal sigorta ise sosyal güvenlik kavramı yerine kullanılmaktadır. Bununla beraber Birleşik Devletler Sosyal Güvenlik Sözleşmesi; işsizlik sigortası, sağlık hizmetleri, sakatlara yönelik hizmetler, yaşlılar için ilaç hizmetleri vs de kapsamaktadır (Stanko, 2004: 19).

2.2. İktisat Teorisi İçerisinde Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik esas olarak çalışma ekonomisi olarak adlandırılan iktisat dalının alanında yer almaktadır. Çalışma ekonomisi, sosyal politikaların iktisadi ve hukuki yönlerini konu almaktadır. Ancak, tüm diğer sosyal politika araçları gibi sosyal güvenlik de önemli bir iktisadi olgudur. Özellikle son dönemdeki reform tartışmaları ekseninde sosyal güvenliğin iktisadi boyutu çok daha ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla, iktisat literatüründe sosyal güvenlik ve sosyal güvenlik reformu kavramları giderek artan ölçüde işlenmektedir. Sosyal güvenlik reformunu daha iyi anlayabilmek için öncelikle sosyal güvenlik kavramının literatürde ne şekilde ele alındığına göz atmak gerekmektedir.

Bu anlamda sosyal güvenlik teorileri iki gruba ayrılarak ele alınabilir. Bunların ilki “etkinlik teorileri” adı verilen ve sosyal güvenliği piyasa etkinsizliklerine karşı geliştirilmiş bir yapı olduğunu savunan teorilerdir. “Politik teoriler” adı verilen ikinci grup ise politik

iktisadın araçlarını kullanarak, sosyal güvenliği politik bir mücadelenin sonucu olarak göstermektedirler. Bu teoriler, sosyal güvenliği ortaya çıkaran politik mücadelelerin sonuçlarının her zaman iktisadi etkinsizlik doğuracağını ileri sürmektedirler. Bu noktada politik teorilerin, toplam refahı arttırıcı reformların yapılabileceği sonucuna ulaştıkları görülmektedir. Yine politik teoriler sosyal güvenlik reformunun, politik alanda gerçekleştirilecek bir reform olmadan gerçekleşmeyeceğini de savunmaktadırlar. Etkinlik teorileri ise sosyal güvenliği, piyasa mekanizmasının yarattığı etkinsizliklere karşı bir müdahale aracı olarak gördükleri için reforma daha kuşkuyla yaklaşabilmektedirler (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s. 21).

2.2.1. Politik İktisat Literatüründe Sosyal Güvenlik

Browning (1975) tarafından sosyal güvenlik sistemlerinin toplam nüfusa ve milli gelire oran olarak büyük olmasının nedeninin, ortanca seçmenin yaşından kaynaklanan politik faktörlere bağlanmasından bu yana, politik iktisat literatüründe sosyal güvenlik ile ilgili pek çok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda ortaya koyulan modeller, içerdikleri politik kurumlar ve iktisadi faktörler açısından birbirlerinden ayrılmaktadır. Politik iktisat literatüründe sosyal güvenliği ortaya çıkaran politik mücadele üç farklı model yoluyla incelenmektedir. Bunlar; (1) çoğunluk oylaması modelleri, (2) veto gücü ya da anayasal kurallar modelleri, (3) baskı grubu modelleri (Galasso ve Profeta, 2002, 2–26).

2.2.1.1. Çoğunluk Oylaması Modelleri

Çoğunluk oylaması modellerinde yaşlılar, ödülü emekli aylığı olan bir politik mücadelenin kazananı olarak görülmektedir (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s. 26). Bu modellerde bireyler, sosyal güvenlik vergi (prim) oranları hakkında oy kullanmaktadırlar. Bu oylama sonucunda çoğunluğun tercih ettiği vergi oranı geçerli olacaktır (Galasso ve Profeta, 2002, s. 9). Seçmen emeklilik yaşına ne kadar yakınsa sosyal güvenlik ona o kadar çekici gelecektir (Sjoblom, 1985, s. 226). Çoğunluk oylaması modellerinde kamusal kararlar ortanca seçmen tarafından alınmaktadır. Ancak bu modellerin sosyal güvenlik alanına uygulanması sorunludur. Çünkü ortanca seçmen gerçek hayatta yaşlı bir birey değil, vergi ödeyicisi bir çalışandır. Bu bireyin, katlanmak zorunda kalacağı vergi göz önüne alındığında sosyal güvenliğin aleyhinde oy kullanması beklenmektedir. Bu sorun, literatürde iki biçimde çözümlenmektedir. Bunların ilki, gerçekleştirilecek çoğunluk oylamasının sadece bir defa yapılacak ve kendinden sonraki dönemleri de kapsayacak şekilde düzenlenmesidir. İkincisi ise yaşlıların diğer yaş grupları ile koalisyona gitmeleridir (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s. 25).

“Genç” ve “orta yaşlı” bireyler, sosyal güvenlik sisteminin kendi yaşlılıklarında devam edeceğini beklemedikleri sürece sosyal güvenlik lehinde oy kullanmayacaklardır. Bu sorun, yapılacak olan oylamanın bir defalık olduğu ve ileriye yönelik olarak belirleyici olacağı varsayımı ortaya konulursa ortadan kalkmaktadır. Bu varsayım aynı zamanda Pareto iyileştirici dahi olsa, sisteme ilişkin gelecekteki değişiklik olasılığını öngörmemektedir (Galasso ve Profeta, 2002, s. 10).

Bir seferlik yapılan bu seçimi ilk modelleyenlerden biri olan Browning’e (1975) göre çoğunluk oylaması süreci, sosyal güvenlik sisteminin, verili faiz oranında toplumun genç bireylerinin yaşam boyu faydasını maksimize edecek olan boyutun çok üzerinde olması sonucunu doğurmaktadır (Hu, 1982, s. 269).

Bu modelde sadece sosyal güvenlik vergi oranı değil, aynı zamanda nüfus artış hızı da sabit olmalıdır. Gençler, gelecekte kendi emekli aylıklarının karşılanmasını sağlayacak olan genç nüfusun hacmine ilişkin bir belirsizlik duyarlarsa bu durumda çoğunluk oylaması sonucunda ortaya çıkacak olan sosyal güvenlik sisteminin hacmi, optimal düzeyin üzerinde olacaktır (Hu, 1982, s. 286). Her iki durumda da seçim sonucunda sosyal güvenlik sistemi, olması gerekenden daha geniş olacaktır.

Bir kerelik yapılan seçim varsayımı bir kenara bırakıldığında ve seçimin yenilenmesi olasılığı modele dâhil edildiğinde iki etki ortaya çıkmaktadır; (1) gençler oy tercihlerini değiştirerek, yaşam boyu gelirlerini ve şimdiki tüketimlerini arttırabileceklerdir, (2) gelecekteki seçimlerin sonuçlarına ilişkin yaşanan belirsizlik nedeniyle “ihtiyatlı” davranarak tasarruflarını arttırabileceklerdir (Hu, 1982, s. 270).

Diğer yandan, bir kerelik yapılan seçim varsayımına başvurmadan, hangi nedenlerden dolayı gençlerin yaşlıları desteklediklerini açıklamanın bir başka yolu da, sosyal güvenliğin bir sosyal sözleşme olarak ele alınmasıdır. Seçmenlerin, bugün oyladıkları sosyal güvenlik sisteminin ileride ortadan kalkmayacağını garanti etmeleri mümkün değildir. Bu yaklaşıma göre oylama mekanizması sonucunda ortaya çıkan sosyal güvenlik sistemi bir sosyal sözleşmeye yol açacaktır. Bu sözleşmeye göre gençler bir yandan sözleşmeye (geçmişte) uyan yaşlıları ödüllendirirken diğer yandan da (geçmişte) uymayan yaşlıları cezalandırmaktadır. Her nesil, kendinden önceki nesillere adil davranmanın ödülünü almaktadır (Sjoblom, 1985, s. 240).

Çoğunluk oylaması modellerinin genel anlamda ele alındığında demografik değişimleri açıklamakta oldukça başarılı olduğu görülmektedir. Toplam nüfus içerisinde yaşlı

nüfusun payı arttığında ortanca seçmenin yaşı büyüyecektir. Böylelikle sosyal güvenlik sistemlerinin hacminde bir artış yaşanacaktır (Galasso ve Profeta, 2002, s. 18).

2.2.1.2 Veto Gücü Modelleri

Politik iktisadi analizlerin ikinci grubu, veto gücü modelleridir. Yaşlı nüfusun toplumda önemli bir azınlık olarak ele alındığı bu modellerde “sosyal güvenlik yasası”, yaşlı azınlığın kendi durumunu kötüleştirecek değişiklikleri engelleyebileceği örtük bir nesiller arası sözleşme olarak düşünülmektedir. Veto gücü modelini ilk ortaya atan Hansson ve Stuart (1989) olmuştur. Yazarlar, yasamanın eyleminin yaşayan nesiller arasında bir anlaşma olduğunu, yaşlıların kendi çıkarlarına olmayan bir düzenlemeyi veto etme hakkına sahip olduklarını varsaymaktadırlar. Buna göre sosyal güvenlik temelde anayasal bir olgu olarak düşünülmektedir (Verbon ve Verhoeven, 1992, s. 72). Hansson ve Stuart (1989) modelinde anayasa tarafından yaşlılara sağlanan “veto gücü”, sosyal güvenlik sistemini içeren bir “politik dengenin” ortaya konulmasında hayati öneme sahiptir (Galasso ve Profeta, 2002, s.13).

Veto gücü modelinde sosyal güvenlik, gençlerden yaşlılara transfer yapılmasını zorunlu kılan bir yasa olarak ele alınmaktadır. Bu sayede gençlerin emek gelirlerini ne şekilde kullanacaklarının yine gençler tarafından belirlendiği bir durumdan, bu kararın yasa yoluyla yaşlılar ve gençler tarafından kolektif olarak alındığı bir duruma geçilmiş olunmaktadır. Modelde anayasal bir “ittifak” kuralı bulunmaktadır. Bu kural, yasaların her iki nesil tarafından da kabul edilmesi halinde geçerli olacağı sonucunu ortaya koymaktadır. Şu andaki nesiller yasayı çıkartarak, kendilerinden sonra gelecek olan tüm nesiler için bir “Pareto Optimumu”nu garanti altına almaktadır (Hansson ve Stuart, 1989, s.1183). Modelde yer alan “ittifak” varsayımı, Pareto optimalitenin sağlanması açısından önemlidir. Oylama sonucunda ittifakın sağlanması, sosyal güvenlikle ilgili yasal düzenlemelerin Pareto iyileştirici olduğunu göstermektedir. Böyle bir ittifakın sonuçlarından kaçınmak ise en az bir neslin durumunda kötüleşmeye yol açacağı için Pareto optimaliteden sapma anlamına gelecektir.

O halde sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasının neden Pareto iyileştirici etkide bulunduğunu açıklamak gerekmektedir. Sosyal güvenliğin olmadığı durumda alturistik⁶⁴

⁶⁴ Alturizm kelime anlamı olarak bencilliğin tersidir. Alturistik bireyler başkalarının refahı ile bencil olmadan ilgilenirler. Bu davranış, karşılık beklemeden iyilik yapmak şekliyle çoğu kültürde ve dinde yer almaktadır. Ancak iktisat biliminde de alturizm önemli bir olgudur. Bencillik, John Stuart Mill gibi faydacı yazarların çalışmalarına dayanarak neo klasiklerce ortaya atılan davranış modeli olan *homo economicus*'a işaret eden bir davranış türüdür. Bencil bireyler rasyonel bir biçimde sadece kendi refahı ile ilgilenmektedirler. Alturistik bireyler ise karşılıksız olarak başkalarının refahı ile de ilgilenmektedirler (Secchi, 2005, s. 2). Diğer bir şekilde anlatmak gerekirse, alturistik bireylerin fayda fonksiyonlarında, başka bireylerin fayda düzeyleri de bağımsız değişken olarak yer almaktadır.

davranan “çalışan genç kesim”, “fakir durumda olan yaşlılara” yardım etmektedir. Dolayısıyla bu transferler güçlü bir biçimde çalışan kesimin elde ettiği gelire bağlı olmaktadır. Burada iki durumda da gençlerden yaşlılara yapılacak transferler Pareto iyileştirme sayılmaktadır; (1) tüketimi yaşam süresine yaymak için her nesil tasarruf etmektedir. Bu durumda, eğer reel faiz oranı, nüfus artış oranının altında kalırsa, gelecekteki sonsuz sayıdaki nesillerin tüketimlerini bu günkü tüketime kaydırmamak bir kayıp olacaktır ve Pareto optimal olmayan bir durum oluşacaktır. (2) İkinci durumda tasarruf oranı birinci duruma göre düşüktür. Gençler yaşlılara transfer yapmaktadır. Her nesil, ileride gençlerden transfer alabilmek için gençliğinde tasarruf miktarını düşük tutmaktadır. Gençler, şimdiki tüketimlerine yaşlıların şimdiki tüketiminden daha az değer vermektedirler. Ancak, transfer oranı düşük olduğu için yaşlıların tüketiminin marjinal faydası gençlerinkinden yüksektir. Dolayısıyla kaynakların gençlerin tüketiminden yaşlılarınkine kaydırılması bir Pareto iyileştirme anlamına gelecektir. Ancak, sosyal güvenlik sistemi bir kere getirildiğinde yaşlıların tüketimlerinin marjinal faydası gençlere kıyasla düşmektedir. Her ne kadar modeldeki bireyler alturistik olsalar da, sosyal güvenlik yoluyla gerçekleştirilen transferler, gönüllü transferlerin üzerinde olacağı için, bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç vardır (Hansson ve Stuart, 1989, s. 1182–1183).

Ancak modelde ele alındığının aksine uygulamada sosyal güvenlik düzenlemeleri anayasalarda nadiren yer almaktadır. Dolayısıyla bu sistemlerin bir kez ortaya konulduktan sonra kolaylıkla değiştirilebileceği düşünülmelidir. Buradan yola çıkılarak, modelin sosyal güvenliğin gelecekteki dönüşümünü iyi bir biçimde açıklama gücüne sahip olduğu söylenememektedir (Verbon ve Verhoeven, 1992, 72).

2.2.1.3. Baskı Grubu Modelleri

Politik iktisadi analizlerin sonuncusu baskı grubu modelleridir. Bu modeller, yaşlıların politik karar süreçlerinde ne şekilde yer aldıklarını analiz etmektedir. Modellerde iki ana yaklaşım söz konusudur; (1) etki fonksiyonu modelleri, (2) destek fonksiyonu modelleri. Etki fonksiyonu modelleri, sosyal güvenliği iki grubun (yaşlılar ve gençler) politik mücadelesinin sonucu olarak açıklamaktadır. Buna göre grup içerisindeki bireyler, grubun politik basıncını oluşturan faaliyetleri üstlenmektedirler. Grubun etkisini oluşturan bu faaliyetlerin yapısı farklı biçimlerde öngörülmüştür (Galasso ve Profeta, 2002, s.13). Bunlar;

1. Zaman-yoğun
2. Mal-yoğun
3. Grubun hacmine bağlı

Etki fonksiyonunu oluşturan politik faaliyetlerin zaman-yoğun olarak ele alındığı modellerde grubun baskı gücünü oluşturan unsur, grup elemanlarının her birinin politik faaliyete ayırdığı zamandır. Bu zaman da kişilerin boş zamanlarının bir oranıdır. Dolayısıyla hangi baskı grubunun üyeleri daha fazla boş zamana sahipse, o grubun etki fonksiyonu daha güçlü olacaktır. Boş zaman olgusu farklı biçimlerde ele alınabilir; örneğin kişilerin politik faaliyette harcadıkları zaman arttıkça etki fonksiyonunun değeri artacaktır. Diğer yandan grup üyelerinin uğraşlarının sadece bir tek konu üzerinde yoğunlaşması da etki fonksiyonunun değerini arttıracaktır (Profeta, 2000, s.6). Emekli olan bireylerin zihinlerinin sadece bir tek konu ile meşgul olduğu düşünülmektedir. Bunun nedeni ise, çalışmayan insanların politik kaygılarının daha az oluşu olarak açıklanmaktadır. Emeklilerin zihinlerinin sadece diğer gruptan transfer almak ile meşgul olması, kendiliğinden, güçlerini bu doğrultuda tüm yoğunluğu ile kullanmaları anlamına gelecektir (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s.29).

Eğer politik faaliyet mal-yoğun olarak ele alınıyorsa, lobicilik faaliyetinde kullanılan kaynaklar, seçmenleri kazanma ve kampanya maliyetleri vs etki fonksiyonunu oluşturmaktadır (Galasso ve Profeta, 2002, s.14). Bu durumda, etki fonksiyonunun gücü, grubun politik faaliyete ayırabileceği kaynakların miktarı ile doğru orantılı olacaktır.

Baskı grubunun hacmi de etki fonksiyonu açısından önemlidir. Ancak literatürde daha az ele alınmıştır (Galasso ve Profeta, 2002, s.14). Hacim etkisi, etki fonksiyonunun zaman-yoğun olarak ele alındığı modelden yola çıkmakta, ancak demografiye verdiği belirleyicilikle bundan ayrılmaktadır. Buna göre, özellikle gelişmiş ülkelerdeki demografik değişim, hem “dağıtım sistemini⁶⁵” kullanan sosyal güvenlik sistemlerinin finansman güçlüklerine yol açmaktadır hem de artan yaşlı nüfusun politik olarak da güçlendiği gerçeği önemli bir takım etkiler doğurmaktadır. Etki fonksiyonunun belirleyicisi, temelde grubun hacmidir. Ancak hacim etkisi tek başına çalışmamaktadır. Grubun hacmi arttığında, bir yandan politik gücü artacak, ancak diğer yandan da politik süreç sonucunda diğer gruptan elde ettiği transferin “kişi başına düşen miktarı” azalacaktır. Bu yüzden yaşlı grup üyeleri, emek gelirlerinin daha düşük vergilendirilmesini ve daha az kişinin emekli olmasını isteyebilirler. İşte hacim etkisi ve kişi başına transfer etkisi birbiri ile karşıt yönde çalışmaktadır. Bu yaklaşıma göre, sosyal güvenlik sistemlerinin geleceğini, güçlenen politik grup olarak yaşlıların, bu iki etki tarafından belirlenen davranışları belirlemektedir (Profeta, 2000, s.18–19).

⁶⁵ Dağıtım sistemi, sosyal güvenliğin finansman yöntemlerinden birisi olup, ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Bu etkenlerden hangisi belirleyici olarak alınır alınsın, sonuçta ortaya o grubun politik etkisini gösteren bir “etki fonksiyonu” çıkacaktır. Etki fonksiyonu daha büyük olan grup, kendisine diğerinden bir transfer elde edecektir (Galasso ve Profeta, 2002, s.14).

Baskı grubu modellerinin bir diğer türü ise, destek fonksiyonu modelleridir. Bu modellerde “politik destek fonksiyonunu” maksimize etmeye çalışan bir hükümet bulunmaktadır. Bu fonksiyon, yaşayan nesillerin fayda fonksiyonlarının toplamından oluşmaktadır. Ayrıca hükümetler, iki neslin yapacağı lobicilik faaliyetlerini de önemseyeceklerdir. Grupların başarıları etki fonksiyonu modellerinde ekonomik etkilere bağlanmışken, destek fonksiyonu modellerinde politik sürece bağlıdır (Galasso ve Profeta, 2002, s. 14–15).

2.2.2. İktisadi Etkinliği Arttırıcı Bir Unsur Olarak Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik olgusunu inceleyen ikinci grup teoriler, etkinlik teorileridir. Bu teoriler genel olarak piyasa başarısızlıklarından yola çıkmaktadırlar. Sosyal güvenlik, bu başarısızlıkları gidererek ekonomiye etkinliği geri kazandıran bir araç olarak ele alınmaktadır. Aşağıdaki tabloda, Mulligan ve Sala-i-Martin (1999(a)) tarafından yapılan sınıflandırmada yer alan etkinlik teorileri, etkinsizliği gidermesi öngörülen mekanizmalarla birlikte listelenmiştir.

Tarihsel gelişimi içerisinde sosyal güvenliğin, piyasa mekanizmasının aksaklıklarını gideren bir takım özellikler barındırdığı görülmektedir. Bununla birlikte, tabloda yer alan etkinlik teorilerinin işaret etmekte oldukları özellikler tek başlarına ele alındıklarında, gerçek yaşamdaki modern ve karmaşık sosyal güvenlik sistemlerinin tüm unsurlarını açıklama gücünden uzaktırlar.

Sosyal güvenlik sistemleri öncelikle bir sigorta mekanizmasına sahiptir. Bölümün başında belirtildiği üzere, sosyal güvenlik sistemleri; sosyal sigortaları ve sosyal yardımları içermektedirler. Sosyal yardımların sigortalar karşısında sınırlı bir büyüklüğü olduğu düşünüldüğünde sigorta mekanizmasının işleyişine kısaca bakmak yararlı olacaktır.

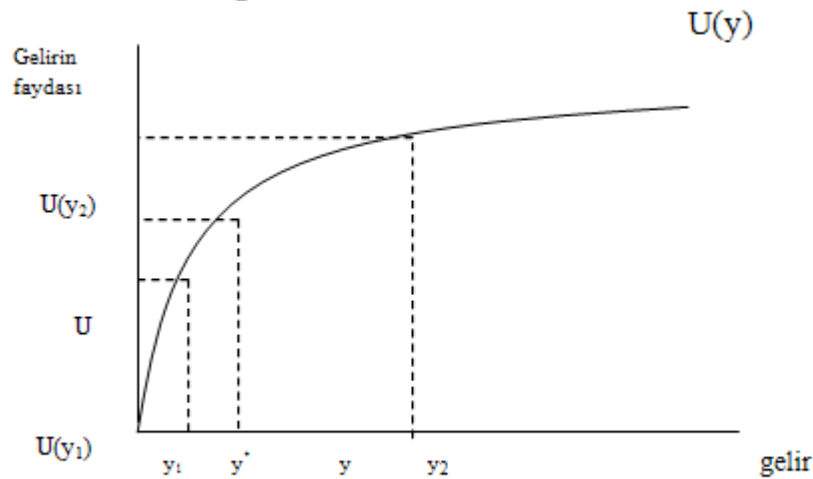
Sigorta mekanizmasının talep yanı, “belirsizlik” olgusunun varlığı ile ilgilidir. Bu noktada olasılık kavramı birinci bölümde belirtildiği üzere sigortacılığın doğuşunda etkili olmuştur. Kişiler “belirsizlikle” karşı karşıya olabilmektedirler, ancak toplum açısından bir “belirlilik” söz konusudur (Barr, 1993, s. 114).

Tablo 2.1.: Sosyal Güvenliği “Etkinlik Sağlayıcı” Bir Mekanizma Olarak Gören Teoriler

Teorinin Temel Argümanı	Etkinsizliği giderici mekanizma
Sosyal güvenlik yaşlılar açısından “refah sağlayıcı” bir olgudur.	Piyasa mekanizmasının yaşlılar arasındaki yoksulluğu gidermede başarısız olması durumunda kamusal bir sosyal güvenlik programı etkinlik sağlayıcı bir biçimde ortaya çıkmaktadır.
Emekliliğin teşvik edilmesi sonucunda “ekonomik etkinlik” artar.	Beşeri sermaye yaşla beraber azalmaktadır. Dolayısıyla yaşlıların beşeri sermayesi toplumdaki ortalama beşeri sermaye düzeyinin altındadır ve bu nedenle gençler yaşlıları daha az çalışmaya iterek etkinliğin artmasını sağlarlar. Sosyal güvenlik de bu anlamda etkinlik sağlayıcı bir mekanizmadır.
Sosyal güvenlik bir “emeklilik sigortasıdır.”	Sosyal güvenlik sistemlerinin ana amacı, bireylerin yaşlılıktaki gelir riskine karşı sigortalanmasıdır. Bu sigortalamanın özel kesim tarafından yapılamamasının nedeni ise “ters seçiş” sorunudur. Kişiler kendi yaşlılıklarında elde edebilecekleri gelir düzeyi ve sağlık durumları hakkında özel bilgiye sahip oldukları için, sadece yüksek riskli bireyler özel sigortalardan yararlanmak isteyeceklerdir. Dolayısıyla kamu müdahalesi ile zorunlu bir sosyal güvenlik programı oluşturulmakta ve etkinlik sağlanmaktadır.
Sosyal güvenlik “savurganlığa karşı bir önlemdir.”	Bireylerin gençliklerinde savurgan davranarak yeterli tasarrufu yapmayışlarının iki nedeni olabilir; (1) miyopik davranışlar (geleceği kestirememe) (2) rasyonel davranışlar (toplumun kendilerine yardım edeceği düşüncesi) Savurganlık davranışı ne şekilde ortaya çıkarsa çıksın “yaşlı nüfusun kaynak sıkıntısı” ile sonuçlanacağı açıktır. Burada Pareto iyileştirici çözüm, zorunlu bir sosyal güvenlik sistemidir.
Sosyal güvenlik, “kapitalizmin bunalım döneminde tasarrufları azaltıp, tüketimi arttırmayı amaçlayan bir programdır.” (Keynesyen Yaklaşım)	Büyük Bunalım gibi dönemlerde tüketime arttırılması ihtiyacı, ulusal tasarrufların azaltılması gerekliliğini doğurmaktadır. Buradaki varsayım, sosyal güvenlik sistemlerinin tasarrufları azaltıyor olmasıdır. Modele göre, yaşam beklentisinin ya da çalışanların erken emeklilik taleplerinin artması durumunda politika yapıcılar, özel tasarruflardaki artışı önlemek için emeklilik yaşını yükseltecektir.
Sosyal güvenlik bir “uzun yaşam sigortasıdır.”	Sosyal güvenliğin ortaya çıkışı yaşam süresinin belirsizliği ile ilişkilidir. Ancak bu belirsizlik tek başına sosyal güvenlik programlarının neden kamusal olduğunu açıklamaz. Bireyler, kendi sağlık durumları hakkında özel bilgiye sahiplerse, piyasa mekanizması ters seçiş nedeniyle işlemeyecektir. Dolayısıyla kamusal bir sosyal güvenlik programına ihtiyaç duyulmaktadır.
Sosyal güvenlik vasıtası ile hükümetler “yönetim maliyetlerinden tasarruf yapmaktadırlar.”	Kamusal sosyal güvenlik programları, özel programlarla aynı işi yapmaktadır, ancak yönetim maliyetleri özel programlardan daha düşüktür.
Sosyal güvenlik “beşeri sermaye yatırımının getirisiidir.”	Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı bordro vergileri ile yapılmaktadır. Dolayısıyla çalışanlar ne kadar fazla kazanırlarsa yaşlıları sübvansetmek için o kadar fazla kaynak olacaktır. Dolayısıyla sosyal güvenlik, şimdiki yaşlıların şimdiki çalışanlardan, onların eğitimlerini finanse ettikleri için (ve bu eğitimin sağladığı beşeri sermaye yatırımından dolayı) aldıkları bir paydır.

Kaynak: (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999(a), s. 5–23)

Şekil 2.1. Sigorta Mekanizması



Kaynak: (Barr, 1993, s. 112)

Talep açısından bakıldığında bu “belirlilik”, bireylerin pozitif bir fiyat ödemeye razı olacakları bir maldır. Şekilde kötü hâsıla y_1 'dir. Bunun olasılığı p_1 ve faydası $U(y_1)$ 'dir. İyi hâsıla ise y_2 'dir ve bunun olasılığı p_2 ve faydası $U(y_2)$ 'dir. Bu durumda beklenen geliri ve beklenen faydayı şu biçimde hesaplamak mümkündür;

$$\text{Beklenen gelir; } E(y) = y = p_1 y_1 + p_2 y_2$$

$$\text{Beklenen fayda; } E(U) = U = p_1 U(y_1) + p_2 U(y_2)$$

Olasılıkların iki hâsıla için de aynı ($p_1=p_2=1/2$) olduğu varsayılırsa, riskten kaçınan birey U düzeyindeki faydayı iki biçimde elde edebilecektir; (1) y ya da y_2 gibi kesin olmayan bir gelirden “beklenen yarar” olarak, (2) kesin bir gelir olan y^* den. Burada “belirliliğin toplam değeri”; ($V=y-y^*$) olacaktır ve rasyonel bir birey $\phi < V$ olduğu sürece ϕ kadar “net prim” ödemeyi kabul edecektir. Brüt prim ise net prime “beklenen kaybın” eklenmesi ile bulunur. Beklenen kayıp, p olasılık, L kaybın boyutu olmak üzere;

$$E(L)=pL$$

$$\phi=\pi-pL$$

Arz açısından bakıldığında ise brüt prim; beklenen kayıp ve sigorta firmasının işlem maliyetleri toplamı (T) kadardır ve rekabetçi bir piyasada fiyat π kadar olacaktır (Barr, 1993, s. 112–124).

$$\Pi=pL+T$$

Ancak bu açıklama önemli varsayımlar içermektedir. Sigortalayan ve sigortalatan tarafların “tam bilgiye” sahip olmamaları durumunda önemli sorunlar ortaya çıkacaktır. Bunların başında “ters seçiş sorunu” gelmektedir. Ters seçişte, bireylerin kendi sağlık durumları ile ilgili tam bilgiye sahip olması, ancak sigorta firmalarının bu tür bir bilgiye sahip olamaması dolayısıyla, sigorta firması yüksek riskli ve düşük riskli bireyleri birbirinden ayıramayacağı için belirleyeceği ortalama bir risk düzeyi üzerinden prim almak isteyecek, bu durumda etkinlik kaybı oluşacaktır. O halde sigorta hizmetinin sunumu piyasa koşullarında etkin bir şekilde yapılamayacaktır. Özel sigorta piyasalarının çalışabilmesi için tam bilgi varsayımı önemlidir. Bu varsayım ortadan kalktığında etkinsizlik ortaya çıkacaktır. Bu durumda sigorta hizmetinin kamusal olarak sunulması ihtiyacı doğmaktadır (Rosen, 1995, s. 197).

Sosyal güvenlik sistemlerinin bir diğer özelliği, yaşlı nüfusun yoksulluğunun azaltılmasında oynadıkları roldür. Yaşlıların, nüfusun kalanından daha düşük gelir ve dolayısıyla refah düzeyine sahip olduğu varsayılmakta ve sosyal güvenlik sistemlerinin de bu fakirliği ortadan kaldırma konusunda piyasanın etkinsizliğini gidermede bir araç olduğu düşünülmektedir. Gerçekten de sosyal güvenlik sistemleri sundukları çeşitli sigorta mekanizmaları yoluyla ve sosyal yardımlarla yaşlı nüfusun refahında önemli artışlar yaratmaktadır. Bu hizmetlerin en çok yaşlı nüfusa yönelmiş olmasının önemli bir nedeni, sosyal güvenlik sistemlerinin gidermeye çalıştığı yaşlılık, sakatlık, hastalık ve işsizlik gibi belli başlı risklerle karşılaşılması olasılığının yaş ilerledikçe artmasıdır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemlerinin bir unsuru da yaşlıların yoksulluğunun giderilmesi olarak düşünülebilmektedir.

Bununla birlikte yaşlıların yoksulluğu konusunda farklı görüşler de bulunmaktadır. Buna göre pek çok ülkede özellikle küçük çocuklara sahip aileler toplumun en yoksul kesimini oluşturmaktadır. Analizlerin sonuçlarındaki farklılaşma şaşırtıcı değildir. Çünkü yaşlı nüfusun yoksulluğunun, sadece cari gelirleri ele alındığında saptandığı ileri sürülmektedir. Ancak aksini iddia eden yaklaşım, yaşam boyu gelirlerine işaret etmektedir (World Bank, 1994, s. 11).

Diğer yandan sosyal güvenlik sistemleri, savurganlığa karşı alınmış bir önlem olarak da düşünülebilir. Bu savurganlık iki nedenden kaynaklanabilmektedir; (1) Bireylerin (ve dolayısıyla toplumun) geleceğe yönelik kararlarda rasyonel davranmamaları (2) Bireylerin rasyonel davranıp, kasti olarak savurgan davranmaları. İkincisinde bireyler, gelecekteki genç (çalışan) neslin kendilerine bakacağını düşündükleri için (kendi gençliklerinde) bireysel

tasarruf oranlarını düşük tutmaktadırlar. Bu yaklaşıma göre nedeni ne olursa olsun, bireylerin gençliklerinde yeterli tasarrufu yapmamaları olasılığına karşı devlet, sosyal güvenlik sistemlerine katılımı zorunlu tutarak bu riski ortadan kaldırmak istemektedir (Rosen, 1995, s. 197–198).

Ancak, kamusal sosyal güvenlik programlarının savurganlığın önlenmesindeki rolünün tartışmalı olduğu savunulmaktadır. Örneğin, erken emekliliğin teşvik edilmesi sonucunda işsizlik sorununda bir iyileşme sağlanabilmektedir. Ancak ülkenin emek gücü azalmış olacaktır ve kamu bütçeleri zorlanmaya başlayacaktır (World Bank, 1994, s. 11). Bu örnekte, bireysel savurganlığın önlenmesinin yerini kamusal savurganlığın aldığı savunulmaktadır.

Farklı bir açıdan bakıldığında ise erken emekliliğin, üretkenliği düşük olan emek gücünü piyasadan çekerek, toplam üretkenliği arttıracığı iddia edilmektedir. Diğer yandan erken emekliliğin teşviki, sosyal güvenlik sisteminin aşağıda ele alınacak olan finansman yapısından kaynaklanan nedenlerle reforma uğratılması argümanına da dayanak olmaktadır. Benzer şekilde, sosyal güvenliğin, yönetim maliyetlerinden bir tasarruf sağlayıp sağlamadığı da tartışmalıdır. Reform yanlıları, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin yüksek maliyetlere neden olduğunu, özel kesimin rekabet sürecini işleterek bu maliyetleri minimize edebileceğini savunmaktadırlar.

Öte yandan sosyal güvenlik, beşeri sermaye yatırımının bir getirisi olarak da düşünülebilir. Bu durumda, yaşlılar, çalışanların eğitimlerine yaptıkları katkının getirisini elde etmektedirler. Sosyal güvenlik sistemlerinin aşağıda görüleceği üzere gelirin nesiller arasında yeniden dağıtımını sağladığı düşünüldüğünde bu teorinin de belirli bir açıklama gücü olduğu görülmektedir.

Keynesyen yaklaşım ise, sosyal güvenlik sistemlerinin tasarruf düzeyini düşürdüğünü, tüketimi bireylerin yaşamlarına daha dengeli bir biçimde yaydığını ve böylelikle özellikle kriz dönemlerinde ekonomik canlanmaya yardımcı olduğunu ileri sürmektedir. Genel anlamıyla modern sosyal politika araçlarının ve modern sosyal güvenlik sistemlerinin en olgun şekliyle 1929 Bunalımı ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulduğu düşünüldüğünde bu yaklaşım akla yatkın gelmektedir. Gerçekten sosyal güvenlik bu anlamda özellikle merkez kapitalist ülkelerde bireylerin refah düzeylerinde önemli artışlar yaratmıştır. Özellikle emeklilik sigortası benzeri düzenlemeler yardımıyla bireylerin tüketimlerinin yaşamları içerisinde dengeli bir biçimde dağıtıldığı düşünülebilmektedir.

Bununla birlikte, tek başına ele alındığında etkinlik teorileri ve politik iktisadi teorilerin hiçbiri, kapitalist ekonomilerde; kamusal, yeniden dağıtıcı ve zorlayıcı sosyal güvenlik sistemlerinin varlığını açıklama açısından yeterli değildir. Daha da önemlisi, bu teoriler aynı şekilde, aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınacak olan sosyal güvenlik reformu olgusunu da tüm yönleriyle açıklayamamaktadır. Sosyal güvenliğin tarihsel bağlamı içerisinde ele alınması bu noktada önemlidir. Örneğin sosyal güvenlik sadece yaşlılardan oluşan bir toplumsal grubun baskıları sonucunda ortaya çıkan bir mekanizma olarak görüldüğünde, bir toplumsal sınıf ya da tabaka olarak yaşlıların ne şekilde davrandıkları, bu davranışlarının ekonomik ve sosyal arka planları ortaya koyulmalıdır. Diğer yandan sosyal güvenlik sistemleri sadece etkinlik teorilerinin söz ettiği şekilde piyasanın yarattığı aksaklıkların telafisi için yaratılmış mekanizmalar olarak da düşünülemez. Şüphesiz, sosyal güvenlik sistemlerinin kapitalist ekonomik işleyişin sorunları ile mücadelede önemli bir rol oynadıkları açıktır. Bununla birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel bağlamda ele alınması, kapitalist ekonomilerde ne gibi bir rol oynadıklarının anlaşılması açısından oldukça önemlidir.

Avrupa kıtasında 19. yy sonlarında sosyal güvenliğin ortaya çıkmasında ve gelişmesindeki ana etkenin işçi sınıfının ortaya koyduğu örgütlü gücü ve sosyalizmin etkisi olduğu söylenebilmektedir. Kapitalist devlet, meşruiyet fonksiyonunun baskısı ile sosyal demokratların oluşturduğu tehlikeye karşılık, işçi sınıfını etkilemek amacıyla çekici kamu politikaları ortaya koymuştur. Önceki bölümde de ele alınan Bismarck Almanya'sında sosyal güvenliğin ortaya çıkışı böyle bir sürecin ürünüdür. Diğer yandan Britanya ve Fransa'daki uygulamalarda da işçi sınıfı, kapitalistler ve devletin ortak bir uzlaşma içerisinde oldukları görülmektedir. Bu yönden bakıldığında İkinci Dünya Savaşı sonrasında uygulamalarının Bismarck döneminden belirli noktalarda ayrıldığı görülebilmektedir (Kannan, 2007, s. 26).

Bununla birlikte, sosyal güvenlik kavramının tarihsel gelişimi, fonksiyonları hakkında yeterince ipucu vermektedir. Sosyal güvenlik sınıfsal temellere sahip bir yapıdır. İster bir sınıf çatışmasının, isterse de bir sınıf uzlaşmasının sonucu olarak gösterilsin, sonuçta kökenleri sınıfsaldır. Politik iktisat literatüründe sıklıkla ele alınan şekli ile yaşlılar/çalışanlar gibi ya da yaşlılar/gençler/orta yaşlılar gibi ayrımlar, sınıfsal temellere dayanmamaktadır. Bunun yerine toplumdaki yaş gruplarını ön plana çıkaran analizlerdir. Oysa “yaşlılar” grubu sadece tek bir sınıftan bireylerden oluşmamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması ya da sürdürülmesi konusunda da bu grubun tüm üyelerinin tercihlerini aynı şekilde belirtmeleri de beklenememektedir.

Bunun yerine sosyal güvenliğe, 19. yy sonlarında ortaya çıkmış ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle merkez kapitalist ülkelerde yaygın bir uygulama alanı bulmuş bir koruma sistemi olarak bakılmalıdır. Bu bölümün başında da ifade edildiği üzere, toplumun geneli için tasarlandığı izlenimi verilse de, aslında hedefinde ücreti ile geçinen kesim olan işçi sınıfı yer almaktadır. Sosyal güvenliği oluşturan iki mekanizma olduğu ileri sürülmektedir; (1) işçi sınıfının artan baskısı ve kapitalist ülkeler için İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde artan sosyalizm tehlikesi, (2) Keynesyen talep yönetimi politikalarının, sosyal güvenlik anlayışı ile bağdaşması. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemleri aracılığı ile bir yandan bireylerin (çoğu kez çalışanların ve bakmakla yükümlü oldukları hane halklarının) yaşam boyu tüketimleri istikrara kavuşmakta, diğer yandan asgari bir yaşam koşulu sağlanmaktadır. Bu yapılırken de sosyalizm tehlikesi savuşturulmuş olmaktadır.

Denilebilir ki, minimum gelir, barınma, çocuk bakımı, temel eğitim, sağlık sigortası, analık sigortası ve emeklilik gibi pek çok hizmet türü, sosyalist ekonomilerde uygulanan güvenlik temelli refah sağlanması modeline bir tepkidir. Kapitalist ülkeler, refah devleti uygulamaları ile ilgili olarak sosyalist sistemlere çok şey borçludur (Kannan, 2007, s. 27).

Gelişmiş sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili geliştirilen argümanlar genellikle çevre ülkelerdekilerden oldukça farklıdır. Latin Amerika ülkelerinde Birinci Dünya Savaşı'ndan, Asya ve Afrika ülkelerinin çoğunda ise İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, sosyal güvenlik mekanizmaları yavaş yavaş yerleşmeye başlamıştır. Ancak bu gelişme sadece kayıtlı sektörlerdeki işgücüne yönelik olmuştur ki, bu ülkelerde kayıt dışılık bu dönemlerde oldukça yaygındır. Diğer yandan, merkez ülkeler gelişmiş modern sosyal güvenlik sistemlerini uygulamakta iken, bununla eş zamanlı olarak çevre ülkelerde henüz okuma yazmanın yaygınlaştırılması, temel sağlık hizmetlerinin verilmesi, kıtlıkların ortadan kaldırılması gibi gelişmeler yaşanmaktadır (Kannan, 2007, s. 28).

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal politikaların gelişiminde işçi sınıfının baskısının etkisi ikincil konumdadır. Ancak yine de sosyalizm tehlikesi bu ülkelerde de sosyal politikaların oluşumunda belirli bir baskı unsuru olmuştur. Üstelik kapitalizmin eşitsiz olmakla birlikte bileşik bir gelişim gösterdiği göz önüne alınırsa ülkelerin bu alanda birbirlerinden etkilenmiş oldukları görülecektir.

Sonuç olarak, sosyal güvenlik sınıf çelişkilerinin yarattığı dinamik bir toplumsal olgudur. Ele alındığı dönemler ve uygulandığı ülkelerin özelliklerine göre farklı görevler üstlenmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş batılı ülkelerinde sosyal güvenlik, hem sosyalizm tehlikesine karşılık bir silah olarak hem de bir talep canlandırma politikası olarak

uygulanmıştır. Aynı dönemde gelişmekte olan ülkelerin kalkınmacı ekonomi politikaları uyguladıkları görülmektedir.

2.3. Uygulamada Sosyal Güvenlik

Dünyadaki ülkelerin tamamına yakınında sosyal güvenlik sistemlerinin varlığından söz edilebilir. Nüfusun yaşlı kesimlerine yönelik gerçekleştirilen harcamalar gelişmiş ülkelerde kamu bütçelerinde önemli bir yer tutmaktadır. ABD’de yaşlılara yönelik kamu harcamaları gayrisafı milli hâsılanın %10’una ulaşmaktadır. İtalya’da bu oran %13, İsveç’te %16’dır. Bazı gelişmekte olan ülkelerde de bu oranın yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin Brezilya’da %7’dir. Diğer yandan, sosyal güvenlik programları sadece merkez ülkelerde değil, aynı zamanda çevre ülkelerde de görülmektedir. Ayrıca kapitalist olmayan ülkelerde de benzer programlar uygulanmıştır. Örneğin SSCB’de 1960–90 döneminde batılı ülkelerin benzeri bir sosyal güvenlik sisteminin uygulandığı görülmektedir (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s. 10–12).

2.3.1. Sosyal Güvenliğin Finansman Kaynakları ve Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenlik, piyasada elde edilen gelirin yeniden dağıtımını açısından önemli bir araçtır. Sosyal güvenlik sistemleri, gelirin dikey (gelir grupları arasında) ve yatay (gelir gruplarının içinde) yeniden dağılımını sağlamaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin geliri yeniden dağıtma gücü arttıkça, toplumsal eşitsizliğin törpülenmesinde daha büyük rol oynayacakları ortadadır. Bu gücün belirleyicilerinin başında ise sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemi ve bu finansmanın sağlandığı kaynaklar gelmektedir⁶⁶.

Sosyal güvenlik programlarının iki temel finansman kaynağı bulunmaktadır; (1) vergiler, (2) primler. Sosyal güvenlik çoğu ülkede ücretlerden kesilerek ödenen vergiler (bordro vergileri) ile finanse edilmektedir. Bu bordro vergilerinin bir kısmı işçi, bir kısmı ise işveren tarafından ödenmektedir. Bazı ülke uygulamalarında devlet de sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılmaktadır (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s. 6).

Sosyal güvenlik sistemlerinin kaynağı primler olduğunda, primlerin yapısı sistemin gerçekleştirdiği yeniden dağıtımın belirleyicisi olmaktadır. Primlerin bir kısmının işverenler tarafından ödeniyor olması, işverenden çalışanlara yönelik bir kaynak aktarımıdır. Bununla birlikte emek piyasasının, mal ve hizmet piyasalarının yapısına ve talep esnekliğine bağlı olarak, işveren prim yükünü işçiye ya da tüketicilere yansıtabilmektedir. İşveren prim

⁶⁶ Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden dağıtıcı gücünün başka bazı belirleyicileri de bulunmaktadır; ülkenin gelişmişlik düzeyi ve nüfus yapısı gibi. (Arabacı, 2007, s. 72 – 73)

ödemelerini ürettiği malların fiyatlarına yansıtıyorsa, bu durumda tüketicilerden kaynaklanan bir transfer söz konusudur. Ancak bu transferin yapısı, üreticinin sunduğu mal ya da hizmetin yapısına göre değişiklik arz eder. Şöyle ki; söz konusu mal veya hizmet yüksek gelir grupları tarafından tüketiliyorsa, bu durumda kaynak transferinin kaynağı bu gruplar olacaktır. Ancak düşük gelir gruplarının tükettiği mal ve hizmetler söz konusu ise bu durumda tam tersi bir kaynak aktarımından söz edilebilmektedir (Arabacı, 2007, s. 63–64).

Diğer yandan, sosyal güvenlik sistemlerinin genel olarak iki finansman yöntemi bulunmaktadır; kapitalizasyon yöntemi (funded method) ve dağıtım yöntemi (pay-as-you-go method). Büyük oranda özel kesimde kullanılan kapitalizasyon yönteminde katılımlar değişik finansal araçlara yatırılmaktadır. Bu araçlardan elde edilen getiriler katılımcılara aittir. Kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemi ise genellikle dağıtım yöntemidir ve gruplar arasında gelirin yeniden dağılımını sağlamaktadır⁶⁷ (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s. 9). Diğer yandan pek çok OECD ülkesinde özel kesim tarafından yürütülen emeklilik programlarında dağıtım sisteminin uygulanması yasaktır (OECD, 2005, s. 15).

Dağıtım yöntemini kullanan emeklilik programlarında, bir dönemde elde edilen gelirler (ödenen primler) ile aynı dönemin ödemeleri karşılanmaktadır. Yani çalışanların emeklileri finanse etmesi söz konusudur. Yine bu sistemde primlerin, ait oldukları dönemin gider tahminlerine göre düzenlendiği görülmektedir.

Dağıtım yöntemi temelde üç şekilde uygulanabilir. En çok görüleni, pek çok ülke tarafından uygulanan, “yararların belirli olduğu” modeldir. Bu modelde, çalışanların emeklilere oranı değiştiğinde, çalışanlar katılımlarını buna göre yeniden düzenlerler. Dolayısıyla, yararların belirli olduğu modelde, yararlar katılımları belirlemektedir. Diğer bir model, “katılımların belirli olduğu” modeldir. Bu modelde çalışanlar gelirlerinin sabit bir oranını emeklilerin finansmanını karşılamak üzere ayırmaktadır. Dolayısıyla katılımların belirli olduğu modelde katılımlar yararları belirlemektedir. Üçüncü model ise “sabit oran” modelidir. Bu modelde katılımlar ve elde edilen yararlar, çalışanların kişi başı gelirlerinin emeklilerin kişi başı yararlarına oranını sabit tutulacak biçimde ayarlanmaktadır. Bu oran sabitlendikten sonra, katılımlar demografik unsurlara ve üretkenlikteki değişmelere bağlı olarak ayarlanmaktadır. Sabit oran modeli, yaşlanma olgusunun sonucunda belirli katılım ya da belirli yarar modellerinin politik olarak sürdürülemeyeceği düşüncesi üzerine önerilmektedir (Myles, 2003, s. 140–143).

⁶⁷ Bununla birlikte, sadece finansman yöntemine bakılarak sistemin kamusal ya da özel olduğu anlaşılamaz. En genel ifadesi ile kamusal sosyal güvenlik hizmetlerinin merkezi ya da yerel hükümetlerce ya da bunlara bağlı sosyal güvenlik kurumları gibi kurumlar tarafından sunulduğu görülmektedir.

Dağıtım yönteminin belirli avantajları bulunmaktadır. Bu sistemler öncelikle kişilerin sistemden elde edecekleri yararları enflasyon riskinden korumaktadır. İkinci olarak, elde edilen emekli aylıklarının ekonomik büyüme ile birlikte artması sağlanabilmektedir. Üçüncü olarak emekli aylıkları “hemen” ödenebilmektedir (Barr, 1993, s. 214).

Öte yandan, dağıtım yönteminin mali gücü; yüksek doğum oranlarına ve yüksek emek gücü artışına, emek gücüne katılım oranının yüksekliğine ve reel ücretlerdeki artışa bağlıdır (Myles, 2003, s. 149). Dolayısıyla bu sistemler, ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı açıklanacağı üzere, toplumların demografik yapısının değişmesi ile birlikte sorun yaşamaya başlamıştır. P , emeklilerin, W ise çalışanların sayısını göstermek üzere dağıtım sistemi uygulayan bir ülkede bağımlılık oranı; $\frac{P}{W}$ kadardır. P 'nin yükselmesi ile birlikte finansman sorunları baş göstermektedir (Barr, 1993, s. 215).

Bununla birlikte, finansman yöntemini değiştirmeden bu sorunların hafifletilebilmesi en azından teorik olarak mümkün görülmektedir. “Kamusal emeklilik destek fonları” bu bağlamda düşünülebilir. Bu fonların kesin bir tanımı olmasa da, hükümetler ya da sosyal güvenlik kuruluşları tarafından dağıtım yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerine destek olmak amacıyla oluşturulmuş fonlar oldukları kabul edilmektedir (OECD, 2007, s. 15). Dağıtım sistemlerine destek olmak amacıyla oluşturulan bu fonlar ikiye ayrılmaktadır. İlk tip destek fonu, sosyal güvenlik sisteminin içerisinde yer almaktadır ve kaynağı işveren ve işçiler tarafından gerçekleştirilen katılımlardan elde edilen fazlalardır. Ayrıca kamu tarafından ödenen kısmın bir miktarı da bu destek fonlarına aktarılabilir. Örneğin, Danimarka ve Japonya’daki fonlar bu sınıflandırmaya girmektedir. İkinci tip destek fonu ise doğrudan hükümetlere bağlı olarak oluşturulmaktadır ve kaynağını da kamunun mali transferleri oluşturmaktadır. Bu tür fonlar, sistemde gelecekte karşılaşılabilecek açıkları karşılama amacı taşımaktadır. Norveç, Yeni Zelanda ve İrlanda’daki uygulamalar buna örnek olarak gösterilebilmektedir. (OECD, 2007, s.16) Polonya ve Slovakya’da, bu fonların finansmanı için çalışanlardan ve işverenlerden ayrıca katılım alınmaktadır (ISSA, 2007e, s.4–5).

Sosyal güvenlik sistemi dâhilinde yürütülen bu destek fonlarının varlıklarının yönetimi genellikle sosyal güvenlik kurumların yatırım birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu birimlerin yatırım alanları bazı ülkelerde hükümet tarafından önceden belirlenmiştir. Dolayısıyla yatırım stratejisinin oluşturulmasında daha az esnek olduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde ise yatırımı yöneten birimler; getiri, geri ödeme kapasitesi, likidite ve

portföyün çeşitlendirilmesi gibi unsurlara bağlı olarak daha esnek bırakılmışlardır (ISSA, 2007e, s. 6). Kamusal emeklilik destek fonları ağırlıklı olarak tahvil ve hisse senetlerinden oluşmaktadır (OECD, 2007, s. 17). Tablo-2, sosyal güvenlik sistemi içerisinde izlenen destek fonlarının varlıklarının GSYH içerisindeki paylarını göstermektedir. Buna göre, destek fonlarının bileşiminde tahviller ve hisse senetleri ağırlıktadır. Diğer yandan, Finlandiya ve Kanada gibi ülkelerde destek fonlarının GSYH'ya oran olarak önemli büyüklüklere ulaştığı, ancak ABD ve Kanada gibi ülkelerde GSYH'nın %10'u ve altında kaldığı görülmektedir.

Tablo 2.2.: Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamındaki Kamusal Emeklilik Destek Fonlarının GSYH İçerisindeki Payları (%)

	Finlandiya (2004)	Danimarka (2005)	ABD (2005)	Kanada (2005)
Tahvil	27,99	15,10	14,89	2,15
Hisse Senedi	13,63	6,97	0	3,73
Nakit	0,57	0,35	0	0,21
Diğerleri	15,65	4,43	4,49	0,02
Toplam	57,84	26,75	10,26	6,11

Kaynak: (ISSA, 2007e, s. 13)

Tablo-3, aynı incelemenin destek fonlarının sosyal güvenlik sistemi dışında izlendiği ülkeler için yapılmasına olanak vermektedir. Tabloya göre, destek fonlarının sosyal güvenlik sistemi dışında izlendiği ülkelerde de fonlarda bulunan varlıkların çoğunluğunu tahviller ve hisse senetleri oluşturmaktadır. Tablo-2 ve Tablo-3 beraber ele alındığında, sözü edilen destek fonlarının GSYH içerisindeki paylarının Kuzey Avrupa ülkelerinde yüksek düzeylerde olduğu görülmektedir. Diğer Avrupa ülkeleri ile çevre ülkelerde ise bu fonların GSYH içerisindeki payı görece düşüktür.

Tablo 2.3.: Sosyal Güvenlik Sistemi Dışındaki Kamusal Emeklilik Destek Fonlarının GSYH İçerisindeki Payları (%)

	Norveç (2004)	İsveç (2005)	Japonya (2004)	Fransa (2005)
Tahvil	42,85	10,73	13,44	0,24
Hisse Senedi	30,55	17,13	4,15	0,88
Nakit	0	0	0	0,42
Diğerleri	0	0,77	0	0,03
Toplam	73,40	28,62	17,58	1,58

Kaynak: (ISSA, 2007e, s. 13)

Kamusal emeklilik destek fonları, son dönemlerde artan oranda hedge fonları gibi daha riskli varlık türlerine yatırılmaktadır. Bu fonların kullanılmaya başlanmasının nedeni, geleneksel yatırım araçlarının getirileri ile bunların getirileri arasındaki korelasyonun düşük olması ve kamusal emeklilik fonlarının yüksek performans ihtiyacıdır (OECD, 2007, s. 17).

Bu performans ihtiyacı, aynı zamanda kamusal emeklilik destek fonlarının yabancı yatırımlarda değerlendirilebilmesine yol açmıştır. Yabancı yatırımların, fon varlıkları içindeki payı, fonların sosyal güvenlik sistemi dışında, hükümet tarafından yönetildiği sistemlerde daha yüksek orandadır. Örneğin Norveç'te sözü edilen destek fonundaki varlıkların tamamı yabancı varlıklara yatırılmış durumdadır. Diğer yandan benzer bir yapıya sahip olan Polonya'da ise varlıkların tamamı yerlidir. Fon yapısında yabancı varlıklara ve tahvillere daha fazla yer veren destek fonlarının getirilerinin daha yüksek olduğu bilinmektedir. Diğer yandan, destek fonlarının gelirleri, sosyal güvenlik sisteminin içerisinde değerlendirilen sistemlerde ağırlıklı olarak katılımlardan oluşmaktadır. Fonların kendi yatırımlarından elde ettikleri gelirler, bu sistemler açısından bakıldığında, görece daha düşük düzeydedir. Hükümet tarafından yönetilen fonlarda ise durum tam tersidir. Bu fonlarda gelirlerin ağırlıklı olarak varlıkların getirilerinden ve devletin katkılarından oluştuğu görülmektedir (ISSA, 2007(e), s. 17–25).

Her ne kadar dağıtım sistemi destek fonlarının amacı, kamusal dağıtım sistemi tipi sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunlarını gidermek olsa da, bu fonların harcamaları sadece var olan sistem açıkları ile sınırlı değildir. Bunların yanında, fonların yönetim maliyetleri de önemli bir yer tutabilmektedir. Özellikle geri kalmış bazı çevre ülkelerde

(Sierra Leone, Tanzanya gibi) yönetim harcamaları, toplam harcamalar içerisinde önemli paya sahiptir. Diğer yandan, sosyal güvenlik sisteminin içerisinde ele alınan dağıtım sistemi destek fonlarında amaç, sistemin cari açıklarının telafisi olduğu için, harcamalar arasındaki ana kalem, fondan emeklilik sistemlerine sağlanan transferlerdir. Ancak, hükümet tarafından sosyal güvenlik sistemlerinin gelecekteki açıklarını karşılamaya yönelik olarak oluşturulan dağıtım destek fonlarında durum farklıdır. Bunların tamamına yakınında fondaki tutarlar, belirli tarihlerden önce hiçbir yere transfer edilememektedir⁶⁸. Dolayısıyla bu fonların harcamalarının tamamı yönetim maliyetlerinin ve diğer bazı maliyet kalemlerinin karşılanması şeklindedir (ISSA, 2007(e), s. 19–20).

Özel kesim tarafından yürütülen sistemlerde ise genellikle kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktadır. Bu yöntemde sigorta bünyesinde gelecekteki riskleri karşılamak üzere bir fon oluşturulmaktadır. İşçi ve işverenden toplanan primler ve bu primlerden elde edilecek faizler ve gelirler özel bir hesapta toplanmaktadır. Bu fonlarla gelecekteki risklerin karşılanması amaçlanmaktadır. Kapitalizasyon yönteminde esas olan, sigortalıların kendi geleceklerini kendilerinin finanse etmesidir. Kapitalizasyon yönteminde fonlar tekil bireysel hesaplarda ya da toplu bir biçimde değerlendirilebilir. Kapitalizasyon yöntemi dünyada ilk kez Şili’de 1981 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Bu sistemin, 21. yy’ın başlarında en üst düzeye çıkması beklenen “nüfusun yaşlanması” olgusuna karşılık geliştirildiği savunulabilir (Verbon ve Verhoeven, 1992, s. 87). Bununla birlikte kapitalizasyon yönteminin uygulanması, ilgili ülkede sermaye piyasalarının belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış olması ile mümkündür.

2006 yılı verilerine göre, OECD ülkeleri ile seçilmiş bazı OECD dışındaki ülkelerde sosyal güvenlik fonlarının büyük çoğunluğunu tahviller ve hisse senetleri oluşturmaktadır. Pek çok ülkede bu iki varlık kalemi, fonların yaklaşık %80’ini oluşturmaktadır (OECD, 2007, s. 2).

Özel kesim tarafından yürütülen emeklilik planlarında dağıtım sisteminin kullanılmasına çoğu OECD ülkesinde izin verilmemektedir. Ayrıca “book reserves” adı verilen sistem de çoğu ülkede uygulanamamaktadır. “Book reserves” sisteminde katılımlar, özel emeklilik şirketinin bilançosuna, mesleki emeklilik yararlarının karşılığı olarak ya da rezerv olarak girmektedir ve emeklilik fonlarında olduğu gibi ayrı bir hesapta yer almamaktadır. Dolayısıyla “book reserves” sistemindeki bu varlıklar resmi anlamda emeklilik

⁶⁸ Örneğin İrlanda için 2025, Yeni Zelanda için 2020 ve Polonya için 2009 yılları eşik olarak belirlenmiştir.

planına ait varlıklar değillerdir. OECD ülkeleri arasında bunun uygulanmasına izin verenler ise bu şirketlerin iflas etme riskine karşılık bu planları sigortalamak zorunda kalmaktadır (OECD, 2007, s. 15).

Kapitalizasyon yöntemi de dağıtım yönteminde olduğu gibi katılımların ya da yararların önceden belirlenmesi açısından iki farklı şekilde uygulanabilir. “Katılımların belirli olduğu” modelde, bireyin ödeyeceği katılım miktarı belirlidir, ancak birey, emekli olmadan önce getiri düzeyinin düşmesi ya da emekli olduktan sonra yaşanacak enflasyon gibi risklerle karşı karşıyadır. “Yararların belirli olduğu modelde” ise risk firmaya aittir. Firma bireylere emekli olduğunda belirli bir aylık ödemeyi taahhüt etmektedir (Barr, 1993, s. 213).

Uygulamada son yıllarda katılımların belirli olduğu modellerde bir artış yaşanmaktadır. Bununla birlikte yararların belirli olduğu modeller de önemini korumaktadır. OECD alanında yer alan ülkelerde bu iki türün dağılımı aşağı yukarı eşit düzeydedir. Bununla birlikte, tekil olarak ülkeler ele alındığında durum çok farklı olabilmektedir. Örneğin Macaristan ve İsviçre’de özel emeklilik fonlarının tamamı katılımların belirli olduğu modele göredir. Ancak Finlandiya ve Fransa gibi ülkelerde de fonların tamamına yakını yararların belirli olduğu model ekseninde oluşturulmuştur (OECD, 2007, s. 10).

Yararların belirli olduğu modeller finansman açıkları ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu durumdan kurtulmanın yolu ise alternatif yatırım araçlarının tercih edilmesi olarak görülmektedir. Bu araçlar, geleneksel yatırım araçlarından (yukarıda sayılan tahviller ve hisse senetleri gibi varlıklar) daha yüksek getiri sağlamaktadır. Pek çok ülkede “private equity” ve “hedge” fonlarının payı, toplam içerisinde henüz çok düşük olsa da son dönemde artmaktadır (OECD, 2007, s. 13).

Kapitalizasyon sistemi iki örtük sonuç doğurmaktadır. Bunların ilki, sistem içerisinde her zaman yükümlülükleri karşılayacak rezerv bulunmasıdır. İkincisi ise bir neslin geçmişte ne koyduysa emekli olduğunda da onu almasıdır (Barr, 1993, s. 214). Dolayısıyla kapitalizasyon sisteminde nesiller arası dağıtım unsuru bulunmamaktadır. Bu durum, toplumsal yardımlaşma ve dayanışma anlayışı ile ters düşen bir anlayışa hizmet etmektedir ve sosyal güvenlik, basit bir yatırım ilişkisi haline getirilmektedir.

Kapitalizasyon yönteminde tasarrufların dağıtım sistemine kıyasla çok daha olumlu etkileneceği belirtilmektedir. Bununla birlikte kapitalizasyon sisteminde tasarruf artışının kesin olarak görüldüğü an, sistemin ilk oluşturulduğu andır. Bundan sonraki zaman dilimlerinde (ekonominin geneli açısından bakıldığında) çalışanların katılımları, emeklilerin

aylıkları tarafından etkisizleştirilmektedir. Dahası, emekli aylıklarının katılımların üzerinde olması durumunda, toplam tasarruflar olumsuz etkileniyor demektir (Barr, 1993, s. 229).

Diğer yandan kapitalizasyon yöntemi de bir takım sorunlar taşımaktadır. Enflasyona karşı tam koruma sağlayamaması bunların başında gelmektedir. Emeklilik sözleşmelerine başlangıçta eklenebilecek maddeler yardımı ile her ne kadar bu koruma sağlanabilir gözüксе de emeklilik sonrasında meydana gelecek enflasyona karşı tam bir koruma sağlanması mümkün görünmemektedir. Enflasyon riskine karşı getirileri indekslemenin başarılı olması için fonlar farklı ülkelerde yatırılabilir. Ancak bu durumda da ortak enflasyon şokları karşısında korumasızlık devam etmektedir. Enflasyona karşı korumayı sadece kamusal dağıtım yöntemini uygulayan sistemler sağlayabilmektedir⁶⁹ (Barr, 1993, s. 215–216).

Buraya kadar açıklanan şekliyle her ne kadar dağıtım ve kapitalizasyon yöntemlerinin ikisinde de hem “yararların belirli olduğu model” hem de “katılımların belirli olduğu model” uygulanabilir olarak gösterilmiş olsa da, uygulamada genellikle dağıtım yöntemi sosyal güvenlik sistemlerinde “yararların belirli olduğu model” ve kapitalizasyon yönteminde ise “katılımların belirli olduğu modelin” görüldüğünün belirtilmesinde yarar vardır.

2.3.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Geliri Yeniden Dağıtıcı Gücü: Beveridge ve Bismarck Tipi Sosyal Güvenlik Sistemleri

Sosyal güvenlik sistemleri geliri üç şekilde yeniden dağıtıcı etkide bulunur; (1) farklı nesiller arasında yeniden dağıtım, (2) farklı sosyo-ekonomik gruplar arasında yeniden dağıtım, (3) tek bir bireyin hayatının farklı evreleri arasında – zamanlar arası yeniden dağıtım (Arabacı, 2007, s.74). Sosyal güvenlik sistemi yoluyla gelirin farklı nesiller arasında yeniden dağılımında, çalışan neslin prim ödemeleri yoluyla yaşlı nesle bir transfer gerçekleşmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin yarattığı diğer bir yeniden dağılım mekanizması, farklı sosyo-ekonomik gruplar arası yeniden dağılımdır. Pek çok sigorta kolu sosyo-ekonomik gruplar arası yeniden dağılıma yol açmaktadır; hastalık sigortası, malullük sigortası, yaşlılık sigortası vs. Gruplar arası yeniden dağılım, üç farklı açıdan düşünülmelidir; (1) yaşlılar (emekliler) arası yeniden dağılım, (2) gençler (çalışanlar) arası yeniden dağılım, (3) cinsiyetler arası yeniden dağılım. Sosyal güvenlik sistemleri gelirin yaşlılar arasında yeniden dağılımını sağlar. Bu yeniden dağılımı incelemenin bir yolu, emeklilik sistemlerinin genişleme ya da daralma durumunda olduğu varsayımı altında, sistemin sağladığı yararları ele

⁶⁹ Ancak her ne kadar dağıtım sistemlerinin enflasyona karşı koruma sağladığı ve bunda kapitalizasyon sistemlerinden daha başarılı olduğu düşünülse de, bu durumun uygulamada farklı olduğu savunulmaktadır. Çoğu ülkenin yaşlılara yönelik kamusal programlarında emeklilik yararları enflasyona karşı endekslenmemiş durumdadır (World Bank, 1994, s.11).

almaktır. Bu genişleme ya da daralma, emeklilik yaşının artıp azalması şeklinde olabileceği gibi, elde edilen yarar düzeyinin artıp azalması şeklinde de olabilir. Emeklilik yaşının düştüğü varsayılırsa, bu durumda yaşam beklentisi düşük olanların refahındaki artış, yaşam beklentisi yüksek olanın refahındaki artıştan fazla olacaktır. Dolayısıyla emeklilik yaşının düşürülmesi düşük gelir gruplarına doğru bir yeniden dağıtım demektir. Aynı biçimde, emeklilikteki yarar düzeylerinin yükselmesi durumunda yine gelir güvenliğini kendi başlarına sağlayamayacak olanların (çalışma yaşamında düşük gelir akımına sahip olanların) refahındaki artış daha fazla olacaktır. Her iki durumda da sistemin küçülmesi durumunda bu sayılanların tersi gerçekleşecektir (Myles, 2003, s. 145–146). Kamusal dağıtım sistemlerinin gelirin yaşlılar arasında yeniden dağıtım fonksiyonuna ilişkin farklı görüşler de bulunmaktadır. Buna göre, zengin yaşlıların emeklilik süresince daha uzun süre hayatta kaldıkları - yaşam beklentilerinin daha yüksek olduğu hususundan hareket ederek bunun sistem tarafından sağlanan yeniden dağıtım düzeyini düşürdüğü ileri sürülmektedir (World Bank, 1994, s. 11).

Sosyal güvenlik sistemleri aynı zamanda gelirin çalışanlar arasında da yeniden dağılımını sağlamaktadır. Bu sistemlerin finansmanı yukarıda belirtildiği gibi ülke örneklerinin çoğunda bordro vergileri ile sağlanmaktadır. Bu vergiler ise genellikle regresif yapıdadır ve gelir vergilerinin aksine aile büyüklüğü bazında istisnalar ve muafiyetler yer almamaktadır Diğer yandan, sosyal güvenliğin geliri cinsiyetler arasında yeniden dağıtımını genellikle göz ardı edilen bir konudur. Kadınların yaşam boyu gelir düzeyleri erkeklere oranla daha düşüktür. Özellikle kamusal emeklilik sisteminde yaşanacak bir daralma, kadınları daha olumsuz etkileyecektir. Üstelik son dönemde emeklilik yaşı anlamında kadınlarla erkeklerin arasındaki farkların da ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Bu da yeniden dağılım açısından olumsuz bir durumdur (Myles, 2003, s. 146–147).

Sosyal güvenlik sistemlerinin geliri tekil anlamda bireylerin hayatları içerisinde yeniden dağıtması ise hem dağıtım yöntemini uygulayan sistemlerde hem de kapitalizasyon yöntemini uygulayanlarda görülmesine karşın, kapitalizasyon sistemlerinde bu etki daha güçlüdür (Arabacı, 2007, s. 83). Kapitalizasyon sistemleri bu şekilde, kişilerin yaşam boyunca karşılaştıkları gelir akışındaki dalgalanmaların etkisini düşürmektedir.

Hem dağıtım yöntemi hem de kapitalizasyon yöntemi nesiller arasında ve aynı neslin farklı gelir grupları arasında yeniden dağılıma yol açabilmekte ve bu oranda birbirinden ayrılmaktadırlar. Avrupa’da; İtalya, Fransa ve Almanya, her gelir seviyesinde yüksek yerine koyma oranlarına sahiptir. İngiltere ve Hollanda’daki sistemlerde ise üst gelir gruplarında bu oran alt gelir gruplarından daha düşüktür. Katılım tutarları gelire bağlı olduğu sürece, bu

durum ilk saydığımız ülkelerde gruplar arası dağılımın daha düşük olduğunu göstermektedir. Diğer iki ülkede ise gruplar arasında yeniden dağıtım daha güçlüdür. İlk gruptaki ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemi “Bismarck tipi” sosyal güvenlik sistemidir. İkinci gruptaki sistem ise “Beveridge tipi” sosyal güvenlik sistemi olarak anılmaktadır (Conde-Ruiz ve Profeta, 2003: 3). Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinde elde edilen yararlar neredeyse düz oranlıdır. Bismarck tipi sistemlerde ise yararların geçmişte elde edilen gelire ve katılımlara bağlı olduğu görülmektedir (Demange, 2005, s. 2).

Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde sisteme yapılan katkı ile sistemden elde edilen yararlar arasında önemli bir ilişki vardır. Burada, bireyler tarafından elde edilen yararlar arasında önemli farklar bulunmaktadır ve dolayısıyla ödenen primler ile elde edilen yararlar arasında belli bir oran olduğu için Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde nesiller arasında yeniden dağıtım daha az olmaktadır. Almanya, İtalya, Fransa ve Polonya’daki sosyal güvenlik sistemleri bu temel üzerine kurulmuşlardır. Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemlerinde “gelirle orantılı” katkılar karşılığında elde edilen “düz” yararlar bulunmaktadır. Bu sistem, gruplar arasında yeniden dağıtıma olanak sağlamaktadır. İngiltere ve Hollanda’da uygulanan sistemler ise bu temel üzerinde kurulmuştur (Stanko, 2004: 18).

İlk sosyal güvenlik sistemi 1881 yılında Almanya’da Bismarck tarafından kurulmuştur. Beveridge sistemi ise 1942 yılında İngiltere’de oluşturulmuştur. Bismarck sistemi, gelire dayalı bir sigorta sistemi özelliklerini taşıırken, Beveridge sistemi ise minimum bir sosyal güvenlik sistemidir (Conde-Ruiz ve Profeta, 2003: 6). Bismarck tarafından ortaya konulan modelin temelinde “sosyal sigorta” anlayışı yatmaktadır. Sosyal sigorta modeli, çalışanlara yöneliktir, işçi ve işveren tarafından ödenen primlere dayalıdır ve genellikle kazanca bağlıdır. Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde bireyler, gelirleri ile orantılı olarak verdikleri primleri oranında sistemin sunduğu yararları elde edebilirler. Özel sigortacılık mantığına daha yakın olan bu sistemlerde bir “karşılıklılık” anlayışı söz konusudur (Arabacı, 2007, s. 44–45).

İngiltere’de 1942 yılında ortaya çıkan Beveridge raporu yeni bir politika açılımı sunmuştur. Bu açılım, fakirliğin azaltılmasını ve en düşük gelirin asgari geçim düzeyine çekilmesini içermektedir. Beveridge modelinde yararların düz oranlı olduğu görülmektedir. Beveridge sisteminde gelire bağlı yararların payı oldukça düşük tutulmuştur ve en düşük gelirden bireyler sosyal güvenlik sistemine katılım sağlamamaktadırlar. Ancak, para ve mal varlığı soruşturması sonucuna bağlı olarak aylık almaktadırlar. Orta gelirli olanların emek geliri, üst gelir düzeyine kadar %22 ile vergilendirilmektedir. Ancak sistem zenginlere ayrıcalık

tanımıştır. Zenginler, üst gelir dilimine kadar olan gelirleri için %22 oranında vergi vermektedirler, ancak gelirlerinin bu düzeyi aşan kısmı için sadece %12 oranında vergi uygulanmaktadır (Conde-Ruiz ve Profeta, 2003: 7–8).

Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemleri, Bismarck tipi sistemlere göre daha kapsayıcıdır. Beveridge tipi sistemlerde sadece aktif nüfus değil, nüfusun tamamı sosyal güvenlik sisteminin kapsamı dâhilindedir. Bu sistemlerdeki amaç, en genel anlatımı ile tüm vatandaşlar için asgari bir geçim düzeyinin sağlanmasıdır. Beveridge tipi sistemler ağırlıkla vergilerle finanse edilmektedir. Bu sistemlerde bir “karşılık” mantığı bulunmamaktadır. Yararlar, bireylerin sisteme yapmış oldukları katkılar göz önüne alınmadan düz oranlı bir biçimde sunulmaktadır (Arabacı, 2007, s. 44–45). Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemleri modern refah devleti modelinin bir ürünüdür. İlk bölümde de ele alındığı üzere, Beveridge Raporu’nun ve bu dönem İngiltere’de uygulanan sosyal politikaların gelişkinliği, refah devleti modelinin oluşması açısından çok önemlidir. Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde ise salt bir sigorta mantığı gözlenmektedir.

Diğer yandan, ülke örneklerine bakıldığında sadece Beveridge ya da sadece Bismarck tipi uygulamaları saf modellerin yanında bu iki sistemin özelliklerini bir arada bulduran modeller de bulunmaktadır. Karma modeller olarak adlandırılabilen bu modellerde genellikle nüfusun tamamını kapsayan bir evrensel sosyal güvenlik ağı bulunmakta, ancak bunun yanında çalışan nüfusa yönelik olarak oluşturulmuş katılıma dayalı ek yararlar da sunulmaktadır. Hollanda, İsveç, Norveç ve Finlandiya bu modele örnek olarak gösterilebilmektedir (Arabacı, 2007, s. 45–46).

2.4. Sosyal Güvenlik Reformu

Son otuz yıldır sosyal güvenlik sistemlerinde küresel ölçekte köklü değişiklikler gerçekleştirilmekte ya da planlanmaktadır. 1980’lerin başında Şili’deki sosyal güvenlik reformu ile başlayan süreçte pek çok ülke sosyal güvenlik sistemini dönüştürmüştür. Bir takım ülke ise henüz yolun başında görülmektedir. Sorunlar temelde sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapısına bağlı olarak görülmekle birlikte, dönüşümün temelleri bununla sınırlı değildir. Reform adı altında sürdürülen dönüştürme faaliyetlerinin bütünü, merkez ve çevre ülkelerde 1970’lerin ortalarından itibaren yaşanmaya başlayan neo liberal dönüşümle uyumlu görülmektedir.

İlk bölümde ele alındığı gibi neo liberal dönüşümün önemli bir çıktısı, emek piyasalarının artan oranda esnekleştirilmesi ve küresel rekabete entegrasyon için ücretlerin

düşük tutulmasıdır. Neo liberal politikalar, küresel entegrasyon açısından o kadar kaçınılmaz ve tek boyutludur ki, bu süreçte özellikle çevre ülkelerin İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki görece yüksek ücret dönemine dönebilmesi mümkün görülmemektedir. Aynı durum bir önceki dönemde “hak” olarak ortaya çıkan sosyal kazanımların da, emek maliyetlerini arttırdığı için ortadan kaldırılmasını ya da ilerletilmemesini gerektirmiştir.

Bu süreçte emek piyasalarının, kayıt dışı istihdam şekillerinin yaygınlaşması ile birlikte, giderek daha istikrarsız hale geldiği görülmektedir. Bu istikrarsızlık, işçi sınıfının bir bütün olarak daha kırılgan ve savunmasız bir duruma sürüklenmesine neden olmaktadır. Eş zamanlı olarak, toplumsal güvenlik ağlarının bir diğer yönünü oluşturan geleneksel aile bağları da parçalanmaktadır. Tüm bunlara bir de özellikle merkez ülkelerde nüfusun artan oranda yaşlanması eklenmektedir. Dolayısıyla işçi sınıfı açısından yeni riskler ortaya çıkmakta ve var olan risklerin karşılanmasında yetersizlikler meydana gelmektedir. Bu yapı dahilinde ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği de sorgulanmaya başlanmıştır (Sigg, 2007, s. 1).

Farklı ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin yaşamakta olduğu öne sürülen krizin başlıca nedeni olarak merkez ülkelerde “nüfusun yaşlanması”, pek çok çevre ülkede de “nüfusun hızla yaşlanıyor olması” ve bu yüzden dağıtım yöntemi ile finanse edilen kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sorunlarla karşılaşması ya da yakın gelecekte karşılaşacak olması gösterilmektedir. Yaşlanma sorunu, çalışanların emeklileri karşılama oranlarında bir bozulma yaratmaktadır. Ancak, bu oranlarda bozulma yaratan tek unsur değildir. Eğitim sürelerinin, işsizliğin ve kayıt dışılığın artışı gibi olgular da karşılama oranlarını bozucu etki yaratmaktadır.

Kapitalizasyon sistemlerinde getiri, reel faiz oranlarına bağlıdır. Bordro vergileri ile finanse edilen ve dağıtım yöntemini uygulayan sistemlerde ise örtük getiri oranı, toplam reel ücretlerdeki yıllık artış oranıdır. Bu da, ortalama reel ücretin, çalışan sayısına çarpımı ile bulunmaktadır. Dolayısıyla dağıtım yöntemini uygulayan sistemlerin mali gücü, yüksek doğum oranlarına, yüksek emek gücü artış oranlarına, emek gücüne katılımın yüksekliğine ve reel ücretlerde yüksek artışa bağlıdır. Yaşlanma sorunu böyle bir yapıda ister istemez bazı sorunlara yol açacaktır. Üstelik bu sorun, sadece nicel değil nitel anlamda da kendini göstermektedir. Yaşlı nüfus içerisinde 80 yaş üzerindeki (daha yaşlıların) oranı da hızla artmaktadır. Diğer yandan, bakım hizmetini geleneksel olarak yürütmekte olan yaşlı eşler ve gelinler gibi bireylerin de kapasitesi artan bu talebe oranla düşmektedir (Myles, 2003, s. 131–150).

Yukarıda belirtildiği üzere sosyal güvenlik alanındaki ilk ciddi ve kapsamlı reform 1980'lerin başında Şili'de gerçekleştirilmiştir. İzleyen yıllarda pek çok ülke Şili deneyimini örnek almış, benzer reformları gerçekleştirmeye koyulmuştur.

Dünya Bankası'nın 1994 yılında yayınlamış olduğu "Yaşlılık Krizini Önlemek" adlı raporu, ilk kez emeklilik alanında küresel anlamda bir reforma işaret etmesi açısından önemlidir. Rapora göre tıp alanındaki ilerlemeler ve düşmekte olan doğum oranları sonucunda dünya nüfusu hızla yaşlanacaktır. Bu süreçte çevre ülkeler, yaşlanma sorununu geliştirmiş olanlara göre daha hızlı bir biçimde yaşayacaklardır. Örneğin Belçika'da 60 yaş üzerindeki nüfusun toplam nüfusa oranının %9'dan %18'e çıkması 100 sene içinde gerçekleşmiş iken, Çin'de bu gelişme 34 yılda, Venezüella'da ise 22 yılda gerçekleşecektir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkeler yaşlanma sorunu ile karşılaştıklarında geliştirmiş olan ülkelerin aynı sorunu yaşamakta olduğu zamandan daha düşük kişi başına gelir düzeyleri ile karşılaşacaklardır (World Bank, 1994, s. 1). Bu sebepten dolayı, önümüzdeki dönemlerde dünyadaki yaşlıların (60 yaş ve üzeri) ezici çoğunluğu daha az gelişmiş, düşük gelirli ülkelerde yaşıyor olacaklardır (McKinnon, 2007, s. 32).

1940'lar ve 1960'larda doğum oranlarında ciddi bir yükselme yaşanmıştır. Bu bireylerin 2010–2030 yılları arasında emekli olacak oluşu emeklilik sistemleri açısından büyük sıkıntı yaratmaktadır (Barr, 1993, s. 219). 2050 yılında bir Avrupalının, 2000 yılında yaşayan bir Avrupalıya göre 4 ya da 5 yıl daha fazla yaşayacağı öngörülmektedir (Turner, 2007, s. 81). Tablo-4, 60 yaş üzerindeki nüfusun toplam nüfusa oranının 2150 yılına öngörülen gelişimini göstermektedir. Buna göre dünya geneli açısından bakıldığında 2150 yılına gelindiğinde 60 yaş üzeri nüfusun, tüm dünyada toplam nüfusa oranının %30 dolaylarında olacağı tahmin edilmektedir. Öte yandan, 2030 yılına gelindiğinde Sahra-altı Afrika dışında tüm bölgelerde 60 yaş üzeri nüfusun toplam nüfusa oranının yaklaşık iki katına çıkacağı tahmin edilmektedir.

Burada temel sorun, yaşlanmanın yarattığı ek harcama yükünü kimin üsleneceğidir. Eğer günümüzde yaygın olarak uygulanan, yararların belirli olduğu dağıtım yöntemi ile finanse edilen sistemlerle devam edilirse, bu yük çalışan genç nüfusun üzerine kalacaktır. Aksi halde, katılımların belirli olduğu sisteme geçilirse, bu harcama yükü yaşlı nüfusa kaydırılabilecektir. Yükü çalışan nüfusun omuzlaması demek, emek üzerine daha fazla vergi demektir. Bu da işsizliğe (özellikle de niteliksiz emek kategorisinde) yol açacaktır (Esping-Andersen, 2003, s. 11).

Tablo 2.4.: 1990 – 2150 Yılları Arasında 60 Yaş Üzeri Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı**(Ülke Grupları İçerisinde Basit Ortalamalar) (%)**

Ülke Grupları	1990	2000	2010	2020	2030	2050	2075	2100	2125	2150
OECD Ortalaması	18,6	20	23,2	26,9	30,8	31,3	30,2	30,4	30,7	30,9
Latin Amerika	8,2	8,8	9,6	12	16,4	23,7	27,9	29,4	30,2	30,6
Eski Doğu Bloğu	13,8	15,6	16,9	20,2	22,2	26,6	28,8	29,8	30,4	30,8
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	6,2	6,8	8,4	11,1	13,1	18,3	25,4	28,8	30	30,5
Sahra-altı Afrika	5,2	5	4,9	5,5	6,8	11,2	20	26,1	28,3	29,5
Asya	6,3	7,3	8,6	11,6	15	20,7	25,9	28,3	29,6	30,3

Kaynak: (World Bank, 1994, s. 349 – 353)

Üstelik sorun sadece emeklilik alanını da ilgilendirmemektedir. Yaşlanan nüfusa yönelik sağlık harcamalarında da bir artış yaşanacaktır⁷⁰. Sağlık harcamaları ve sosyal güvenlik harcamalarının birlikte artışı karşısında kamu bütçeleri büyüyecek, ülke kaynakları üzerinde baskı oluşacaktır (World Bank, 1994, s. 2). Sağlık harcamalarında beklenen artış öncelikle daha fazla yaşlının ve dolayısıyla bunlara yönlendirilecek daha fazla sağlık hizmetinin gerekliliğinden kaynaklanmaktadır (Pinera, 1996). Ayrıca, sağlık sistemleri ana akım tedaviler için tasarlanmıştır. Akut rahatsızlıklar bunlara örnek olarak verilebilir. Kronik hastalıklar, fiziksel güçsüzlük, yaşlılıktan kaynaklanan zihinsel sorunlar gibi sorunlarla baş etmek için sağlık alanında yeni harcamalara ihtiyaç duyulacaktır (Myles, 2003, 131).

Sonuçta nüfusun yaşlanması sorunu, bağımlılık oranlarında bir artış doğurmaktadır. Çalışan kişi başına emekli sayısında artış yaşanmaktadır. Diğer yandan nüfus paylarına bağlı olarak yaşlıların politik güçlerinin de artacağı savunulmaktadır (Galasso ve Profeta, 2002, s. 22).

Öte yandan, yaşlanma olgusuna farklı bir yaklaşım da getirilebilir. Merkez ülkelerde günümüzde emekli durumda bulunanların sağlam bir refaha ve gelir güvencesine sahip oldukları görülmektedir. Bu durum, devletin fazla cömert olmasından kaynaklandığı kadar, bu yaş grubunun İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki tam istihdam patlamasına denk gelmesi ile de ilgilidir. Söz konusu neslin öncesindekiler kadar sonrasındakiler açısından da bu durum söz konusu olmayacaktır (Esping-Andersen, 2003, s. 10–11; Myles, 2003, s. 130).

⁷⁰ Sağlık harcamalarının GSYİH içerisindeki payı 1970'ten 1990'lara gelindiğinde çoğu OECD ülkesinde ciddi artışlarla karşılaşmıştır. OECD genelinde bu oran 1970 yılında %5 düzeyindeyken, 1997 yılına gelindiğinde %8,1'e yükselmiştir (Huber, 1999, s. 101).

Nüfusun yaşlanması olgusu, sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı sorunların başında gelmektedir. Bununla birlikte bu sistemlerin yaşamakta olduğu tek sorun nüfusun yaşlanması değildir. Neo liberal politikaların küresel anlamda kabul görebilerek uygulanması sonucunda emek piyasalarının esnekleşmesi, kayıt dışı istihdamın artması ve işsizlik oranlarındaki yükselmeler, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapılarında önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Diğer yandan reform yanlıları tarafından; dağıtım yöntemini uygulayan sosyal güvenlik sistemlerinin yönetim maliyetlerinin yüksek olduğu, bu sistemlerin özel kesimin üzerinde önemli bir dışlama etkisi doğurduğu, emek piyasalarında bozucu etkiler yarattığı ve sermaye piyasalarının gelişme potansiyelini sınırladığı, politik yozlaşmaya açık olmaları nedeniyle etkin çalışmadıkları ve ayrıca özel sigorta sistemlerinin daha yüksek getiri sağlayacağı savunulmaktadır.

İşsizliğin, sosyal güvenlik sistemlerinin yapılarında bozulmalara yol açan bir etken olduğu savunulmaktadır. İşsizliğin yüksek olduğu durumda bir yandan katılım düzeylerinde düşüşler yaşanırken, diğer yandan da işsizlik sigortası ödemelerinde artışlar yaşanmaktadır (Akyıldız, 1999, s. 200). İşsizlik oranları gelişmiş kapitalist ülkelerde 1970'lerden sonra artış yaşamıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapılarında bozulmalara neden olduğu iddia edilen bir diğer unsur olarak, kamusal emeklilik sistemlerinin emek piyasasında bozucu etkiler doğurması gösterilmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında modern anlamda sosyal güvenlik sistemleri ilk uygulamaya konulduğunda, hükümetlerin çalışanlara gelecekte yüksek emekli maaşı alacaklarını vaat etmeleri kolay olmuştur. Ancak yaşlanma sorunu baş gösterdiğinde bu yüksek yararları ödeyebilmek, ancak katılımların yükseltilmesi ile mümkündür (World Bank, 1994, s. 12). Katılımlardaki bu artış, kapitalist için emek maliyetlerini arttıracaktır. Dolayısıyla kapitalistin eline, kayıt dışı işçi çalıştırmak için önemli bir gerekçe de geçmektedir. Ancak bu ilişki neo liberal yaklaşımda tersten kurulmaktadır; kamusal sosyal güvenlik programları “emek arzı” üzerinde bozucu etkiler yapmaktadır ve işçiler de bu yüzden kayıt dışı sektörlerde çalışmayı “kendileri” tercih etmektedirler.

Bu yaklaşıma göre, İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan kamusal sosyal güvenlik programlarınca sağlanan yüksek gelir güvenliği, bireylerin ekonomik faaliyetlerde bulunma dürtüsünü olumsuz etkilemektedir. Aynı nedenden dolayı verimlilik de düşmektedir (ILO, 2006, s. 12). Emek arzı üzerindeki böyle bir olumsuz etkinin, ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyeceği savunulmaktadır.

Reform yanlıları, dağıtım sistemlerinin emek piyasasındaki bozucu etkilerinin, dağıtım yöntemini uygulayan kamusal sosyal güvenlik sistemlerinde “yararların belirli olduğu” modelin uygulanmasından kaynaklandığını savunmaktadırlar. Örneğin emekli aylıkları ile primler arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi, çalışanların katılımlarını “vergi” olarak tanımlamaları olgusuna sınır getirecek ve böylelikle kayıt dışına kaçmak için daha az teşvik sağlayacaktır (James, 1998; aktaran: Orszag ve Stiglitz, 1999, s. 23–24). Ayrıca yaşlanma sorununun karşılama oranlarında yarattığı bozulmalar nedeniyle katılım oranlarında görülen artış sonucunda, işçilerin daha az verimli olacakları kayıt dışı sektörlere kayacakları düşünülmektedir (James, 1997, s. 3). Ancak katılımların belirli olduğu modeli uygulayan kapitalizasyon sisteminin gerçek hayatta emek piyasasına olumlu etki yapacağını düşünmek için hiçbir neden yoktur. Bireyler miyopik olarak nitelendirilebilecek davranışlarla geleceklerini düşünmeden hareket edebilir ve kayıt dışı sektörde kalabilir/kayıt dışı sektöre geçebilirler. Diğer yandan, kayıt dışı sektörde çalışmak büyük oranda bireylerin tercihinden değil, emek piyasalarında sürekli olarak bulunan ve kapitalist ekonomilerde emek sömürsünün devamı için önemli bir unsur olan emek arzı fazlasından ve bunun kapitalistlerce bir silah olarak kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Ayrıca yüksek katılım oranlarının, emekli olmayı hak etmiş ancak yüksek mesleki birikime sahip işçilerin emek gücünden erken ayrılması sonucunu doğurduğu öne sürülmektedir. Bu durumda ortalama verimlilik düzeyi düşecektir. Verimlilikteki azalmanın da ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyeceği söylenebilir. Erken emekliliğin teşviki, pek çok merkez ülkede yaşlıların çalışmalarının vergilendirilmesi ve yararların belirli olduğu modeli ve dağıtım yöntemini kullanan sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı koşullar yoluyla yapılmaktadır. Pek çok sosyal güvenlik programı emekli gelirlerini vergilendirmektedir. Bunun en uç şekli, vergi oranının %100 olduğu durumdur. Bu durumda emekliler çalışmaya devam ettiklerinde elde ettikleri her bir birim gelir için bir birim sosyal güvenlik yararından vazgeçmek zorundadırlar. Bununla birlikte uygulamada vergi oranı genellikle %100’ün altında gerçekleşmektedir. Örneğin ABD’de 1971 yılından bu yana bu örtülü vergi oranının yüksek olduğu ancak %100’ün altında olduğu görülmektedir (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s. 4).

Öte yandan, emeklilik yaşının, yaşam süresindeki artış ve sağlık alanındaki gelişmelere bağlı olarak artmadığı savunulmaktadır (Mulligan ve Sala-i-Martin, 1999, s. 8). OECD ülkelerinde sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya konuluşundan 1993 yılına kadar pek çok ülke emeklilik yaşını düşürmüştür ya da değiştirmemiştir. Buna karşılık aynı dönemde yaşam beklentisinin önemli ölçüde arttığı bilinmektedir. OECD ortalamasına bakıldığında

1949 yılında erkeklerde 64,7 kadınlarda 63 olan emeklilik yaşının 1993 yılında erkeklerde 62,2'ye, kadınlarda 60,7'ye gerilediği görülmektedir. (Turner, 2007, s. 87).

Tablo 2.5.: OECD Üyesi Ülkelerde Emeklilik Yaşına İlişkin Düzenlemelerin Özeti (Ülke Sayısı)

Emeklilik Yaşına İlişkin Düzenleme	1949 – 1993		1993 – 2035	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
Yükseltme	3	3	9	15
Düşürme	12	13	1	1
Değişiklik Yok	8	7	13	7
Kaynak: (Turner, 2007, s. 88)				

OECD üyesi ülkelerde emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeleri özetleyen Tablo-5'e göre, 1993 yılından sonraki dönemde emeklilik yaşı çoğu OECD ülkesinde yükseltilmiştir. 2035 yılına gelindiğinde emeklilik yaşının pek çok ülkede birbirine yakınsayarak 65 yaşına yükseleceği tahmin edilmektedir (Turner, 2007, s. 88–93).

Reform yanlılarına göre kapitalizasyon yönteminin kullanıldığı bireysel hesaplar, erken emekliliğin teşvik edilmesini önleyecektir. Ancak, bir sistemin erken emekliliğe özendirme etkisini belirleyen üç etmenden söz edilebilir. (1) ek çalışmadan doğan yararların, yine ek çalışmadan doğan vergi veya katılımlara oranı, (2) yararların elde edilmeye başlamasını erteleme olgusu ile ilgili aktüeryel düzenlemeler – erteleme ile ilgili aktüeryel kurallar ve (3) kazançlar yüzünden yarar düzeyinin düşürülüp düşürülmeyeceğine ilişkin kurallar. Bu üç belirleyici açısından da yararların belirli olduğu modelin, katılımların belirlenmiş olduğu modelden daha fazla emeklilik özendirici olduğunu söylemek için hiçbir neden yoktur. Uygulamada da pek çok ülke, kamusal dağıtım sistemlerinde zaten emeklilik yaşını yukarı çekilmektedir (Orszag ve Stiglitz, 1999, s.27–28).

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunlarını doğuran nedenlerden bir diğerinin, kamusal olarak yönetilen bu sistemlerin yönetim maliyetlerinin yüksekliği olduğu ileri sürülmektedir. Reform yanlılarına göre, emeklilik sistemlerinin artan oranda kamusal alandan çıkarılıp, özel kesimin alanına sokulması, bir yandan kamu bütçelerinin üzerindeki yükleri hafifletecek, diğer yandan özel kesimde rekabet olgusunun yardımıyla yönetim maliyetleri anlamında da bir tasarruf yaratılacak ve bu sistemlerin daha etkin çalışması sağlanmış olacaktır. Ancak buradaki temel varsayım, oluşturulacak emeklilik piyasalarının

“rekabetçi” piyasalar olacaktır. Oysa piyasadaki tekelci eğilimler, bu avantajı ortadan kaldıracaktır.

Dahası, rekabet sadece aşırı rantları ortadan kaldıracaktır. Rekabetin tek başına maliyet düşürücü etkisi olduğu söylenememektedir. Üstelik merkezi bir sosyal güvenlik sisteminin yönetim maliyetlerinin, ayrı ayrı ve küçük boyutlu pek çok özel firmadan daha düşük olacağı tahmin edilebilmektedir. Örneğin, âdemi merkezi olarak idare edilen bireysel hesaplar sistemine sahip iki ülke olan Şili ve Britanya’da yönetim maliyetleri şaşırtıcı derecede yüksektir (Orszag ve Stiglitz, 1999, s. 29–30).

Neo liberal anlayış, sosyal güvenlik yoluyla gerçekleştirilen gruplar arası yeniden dağılımın topluma ek maliyetler yükleyeceğini ileri sürmektedir. Bu yaklaşıma göre dağıtım yöntemini uygulayan sosyal güvenlik sistemlerinin katılımları, vergilerde olduğu gibi bir dara kaybı yaratarak, kamusal araçlarla yeniden dağıtılmak istenen pastanın hacmini daraltmaktadır. Bu yaklaşıma göre, kapitalizasyon yöntemini uygulayan sistemler, gruplar ya da nesiller arasında bir yeniden dağıtım sağlayan sistemler değildir. Bunun yerine tekil olarak bireylerin gelirlerinin kendi yaşamları içerisinde yeniden dağıtılmasına hizmet etmekte, dolayısıyla tüketimlerini zamana yaymaktadırlar. Dolayısıyla bir dışlama etkisi yaratmayacaklardır.

Reform yanlıları aynı zamanda dağıtım yöntemini uygulayan sosyal güvenlik sistemlerinin, sermaye piyasalarının gelişiminin de önünü tıkayacağını ileri sürmektedir. Bu yaklaşıma göre sistem ilk kurulduğunda bireyler tasarruflarına ayıracakları miktarı yaşlılara emekli aylığı olarak ödemişler ve bu durumda tasarruflarda bir azalma, tüketimde ise bir artış yaşanmıştır. Sistemin gelişmesi ile birlikte, bu tasarruf açığı hiçbir zaman kapatılamayacaktır (World Bank, 1994, s. 13). Kapitalizasyon yöntemini uygulayan bir sistemin, sermaye piyasalarındaki gelişmelere olumlu etkisinin olacağı, bunun da faktör verimliliğine ve sermaye birikimine olumlu katkıda bulunacağı savunulmaktadır (Holzmann, 2001, s. 186). Buna göre, kapitalizasyon yöntemi hayata geçirildiğinde bankalar ve aracı kurumlar gibi ekonomik gelişme açısından önemli katkılar sağlayacağı savunulan kurumlar oluşacak ya da olgunlaşacaktır. Ayrıca kapitalizasyon sistemine geçilmesi, çevre ülkelerde ziynet ya da toprak şeklinde tutulan tasarrufların modern sermaye piyasalarına aktarılmasına yardımcı olacaktır (James, 1997, s. 24).

Sosyal güvenlik sistemlerinin barındırdığı ileri sürülen bir diğer sorun ise tasarımlarına ilişkindir. Bu sistemlerin politik yozlaşmaya açık sistemler olduğu savunulmaktadır. Dolayısıyla finansman yöntemi ne olursa olsun sistemde oluşacak yozlaşma sonucunda

hükümetler temel bir takım kamusal malların sunumunu gerçekleştiremeyeceklerdi ve ekonomik büyüme olumsuz etkilenecektir (World Bank, 1994, s. 13). Bu yaklaşım, sistemlerin “kamusal” olmasına yöneliktir. Oysaki hükümetlerin kamusal mal sunumunu engelleyen, mülkiyetin kamusal oluşu değil, kamu bütçesi üzerindeki baskılardır. Buradaki örtük varsayım, kamusal olanın “kötü” olduğu, iyi yönetilemediği, özel olanın ise “iyi” olduğudur. Her ne kadar özellikle çevre ülkelerde devlet mekanizmalarında bu tür bir yozlaşmanın varlığı yok sayılamayacak kadar açık olsa da, çözümün mülkiyetin özele devrinde aranması doğru bir yaklaşım değildir.

Öte yandan, sosyal güvenlik sistemlerinin bir diğer sorunu olarak, getiri oranlarının düşük oluşu gösterilmektedir. Kapitalizasyon yönteminin uygulandığı bireysel hesap sistemine geçilmesi ile birlikte getiri oranının dağıtım yöntemini uygulayan kamusal sosyal güvenlik sistemlerindeki daha yüksek olacağı ileri sürülmektedir. Dağıtım yöntemini uygulayan sistemlerin getiri oranı aşağıdaki gibi yazılabilir (Samuelson, 1958);

Dağıtım sisteminin getirisi=Emek gücü artış oranı+verimlilik artış oranı

Nüfusun yaşlanması olgusu ile birlikte düşünüldüğünde bu sistemlerin getirisinin düşük olacağı tahmin edilebilir. Diğer yandan, riskli varlıkların olmadığı varsayımı altında dinamik etkin bir ekonomide reel faiz oranının, büyüme oranının üzerinde olacağı savunulmaktadır. Tüm bu olgular bir arada düşünüldüğünde bireysel hesapların, dağıtım sistemlerinin üzerinde getiri sağlayacağı ortadadır. Ancak bu yorumun, sosyal güvenlik sisteminin reforma uğrayacağı durumda da geçerli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Reform süreci hesaba katıldığında, getiri oranının gerçek değerinin bulunmasında, iki maliyet kaleminin daha dikkate alınması gerekmektedir: “yönetim maliyetleri” ve “dönüşüm maliyetleri.” Özellikle küçük bireysel hesaplar için yönetim maliyetleri kapitalizasyon yöntemini kullanan sistemlerde oldukça yüksektir. Bu anlamda, dağıtım yöntemini kullanan kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin yönetim maliyetlerinin daha düşük olduğu söylenebilir. Diğer yandan, reform sonrasında dağıtım sisteminden emekli olanlara emekli maaşının ödenmeye devam edilmesi gerekmektedir. Bu da reformun ortaya çıkardığı bir dönüşüm maliyeti olarak ele alınabilmektedir. Bu iki kalem göz önüne alındığında kapitalizasyon yöntemini kullanan sosyal güvenlik sistemlerinin reform sonrası getirisinin beklenenden daha düşük olacağı tahmin edilebilir. Dönüşüm maliyetleri borçlanma ile karşılanacaksa, bu durumda şu andaki neslin getirisinin düşmemesi için borcun faizini sonraki nesillere aktarmak gerekmektedir. Eğer maliyetler vergilerle karşılanacaksa yine vergilerin maliyeti, dolaylı olarak getiri düzeyini düşürmüş olacaktır. Buradan çıkan sonuç şudur; uzun dönemde yüksek

getiri elde etmenin yolu, şu an sistemde bulunan nesillerin tüketimlerinin kısılması ve getiri oranlarının düşük tutulmasıdır (Orszag ve Stiglitz, 1999, s. 12–14). Ayrıca kapitalizasyon sisteminin yüksek getiri sağlayacağı görüşü, konjonktürel durumla ilgilidir. Sermaye piyasaları gelişmemiş ülkelerde ya da küresel şokların ortaya çıkması durumunda kapitalizasyon sisteminin (her ne kadar riski dağıtmış olursa olsun) getiri düzeyinin düşük olacağı ortadadır. Yani, kapitalizasyon sistemi spekülasyon bir alanda yer almaktadır.

Teorik açıdan bakıldığında, kapitalizasyon sisteminin kamusal olarak yürütülmesinde bir engel bulunmamaktadır. Ancak, uygulamadan örnekler, kamu kesiminde fonların değerlendirilmesi konusunda sorunlar yaşandığını, çoğu kez negatif getiri ile karşılaştığını göstermektedir. Bunun nedeni, kamu yöneticilerinin bu fonları çoğu kez başarısız kamu girişimlerine yatırımları olarak gösterilmektedir. Bunun bir nedeni, sermaye piyasalarının etkin bir biçimde çalışmamasıdır. Etkin biçimde çalışan sermaye piyasalarının varlığında, fonların kötü yönetilmesi için bir neden olmadığı savunulabilir. Fonların riski farklı varlıklara dağıtılması sonucunda yüksek getiri elde edilebilmektedir. Ancak pek çok gelişmekte olan ülkede sermaye piyasalarının yapısı buna uygun değildir (Orszag ve Stiglitz, 1999, s. 36–37).

2.4.1. Sosyal Güvenlik Reformunun Temel Dinamikleri ve Küresel Anlamda Genel Bir Bakış

Reform savunucularına göre sosyal güvenlik sistemlerinin krizinden çıkmanın yolu, bu sistemlerin hızlı bir biçimde özelleştirilmesidir. Özelleştirme, finansman yapısında da bir değişikliğe işaret etmektedir. Ayrıca emeklilik yaşı arttırılmalı ve bu sınır yaşam beklentisine endekslenmelidir.

Sosyal güvenlik reformu konusunda hâkim olan anlayış, en iyi çözümün emeklilik ve diğer sigorta kolları yoluyla verilen hizmetlerin, kapitalizasyon yöntemini kullanan özel kesim kuruluşlarınca sunulması olduğunu ileri sürmektedir. Bununla birlikte, uygulamada sosyal güvenlik sistemlerinin tamamıyla özel kesime devredilmesi bazı istisnalar haricinde görülmemektedir. Bunun yerine, minimum düzeyli ve toplumun tamamına yaygınlaştırılmaya çalışılan, dağıtım yöntemini kullanan bir kamusal sosyal güvenlik sisteminin, özel kesim sigorta fonları ile birlikte olduğu bir karma sistem uygulamaya geçirilmektedir.

Reform yanlılarının savunmakta olduğu sistem sadece tek bir finansman yöntemine dayanmamaktadır. Bunun nedeni, sadece tek finansman yöntemine yer veren sistemlerin ciddi sorunlar yaşamakta olduğunu düşünülmesidir. Örneğin kamu kesimine bırakılacak, kapitalizasyon yöntemini kullanan bir emeklilik sisteminin yaratacağı sorun, bu fonların kamu otoriteleri tarafından düşük faizlerle kullanılması olacaktır. Faizin düşük olması, hükümetlerin

bu kaynakları aşırı kullanmalarına yol açacaktır. Ayrıca bu fonların özel kesim tarafından kullanılmasına da engel olunacaktır. Dünya Bankası'nın 1994 yılı raporu, bu durumun pek çok Afrika ülkesi için yaşandığını savunmaktadır. Ülkede sadece özel kesim tarafından, kapitalizasyon yöntemine göre finanse edilen mesleki ya da bireysel tasarruf planlarının var olması durumunda da sorunlar yaşanacağı düşünülmektedir. Bu görüşe göre kapitalizasyon yöntemini uygulayan ve özel kesimce yürütülen sistemler, sermaye piyasalarının gelişmesi açısından olumlu etkiler yaratmaktadırlar. Ancak, bunların da sosyal bir takım amaçlara hizmet etmekten uzak oldukları görülmektedir (World Bank, 1994, s. 14).

1994 Dünya Bankası raporu, sosyal güvenlik sistemleri için parçalı bir sistem savunmaktadır. Bu şekilde, sigorta fonksiyonu tüm aşamalarında bulunmak üzere, sistemin tasarruf fonksiyonu ile yeniden dağıtım fonksiyonu birbirinden farklı aşamalarda ortaya konulmaktadır. Kamusal sosyal güvenlik sisteminin de varlığını belli ölçüde koruduğu bu sistemle amaçlanan, bir yandan sosyal güvenlik sistemlerinin sermaye birikimine yardımcı olması, diğer yandan ise sosyal güvenlik amaçlarının asgari düzeyde de olsa gerçekleştirilmesidir. Dünya Bankası raporunda öngörülen üç aşama aşağıdaki gibidir.

İlk Aşama: Dünya Bankası tarafından ortaya koyulan sistemin ilk aşaması kamusaldır ve bu aşamaya toplumun tamamının katılması zorunlu tutulmaktadır. İlk aşama, dağıtım yöntemine göre finanse edilmektedir. Bu aşama şu anda pek çok ülkede uygulanmakta olan kamusal ve dağıtım yöntemine göre finanse edilmekte olan sosyal güvenlik sistemlerine benzemektedir; kamu tarafından yönetilmektedir, katılımların değil yararların belirli olması söz konusudur ve vergilerle finanse edilmektedir⁷¹. Bununla birlikte var olan sosyal güvenlik sistemlerinden farklı olarak, ağırlıklı bir biçimde gelirin yeniden dağıtımına odaklanmaktadır (James, 1997, s. 4). Bu yeniden dağıtım vurgusu, ilk aşamanın yoksulluğu giderme amacını ortaya koymaktadır. Bu aşamanın, diğer aşamalara alan tanımak ve yarattığı sorunları en aza indirmek amacıyla sınırlı tutulması gerektiği ileri sürülmektedir. Devletin vergileme gücüne dayanan bu aşama; yatırımların uzun dönemli düşük getirisi, durgunluk, enflasyon gibi risklere karşı koruma sağlamalı ve ayrıca gelirin yaşlılara yönelik yeniden dağıtımını gerçekleştirmelidir. Sonuçta birinci aşamanın önemi, sağladığı gelirin yeniden dağıtımıdır (World Bank, 1994, s. 15–16).

İkinci Aşama: Dünya Bankası tarafından ortaya koyulan sistemin ikinci aşaması ise özel kesim tarafından yönetilecektir ve ilk aşama gibi katılım zorunlu kılınacaktır. İkinci

⁷¹ Finansman aracı olarak vergilerin kullanılması ya sistemlerin yaygın olduğu merkez ülkelerde olduğu gibi genel bir verginin kullanılması ya da çevre ülkelerde ağırlıklı olarak kullanıldığı şekliyle bordro vergileri yoluyla olabilecektir (James, 1994, s. 4 – 5).

aşamanın finansman yöntemi ise kapitalizasyon yöntemidir ve sistem katılımların belirli olduğu modeli kullanacaktır (James, 1997, s. 5). Kamusal birinci aşama yeniden dağıtım odaklanırken bu aşamanın da tasarruf fonksiyonunu gerçekleştirmesi, dolayısıyla sermaye piyasalarının gelişmesine ve sermaye birikimine olumlu etkide bulunması amaçlanmaktadır. Özel kesimin yürüteceği bu sistem iki şekilde işleyebilecektir; mesleki planlar ya da kişisel tasarruf hesapları (World Bank, 1994, s. 15–16).

Üçüncü Aşama: İkinci aşamada olduğu gibi özel kesim tarafından yönetilmesi amaçlanan bu aşamada, ikincisinden farklı olarak katılım zorunlu tutulmayacaktır. Yine tasarruf fonksiyonunun ön planda olduğu bu planlar, yaşlılıkta daha fazla gelir elde etmek isteyenlere yönelik olarak tasarlanmıştır (World Bank, 1994, s. 15–16).

Kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin tamamen ortadan kaldırılmak istenmemesinin nedeni, bu sistemlerin taşıdıkları olumlu özelliklerde yatmaktadır. Bireylerin yaşlanmaya karşı korunması sadece kendi gönüllü tercihlerine bırakılırsa bir takım sorunlar ortaya çıkacaktır. Öncelikle, bazı bireylerin gençliklerinde yeterli tasarrufu gerçekleştiremeyecekleri düşünülmektedir. İkinci olarak, çoğu ülkede sermaye piyasaları gelişmemiş durumdadır. Bu yüzden kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen ve özel kesimce yürütülen sistemlerde fonların değerlendirilmesi ve dolayısıyla da emekli aylığı gibi yararların elde edilmesi konusunda sıkıntılar yaşanacaktır. Üçüncüsü, sigorta piyasalarında ters seçim ve ahlaki çöküntü riskleri vardır ve bunların telafi edilebildiği tek sistem kamusal sosyal güvenlik sistemleridir. Dördüncüsü, bilgi eksiklikleridir. Özel kesim tarafından bu bilgi eksikliklerinin fiyatlandırılması oldukça zordur. Sonuncusu ise, uzun dönem yoksulluktur. Bireyler iş yaşamları süresince emeklilikte kendilerine yetecek tasarrufu yapamayabilirler. Bu yoksulluğu ortadan kaldıracak bir yeniden dağıtımın gerekli olduğu düşünülmektedir (World Bank, 1994, s. 5–6).

Dolayısıyla, minimum bir birinci aşamanın korunmasının nedeni, açıkça bireylerin güvenliğinin piyasa koşullarına bırakılmasının yaratacağı olumsuzluklardan duyulan çekincelerdir. Dünya Bankası raporu, bir yandan yaşlanma sorunu başta olmak üzere bir dizi argümanla kamusal dağıtım sistemlerinin ortadan kaldırılmasını salık verirken, diğer yandan piyasa mekanizmasından doğabilecek anarşinin toplumsal istikrara olumsuz etkilerini “bertaraf” etmek amacıyla minimum bir dağıtım sisteminin korunmasını önermektedir.

İkinci aşamanın, katılımın zorunlu tutulacağı bir sistem olarak düşünülmesinin nedeninin, bireylerin geleceği iyi görememesi olduğu savunulmaktadır. Bu kişilerin, gelecekte kendilerini geçindirecek düzeyde tasarrufu sağlayamayabilecekleri ve bu şekilde toplumun

üzerinde bir yük olarak kalabilecekleri düşünülmektedir. Diğer yandan, ikinci aşamada sistemden elde edilecek yararların katılımlara bağlı olarak düşünülmesinin nedeni olarak bireylerin kayıt dışı sektöre kaçışının engellenmesi amacı gösterilmektedir (James, 1997, s. 5). Bu durumda, yukarıda söz edildiği gibi bireylerin katılımlarını vergi olarak değil, geleceğe yönelik bir birikim olarak görecekları varsayılmaktadır. Ancak yine yukarıda belirtildiği üzere, kayıt dışı istihdam sorunu çalışanların tercihleri ile çözülebilecek bir sorun olarak değil, piyasa ekonomisinin yarattığı bir gerçek olarak algılanmalıdır.

İkinci aşamanın kapitalizasyon sistemiyle finanse edilmesi öngörülmektedir. Bunun nedeni olarak, ülkelerin dağıtım yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinde ilerde ödenmesi oldukça güç olan yararları vaat etmeleri gösterilmektedir. Bu yaklaşıma göre kapitalizasyon yöntemi ile finansmana geçildiğinde bu tehlike ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla kapitalizasyon yöntemi ile finansmanın uygulanması temelde politik yozlaşmanın önüne geçilmek istenmesinin bir nedeni olarak gösterilmektedir. İkinci ayağın kapitalizasyon yöntemi ile finansmanı içermesinin ikinci nedeni olarak ise, gruplar arası transferlerin⁷² engellenmesi amacı gösterilmektedir. Üçüncü bir neden olarak da kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin tasarruf düzeyini arttıracığı ve bunun da yatırımlar yoluyla gelecekteki verimlilik düzeyini arttıracığı varsayımı gösterilmektedir (James, 1997, s. 5).

Dünya Bankası'nın önerdiği sistemin ikinci aşamasının kapitalizasyon yöntemiyle finanse edilecek olması ve zorunlu tutulması önemlidir. Ancak, bu sistemin zorunlu olması ve yüksek miktarda fon birikimi sağlayacak böyle bir kaynağın özel kesime bırakılmasının ayrı bir anlamı bulunmaktadır. Öncelikle, sistemin özel kesimce yürütülecek olmasının nedenlerine bakmak gereklidir. En önemli neden politik yozlaşma olarak gösterilmektedir. Bu fonların en verimli alanlarda kullanılması için, kâr amaçlı çalışan özel kesimce yönetilmesinin gerekli olduğu vurgulanmakta, kamunun elinde bu kadar büyük bir kaynak bulunması halinde bu kaynakların verimsiz alanlarda harcanacağı iddia edilmektedir. Özel kesim ise yaratılacak olan rekabet ortamından dolayı bu fonları en verimli bir şekilde kullanacaktır. Açıkça “piyasa fetişizmi” olarak adlandırılabilen bu yargı, özel kesim kuruluşlarının politik yozlaşma kadar tehlikeli biçimde davranışlarda bulunabileceğini görmezden gelmekte, kamuya derin bir düzenleme görevi yükleyerek sorunu çözmektedir. Bununla birlikte, fonları yönetirken politik yozlaşma yaşama tehlikesi olan kamu kesiminin, düzenleme politikalarında yozlaşmayacak

⁷² Bu yaklaşıma göre gruplar arası transferler zaman zaman yoksullardan zenginlere doğru olabilmektedir.

olmasının garantisi yoktur. Düzenleyici kurumların özerk hale getirilmesi de tek başına politik etkilerden arındırılmasına yetmemektedir.

Dünya Bankası raporunda, üç aşamalı bu modeli yerleştirmeye yönelik olarak uygulamaya konulacak olan reform sürecinin, her ülkenin koşullarına uygun bir şekilde yürütülmesi önerilmektedir. Düşük gelirli ve genç nüfusa sahip Afrika ve Güney Asya ülkeleri için önerilen, öncelikle emeklilik planlarının oluşturulabilmesi için gerekli ekonomik ortamın (düşük enflasyon, güvenilir tasarruf kurumları vs) oluşturulması ve daha sonra bahsedilen (geniş bir kamusal dağıtım sistemine sahip olmayan) üç aşamalı formülün uygulanmasına geçilmesidir. Genç nüfusa sahip olan ancak nüfusu hızla yaşlanan Doğu Asya ülkeleri için önerilen, sistemin özel kesimce yürütülecek ve kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilecek aşamasının oluşturulması için gereken tedbirleri almak (kamu düzenlemelerinin geliştirilmesi, bankacılık sisteminin sağlamaştırılması vs) ve kamusal aşamanın kapsamının genişletilmesi, ancak sağladığı yararlar bakımından daha mütevazı kılınmasıdır. Büyük kamusal sistemlere sahip olan ve nüfusu yaşlı olan OECD, Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkelerine önerilen ise, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve yarar düzeylerinin düşürülmesi, daha sonra ise özel kesim tarafından yönetilecek zorunlu ve kapitalizasyon yöntemiyle finanse edilen ayağın oluşturulmasıdır (World Bank, 1994, s. 19–22).

Bu doğrultuda, pek çok OECD ülkesi, 1990'lardan başlayarak, basit ihtiyaçları karşılamaya yönelik kamusal emeklilik planları ile özel kesim tarafından yürütülen mesleki emeklilik planlarını ve ayrıca orta ve üst gelir düzeylerine hitap eden bireysel tasarruf hesaplarını bir araya getiren yeni bir emeklilik sistemine yönelmişlerdir. (World Bank, 1997, s. 4)

Dünya Bankası tarafından önerilen ikinci ve üçüncü aşamalar, ufak boyutlu da olsa pek çok ülkede yaşama geçirilmiştir. Pek çok ülke de bu doğrultuda adımlar atmaya çalışılmaktadır. Denilebilir ki, ülke örneklerine bakıldığında Dünya Bankası tarafından gösterilen hedefe doğru bir yöneliş vardır. Bu sistemler, küresel kapitalizm açısından çok önemli finansman kaynaklarını oluşturacaklardır. Bu iki aşamada birikecek milyarlarca dolar fon, sermaye piyasaları açısından oldukça güvenilir bir finansman kaynağı olacaktır.

Özel emeklilik fonlarının bu erken aşamada ne boyutlara ulaştığına bakarak, kapitalist ekonomi açısından ne derece önemli oldukları anlaşılabilir. 2006 yılında Danimarka'da emeklilik planlarının toplam varlıkları GSYH'nın %139,3'ü kadardır. Aynı yıl bu oran Hollanda'da %138, İzlanda'da %137,6, ABD'de %120,5 ve Kanada'da %102,7 kadardır.

Türkiye’de ise %1 civarındadır. OECD ülkelerinde emeklilik fonlarının toplam değeri 2006 yılında 24,6 trilyon ABD doları düzeyine ulaşmıştır (OECD, 2007, s. 2).

OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında OECD dışındaki ülkelerde özel emeklilik piyasalarının görece daha dar olduğu görülmektedir. Ancak son dönemde bu ülkelerde özel emeklilik piyasalarında hızlı bir büyüme gözlenmektedir. Örneğin Şili’deki emeklilik piyasası 2004 yılındaki 55,6 milyar dolarlık düzeyden 2006 yılında 88,3 milyar dolara yükselmiştir (OECD, 2007, s. 14).

Dünya Bankası tarafından ortaya konulan bu aşamalı model, literatürde ağır eleştirilere uğramıştır⁷³. Bunun en önemli nedeni, raporda ve sonrasında yansıtılan Dünya Bankası yaklaşımının, ülkelerin öznel koşullarını hesaba katmada başarısız oluşudur. Ülkelerin özelliklerinin dikkate alınması, sadece üç aşamalı modelin ne şekilde getirileceğine ilişkin önerilen yollarla sınırlı kalmıştır. Ayrıca eleştirilerde belirtilen bir diğer nokta, Dünya Bankası tarafından 1994 yılında hazırlanan raporda kamusal sosyal güvenlik sistemleri için ileri sürülen iddiaların çoğunun geçerliliğinin olmadığıdır. Bu eleştirilerin haklılığı daha sonraları raporu hazırlayan Dünya Bankası ekonomistleri tarafından da kabul edilmiş (Mesa-Logo, 2006, s. 31), fakat kurumun sosyal güvenlik reformuna yaklaşımı noktasında önemli bir değişiklik yapılmamıştır.

2.4.2. Ülke Uygulamalarından Örnekler

Dünya Bankası’nın 1994 yılında yayınladığı raporda ortaya koymuş olduğu çerçeve ekseninde dünyanın pek çok ülkesinde sosyal güvenlik sistemlerinin bir dönüşüm geçirmekte olduğu görülmektedir. Ancak bu dönüşüm kapitalizmin kendi gelişim sürecine benzer bir “eşitsiz” ve “bileşik” bir biçimde gerçekleşmektedir. Eşitsizdir, çünkü dönüşüm maliyetleri ve toplumsal direnç gibi nedenlerle dönüşüm her ülkede aynı hızda ve doğrultuda gerçekleşmemektedir. Bileşiktir, çünkü ülke örneklerinin çoğunda “sosyal güvenlik reformu” adı altında gerçekleştirilen düzenlemelerin büyük oranda var olan kamusal sosyal güvenlik sistemlerini özel kesime devretmeye yönelik olduğu, farklı hızlarla da olsa emeklilik gibi hizmetleri metalaştırdığı görülmektedir.

Ülke uygulamaları arasındaki farklılıklar, sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümün temelde iki farklı boyutta gerçekleştirildiğini göstermektedir;

⁷³

Bu konuda önemli bir çalışma için bkz: (Orszag ve Stiglitz, 1999)

1. Parametrik (Yapısal olmayan) reformlar: Mevcut sosyal güvenlik sistemlerini finansal açıdan güçlendirmeye yönelik olup, hakların elde edilmesini zorlaştıran reformlardır.
2. Paradigmatik (radikal) reformlar: Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiye edilmesine yönelik olup, bunun yerine alternatif sistemler ortaya koyan ve özel bir sistemle bütünleştiren reformlardır (Kıroğlu, 2006, s. 19).

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin finansal yapılarının güçlendirilmesi amacıyla uygulanabilecek bir dizi politikadan söz edilebilir. Bunların başında katılım oranlarının yükseltilmesi gelmektedir. Ancak, vergi rekabeti gibi unsurlar, bu politikanın uygulanma olasılığını zayıflatmaktadır. İkinci bir politika olarak diğer kamu harcamalarından kısıntı yapılması yoluyla sosyal güvenlik sistemlerine daha fazla kaynak aktarılması gösterilebilir. Böyle bir politika, örneğin ABD'nin askeri bütçesinin tamamını, Japonya'nın ise tüm kamu hizmetlerini ortadan kaldırması anlamına gelmektedir. Üçüncü bir politika olarak emeklilik yaşının yükseltilmesi gelmektedir. Ancak bu politika tercihinin önündeki en önemli engel toplumsal muhalefettir. Dördüncü olarak ise sosyal güvenlik sistemlerinin sunduğu yarar düzeyinin düşürülmesi gelmektedir. Bununla beraber yarar düzeyindeki azalmalar, finansman yapısının uzun vadeli olarak düzeltilmesi anlamına gelmemektedir (Holzmann, 2001, s. 139–140).

Paradigmatik reformlar ise genellikle dağıtım yöntemini uygulayan, yararların belirli olduğu kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin yerine, kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen, katılımların belirli olduğu özel kesim emeklilik sistemlerinin geçirilmesi ya da böyle bir sistemin, kapsam olarak en düşük düzeye indirilmiş kamusal emeklilik sistemleri ile bir arada uygulanmasıdır. Ülke uygulamalarına bakıldığında bu tür reformların daha az görüldüğü, ancak daha istenilir olduğu anlaşılmaktadır.

Ülke örnekleri aşağıda ele alınarak incelenmeye çalışılacaktır. Yöntem olarak, ülkeler ortak özelliklerine göre gruplandırılarak, Avrupa Birliği, Eski Doğu Bloğu Ülkeleri, Latin Amerika Ülkeleri olmak üzere üç gruba ayrılarak örnek uygulamalar ele alınacaktır.

2.4.2.1. Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Reformu

AB üyesi ülkelerin geneline bakıldığında, sosyal hakların dünyanın geri kalanından çok daha ileri bir aşamada olduğu görülmektedir. Bunun nedenlerinin başında işçi sınıfının geçtiğimiz yüzyıl boyunca kıtada yürüttüğü mücadeleler gelmektedir. Birinci bölümde açıklandığı şekliyle, modern refah devletlerinin ve sosyal politikaların anavatanı Avrupa'dır.

Bununla birlikte, yukarıda ana hatlarıyla verilmeye çalışılan ve işçi sınıfının sosyal haklarında bir aşınmaya yol açan neo liberal dönüşüm, AB üyesi ülkeleri de etkilemektedir. Bu ülkelerde sosyal güvenlik alanında ciddi bir dönüşüm yaşanmaktadır. Ancak, işçi sınıfının önceki dönem gerçekleştirmiş olduğu mücadeleler sonucunda elde etmiş olduğu hakların düzeyinin dünyanın geri kalanı ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek olması ve örgütlülüğünün de aynı şekilde ileri olması göz önüne alındığında, günümüzde yaşanan dönüşümden etkilenmesine karşılık, AB üyesi ülkelerde sosyal hakların neden halen diğer ülkelere göre oldukça ileri olduğu anlaşılmaktadır.

Bu ülkeler, 1970'lerin ikinci yarısından itibaren sözü edilen neo liberal dönüşümü uygulamaya koymuşlardır. Yüksek ücretler ve sosyal haklar öncelikle ABD ile rekabette AB üyesi ülkelerin elini zayıflatmıştır. Ardından küresel üretimin artan oranda düşük emek maliyetlerine sahip olan ülkelere kaydırılması sonucunda AB üyesi ülkelerin rekabet etme olanakları daha da azalmıştır. Sonuçta, AB üyesi ülkeler de üretimlerini düşük emek maliyetlerine sahip bu ülkelere kaydırmak zorunda kalmışlar, bu durum AB genelinde işsizlik oranlarında bir yükselişe neden olmuştur. İşsizliğin artması, yukarıda ele alındığı şekilde, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapısının sürdürülebilirliğine zarar veren etkenlerin en önemlileri arasındadır. Diğer yandan, aynı dönemde AB üyesi ülkelere nüfusun giderek yaşlanmakta olduğu görülmektedir. İşsizlik ve nüfusun yaşlanması olguları bir araya geldiğinde AB genelinde sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşüme uğraması kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır (Kıroğlu, 2006, s. 18).

AB üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunda sosyal güvenlik sistemlerinde önemli dönüşümlere yol açan paradigmatik reformlar yerine var olan sistemlerin finansman yapılarını güçlendirmeye yönelik parametrik reformlar gerçekleştirilmektedir (Kıroğlu, 2006, s. 19).

AB üyesi ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı Tablo-6'da özetlenmektedir. Tablodan da görüldüğü gibi bu sistemler, Dünya Bankası tarafından önerilen üç aşamalı yapıyla büyük benzerlik taşımaktadır. Reform sürecinde bu yapının ikinci ve üçüncü aşamalar lehine güçlendirilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Ancak bu amaca ulaşmanın önündeki en büyük engel dönüşüm maliyetleri ve toplumsal dirençtir. Bu nedenle AB ülkelerinin sosyal güvenlik politikaları açısından parametrik reformları oldukça önemlidir.

Tablo 2.6.: AB Üyesi Bazı Ülkelerde Emeklilik Sistemlerinin Yapısı

Ülke	Aşama	Aşama	Aşama
AB (Genel)	Kamusal Emeklilik Sistemleri (gelirle bağlantılı)	Özel Kesim Mesleki Emeklilik Programları	Özel Kesim Bireysel Emeklilik Programları
İngiltere	Kamusal Temel Emeklilik Sistemi	(1) Kamusal İkincil Emeklilik Sistemi (2) Zorunlu Mesleki Emeklilik Sistemi	(1) Özel Kesim İsteğe Bağlı Mesleki Emeklilik Sistemi (2) Özel Kesim İsteğe Bağlı Bireysel Emeklilik Sistemi
Almanya	Kamusal Emeklilik Sistemi (gelirle bağlantılı)	Özel Kesim İsteğe Bağlı Mesleki Emeklilik Sistemi	Özel Kesim İsteğe Bağlı Bireysel Emeklilik Sistemi
Fransa	Kamusal Emeklilik Sistemi	Zorunlu Mesleki Emeklilik Sistemi	İsteğe Bağlı Mesleki ve Bireysel Sistemler
Avusturya	Kamusal Emeklilik Sistemi	Özel Yaşlılık Hizmetleri	Şirket Emekliliği (Company Pensions)
Hollanda	Kamusal Emeklilik Sistemi	Özel Kesim İsteğe Bağlı Mesleki Emeklilik Sistemleri	Özel Kesim İsteğe Bağlı Bireysel Emeklilik Sistemleri
İtalya	Kamusal Emeklilik Sistemi	Özel Kesim İsteğe Bağlı Mesleki Emeklilik Sistemleri	Özel Kesim İsteğe Bağlı Bireysel Emeklilik Sistemleri
İspanya	Kamusal Emeklilik Sistemi	Özel Kesim İsteğe Bağlı Mesleki ve Bireysel Emeklilik Sistemleri	-
Danimarka	Kamusal Emeklilik Sistemi	Özel Kesim İsteğe Bağlı Mesleki Emeklilik Sistemi	Özel Kesim İsteğe Bağlı Bireysel Emeklilik Sistemleri

Kaynaklar: (Kiroğlu, 2006, s. 21 – 23) (OECD, 2005, s. 22 – 25) (ISSA, 2007(a))

Bu reformlar kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin bireylere sağladığı yarar düzeylerinin düşürülmesi ve sistemlerin aktüeryal dengelerinin sağlanmaya çalışılması yönünde olmuştur. Sonuçta emeklilik yaşı pek çok ülkede yükseltilmiş, yerine koyma oranlarında düşüşler gerçekleştirilmiş ve prim oranları yükseltilmiştir. Bununla beraber, AB geneline bakıldığında reformların sonuçları sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından yeterli görülmemektedir ve daha ileri reformların gündeme gelmesi söz konusudur (Thomas, 2001, s. 197).

Üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine bütçelerinden yaptıkları transferlerin düzeyini yükseltmeleri, dağıtım yöntemini uygulayan kamusal sosyal güvenlik sistemleri açısından bir diğer parametrik reform seçeneği olabilecektir. Ancak bu seçeneğin uygulanması, AB üyesi ülkelerin maliye politikası seçeneklerinin Maastricht Kriterleri⁷⁴ tarafından kısıtlanmış olmasından dolayı mümkün görülmemektedir (Thomas, 2001, s. 208).

⁷⁴ Maastricht Kriterleri olarak bilinen ölçütler, Avrupa Birliği ve aday ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasına geçmeleri için ortaya konulan bazı ölçütlerden oluşmaktadır. Kamu finansmanı açısından bu ölçütler arasında iki tanesi önemlidir. İlki, yıllık kamu kesimi açıklarının, ilgili ülke GSYİH'sinin %3'ünü geçemeyecek oluşudur. İkincisi ise kamu borçlarının GSYİH içerisindeki payının %60'ın üzerinde olamayacak oluşudur (Afxentiou, 2000, s. 249)

AB, emeklilik reformu konusunda üye ya da yeni üye ülkelere bazı zorunluluklar getirmiş değildir. Bunun yerine bazı sosyal amaçlar belirlenmektedir. Bunlara nasıl ulaşılabileceği ülkelere bırakılmış durumdadır. Ülke uygulamaları ise birbiriyle benzerlikler içerirse de bazı farklılıkları da barındırabilmektedir.

İngiltere’de 1948 yılında çıkarılan Temel Emeklilik Sigortası Yasası ile uygulamaya konulan yeniden dağıtım gücü yüksek kamusal emeklilik sistemi uzun süre değiştirilmeden uygulanmış, 1978 yılında bu sisteme ek olarak, kazançla ilişkili olarak tasarlanan diğer bir kamusal emeklilik programı getirilmiştir. Bu ikinci aşama emeklilik sisteminin günümüzde uygulanan şekli 2002 yılında yürürlüğe konulmuştur. İngiliz sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm 1980’li yılların başında Thatcher hükümetinin neo liberal politikalara hız vermesi ile beraber başlamıştır. Bu dönemden itibaren kamusal emeklilik sistemlerinin rolü azaltılmaya başlanmıştır. Aslında İngiliz sosyal güvenlik sisteminin başından beri çeşitli vergi kolaylıkları yardımıyla bireylerin birinci ve ikinci aşama kamusal emeklilik sistemlerinden ayrılarak üçüncü aşama özel kesim mesleki ya da bireysel emeklilik sistemlerine geçmeleri teşvik edilmiştir. Ancak Thatcher döneminden itibaren İngiltere’de kamusal emeklilik hizmetinin sunumu “sistemik bir biçimde” azaltılmış, böylece ikinci bir yolla bireylerin bu sistemleri terk etmeleri amaçlanmıştır (Blake, 2004, s. 19).

Yine Thatcher döneminde; emekli aylıkları artış oranının ücret artış oranına endekslenmesi uygulamasına son verilerek, bu aylıklar fiyat endekslerine göre arttırılmaya başlanmış, 2010 yılından başlatılmak üzere kadınlarda emeklilik yaşı kamusal sistemlerde 60’tan 65’e çıkarılmış, gelire bağlı olan kamusal ikincil emeklilik sisteminin sağladığı emekli aylıkları kademeli olarak düşürülmüş, bireysel emeklilik sistemlerinde yatırılan miktarların bir kısmının emeklilik yaşının geciktirilmesi karşılığında geri çekilebilmesi hükmü getirilmiş, bireylerin üçüncü aşama emeklilik sistemlerinden aynı anda hem bireysel sisteme hem de mesleki planlara katılabilmelerinin önü açılmış ve son olarak da özel kesim emeklilik fonlarında değerlendirilen varlıkların güvenliğinin arttırılması amacıyla bir takım düzenlemeler yapılmıştır (Blake, 2004, s. 22–24).

Sosyal güvenlik alanındaki Thatcher dönemi politikaları, İngiliz İşçi Partisi tarafından aynen devralınmıştır. İşçi Partisi döneminde de sosyal güvenlik politikaları, birinci aşamanın, sadece özel kesim tarafından sağlanan emeklilik hizmetinden yeterli geliri elde edemeyen bireylere yönelik olması üzerine odaklanmıştır. Bununla beraber emekli nüfus içerisinde yoksulluğun giderek arttığı görülmektedir (Clasen, 2007, s. 191).

Günümüzde İngiltere’de birinci aşama emeklilik sigortası kapsamında bireylere düşük düzeyli taban emekli aylığı verilmektedir. Yine kamusal ikinci aşama emeklilik sisteminin de kapsamı daraltılmakta ve bu program da birinci aşama düzeyine çekilmeye çalışılmaktadır (Kıroğlu, 2006, s. 23). Bunun yerine günümüzde İngiliz sosyal güvenlik sisteminin ağırlıklı olarak özel kesim tarafından yürütülmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, gerçekleştirilen son düzenlemelerle, 2012 yılından itibaren uygulamaya konulmak üzere zorunlu bir “Ulusal Emeklilik Tasarruf Sistemi” kurulması planlanmaktadır (ISSA, 2007).

1880’li yıllarda Bismarck tarafından oluşturulmuş Alman sosyal güvenlik sistemi, günümüzdeki dağıtım yöntemini uygulayan şeklini 1957 yılındaki reformla almıştır (Potrafke, 2007, s. 6). Almanya’da 1957 yılında emekli aylıklarının ücretlere yakın seviyelere çekilmesinden 1970’lerin başında yaşanan bunalıma kadar politik partiler, sosyal güvenlik sisteminin güçlü finansman yapısının da yardımıyla, emekli aylıklarını arttırmak için birbirleriyle yarış içinde olmuşlardır. 1976 yılında yapılan genel seçimden sonra, sosyal güvenlikle ilgili vaatlerin politik partilerin gündeminden çıkarıldığı ve bir takım parametrik reformlarla sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapılarının güçlendirilmeye çalışıldığı, bu politikaların 1980’lerde de devam ettiği görülmektedir. Artan işsizlik oranları karşısında sosyal güvenlik sisteminin finansmanında yaşanan sıkıntıları ortadan kaldırmak için 1980’lerin başında erken emeklilik zorlaştırılmış, kademeli bir biçimde uygulamaya konulmak üzere, emeklilerin sağlık sigortası primi ödemesi kuralı getirilmiştir (Clasen, 2007, s. 104–108).

1990 yılında Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesi sonucunda başlangıçta ortaya çıkan ekonomik genişleme sonrasında kamu emeklilik fonlarının hacminde bir artış yaşanmıştır. Bu artış sayesinde batıdan doğuya fon akışı sağlanmış, ayrıca emeklilik sigortası katılım oranları düşürülebilmıştır. Ancak hemen ardından, 1992 yılı ile birlikte birleşmenin etkileri terse dönmeye başlamış, işsizlik oranında büyük artışlar yaşanmış, bunun sonucunda emeklilik sisteminin gelir gider dengesi sarsılmaya başlamış ve katılım oranları tekrar yükseltilmiştir. Ayrıca 1996 yılında erken emeklilik yaşı 63’e, 1997’de 65’e yükseltilmiştir (Clasen, 2007, s. 109–110). Daha sonra, dağıtım yöntemini kullanmakta olan kamusal emeklilik sisteminde 2001 yılında gerçekleştirilen düzenlemelerle emekli aylığı bağlama oranları düşürülmüş, asgari emeklilik maaşı para ve mal varlığı soruşturmasına göre verilmeye başlanmıştır (Kıroğlu, 2006, s. 23).

Sonuçta, Almanya’da 1980’lerden beri süren reform çalışmaları, Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesinin ve ardından yaşanan durgunluğun yarattığı koşullardan

etkilenmiş, oluşan mali baskılar sonucunda sosyal güvenlik reformu, sistemin yıllık açıklarının finansmanına odaklanmıştır. Yapısal reformlar ise orta vadeli olarak planlanmıştır. Hem açıkların finansmanı için uygulamaya konulan parametrik reformlar hem de orta vadeli yapısal reformlar açısından en önemli engel seçmenlerin baskısıdır (Clasen, 2007, s. 190).

Fransa için sosyal güvenlik reformunun başlangıç tarihi 1993'tür. Reform ile öncelikle emekli maaşlarının hesaplanmasında referans olarak kullanılan (en yüksek ücretin alındığı) 10 yılı hesaba katan düzenlemede değişiklik yapılmış, maaşların hesaplanmasında referans alınacak yıl sayısı 25'e yükseltilmiştir. Böylelikle emekli maaşlarının genel düzeyinde bir azalma gerçekleşmiştir. Ayrıca emekli maaşlarının yıllık artış oranının, önceki düzenlemelerden farklı olarak, ücret artışlarını değil tüketici fiyat endeksini temel alması kuralı getirilmiştir. Bu düzleme de yine emekli maaşlarının düzeyinde bir düşüşe yol açmıştır. Son olarak, katılıma dayalı olmayan emekli aylıklarının ödenmesi, oluşturulan ayrı bir kuruluşa devredilmiştir (Darnaut, 2001, s. 275).

1997 yılında gerçekleştirilen bir başka düzenleme ile Fransa'da özel emeklilik kuruluşlarının güçlendirilmesi amaçlanmış, ancak bu düzenleme yoğun bir muhalefet ile karşılanmıştır. Fransa'da özel emeklilik sistemlerine karşı var olan güvensizliğin, İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde faaliyette bulunmuş olan özel kesim emeklilik sistemlerinin başarısızlığından kaynaklandığı savunulmaktadır. Fransa'nın 1945 yılında uygulamaya koyduğu kamusal sosyal güvenlik sisteminin, savaş öncesindeki sorunları giderme amacını da taşıdığı bilinmektedir (Darnaut, 2001, s. 276).

Bu iki düzenleme bir arada ele alındığında, Fransız sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün, diğer AB üyesi ülkelerden çok farklı olmadığı, kamusal sistemin sunduğu yararların düzeyinin düşürülmesine ve bu düşüşün özel kesim emeklilik fonlarınca telafi edilmesine çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bununla beraber, Fransa'da özel emeklilik sistemleri, Almanya'ya benzer bir şekilde, diğer AB üyesi ülkelere oranla oldukça mütevazı bir boyuttadır.

Son dönemde bu üç ülkenin dışındaki diğer AB üyesi ülkelerde de sosyal güvenlik reformu alanında bazı adımlar atıldığı görülmektedir. Örneğin Avusturya'da Dünya Bankası tarafından önerilen üç aşamalı sistemin bir benzeri yer almaktadır ve son düzenlemelerle özel kesim tarafından yürütülen ve şirket emekliliği olarak adlandırılan sistemin yaygınlaştırılmasına çalışılmaktadır (OECD, 2005, s. 21).

İsveç'te reform çalışmaları sonucunda kamusal birinci aşama ikiye ayrılmıştır; (1) hayali katkı belirlenimli plan (2) finansal katkı esaslı plan. Bunların ilki, aslında dağıtım yöntemini uygulamaktadır. Ancak toplanan katılımlar, gerçekte var olmayan hayali hesaplarda değerlendirilmektedir. Bu hayali hesaplarda toplanan hayali fonlara üretkenlik artışı ile orantılı faiz verilmektedir. Emeklilik maaşı da burada biriken hayali miktar üzerinden hesaplanmaktadır. Böylelikle katılımlar ile yararlar arasında bir bağlantı kurulması sağlanmıştır. Benzer bir sistem İtalya tarafından da uygulanmaktadır (Kıroğlu, 2006, s. 23). 2007 yılında İtalya'da merkez-sol koalisyonu sendikalarla anlaşarak, emeklilik reform planını uygulamaya koymuştur. Reform sonucunda emeklilik yaşı aşamalı olarak yükseltilecektir. Ocak 2008 sonrasında, 35 yıl prim ödemiş maaşlı bir işçi için yasal emeklilik yaşı, 57'den 58'e yükseltilecektir. 2009 Temmuz'undan sonra emeklilik yaşı hem yaşa hem de kaç yıl katılım ödendiğine bağlı olacaktır. Buna göre emeklilik yaşı da önce 59, 2013 yılında ise 61'e yükseltilecektir. Diğer yandan zor şartlarda çalışan yaklaşık 1,4 milyon kişi, bu yeni düzenlemelerden etkilenmeyecektir. Bu kişiler için emeklilik yaşı 57 olarak devam edecektir. Çalışma Bakanlığı'na göre bu dönüşümün 10 yıllık maliyeti 10 milyar Euro civarında olacaktır (ISSA, 2007(b)).

Hollanda da sosyal güvenlik alanında bir takım parametrik reformlar uygulamaktadır. Ülkenin emeklilik sisteminin ilk aşaması kamusal emekliliktir ve bu sistemin sağladığı emeklilik geliri tüm yerleşiklere yöneliktir. Asgari ücrete endeksli düşük bir emekli aylığı sağlayan bu sistemi ikinci aşamada, özel kesim tarafından yürütülen isteğe bağlı mesleki emeklilik sistemi izlemektedir. Bu sistemler, toplu iş sözleşmelerine dayanmaktadır ve aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Üçüncü aşamada ise yine özel kesim tarafından yürütülen ancak mesleki olmayan ve isteğe bağlı olarak uygulanan emeklilik sistemi bulunmaktadır (Heiden-Aantjes, 2004, s. 122).

Son yıllarda nüfusun hızla yaşlanması sonucunda sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sıkıntıları yaşaması üzerine Hollanda hükümetleri yaşlı nüfusu işgücü piyasasına çekmek için önlemler almak zorunda kalmışlardır. Bu doğrultuda 2003 yılından itibaren erken emekliliği özendirilen vergisel teşvikler aşamalı olarak kaldırılmaya çalışılmaktadır (Heiden-Aantjes, 2004, s. 137–138).

Portekiz de diğer Avrupa ülkeleri gibi nüfusun yaşlanması sorunu ile karşı karşıyadır. Yakın zamana dek bu soruna karşılık olarak sadece dağıtım yöntemini uygulayan kamusal emeklilik sisteminin sürdürülebilmesi amaçlı bir takım parametrik reformlar yapılmıştır. Bu sistem, bireylere emekli olduklarında, çalışırken elde ettikleri kazançlarının %80'ini

vermektedir. Reform yoluyla, Portekiz sosyal güvenlik sisteminin tek aşamalı bir sistem olmaktan çıkarılıp, Dünya Bankası tarafından önerilen çok aşamalı bir sisteme dönüştürülmesi hedeflenmektedir. Reform sonrasında kamusal birinci aşamada emekli maaşlarının %10–20 arasında azalması ve buna da bağlı olarak, yaşam düzeyini korumak amacıyla daha fazla kişinin, ikinci aşamayı oluşturan mesleki emeklilik sistemlerine ve üçüncü aşamayı oluşturan bireysel tasarruf sistemlerine kayması amaçlanmaktadır. Reform kapsamında emeklilik yaşı ile ilgili bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Eski uygulamada emeklilik yaşı kamu çalışanları için 36 yıl hizmetten sonra 60, özel kesim çalışanları için 40 yıl hizmetten sonra 65 olarak belirlenmiştir. Reform sonucunda hem özel hem de kamu sektöründe emeklilik yaşı 65 olarak belirlenmiştir. Eski uygulamada çalışanlar, emeklilik aylıklarını son 15 yılda gelirin en yüksek olduğu 10 yıl temel alınarak almaktadırlar. Yeni sistem ise, bunun yerine emeklilik aylıklarının, kişilerin tüm çalışma yaşamına bakılarak verilmesi kuralını getirmiştir. (ISSA, 2007(c))

2.4.2.2. Eski Doğu Bloğu Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Reformu

Eski Doğu Bloğu ülkeleri, 1990'ların ortalarından günümüze emeklilik sistemlerinde üç önemli dönüşümü gerçekleştirmektedirler; (1) var olan sosyal güvenlik sistemlerinin çeşitli parametrelerinin düzeltilmesi, (2) sosyal sigortaların bireysel tasarruf planları lehine küçültülmesi, (3) isteğe bağlı özel emeklilik fonlarının desteklenmesi (Fultz, 2003, s. 4). Ancak bu ülkelerdeki dönüşüm bununla sınırlı değildir. Bu kapsamda ele alınacak ülkelerin çoğunda sosyal güvenlik alanındaki dönüşüm, AB üyesi ülkelerin aksine büyük boyutlu ve yapısaldır (Kıroğlu, 2006, s. 19).

Bu ülkelerde eski kamusal emeklilik sistemlerinin finansman sorunları, reform yönünde önemli bir baskı yaratmaktadır. Ayrıca yönetim maliyetlerinin de yüksek olduğu görülmektedir. Reform savunucularına göre, sistemlerin finansman sorunlarının ortadan kaldırılabilmesi maliyetlerin düşürülmesine ve yabancı yatırımların değerlendirilebilmesinin önünün açılmasına ihtiyaç olduğu savunulmaktadır (Holzmann ve Hinz, 2005, s. 19). Maliyet azaltıcı önlemlere örnek olarak 2004 yılında; Letonya, Bulgaristan, Slovenya, Estonya, Macaristan ve Romanya'da primlerin tek elden toplanması uygulamasına geçilmesi gösterilebilir. Bu uygulama ile sosyal güvenlik katılımları, gelir idareleri gibi merkezi bir birim tarafından yapılmaktadır. Böylelikle katılım toplanmasının disipline edilmesine ve katılım düzeyinin artırılmasına çalışılmaktadır (Fultz, 2003, s. 7).

Eski Doğu Bloğu ülkelerindeki reformların temelde Latin Amerika'yı örnek aldığı savunulmaktadır. Bununla birlikte bu ülkelerdeki reformun Şili örneğine benzediği

söylenememektedir. Bu ülkeler arasında Şili kadar derin bir yapısal dönüşüm gerçekleştirmiş bir ülke bulunmamaktadır. Letonya (2001), Polonya (1999) ve Estonya (2002) gibi ülkeler birinci aşamada yer alan kamusal emeklilik sistemlerinde paradigmatik reformlar gerçekleştirmişler ve kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen zorunlu programları yürürlüğe koymuşlardır. Macaristan (1998) ve Slovakya (2005), yine kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen ikinci aşama emeklilik sistemlerini yerleştirmekle beraber, birinci aşama kamusal emeklilik sistemlerinde sadece parametrik reformlarla yetinmişlerdir. Çek Cumhuriyeti, birinci aşama emeklilik sisteminde reform gerçekleştirmiştir, ancak özel kesim emeklilik sistemlerini tam anlamıyla oluşturmamıştır⁷⁵. Son olarak Litvanya ve Slovenya gibi ülkelerin dağıtım yöntemini uygulayan kamusal emeklilik sistemlerini korudukları görülmektedir. Diğer yandan, Bulgaristan (2004), Hırvatistan (2004) ve Romanya (2007) da Dünya Bankası tarafından önerilen ikinci aşama benzeri zorunlu özel emeklilik sistemlerini uygulamaya koymuşlardır (Kıroğlu, 2006, s. 24; Pino ve Karasyov, 2007, s. 46). Değişiklik hangi aşamada olursa olsun, bu ülkelerin genelinin ortak amacı, sistemlerini daha fazla kazanç esaslı bir hale getirmektir (Fultz, 2003, s. 5).

Polonya’da emeklilik sistemi 4’lü bir yapıya kavuşturulmuştur. Kamusal sosyal güvenlik sisteminin yanı sıra özel kesim bireysel emeklilik sistemleri de zorunlu tutulmuştur. Ayrıca sistemde isteğe bağlı mesleki ve bireysel planlar da bulunmaktadır (OECD, 2005, s. 24).

Romanya’da emeklilik alanında ikinci ve üçüncü aşamaları oluşturmaya yönelik düzenlemeler 2006 yılında çıkarılan iki yasayla gerçekleştirilmiştir. İkinci aşama, birinci aşamada yer alan ve 35 yaşın altında olan bireyler için zorunlu tutulmuştur. Bu aşama, “katılımların belirli olduğu” modele göre ve özel firmalarca yürütülmektedir. İkinci aşamanın primleri, Maliye Bakanlığı tarafından toplanacak ve bireylerin tercih ettikleri firmaların emeklilik fonlarına transfer edilecektir. İkinci aşamanın yürürlüğe konulması ile birlikte, Romanya’nın kamusal emeklilik sisteminin 2008 yılında GSMH’nin %1,5’i kadar bir açık vereceği düşünülmektedir. Bu maliyet, kamu kesimi tarafından finanse edilecektir. Romanya’da emeklilik reformu ile oluşturulan üçüncü aşama, katılımların belirli olduğu modele göre işleyen ve yine özel firmalarca yönetilen isteğe bağlı emeklilik sistemidir (ISSA, 2007(b)).

⁷⁵ Çek Cumhuriyeti’nin son dönemde Dünya Bankası tarafından üçüncü aşama olarak önerilen isteğe bağlı bireysel emeklilik sistemlerini oluşturduğu görülmektedir (OECD, 2005a, s. 22).

2.4.2.3. Latin Amerika Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Reformu

Latin Amerika ülkelerinin geneline bakıldığında, sosyal güvenlik sistemlerinin yapısal olarak dönüştürüldüğünü söylemek mümkündür. Dolayısıyla bu ülkelerde parametrik reformlardan çok paradigmatik reformlar ağırlıklı olarak görülmektedir (Kıroğlu, 2006, s. 19).

Bu ülkelerin küresel kapitalizme entegrasyonu sürecinde ciddi bir tasarruf açığı ve buna bağlı olarak yoğun bir dış kaynak gereksinimi ortaya çıkmıştır. 1990'larda uygulanan Washington Mutabakatı politikaları'nın sonucunda Latin Amerika ülkelerinde düşük büyüme oranları, artan dış borçlanma ve sosyal güvenliğin kapsamında daralmalar yaşanmıştır. Yine de günümüzde ağırlıklı olarak sol partilerin iktidarda oluşu ile birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin yaygınlaştırılması için bir çaba harcandığı görülmektedir (Kannan, 2007, s. 29). Bu hükümetlerin başa geçmesinin, bu ülkelerde Şili benzeri bir yapısal dönüşümün önünü kestiği savunulabilir. Bununla birlikte, tehlike tam anlamıyla geçmiş değildir.

Geçtiğimiz yüzyılın başlarında Latin Amerika ülkelerinin önemli bir bölümünde ağırlıklı olarak emeklilik hizmetine odaklanan sosyal koruma sistemleri oluşturulmaya başlamıştır. 1970'lere gelindiğinde bu ülkelerdeki emek gücünün büyük bölümü katılıma dayalı emeklilik sistemlerince kapsamıştır. Ancak sonrasında bu sistemlerin kapsamına girenlerin sayısında bir düşüş yaşanmıştır. Bu düşüşün en önemli nedeni 1980'lerde yaşanan ekonomik bunalımdır. Bunalım sonrasında işsizlik oranlarında ve kayıt dışı istihdamda artışlar yaşanmıştır. Devletin ve işverenlerin katkı ödemekten kaçınması karşısında sosyal güvenlik sistemleri finansal sıkıntılar yaşamaya başlamışlardır (Kıroğlu, 2006, s. 26). Günümüzde Latin Amerika'da; Arjantin, Şili, Uruguay, Kosta Rika ve Panama dışındaki ülkelerde emeklilik sistemlerinin kapsadığı nüfus oranı toplam çalışan nüfusun üçte biri dolaylarındadır. Ayrıca geçtiğimiz dönemlerde bu oranların giderek düşmekte olduğu görülmüştür. Bunu, temelde emek piyasasının liberalizasyonu ile açıklamak mümkündür (Barrientos, 2007, s. 2-4).

Latin Amerika ülkeleri içinde sosyal güvenlik reformunu en erken uygulamaya koyan ülke Şili olmuştur. 1980'lerin başında bu ülkede başlayan reform dünya çapına yayılmış; Arjantin, Bolivya, Kolombiya, Macaristan, Kazakistan, Letonya, Peru, Polonya, İsveç ve Uruguay, Şili'yi izleyen ülkeler olmuşlardır. Bu ülkelerdeki reform çalışmalarının ortak noktası, Şili deneyimini dikkate alarak yararların belirli olduğu ve dağıtım yöntemini uygulayan kamusal sosyal güvenlik sistemlerinden, katılımların belirli olduğu ve kapitalizasyon yöntemini uygulayan özel kesim emeklilik sistemlerine geçilmesidir (Orszag ve Stiglitz, 1999, s. 4-5). Bu dönemden itibaren Latin Amerika ülkelerinde sosyal güvenlik

reformunun sürekli gündemde olduğu bilinmektedir. 2004 yılı itibariyle 12 Latin Amerika ülkesinde çok aşamalı sosyal güvenlik sistemlerini içeren reformlarla ilgili düzenlemeler yasallaşmış durumdadır. Bu ülkelerde öngörülen üç aşamanın gelişimi ve boyutları ise birbirinden farklıdır (Holzmann ve Hinz, 2005, s. 18). Latin Amerika ülkelerinde sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen reformların bir diğer önemli özelliği ise emeklilik programları ile sağlık sigortasının birbirinden kesin bir biçimde ayrılmasıdır. Bu ülkelerde sağlık alanında da reformlar ya yapılmaya başlanmıştır ya da yapılması planlanmaktadır (Kıroğlu, 2006, s. 28).

Latin Amerika ülkelerinin bir kısmı, dağıtım yöntemini uygulayan kamusal emeklilik sistemlerini aşamalı olarak ortadan kaldırmışlardır: 1997’de Bolivya ve Meksika, 1998’de El Salvador ve 2006 yılında Dominik Cumhuriyeti. Diğer bir kısmı ise dağıtım yöntemini uygulayan kamusal sosyal güvenlik sistemlerini, özel kesimce yürütülen bireysel hesap sistemleri ile birlikte ele alarak beraber yürütmeye başlamışlardır: 1994’te Arjantin, 1996’da Uruguay, 2001’de Kosta Rika. Son grupta ise, dağıtım yöntemini uygulayan kamusal sistemlerle kapitalizasyon yöntemini uygulayan özel kesim bireysel hesap sistemlerinin, katılımları kendilerine çekebilmek için rekabet halinde olduğu ülkeler bulunmaktadır: 1993’te Peru ve 1994’te Kolombiya (Pino ve Karasyov, 2007, s. 45; Mesa-Logo, 2006, s. 32).

Bu gelişmeler ışığında özel emeklilik fonları açısından Latin Amerika ülkelerinin son yıllarda kat ettiği mesafe önemlidir. 2004–2006 yılları arasında özel emeklilik fonlarındaki varlıklar ortalama olarak, G10 ülkelerinde⁷⁶ %8,1 ve AB alanında %13,6 artarken, bu oran Latin Amerika geneli için %26,9 olmuştur. Yine aynı oran, %9 olan dünya ortalamasının da hayli üzerindedir (OECD, 2007, s. 2).

Sonuçta, Latin Amerika’da sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen reformlarla birlikte toplumsal dayanışma anlayışı, sosyal güvenlik sistemlerinin geliri yeniden dağıtıcı fonksiyonu ve kamusal yönetim gibi prensipler ortadan kaldırılmış, yerine katılımların belirli olduğu modele dayanan bireysel sermaye hesaplarının ağırlıkta olduğu, özel kesim tarafından yürütülen ve üzerinde devlet garantisi bulunan bir sistem getirilmiştir. Devletler, bu sistemlere bir yandan garantörlük yaparken, diğer yandan da reform sonrasında oluşan sistemin yarattığı yeni riskleri yumuşatmak amacıyla birer “asgari emeklilik hizmeti” vermeye başlamışlardır (Kıroğlu, 2006, s. 28).

⁷⁶ G10 Ülkeleri şunlardır; Belçika, Hollanda, Kanada, İsveç, Fransa, İsviçre, Almanya, İngiltere, İtalya, ABD ve Japonya.

Şili’de işçiler için ilk sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması 1924 yılına rastlamaktadır. Kısa bir süre sonra bu sistem, dağıtım yöntemi ile finanse edilmeye başlanmıştır. Şili’deki sosyal güvenlik sistemi reform öncesinde farklı gruplar için yaklaşık 100 adet farklı alt sisteme sahip olmuştur ve reform öncesindeki açıklarının GSMH içindeki payı 1970’lerin sonunda %100’ün üzerine çıkmıştır (Pinera, 1996). Bu süreçte çalışanların emeklilere oranı 1960’larda %10’lar düzeyinden, 1980’de %2,2’ye gerilemiştir (Rodriguez, 2001, s. 174). Şili sosyal güvenlik sistemi diğer ülke örnekleri ile karşılaştırıldığında çok erken bir tarihte finansman sıkıntısı içerisine düşmüştür. Bu sıkıntılar, sistemin 1980’lerin başında paradigmatik bir reformla yeniden yapılandırılmasına yol açmıştır. Bu yeniden yapılandırma, Şili ekonomisinde 1973 yılında Pinochet askeri darbesi ile başlayan geniş çaplı neo liberal yapılanmanın bir parçasıdır.

Şili, 1981 yılında dağıtım yöntemi ile finanse edilen emeklilik sistemini, özel kesim tarafından yönetilen bireysel emeklilik sigortası sistemi ile değiştirmiştir (Pinera, 1996). Bu yeni sisteme katılım özel ya da kamu kesiminde çalışan işçiler, askerler ve memurlar için zorunlu tutulmuştur. Kendi hesabına çalışanlar açısından ise sisteme katılım gibi bir zorunluluk getirilmemiştir. Yine tarım kesiminde çalışanların da kapsam dışında tutuldukları bilinmektedir (Kıroğlu, 2006, s. 26). Çalışanlardan⁷⁷ maaşlarının %10’u oranında⁷⁸ toplanan fonlar, piyasa koşullarında ve devlet kontrolünde çalışan özel kesim kuruluşlarınca yönetilmektedir. Sigortalılar, bu kuruluşlar arasında seçim yapma anlamında özgür bırakılmışlardır. Ancak, bir sene içerisinde en fazla 2 kez kuruluş değiştirme hakları bulunmaktadır. Bu hakkın, fon toplayan kuruluşları rekabetçi bir ortama⁷⁹ sürükleyeceği iddia edilmiştir. (Pinera, 1996) Ayrıca bir kuruluştan çekilen para değerine yatırılmadığı takdirde, üzerinden vergi ödenmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Diğer yandan Şili emeklilik sisteminde sigortalılar tarafından ödenen tutar sadece primler değildir. Emeklilik sistemini yöneten özel kuruluşlar, 2.1 \$’a kadar yükseltilebilen bir sabit ücret ile işçilerin vergilendirilebilir gelirinin %2,49’u ile %2,95’i arasında belirlenebilen bir oranda komisyon almaktadırlar (Rodriguez, 2001, s. 174–176).

⁷⁷ İşveren tarafından ödenen primler reform sonrasında azaltılmaya başlanmış, 1988 yılına gelindiğinde tamamen kaldırılmıştır (Kıroğlu, s. 27).

⁷⁸ İşçiler açısından %10 oranı zorunlu olmakla birlikte, isteğe bağlı olarak bu oranın üzerine bir %10 daha konularak ek prim ödemesi yapılabilir. Bu durumda emeklilik geliri artmaktadır (Rodriguez, 2001, s. 175). Belirlenmiş olan %10’luk prim, sadece emeklilik hizmetini kapsamaktadır. Sağlık sigortası ve diğer sigorta dallarının tamamı düşünüldüğünde prim oranı %20’lere ulaşmaktadır (Kıroğlu, 2006, s. 27).

⁷⁹ Emeklilik hizmetinin özel kesime bırakılması sonucunda ortaya çıkacak en büyük yararın “rekabetin sağlanacak olması” ve dolayısıyla daha yüksek kalitede hizmetin ve daha yüksek emeklilik gelirinin elde edilmesi olduğu savunulmuştur. Buna karşılık emeklilik fonlarının %90’ının 3 büyük kuruluş tarafından yürütüldüğü görülmektedir (Kıroğlu, 2006, s. 27).

Gerçekleştirilen reform sonucunda Şili, OECD dışındaki ülkeler açısından bakıldığında, özel emeklilik piyasalarının en gelişmiş hale geldiği ülke olmuştur. Şili'nin sosyal güvenlik sistemindeki varlıkların Şili GSYİH'sına oranı 2006 yılında %61 olarak gerçekleşmiştir ki bu oran OECD dışındaki ülkeler arasında en yüksek orandır (OECD, 2007, s. 15).

Ülkede bireylere minimum emekli aylığı düzeyinde %100 devlet garantisi sağlanmıştır. Bunun üzerindeki düzeyler için garanti oranı %75'tir. Bunun, kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerinin devlet tarafından zorunlu kılınmasından kaynaklandığı öne sürülmektedir. Oysa buradaki amacın, sisteme katılımı özendirme olduğu açıktır. Dolayısıyla Şili örneğinde devlet bir yandan sistemin genel koordinasyonunu yürütürken, diğer yandan da mali garantör konumundadır (Rodriguez, 2001, s. 177).

Şili'deki sosyal güvenlik reformu sonrasında, kamusal sosyal güvenlik sistemi sona erdirilmiştir. Yeni girişlerin olmadığı kamusal sistem, reform öncesinde prim yatırmaya başlayıp, daha sonra özel kuruluşlara geçmeyen çalışanların sonuncusunun da emekli olmasıyla ortadan kalkacaktır (Pinera, 1996).

Şili özel emeklilik sistemine getirilen en yoğun eleştiri, maliyetlerinin yüksekliğidir. Sistemin savunucularına göre bu durum, devletin özel emeklilik şirketlerine uymalarını zorunlu kıldığı düzenlemelerle ilgilidir. Bununla beraber sistemin yarattığı en önemli maliyet aslında dönüşümün maliyetidir. Bu maliyetin üç unsurdan kaynaklandığı söylenebilir; (1) Eski sisteme göre emekli olanların maaş ödemeleri, (2) Yeni sisteme geçen işçilere önceden ödemiş oldukları primler karşılığında verilen bonoların ödemeleri, (3) Asgari gelir garantisi uygulaması (Rodriguez, 2001, s. 187). Bu maliyetlerin finansmanı ise %40 oranında borçlanmalarla karşılanmakta ve böylelikle gelecek kuşaklara aktarılmaktadır. Diğer yandan özelleştirme gelirleri de bu maliyetlerin karşılanmasında önemli bir kalemdir. (Pinera, 1996).

Son yıllarda Şili emeklilik sisteminin yeniden bir reform sürecine girdiği görülmektedir. Bu reformun amaçları; sistemin kapsamının genişletilmesi, karşılama oranlarının artırılması, yaşlı yoksulluğu ile mücadele ve sistemin uzun dönemde sürdürülebilirliğinin sağlanması olarak gösterilmektedir (Pino ve Karasyov, 2007, s. 47).

2006 yılının Mart ayında Şili hükümeti, sistemin elden geçirilmesi yönündeki Emeklilik Fonu Reformu Danışma Konseyi'nin önerisi doğrultusunda bir yasa taslağı hazırlayacak meclise sunmuştur. Konseyin saptaması, ülkede 25 yıldır uygulanmakta olan

emeklilik sisteminin kapsamının genişletilmesi gerektiği yönündedir. Ayrıca yine Konseye göre, dayanışma geliştirilmeli ve sistemde şu anda var olduğu kabul edilen cinsiyet ayrımcılığı da ortadan kaldırılmalıdır. Tasarı, Şili’de nüfusun %60’lık düşük gelirli kesiminin yararlanması amacıyla, bir “dayanışma emeklilik sisteminin” oluşturulmasını içermektedir (ISSA, 2007).

Son reform çalışmaları, emeklilik sistemini üç aşamalı bir duruma getirmektedir; (1) kamusal emeklilik sistemi (dayanışma fonksiyonu ağır basacak şekilde), (2) özel kesim bireysel emeklilik sistemi (tasarruf fonksiyonu ağır basacak şekilde), (3) özel kesim isteğe bağlı emeklilik sistemi (ek kazanç sağlamayı isteyen bireylere yönelik) (Pino ve Karasyov, 2007, s. 47).

Arjantin, bireysel hesaplara dayalı bir bileşen barındıran çok aşamalı yapıyı uygulayan ilk Latin Amerika ülkelerinden biridir. Bu sistem ülkede 1994 yılında uygulanmaya başlanmıştır (ISSA, 2007(a)). Sistemin diğer bileşeni, yeniden dağıtıcı etkisi bulunan bir kamusal emeklilik sistemidir.

Bununla birlikte, Arjantin emeklilik sisteminde son dönemde bir yeniden reform arayışı görülmektedir. Bunun başlıca nedeni olarak, (Dünya Bankası tarafından önerilen) çok aşamalı sistemlerin yürütülmesinde, koordinasyonun sağlanması amacıyla yoğun devlet müdahalesine ihtiyaç duyulması gösterilmektedir (Pino ve Karasyov, 2007, s. 46–47). Bununla beraber 2006 yılının sonlarında başlayan yeni düzenlemelerin içeriğine bakıldığında asıl sorunun kamusal emeklilik sisteminin yetersiz kalması olduğu anlaşılmaktadır.

2006 reformu öncesindeki sistemde, bireyler birinci aşama kamusal emeklilik sistemi ile ikinci aşama özel kesim bireysel hesaplar sistemi arasında bir tercih yaptıktan sonra, bu tercihlerini değiştirememektedirler. Yeni düzenleme ile her beş yılda bir sistemler arasında geçiş yapabilme hakkı tanınmıştır. Yine önceki düzenlemelerde, çalışma yaşamına yeni atılan bir bireyin, iki sistemden birisini seçmemiş olması halinde otomatik olarak bireysel hesaplar sistemini seçmiş sayıldığı, yeni düzenleme ile bunun yerini birinci aşama kamusal emeklilik sisteminin aldığı görülmektedir. Diğer yandan Arjantin’in 2006 öncesindeki emeklilik sisteminin yeteri birikim yapamayan bireylere ilişkin bir koruma mekanizması sağlayamaması üzerine yeni düzenlemelerle, bireysel hesaplarında belirli bir tutarın altında birikim bulunan hesap sahipleri, hesaplarındaki tutarla beraber otomatik olarak kamusal birinci aşama emeklilik sistemine transfer edilmektedir (ISSA, 2007(a)).

Diğer yandan, Arjantin emeklilik sistemindeki reform çalışmaları 2007 yılında da devam etmiştir. 2007 yılının Eylül ayından itibaren yürürlüğe giren bir düzenleme ile kamusal sisteme yardımcı olması amacıyla bir dağıtım sistemi destek fonu oluşturulmuştur. Sadece acil durumlarda kullanılacak olan bu fonun amacı; sistemdeki bazı ekonomik ve sosyal değişkenlerin olumsuz etkilerini azaltmak, sistemde oluşabilecek fazlaların değerlendirilebileceği bir fon görevi görmek, açıkların giderilmesine yardımcı olmak şeklinde sıralanmaktadır. Fonun finansman kaynakları arasında, yatırımlardan elde edilecek gelirler, Ulusal Sosyal Güvenlik Yönetimi'nin verdiği fazlalar gibi unsurlar yer almaktadır. (ISSA, 2007(b)).

Brezilya emeklilik sistemi ise dört aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşama, Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından yürütülen kamusal sosyal güvenlik sistemidir. İkinci aşamada yaklaşık 3 milyon kamu çalışanının yer aldığı, sadece kamu çalışanlarına hizmet veren emeklilik sistemi yer almaktadır. Üçüncü aşama, birinci aşamaya ek olarak sunulan ve özel kesim tarafından yürütülen, kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen emeklilik sistemidir. Dördüncü aşama ise kamu çalışanlarına yönelik olarak sunulan ikinci aşamaya ek olarak tasarlanmış, yine üçüncü aşamada olduğu gibi özel kesim tarafından yürütülen ve kapitalizasyon yöntemiyle finanse edilen emeklilik sistemidir. Dolayısıyla, diğer Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak Brezilya'da, Dünya Bankası tarafından sunulan aşamalı sistemdeki ikinci aşama yer almamaktadır. Yine Dünya Bankasının önerdiği sistemdeki üçüncü aşamaya karşılık gelen isteğe bağlı özel kesim emeklilik sistemi, Brezilya'da üçüncü ve dördüncü aşamalarda sağlanmaya çalışılsa da, bunların da diğer Latin Amerika ülkelerine kıyasla kapsam ve büyüklük açısından yetersiz kaldıkları savunulmaktadır (World Bank, 2001, s. 1).

Bu dörtlü yapıya ek olarak 1991 yılında kırsal kesimde kayıt dışı olarak çalışan nüfusu hedefleyen, katılıma dayalı olmayan bir emeklilik sistemi oluşturulmuştur. Sistem, kadınlarda 55, erkeklerde 60 olan yaş sınırının üzerindeki bireylere gelir transferi sağlamaktadır. Vergilerle finanse edilen bu transfer, asgari ücret düzeyinde tutulmuştur. Ayrıca uygulanmasında herhangi bir para ve mal varlığı soruşturması uygulanmamaktadır. Benzer bir sistem şehirlerde de uygulanmaktadır. 1993'te başlayan bu uygulama ile 67 yaşın üzerindeki asgari ücret tutarında transferler gerçekleştirilmektedir. Ancak şehirlerde uygulanan sistemde para ve mal varlığı soruşturması uygulanmaktadır. Buna göre, sadece kişi başına geliri asgari ücretin $\frac{1}{4}$ 'ü kadar olan aileler sistemden yararlanabilmektedir. İlerleyen dönemlerde yaş sınırı 65'e indirilmiştir (Barrientos, 2007, s. 5-6).

Brezilya’da sosyal güvenlik reformunun başlangıcı 1997 yılına rastlamaktadır. Öncelikle birinci aşamayı oluşturan kamusal emeklilik sisteminde emekli aylıklarının hesaplanmasında göz önüne alınan referans çalışma yıl sayısı uzatılmış, böylelikle emekli aylıklarının düzeyinde bir azalma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Diğer yandan, kamu çalışanlarına yönelik olan ikinci aşamada, emekliliğe hak kazanma koşulları zorlaştırılmıştır. Örneğin kamu kesimi çalışanı olarak emekli olabilmek için kamuda çalışılmış olunması gereken süre uzatılmıştır. Ayrıca yasaya eklenen bir madde ile ikinci aşama emeklilik sisteminin giderleri, prim ödemelerini %12 oranında aştığında katılım oranlarının otomatik olarak arttırılması sağlanmıştır. Yine 1997 yılından itibaren gerçekleştirilen düzenlemelerle, Brezilya sosyal güvenlik sisteminde üçüncü ve dördüncü aşamalara karşılık gelen özel kesim isteğe bağlı emeklilik sistemlerinin güçlendirilmesi için bazı adımlar atılmıştır (World Bank, 2001, s. 19–20).

Dünya Bankası tarafından 2001 yılında yayınlanan raporda (World Bank, 2001), Brezilya sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilmiş bu düzenlemelere ek olarak, kamu çalışanlarına emeklilik hizmeti veren sistemin açıklarının düşürülmesi için yerine koyma oranlarının düşürülmesi, emekli aylığının hesaplanmasında referans alınan referans çalışma yıl sayısının tüm çalışma yaşamı olarak genişletilmesi, birinci aşama kamusal emeklilik sisteminde emeklilik yaşı sınırının en az 60 olarak belirlenmesi ve nihayet özel kesim tarafından yürütülen emeklilik sistemlerinin daha iyi denetlenmesi ve bu sistemlere vergi kolaylıkları getirilmesi gibi öneriler yer almıştır. Ayrıca yine bu raporda, Brezilya sosyal güvenlik sistemindeki üçüncü ve dördüncü aşamalar (Dünya Bankası tarafından önerilen sistemdeki üçüncü aşama) yeterince güçlendirildiğinde (Dünya Bankası tarafından önerilen) ikinci aşama bir emeklilik sistemine gerek olmayabileceği belirtilmiştir. Aynı zamanda Brezilya sosyal güvenlik sistemindeki ilk iki aşamanın birleştirilebileceği vurgulanmıştır (World Bank, 2001, s. 17–20).

Latin Amerika’da sol hükümetlerin iktidara geçmesi sonucunda sosyal güvenlik alanında en büyük politika değişikliğine uğramış olan ülke Bolivya’dır. Bolivya’da özel emeklilik sistemi 1996 yılında uygulamaya konmuştur. Günümüzde ülkede iki özel emeklilik şirketi bulunmaktadır ve bunların hükümetle yapmış oldukları anlaşmalar 2006 yılında sona ermiş, kendilerine tanınan 2 yıl ek sürenin de sonuna gelinmiştir. 2007 yılında Bolivya hükümeti, özel emeklilik sistemini ortadan kaldırmaya yönelik niyetini deklare etmiştir. Hükümet, “Emeklilik Fonu Yönetimi” adı verilen bu kuruluşları ortadan kaldırarak, bunun yerine “Kolektif Kapitalizasyon Fonları” ve bir “Ulusal Emeklilik Fonu” kurulmasını

amaçlamaktadır (ISSA, 2007(c)). Bu, var olan fonların tüm sorumluluklarının kamu otoritesine geçmesi anlamına gelmektedir (Pino ve Karasyov, 2007, s. 48).

Ayrıca, başkan Evo Morales tarafından kongreye yollanan 15 Ekim 2007 tarihli mevzuat tasarısı ile petrol üzerinden alınan vergilerden finanse edilmek üzere, herhangi bir emeklilik gelirin hak kazanamamış olan yaşlılara yönelik olarak kapsayıcı bir emeklilik sistemi getirilmeye çalışılmaktadır. Tasarının yasalaşması halinde, 60 yaşın üzerinde olup herhangi bir emekli aylığı bulunmayan herkes aylık belirli bir emeklilik gelirin sahip olacaktır. Yine gerçekleştirilmesi gündemde olan bir başka değişiklik ise emeklilik yaşlarındaki indirimdir. Hükümet, emeklilik yaşlarını 10 sene düşürerek kadınlarda 50'ye ve erkeklerde 55'e çekmeyi planlamaktadır. (ISSA, 2007(c)). Bu düzenlemeler arasından 60 yaşın üzerindeki yaşlılara emeklilik geliri sağlayacak olan sistemin 1 Şubat 2008 tarihiyle uygulamaya konulduğu bilinmektedir (Latin Bilgi, 2008).

Panama ise, sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sıkıntılarını aşabilmek için paradigmatic reformları uygulayan ülkelerdendir. Ülkenin sosyal güvenlik sistemi 2005 ve 2006 yılında büyük mali sıkıntılar yaşayarak sırasıyla (birikimli olarak) 67 ve 40 milyon dolar açık vermiştir. Finansman dengelerinin yeniden sağlanabilmesi amacıyla 2006 yılında ülkede aşamalı bir emeklilik sistemi oluşturulmuştur. Sistem, iki alt sistemden oluşmaktadır. İlki dağıtım yöntemi ile finanse edilen ve yararların belirli olduğu birinci aşama emeklilik sistemidir. İkincisi ise bireysel hesaplar sistemine dayanmaktadır. İki sistem beraber işlemektedir. Bireylerin gelirinin belirli bir kısmına uygulanan bir oran kadar birinci aşama emeklilik sistemine prim ödenmekte, artan kısmın belirli bir oranı ise bireysel hesaplara aktarılmaktadır (ISSA, 2007(c)).

2.5. Refah Devletinden Neo Liberal Devlete Geçişte Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü

İlk bölümde devletin kökenlerinin sınıfsal olduğu açıklanmaya çalışılmış, sosyal politika kavramı kapitalist devletin meşruiyet fonksiyonunun önemli bir aracı olarak tanımlanmıştır. Ardından da 1970'li yıllarda merkez ülkelerde Keynesyen refah devleti modelinin, çevre ülkelerde ise ithal ikameci ve kalkınmacı politikaları uygulayan devlet modelinin terk edilmesine yol açan gelişmelerin, aslında refah devletinin ya da başka bir üstyapısal olgunun değil, dolaysız olarak kapitalizmin sermaye birikimi süreçlerinde yaşanan bunalımının sonucu olduğu açıklanmıştır.

Buna karşılık, 1970'lerde başlayan bunalımı izleyen dönüşümün özellikle sosyal politika düzlemindeki sonuçları oldukça ağırdır. Washington Mutabakatı ve sonrasındaki

düzenlemeler, kapitalist devletin sermaye birikimindeki sınıfsal konumunu değilse de, rolünü farklılaştırmıştır. Yine ilk bölümde ele alındığı üzere neo liberal dönem olarak adlandırılabilir ve en genel hatlarıyla 1980 sonrasına denk gelen bu dönemde kapitalist devletin yapması gerekenler, rekabet koşullarının yaratılmasını sağlamak, sermayenin karlılığını arttıracak düzenlemeleri gerçekleştirmek ve daha önce “hak” temelinde piyasa mekanizmasından ayrı bir mekanizmayla sunduğu hizmetleri metalaştırmaktır.

Sosyal güvenlik olgusuna bu noktadan bakıldığında ikinci bölümde anlatılmak istenen konu çok basit gibi görülmektedir. Kökenleri geride kalan yüzyılın başlarına dayanan sosyal güvenlik, İkinci Dünya Savaşı sonrasında bir “hak” olarak sunulmuş, ancak neo liberal dönemle birlikte bir “meta” haline gelmiştir. Bununla birlikte tablo bu kadar net değildir, kamusal emeklilik sistemlerinin nüfusun daha geniş kesimlerine yayılmak istenmesi ve bu sistemlerin varlığının reform yanlılarınca da halen önemli bir durum olarak görülmesi, reformun temel dinamiklerinin yanlış değerlendirilmesine yol açabilmektedir. Sorun sadece sosyal güvenliğin tasfiyesine ilişkin bu yargıya varılan dönemle ilgili görünmektedir. Çünkü sosyal güvenlik hizmetinin tam anlamıyla piyasaya terk edilmesinin önünde halen büyük engeller bulunmaktadır. Yukarıda açıklanmaya çalışılan dönüşüm maliyetleri ve toplumsal direnç bu engellerin başlıcalarıdır. Sonuçta kapitalist devletin meşruiyet fonksiyonunun sağlanması halen maliyetlidir. Kapitalist sınıf ise 1970’lerde girmiş olduğu birikim bunalımını atlatmak bir yana, günümüzde yeniden ciddi bir resesyon tehlikesi ile karşı karşıyadır. Dolayısıyla devletin meşruiyetini sağlamanın artan maliyetini yüklenmesi giderek daha da olanaksız hale gelmektedir. Örneğin, özel kesim emeklilik sistemlerine ağırlık verilmesi ile beraber, emeklilik katılımlarının işçi ve işveren tarafından paylaşılan bir vergi olarak değil, birer kişisel yatırım olarak ele alınması bu anlamdadır.

Neo liberal iktisat anlayışının (tüm alt akımlarıyla birlikte) sosyal güvenlik karşısındaki tutumu ise bu sistemlere dair geliştirdiği analizler tarafından belirlenmektedir. Bu bölümün başında ele alındığı şekliyle, hem politik iktisat literatürü hem de sosyal güvenliği bir etkinlik aracı olarak gören teorik yaklaşımlar, sınıfsal bir analize başvurmamaktadır. Sorun, sınıfsal ayırım yapılmaksızın, aynı çıkarlara sahip olduğu düşünülen yaşlı nüfusun toplumun kalanına karşı yürüttüğü bir mücadele ya da piyasa başarısızlıklarının önlenmesi için ortaya konulan bir yapının yaşadığı sorunlar olarak ele alındığında ve ortaya konulan modeller katı varsayımlar içerdiğinde, dönüşümün ana eksenini gözlerden gizlenmiş olmaktadır. Oysa ister paradigmatik ister parametrik olsun, sosyal güvenlik sistemlerine yapılan müdahaleler bir tek noktaya işaret etmektedir: Metalaştırma.

Sosyal güvenlik, bireylerin marjinal bir ihtiyacı değildir. Piyasanın yarattığı belirsizlik karşısında insanlar, riskten kaçınmakta ve güvenlik ihtiyacı duymaktadırlar. Bu güvenlik ihtiyacının önemli bir ayağını ekonomik güvenlik oluşturmaktadır. Ekonomik güvenliğin başlıca unsuru da gelir güvencesidir. Gelir güvencesi, sadece sürekli ve yeterli bir gelirin olması anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda, bu gelirin herhangi bir nedenle kesilmesi durumunda bir takım mekanizmaların da olması gerekmektedir (ILO, 2006, s. 9). Bu mekanizmaların Dünya Bankası güdümlü reform çalışmaları ile piyasaya bırakılmasının anlamı açıktır; piyasanın işleyişinden kaynaklanan risklere karşı bireye koruma sağlayacak yapı yine piyasadır.

2.5.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin İçerisinde Buldukları Sorunlara ve Sosyal Güvenlik Reformunun Kısıtlarına İlişkin Genel Bir Değerlendirme

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri küçümsenemeyecek sorunlarla karşı karşıyadır. Bu sorunların ana kaynağı merkez ülkeler için nüfusun yaşlanması olgusudur. Çevre ülkelerde yaşlanma sorunu merkezdeki kadar büyük olmasa da, bu ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin büyük sorunlarla karşılaşacakları/karşılaşmakta oldukları görülmektedir. Üstelik bu ülkelerde de nüfusun yakın bir gelecekte yaşlanacağı öngörülmektedir. Dolayısıyla var olan sorunlarla bu sistemlerinin devam ettirilmesi güçtür.

Tablo 7, nüfusun yaşlanması sorununu OECD ülkeleri açısından ortaya koymaktadır. Tabloya göre 2050 yılına gelindiğinde 85 yaş üzeri erkek nüfusunun toplam erkek nüfusuna oranı %3,8 yine 85 yaş üzeri kadın nüfusunun toplam kadın nüfusuna oranı %6,5'e yükselmektedir. Erkek nüfus içerisinde 65 yaş üzeri nüfusun toplam erkek nüfusuna oranının 2000 yılında %10,9'dan 2050 yılında %22,7'ye yükselmesi beklenmektedir. Kadın nüfusu açısından bakıldığında, 65 yaş üzeri nüfusun toplam kadın nüfusuna oranı 2000 yılında %15,2 iken bu oranın 2050 yılına gelindiğinde %27,7'ye yükselmesi beklenmektedir. Bu analiz, yükseltilmiş emeklilik yaşları ve katılım oranları ile birlikte düşünüldüğünde dahi, emeklilik sistemlerinin bir takım sorunlar yaşamasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Nüfusun yaşlanması olgusunun yaratmakta olduğu toplumsal maliyet farklı bir bakış açısıyla şu şekilde formüle edilebilir;

Emeklileri desteklemenin maliyeti=(emeklilerin tüketimi)/(toplam üretim)

Ya da

=(Emekli sayısı)/(çalışan sayısı)x(emeklilerin ortalama tüketimi)/(çalışan başına üretim)

Tablo 2.7.: OECD Ülkelerinde Toplam Nüfus İçerisinde Yaş Gruplarının Payları (%)

	1980	2000	2050		1980	2000	2050
	ERKEK				KADIN		
85+	0,4	0,8	3,8		1,0	2,0	6,5
80 – 84	0,8	1,1	3,5		1,5	2,0	4,5
75 – 79	1,7	2,2	4,5		2,5	3,2	5,2
70 – 74	2,6	3,1	5,2		3,5	3,8	5,6
65 – 69	3,3	3,7	5,7		4,1	4,2	5,9
60 – 64	3,4	4,4	6,1		4,0	4,6	6,0
55 – 59	4,6	5,0	6,2		5,1	5,0	6,0
50 – 54	5,3	6,2	6,2		5,4	6,1	5,9
45 – 49	5,6	6,7	6,2		5,4	6,5	5,9
40 – 44	5,9	7,3	6,3		5,7	7,1	5,9
35 – 39	6,4	7,7	6,2		6,1	7,4	5,8
30 – 34	7,7	7,7	6,1		7,3	7,3	5,7
25 – 29	8,0	7,7	5,9		7,6	7,3	5,5
20 – 24	8,6	7,5	5,8		8,1	7,0	5,3
15 – 19	9,2	7,5	5,7		8,5	6,9	5,2
10 – 14	9,0	7,4	5,6		8,3	6,8	5,1
5 – 9	8,9	7,2	5,5		8,2	6,6	5,0
0 – 4	8,5	6,8	5,5		7,8	6,3	5,0

Kaynak: (OECD İstatistik Veri Tabanı)

Diğer şeyler sabitken nüfusun yaşlanması durumunda emeklilik maliyetlerinde artış yaşanacaktır. Ancak bu maliyetlerin özel kesime aktarılarak ortadan kaldırılmasını beklemek yanlış olacaktır. Çünkü emeklilerin tüketimi, maaşlarının kamusal ya da özel kesim tarafından veriliyor olmasından bağımsızdır. Dolayısıyla, sorun yaşlılıktan kaynaklanan maliyetlerin kuşaklar arasında nasıl paylaşılacağıdır. Kapitalizasyon yöntemiyle finansmana geçilerek sorun sadece piyasa mekanizmasına ve ailelere bırakılırsa, sistem sorunu şanslı ve daha az şanslı kuşaklar üreterek çözecektir. Şanslı nesiller, genişleme dönemlerine denk geldikleri için ücret geçmişleri onlara yeterli birikimi yapma olanağı tanıyacaktır. Diğer yandan, kolektif bir risk olan yaşlanmadan kaynaklanan dönüşüm maliyetlerinin dağıtılması konusunda kamunun müdahalesi için güçlü normatif nedenler bulunmaktadır. Piyasaların, savaşların ve doğal afetlerin maliyetlerinin dağıtımını gerçekleştirmesi nadiren beklenmektedir. Yaşlanmadan kaynaklanan dönüşüm maliyetlerinin dağıtımını beklemek için de herhangi bir neden bulunmamaktadır (Myles, 2003, s. 138–139).

Diğer yandan dağıtım yöntemi ile finanse edilen kamusal emeklilik sistemlerinde nüfusun yaşlanması sorununa, “yararların belirli olduğu modeller” ile “katılımların belirli olduğu modeller” farklı tepkiler vermektedir. Yararların belirli olduğu modellerde yaşlanmadan doğan tüm maliyetler çalışanlara yüklenmektedir. Katılımların belirli olduğu modellerde ise bu maliyetler emeklilerin üzerine kalmaktadır. Üçüncü bir model olan “sabit

oran” modelinde ise yaşlanmanın doğurduğu maliyetler nesiller arasında paylaştırılmaktadır. Yaşlanmadan dolayı katılım oranları yükselmektedir. Ancak diğer yandan yararlar da düşmektedir. Böylelikle iki taraf da belirli oranda bu maliyete katlanmış olmaktadır. Ancak bu model, çalışanlarla emekliler arasındaki oranın ne olması gerektiğini söylememektedir. Sadece yaşlanmanın ek maliyetlerini nesiller arasında paylaştırmaktadır (Myles, 2003, s. 140–142).

Kayıt dışı istihdam sorunu, sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı bir başka sorundur. Bu sorun bir yandan kamusal emeklilik sistemlerinin finansman potansiyelinin kullanılamamasına, diğer yandan da işçi sınıfının önemli bir bölümünün bu sistemlerin çatısı dışında kalmasına neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri, yararları büyük oranda bireylerin çalışma durumlarına bağlı olarak sunmaktadırlar. Ancak bu durumda, sosyal korumanın kapsamına sadece emek piyasasında resmi anlamda bulunan bireyler girebilmektedir. Bu alt küme ise merkez ülkelerde bir çoğunluğu, ancak çevre ülkelerde ise bir azınlığı ifade etmektedir (Kannan, 2007, s. 20). Emek gücünün büyük bir kesiminin kayıt dışı sektörde⁸⁰ çalıştığı ülkelerde emeklilik sistemlerine katılım oranları düşüktür. Örneğin Latin Amerika’da son dönemde kayıt dışı olarak çalışan emek gücünün artması ile emeklilik sistemlerinin kapsayıcılık özelliğinin azalması beraber görülmektedir (Barrientos, 2007, s. 5).

Kayıt dışının önlenmesi, sosyal güvenlik sistemlerine yapılan katılımların, bu sistemlerden elde edilen yararlara oranını yükselterek sistemin mali sorunlarını hafifletecektir. Ancak burada kapitalist ekonominin kendi kısıtları devreye girmektedir. Piyasa anarşisinin hâkim olduğu kapitalist ekonomilerde kayıt dışı ile mücadele zordur. Kayıt dışılık, halen pek çok çevre ülkede küresel rekabet açısından önemli bir avantaj unsurudur ve devlet tarafından kayıt dışılığa göz yumulmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapısında sorunlara neden olan bir diğer sorun işsizliktir. İşsizlik sorunu, kapitalist ekonomilerde tam istihdamın sağlanması anlamında giderilmek istenen bir sorun olarak ele alınmamaktadır. Bilindiği üzere kapitalist ekonomilerde yedek bir işgücü ordusunun varlığı, ücret düzeyi üzerinde önemli bir baskı unsurudur. Diğer yandan, işsizliğin çok yüksek boyutlara ulaşması, hem iç pazarı daraltacağı hem de toplumsal istikrarsızlıklara neden olacağı için istenmeyen bir durumdur.

⁸⁰ ILO tarafından 2002 yılında düzenlenen “Temiz Çalışma ve Enformel Ekonomi” başlıklı konferansta “kayıt dışı sektör” ve “kayıt dışı çalışma” kavramlarının birbirine karıştırılmaması gerektiği vurgulanmış, kayıt dışı çalışmanın, hem kayıtlı hem de kayıt dışı çalışan sektörlerde mevcut olduğu önemle vurgulanmıştır (Kannan, 2007, s. 30).

İkinci Dünya Savaşı sonrası konjonktüründe hem merkez hem de çevre ülkeler açısından yüksek istihdam oranlarının sağlanması önemli bir ekonomik hedef olmuştur. Bu dönemde güçlü bir iç tüketimin sermaye birikiminin motor gücü olacağı düşünülmüştür. Keynesyen yaklaşıma uygun olan bu politikalar, 1970’lerde terk edilmiş, emek piyasalarının serbestleştirilmesi ve esnek üretim biçimlerinin yaygınlaştırılması sonucunda işsizlik oranlarında artışlar yaşanmıştır. Tablo-8, 1993 ve 2003 yıllarında çeşitli ülke grupları açısından işsizlik oranlarının gelişimini yansıtmaktadır. Buna göre ele alınan dönemde Dünya genelinde işsizlik oranı %5,6’dan %6,2’ye yükselmiştir. En yüksek artışın yaşandığı ülke gruplarının, aynı dönemde sosyal güvenlik reformunu uygulamaya koyan gruplar oluşu dikkat çekicidir; Latin Amerika ve Eski Doğu Bloğu ülkeleri. Endüstrileşmiş ülkelerde ise işsizlik oranlarında bir düşüş görülmektedir.

Tablo 2.8.: 1993 ve 2003 Yıllarında Küresel İşsizlik Oranları (%)

Bölge	İşsizlik Oranı		İşsizlerin Nüfusa Oranı	
	1993	2003	1993	2003
Dünya	5,6	6,2	63,3	62,5
Latin Amerika ve Karayipler	6,9	8	59,3	59,3
Doğu Asya	2,4	3,3	78,1	76,6
Güneydoğu Asya	3,9	6,3	68	67,1
Güney Asya	4,8	4,8	57	57
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	12,1	12,2	45,4	46,4
Sahra-altı Afrika	11	10,9	65,6	66
Eski Doğu Bloğu	6,3	9,2	58,8	53,5
Endüstrileşmiş Ülkeler	8	6,8	55,4	56,1

Kaynak: (ILO, 2004, s. 27)

Tablo-9, benzer bir analizin tekil ülke örnekleri yoluyla yapılmasına olanak sağlamaktadır. Tabloya göre, son yıllarda pek çok ülkede işsizlik oranlarında düzelmeler yaşansa da 1980–2005 dönemi genel olarak alındığında özellikle 2000’li yılların başına kadar ele alınan ülkelerde işsizlik oranında yüksek artışlar olduğu görülmektedir.

Tablo2.9.: Bazı Ülkelerde İşsizlik Oranlarının Gelişimi (1980 – 2005) (%)

Ülkeler	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Arjantin	2,3	5,3	7,3	18,8	15	10,6
Brezilya	-	3,4	3,7	6,1	-	-
Şili	10,4	12,1	5,7	4,7	8,3	6,9
Bulgaristan	-	-	1,7	15,7	16,3	10,7
Hırvatistan	-	6,5	8,2	14,5	21,1	12,7
Çek Cumhuriyeti	-	-	0,7	4	8,8	7,9
Polonya	-	-	6,5	13,3	16,1	17,7
Belçika	9,1	13,6	9,6	13,9	10,9	8,4
Fransa	6,4	10,2	8,9	11,4	10	-
Almanya	-	-	-	10,2	10	13
Portekiz	7,8	8,5	4,7	7,1	3,9	7,6
İsveç	1,4	2,8	1,9	7,7	5,3	5,3
İngiltere	6,8	11,8	6,8	8,6	5,5	5
Japonya	2	2,6	2,1	3,2	4,7	4,4
Norveç	1,7	2,6	5,2	4,9	3,4	4,6
ABD	7	7,2	5,6	5,6	4	5,1

Kaynak: Birleşmiş Milletler Verileri (data.un.org)

Bu önemli sorunların varlığına karşılık, Dünya Bankası tarafından önerilen üç aşamalı sisteme geçiş, her ülke için aynı derecede mümkün görünmemektedir. Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinde reforma gitmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin görece daha küçük olduğu görülmektedir. Daha büyük sosyal güvenlik sistemlerine sahip olan ülkelerde ise politik tartışmalar sürmektedir, ancak çoğunda henüz reform gerçekleştirilmemiştir (Galasso ve Profeta, 2002, s. 27). Kapitalizasyon yöntemi, kapitalist sermaye birikimi ve büyüme açısından önemli avantajlar getiriyor olabilir. Bununla birlikte, hiçbir sosyal güvenlik sistemi olmayan bir ülkede kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen yeni bir sosyal güvenlik sistemi inşa etmekle, var olan sistemleri dönüştürmek birbirinden oldukça farklı sonuçlara yol açacaktır. Dönüşümün belirli bir sosyal maliyete⁸¹ yol açacağı açıktır ve ayrıca, daha önce herhangi bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmayan ülke sayısı çok düşüktür (Orszag ve Stiglitz, 1999, s. 7). Daha önce bir sosyal güvenlik sistemine sahip olan ülkeler için eldeki seçenekler, izlemiş oldukları yollara bağlıdır (Myles, 2003, s. 139).

Küçük boyutlu sosyal güvenlik sistemlerine sahip olan ve daha kapsamlı bir reformu uygulamaya koyan ülkelerin, genellikle 1980'lere kadar ya hiçbir emeklilik sistemine sahip

⁸¹ Bu sosyal maliyet şu biçimde açıklanabilir; var olan bir kamusal dağıtım sisteminden bir anda özel bir kapitalizasyon sistemine geçildiği varsayımı altında, reformun yapıldığı anda “emekli” durumda olan bireylerin gelir kaynağı kesilmiş olacaktır. Kamu kesimi, emekli maaşlarını ödemek amacıyla borçlanmak zorunda kalacaktır. Borçlanmak zorunda olduğu miktar, bireysel hesaplara aktarılan miktar kadar olacağı için, toplam tasarruflar açısından değişen bir şey olmayacaktır. Değişen tek şey, önceden örtük olan kamu borcunun, açık hale gelmesidir. Sonuçta özelleştirme, tek başına tasarruf düzeyinin artmasına neden olmayacaktır (Orszag ve Stiglitz, 1999, s. 10). Hükümet, borçlanma yerine vergileme yoluna giderse, yine toplam tasarruflarda bir azalma meydana gelecektir. Üstelik Ricardocu denklik hipotezinin geçerli olduğu kabul edilirse, borçlanma tasarruflar açısından daha olumlu bir seçenek olarak görülebilmektedir.

olmadıkları ya da çok küçük ölçekli sistemlere sahip oldukları görülmektedir. Bu ülkelere örnek olarak Avustralya, Danimarka, İrlanda ve Hollanda verilebilir. Britanya da 1980 yılında kamusal sisteme katılımı zorunlu olmaktan çıkararak ve işçilerin sistemden çıkması olanağını tanıyarak, bu ülkelerin arasına dâhil olmuştur (Myles, 2003, s. 151). Bu ülkelerin genelinde, dönüşüm öncesi sistemlerinin düşük düzeyde “örtük emeklilik borcuna⁸²” sahip olduğu görülmektedir (James, 1997, s. 10).

Latin Amerika ülkelerinde ise, yüksek dönüşüm maliyetlerine katlanılarak reformlar gerçekleştirilmiştir. Çoğu Latin Amerika ülkesinde kamusal dağıtım sistemleri büyük boyutlarda örtük emeklilik borcu içermektedir. Bu ülkelerde dönüşümün finansmanı başlıca şu yollardan sağlanmaktadır; (James, 1997, s. 11–13)

2. Paradigmatik reform öncesinde küçük çaplı parametrik reformlar (Şili, Arjantin ve Uruguay)
3. Hazineden dönüşümün finansmanında kullanılabilecek bir “birincil fazla” oluşturulması (Şili)
4. Sosyal güvenlik sistemlerinde önceden var olan fazlaların kullanılması
5. Özelleştirme gelirlerinin kullanılması (Peru, Şili)
6. Çalışanların bir kısmının yeni sistem dışında tutulması (Arjantin ve Şili)
7. Reforma gidilen kamusal sistemin, (Dünya Bankası’nın önerdiği ilk aşamayı oluşturacak şekilde) korunması (Arjantin)
8. Sistem kapsamının genişletilmesi, böylelikle daha fazla gelir elde edilmesi
9. Emeklilik yaşı geldiğinde ödenmek karşılığında bireylere bono verilmesi (Şili)
10. Ülke dışından borçlanması (Meksika)
11. Topluma reformun gerekliliğinin açıklanması, toplumun inandırılması (Şili)

İsveç, İtalya, Letonya ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde ise dönüşüm maliyetlerinin yüksekliği daha kısmi reformlar gerçekleştirilmesine yol açmıştır. İtalya ve İsveç’te örneğin ikinci aşamanın ağırlığı çok küçüktür. Bu ülkelerin dışında Çin’de de fiilen belirli katılım modeline göre düzenlenmiş bir sistem vardır, ancak bireysel hesaplar sistemine geçiş yapmaya çalışan Çin’de dönüşümün maliyetlerinin karşılanması mümkün olmadığı için reform tam anlamıyla uygulanamamaktadır (James, 1997, s. 14). Bu ülkelerde dönüşüm maliyetlerinin yüksekliği, bir ara form yaratılması sonucunu doğurmuştur. İtalya ve İsveç’te

⁸² Örtük emeklilik borcu, emeklilik sisteminin, emeklilere verilecek (geçmişteki katılımlarından 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, s. 9 – 10).

hayali kapitalizasyon sistemi adı verilen sistem geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Bu sistemde yukarıda açıklandığı üzere, dağıtım sistemi sürdürülmekte, yani emekliler çalışanların katılımları ile finanse edilmeye devam edilmekte, ancak bireylerin katılımları hayali hesaplarda değerlendirilerek getirileri oranında emekli maaşı sunulmaktadır. Fonlar gerçek anlamda sermaye piyasalarında değerlendirilmemektedir.

2.5.2. Sosyal Güvenlik Reformunun Geneline İlişkin Saptamalar

Dünya nüfusunun %80'i sosyal güvensizlik koşullarında yaşamını sürdürmektedir. Bunların aileleri ya da akrabaları tarafından sağlanan güvenlikleri dışında sosyal güvenlik ağlarına erişimleri bulunmamaktadır. Bu grubun %20'sinin ise tam anlamıyla bir sosyal güvensizlik içinde olduğu bilinmektedir (ILO, 2006, s. 7). Çevre ülkelerde nüfusun büyük kısımları dışarıda bırakılmaktadır. Sosyal korumaya erişebilenler açısından da, sağlanan yararların düzeyi genellikle sınırlıdır (Sigg, 2007, s. 1). Bu durumun varlığına karşılık, sosyal güvenlik alanında 1994 Dünya Bankası raporu ile başlayan reform arayışları, değişimin çerçevesini emek değil, sermaye lehine çizmektedir. Neo liberal yaklaşımların önerdiği sosyal güvenlik sistemi, geniş kapsamlı kamusal sosyal güvenlik sistemleri yerine en düşük düzeye indirilmiş ve dolayısıyla bu yapıyla sosyal güvenlik hizmeti sunmaktan ziyade yoksullukla mücadeleye odaklanmış birinci aşama kamusal sistemleri ve buna ek olarak getirilip, emeklilik gibi hizmetleri büyük oranda üstlenecek özel kesim sistemlerini içermektedir. Bu yapıda ağırlıklı rol özel kesime verilmektedir.

Kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiye süreci, sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusun özellikle çevre ülkelerde oldukça düşük olması ile birlikte ele alındığında önemli sorunlar doğuracaktır. Bu sorunların bir kısmı şimdiden görülmeye başlamıştır. Diğer yandan, çeşitli ülkelerde sosyal hakların erozyonuna gösterilen tepkiler de ciddi düzeylere yükselmiş bulunmaktadır. Bu durum, yoksullukla mücadelenin kapitalist sistem açısından öneminin de yeniden keşfedilmesine yol açmıştır. Bir takım hamlelerin yapılmaması sonucunda yoksulluğun yaygınlaşması ve zaten baş göstermeye başlayan direnişlerin daha ciddi boyutlara ulaşması tehlikesi baş göstermektedir.

Bu koşullar altında, temel evrensel yararların sunumuna ilişkin geliştirilen bir “yeni sosyal güvenlik paradigması” ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, her ne kadar refah devleti döneminde olduğu gibi “hak” şeklinde ele alınmıyor olsa da, bir sosyo-ekonomik tabanın ve minimum sosyo-ekonomik standartların geliştirilmesi pek çok ülkede gündeme getirilmektedir (ILO, 2006, s. 22). Böylelikle kamusal sosyal güvenliğin minimum bir biçimde tabana yayılması amaçlanmaktadır. Sosyo-ekonomik taban, toplum tarafından

belirlenecek bir asgari yoksulluk tabanı olarak ele alınmaktadır. Bu tabanın belirlenmesinde “yoksulluk” kavramına önemli bir vurgu yapılmaktadır. Yoksulluk kavramının sadece geliri kapsayacak şekilde tek boyutlu olarak değil, barınma, eğitim gibi imkânları da içine alacak şekilde düşünülmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır (Kannan, 2007, s. 22).

Burada istenen; kamu kesiminin, doğrudan müdahalelerle emeklilik sistemlerinde yer almaması ya da minimum düzeyde yer almasıdır. Öte yandan, garantörlük, düzenlemeci güç vs olarak yer alması gerekmektedir. Bu yaklaşım, devletin konumlanışı ile ilgili olarak Washington Mutabakatı sonrası anlayışın izlerini taşımaktadır. Şili reformunda olduğu gibi sosyal koruma sisteminin tamamen ortadan kaldırılması sonucunda bir takım toplumsal sorunların ortaya çıkacağı fark edilmiş, bunun yerine Dünya Bankası tarafından ortaya atılan ve aslında küresel kapitalizmin çıkarlarına hizmet eden üç aşamalı sistemin getirilmesi öngörülmüştür.

ILO, 2004 yılındaki raporunda, Dünya Bankası’na paralel olarak, sözü edilen sosyo-ekonomik tabanın belirlenmesinde söz konusu olacak dört ana bileşenden bahsetmektedir; (1) toplum-tabanlı (community-based) sağlık sigortası, (2) minimum emeklilik sistemleri, (3) ilköğretim için sağlanacak nakit yararlar, (4) sosyal kamu harcamalarının, hacminin arttırılmadan, tabana yayılacak şekilde yeniden biçimlendirilmesi. Bu sonucunu, sistemlerin mali sürdürülemezlikleri karşısında en azından var olan sistemlerin sadece temel korumayı tabana yayarak sağlaması gerektiğini söylemektedir (ILO, 2004(a), s 36–37). Bu dört bileşenli sistemin finansmanının ise yardımlardan ve finansal kuruluşların katılımlarından oluşması planlanmaktadır. Yani tam anlamıyla bir “sadaka” mekanizması oluşturulmaktadır.

Ülke uygulamaları, bireylere minimum bir emeklilik geliri sağlayan, vergilerle finanse edilen ve “katılıma dayalı olmayan” emeklilik programlarının özellikle çevre ülkelerde artan bir öneme sahip olduğunu göstermektedir. Özellikle katılıma dayalı bir emeklilik programına sahip olmayan ülkelerde katılıma dayalı olmayan bir minimum gelir desteği programlarının yaşlılar arasındaki yoksulluğu giderme açısından önemli bir araç olabileceği düşünülmektedir (McKinnon, 2007, s. 33).

Sonuçta, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin yukarıda açıklanan sorunlarının varlığına karşılık, bu sorunların çözümünde izlenen yol, neo liberal ideoloji ekseninde oluşturulmuştur⁸³. Sosyal güvenlik sistemlerinin giderek artan oranda özel kesime bırakılması

⁸³ Neo liberal ideolojinin her ülkede demokratik seçimler sonucunda iktidara gelen yönetimlerce uygulanmadığı da bilinmektedir. Örneğin Şili’nin 1981 yılında uygulamaya koyduğu sosyal güvenlik reformu, ülkede kamu alanında gerçekleştirilen tek reform değildir. Bu dönemde faşist General Pinochet tarafından

ve kamusal birinci aşama sistemlerin en düşük düzeyde tutulması iki açıdan kapitalist sınıfı rahatlatacaktır. (1) emeklilik hizmetinin metalaşması ile birlikte yeni kâr alanları açılacak, ayrıca sermaye piyasalarında canlanma yaşanacaktır⁸⁴. (2) bireyleri piyasanın yarattığı anarşide koruyan mekanizmaların geliri yeniden dağıtıcı gücünün yokluğunda, işçi kapitaliste ve onun vereceği “işe” daha bağımlı olacaktır.

Örneğin liberteryenlere göre dağıtım yöntemi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerindeki “vergileme” olgusu, bireysel özgürlüklere zarar vermektedir. Bu yaklaşım, sosyal güvenlik sistemlerinin zorunlu yapısını sorunun kaynağı olarak görmektedir (Barr, 1993, s. 223). Öte yandan bazı uzmanlar, sosyal güvenlik sistemlerinin yarattığı, GSYH’nin %35’lerine varan yeniden dağıtım düzeylerinin sürdürülebilir olmadığını savunmaktadırlar. Bu düzeydeki bir yeniden dağıtım, bu görüşe göre ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyecektir (ILO, 2006, s. 11).

Buna bağlı olarak sosyal güvenliğin geliri yeniden dağıtıcı fonksiyonu reform süreci ile birlikte adaletsiz bir yapıya evirilmektedir. Yaşlılar açısından bakıldığında, yukarıda açıklanan şekli ile emeklilik yaşının yükseltilmesi sonucunda yaşam beklentisi düşük olan daha yoksul bireylerin refah kayıpları, yaşam beklentisi yüksek olan daha zengin bireylerden daha fazla olacaktır (Myles, 2003, s.146). Diğer yandan, katılımların vergi değil, bireysel tasarruf için ayrılan paylar olarak algılanması, sistemlerin ve nihayetinde bir bütün olarak sosyal güvenliğin “kamusal” olması şeklindeki algıyı zamanla silecek, ayrıca toplumsal dayanışma mekanizmasının zayıflamasına neden olacaktır. Artık bireyler gelir riskine karşı piyasa koşullarında tek başlarındadırlar. Kapitalizasyon yöntemi ise gelir akışının sadece bireylerin kendi yaşamları içerisinde istikrarlandırılmasını içermektedir.

Sosyal güvenlik reformunun olumsuz etkileri sadece sınıfsal anlamda algılanmamalıdır. Aynı süreç, sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı hizmetlere ilişkin olarak kadınların yine toplumsal mücadeleler yoluyla kazanmış oldukları bazı ayrıcalıklarının da eritilmesini içermektedir. Kadınlar ve erkekler arasında emeklilik yaşı anlamında yer almakta

gerçekleştirilen piyasacı bir hamlenin sadece bir ayağıdır. Şili bu dönemde sosyal güvenlik reformunun yanı sıra genel anlamda bir kuralsızlaştırma (deregülasyon) ve özelleştirme hamlesine girişmiştir. Sendikal haklar tırpanlanmış, asgari ücret kaldırılmıştır. Pinochet’in neo liberal saldırısı Chicago Üniversitesi’nden ünlü Milton Friedman tarafından “Şili Mucizesi” olarak adlandırılacaktır (Wikipedia: Augusto Pinochet, http://en.wikipedia.org/wiki/Pinochet#Economic_policy). Şili’de bu dönemde 500’e yakın kamu kuruluşu özelleştirilmiştir (Rodriguez, 2001, s. 188).

⁸⁴ Pek çok gelişmekte olan ülkede reform öncesi beklentileri, bireysel hesaplar sisteminin sadece sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusu arttıracığı yönünde olmamıştır. Bunun yanında, bu sistemin mali sektörü güçlendireceği de düşünülmüştür. Bu şekilde sağlanacak ekonomik büyüme vasıtası ile yoksulluğun giderilmesi amaçlanmaktadır (Pino ve Karasyov, 2007, s. 46).

olan farklılıklar da reform süreci ile birlikte pek çok ülkede eritilmektedir (Myles, 2003, s. 147). 2004 yılında geçerli olan yasalar itibariyle OECD'nin üst gelir grubundaki ülkelerden gelecekte sadece İsviçre'de kadınlar erkeklerden daha erken emekli olma hakkını koruyor olacaklardır (Turner, 2007, s. 91). Eski Doğu Bloğu ülkelerinde de reform sonrasında kadınların emeklilik yaşı, erkeklerinkinden daha fazla yükseltilmiştir (Fultz, 2003, s. 18). Bu durum, önceki sistemlerde kadınlarla erkekler arasında emeklilik yaşı anlamında farklılıklar bulunan her ülke için geçerlidir.

Ayrıca reform süreci sonucunda 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 bağıdırlar (Myles, 2003, s. 147).

Burada kadınların işgücüne katılımlarının önemi yatmaktadır. Kadınlar işgücüne artan oranda katıldıklarında çalışmalarından doğan katılımların düzeyi artmaktadır ve emekliliklerinde daha yüksek getiri elde etmektedirler. Üstelik yaşlanma sorunu karşısında kadınların işgücüne katılması ile birlikte bağımlılık oranlarında düzelmeler yaşanmaktadır. Ancak, kadın istihdamının kendi sorunları ve kapitalizm açısından kadın emeğinin durumu da düşünülmelidir. Öncelikle, kapitalizm, geleneksel aile yapısında kadının evde yapmakta olduğu üretimi fiyatlandırılmadığı için yok saymaktadır. Sadece çalışmaya bağılı olan sosyal güvenlik sistemleri şimdiye kadar bu tip koruma sistemleri oluşturamamışlar, en azından bunu yoksul kadınlara yaygınlaştıramamışlardır. Yapılması gereken öncelikle, kadın emeğinin fiyatlandırılmasa da, sosyal güvence ile ilişkilendirilmesidir. Oysa bunun tam tersi yapılmak istenmektedir. Kadınlar iş yaşamına atıldıklarında, erkek egemen aile modelinden kurtulmuş olmamaktadırlar. Dahası, hem kapitaliste hem de evlerine üretimde buldukları için daha da fazla yük altına girmektedirler. Üstelik denilebilir ki, kayıt dışı sektörlerde kadın emeği daha yoğun olarak kullanılmaktadır. Tüm bu parçalar birleştirildiğinde, kadının sadece emek gücüne resmi anlamda katılmasının sağlanması çözüm değildir.

Ülke uygulamalarına bakıldığında sosyal güvenlik reformunun üç bölgede çok kapsamlı olarak uygulandığı ve diğerlerinin bu reformları takip ettiği görülmektedir. AB üyesi ülkelerde dönüşüm maliyetleri ve toplumsal muhalefetin etkisiyle daha çok parametrik reformlarla yetinilmektedir. Bu ülkelerin çoğunda Dünya Bankası tarafından önerilen üçlü

yapı zaten bulunmaktadır. Ancak son düzenlemelerle bu sistemlerin özel kesim tarafından yürütülecek ikinci ve üçüncü aşamalarının güçlendirilmesine çalışılmaktadır. Ayrıca emeklilik yaşının yükseltilmesi, emekli aylıklarının düzeyinin düşürülmesi ve emekli aylıklarının hesaplanmasında kullanılan referans yıl sayısının arttırılması gibi uygulamalarla kamusal emeklilik sistemleri küçültülmektedir. Eski Doğu Bloğu ülkelerinde ve Latin Amerika'da ise Dünya Bankası tarafından önerilen yapının inşası anlamında paradigmatik reformlar gerçekleştirilmektedir. Bu ülkelerde özel emeklilik fonlarının yaygın hale getirilmesi yine bir takım parametrik reformlarla beraber görülmektedir. Sonuçta Dünya Bankası ve diğer küresel aktörlerin yönlendirmeleri sonucunda, dönüşüm maliyetleri merkez ülkeler kadar yüksek olmayan bu çevre ülkeler, birer laboratuvar görevi görmektedirler.

2.5.3. Reformun Geleceği ve Olası Etkileri

1990'lardan günümüzde süregelen sosyal güvenlik reformu arayışları, kapitalist sistemin içinde bulunduğu krizden kaçınabilmek amacıyla merkez kapitalist ülkelere (başta ABD olmak üzere) uygulamaya konulan sürekli savaş politikaları ile aynı döneme rastlamaktadır. Sadece savaş politikaları ile de değil, aynı zamanda 1990'lar, neo liberal politikaların kamu ekonomisi alanında pek çok diğer reformu da gündeme getirdiği ve/veya uygulamaya koyduğu bir dönemdir. Bu açıdan bakıldığında, reform arayışlarının neo liberal anlayışa uygun bir çerçevede sunulması şaşırtıcı değildir. 1970'lerden bu yana kapitalizm depresif bir uzun dalganın içerisinde. Kâr oranlarındaki düşüşler sık sık savaşlara ve küresel/bölgesel ekonomik krizlere yol açmaktadır.

Üstelik sosyal güvenlik reformu, "kamusal" olana savaş açılmadan alınabilecek tedbirlerle de gerçekleştirilebilecektir. Örneğin, kamusal emeklilik destek fonları son zamanlarda önem kazanmış durumdadır. Oysa bu fonlar, reform programlarında çok fazla yer tutmamaktadır. Bunun başlıca nedeni, bu fonların yönetiminin yine politik yozlaşmaya açık konumda olduğu düşünülen kamu kesimi dâhilinde olmasıdır. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemleri ciddi finansal sıkıntılar yaşamakta olan, yüksek kayıt dışı oranlarına sahip ve işgücü maliyetleri yüksek olan ülkelerde prim gelirleri arttırılmayacağı için, bu fonların temel kaynağı kamu bütçesi olmak zorundadır. Kamu bütçelerinin ise neo liberal anlayışla yapılandırılmış olması, bu türden bir finansman mekanizmasına olanak tanımamaktadır.

Oysa sosyal güvenlik sistemi dışında oluşturulan kamusal emeklilik destek fonlarının yönetim maliyetleri ülke örnekleri incelendiğinde toplam varlıkların %0,31'ini aşmamaktadır. Buna karşılık Şili'deki özel kesim tarafından idare edilmekte olan fonların maliyeti 2004 yılında fon varlıkların %0,52'sine denk gelmektedir. Dünya genelinde benzer fonların

yönetim maliyetlerinin ağırlıklı ortalaması, 2005 yılında fon varlıklarının %1,2'sine, ABD'de ise %1,5'ine denk gelmektedir. Diğer yandan, Latin Amerika'nın en yüksek getiriye sahip özel emeklilik fonlarının bulunduğu Uruguay'da 2005 yılında özel emeklilik fonlarının ortalama getirisi (2004–2005 ortalama) %12 olarak gerçekleşmiş iken, sistem dahilinde işlenen dağıtım sistemi destek fonlarının ortalama getirisi %11,06 ve sistem dışında işlenen dağıtım sistemi destek fonlarının getirisi ise %12,58 olarak gerçekleşmiştir (ISSA, 2007e, s. 27–28).

Sonuçta, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapılarının sorunlarının kamu kesimi içerisinde çözülmesi, ancak çok daha büyük bir dönüşümden sonra mümkün olabilecektir. Bu dönüşüm en azından; kamu bütçeleri üzerindeki borç faizi ödemelerinin azaltılması ve kamu harcamalarını miktar ya da milli gelire oran olarak sınırlandıran düzenlemelerin gevşetilmesi ile mümkündür. Diğer yandan ülkelerin vergi yapılarındaki adaletsizlikler göz önüne alındığında tablo daha da karmaşıklaşmaktadır. Kamu kesiminin finansmanının da ağırlıklı olarak dolaylı vergiler gibi vergi adaletini bozucu araçlarla yapıldığı göz önüne alındığında, kamu bütçelerinden sosyal güvenlik sistemlerine yapılacak finansmanın kaynağının da bu kesimler olacağı açıkça ortadadır.

Benzer bir mekanizma, özel kesim emeklilik sistemlerinin iflası durumunda da ortaya çıkacaktır. Her ne kadar bu kuruluşların sundukları yararlar genellikle devlet garantisi altında da olsa, iflaslar kamu bütçesine yük bindireceklerdir. Bu yükün de kamu bütçesini finanse eden kesimlerce yükleneceği, çoğu ülkede sermaye sınıfının yoğun vergi bağışıklıkları nedeniyle bu yüke katılmayacağı ortadadır. Eğer bu şirketlerin iflası marjinal bir olasılık olarak düşünülüyorsa, 2001 yılındaki Enron skandalına⁸⁵ ve son yirmi yılda sermaye piyasalarını çalkantıya sürükleyen küresel bunalımlara bakılması yeterli olacaktır. Böyle bir durumda Dünya Bankası'nın ortaya koyduğu en düşük düzeyde koruma sağlayan kamusal emeklilik sistemleri, toplumların yaşayacağı kayıpları gidermekte açık bir biçimde yetersiz kalacaktır.

Yapılması gereken, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sorunlarının ortadan kaldırılmasıdır. Piyasa sisteminin sunacağı anarşi yerine, kamusal sistemler her zaman için nüfusun yoksul kesimi açısından daha güvenli olmuştur. Bunun için kamusal emeklilik destek fonlarının ön plana çıkarılması, bu fonların denetiminin ise bizzat çalışanlara

⁸⁵ ABD'nin en büyük enerji şirketlerinden biri olan Enron, 2001 yılının Şubat ayında iflasını açıklamıştır. Şirketin iflası, sadece ABD'nin ve dünyanın en büyük şirketlerinden birinin iflası olduğu için değil, aynı zamanda şirketi iflasa sürükleyen olaylar açısından da büyük ilgi uyandırmıştır. Şirket muhasebe hileleri yardımıyla karını yüksek göstermiş, borçlarını gizlemeyi başarmıştır (BBC News, 2002).

verilmesi gerekmektedir. Diğer yandan sosyal güvenliğin finansmanı konusunda devletin payının arttırılması, bunun da sermaye kesiminden alınacak vergilerle gerçekleşmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, kapitalist devlet bir açmaz durumundadır. Bu açmazdan çıkmak için sermaye kesimini vergilendirmeyi göze alamamakta, bu yüzden son 30 yıldır gücü iyice azalmış olan çalışan kesime yüklenmektedir. Sermaye kesimi sahip olduğu tüm araçları kullanarak, yaşlanma olgusuna karşı alınacak tedbirlerin kaçınılmaz olduğu fikrini toplumlara aşılama çalışmaktadır. Oysa benzer bir güç, maliyetleri yüklenmek durumunda kalan çalışan kesimden gelmemektedir. Sosyal güvenliğin ortaya çıkışının ve gelişiminin sınıfsal temelleri olduğu yukarıda açıklanmıştır. Dolayısıyla, aktüaryal dengeler ne olursa olsun, dönüşüm sürecinde daha yüksek direnç gösterebilecek kesim bu süreçten kazançlı çıkacak ve maliyetlerin daha azını üstlenecektir. Neo liberal politikaların sistematik olarak uygulanmaya başlandığı 1980'lerden itibaren işçi/emekçi kesiminin böyle bir direnci gösterme gücü aynı şekilde/sistematik olarak ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Üstelik piyasa yanlısı sosyal güvenlik reformları sona ermiş değildir. AB ülkelerinde yukarıda açıklanan nedenlerle büyük ölçüde yapısal değişimlere yol açamayan parametrik reformların sürmesi ve emeklilik hizmetinin artan oranda metalaştırılması söz konusu olacaktır. Latin Amerika'nın pek çok ülkesi için sol hükümetlerin başa geçmiş olması, piyasa yanlısı reformların önünün kesilebileceğini düşündürse de, pek çok ülkede sosyal güvenlik reformu halen sürmektedir. Bunlardan Şili'de, sosyal güvenlik reformu bu kez Dünya Bankası tarafından önerilen üç aşamalı sisteme farklı bir noktadan geçişi sağlamaktadır. Şili, emeklilik hizmetini tamamen özel kesime bırakmanın yarattığı riskleri görerek, yeniden bir kamusal emeklilik sistemi oluşturmaktadır. Latin Amerika'yı izleyen Eski Doğu Bloğu ülkelerinde benzer bir biçimde reformların sürmesi öngörülmektedir.

BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK

3.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin 1923–1980 Döneminde Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de sosyal güvenliğin günümüzde geçirmekte olduğu dönüşüm ele alınırken, sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi ve birinci bölümde ele alındığı şekliyle, bu sistemlerin sundukları hizmetlerden yararlanan asıl kesim olan işçi sınıfı ve buna bağlı olarak emek piyasaları açısından ne tür düzenlemelerin yapıldığına ana hatlarıyla bakmak gerekmektedir. Literatürde zaman zaman Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemlerinin kökenleri Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemine dayandırılıyorsa da, aşağıda sunulacak olan çerçeve Cumhuriyet dönemini başlangıç almaktadır. Bunun en önemli nedeni, Cumhuriyet döneminin başlarında dahi, modern anlamda sosyal politikalarından ya da sosyal güvenlik uygulamalarından söz etmenin güçlüğüdür.

3.1.1. 1923–1960 Döneminde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler

Cumhuriyetin ilk yılları, Birinci Dünya Savaşı sonrasında barış koşullarına dönülmesinin etkisiyle milli gelirden tüm toplumsal sınıflara yayılan hızlı reel artışlara sahne olmuştur. Bu ekonomik konjonktürün de yardımıyla, işçi sınıfı açısından devletin meşruiyeti açısından ciddi bir sorun yaşanmamıştır (Boratav, 2003, s. 57). Bir baskı unsuru olarak işçi sınıfının henüz tam anlamıyla siyaset sahnesine çıkmadığı⁸⁶ ve ayrıca korumacı – devletçi politikaların görülmediği bu dönemde sosyal güvenlik alanına yönelik doğrudan düzenlemeler yapılmamıştır. Yine bu dönemde çıkarılan 1921 ve 1924 Anayasalarında da sosyal güvenlik ya da sosyal haklar gibi unsurlar bulunmamaktadır (Çelik, 2006, s. 168). Ancak kapsadığı nüfus ve riskler açısından oldukça dar olsa da, bir takım yardımlaşma ve emeklilik sandıklarının⁸⁷ kurulduğu bilinmektedir. 1936 yılında 3008 sayılı İş Yasası’nın çıkarılmasına karşılık, 1945 yılına gelinceye kadar Türkiye’de gerçek anlamda bir sosyal güvenlik sistemi var olmamıştır (Güvercin, 2004, s. 92).

⁸⁶ Bu dönemde her ne kadar işçi sınıfının gücü sınırlı olsa da, çeşitli hakların elde edilmesi için bazı direnişlerin gerçekleştirildiği bilinmektedir: 1923 yılında Tatil-i Eşgal Kanunu tarafından yasaklanan İzmir-Aydın demiryolu işçileri grevi, 1925 Şirketi Hayriye Grevi, 1927 yılında askerlerce bastırılan Adana-Nusaybin demiryolu grevi, yine 1927 yılında askerlerce bastırılan liman işçileri grevi bunlara örnek verilebilir (Ötküner, 2006, s. 118).

⁸⁷ Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu 1930, Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı 1933 vb. Ayrıca bu dönemde çıkarılan bazı yasalarda işverene işçiyi bazı konularda koruması yönünde sorumluluk veren maddeler yer almaktadır. Örneğin 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Yasası’nda belirli sayıda işçi çalıştıran işverenlere hastalık, kaza ve analık durumlarında işçilerine sağlık yardımı yapması, kadınların doğumdan üç ay önceki süreçte tehlikeli işlerde çalıştırılmaması, doğumdan sonraki üç ay boyunca izinli olması ve daha sonrasında da çalışma saatlerinde emzirme izni verilmesi gibi maddeler yer almıştır (TOBB, 1993, s. 91).

1930’lu yıllar, küresel bunalım koşullarının etkisiyle Türkiye’de ekonomi politikalarının korumacı ve devletçi bir çizgiye kaydığı bir dönemdir. Aynı dönemin bir diğer özelliği ise hızlı bir sanayileşmenin yaşanmış olmasıdır. Bu sanayileşme sürecinde 1939 yılına kadar özel sanayi içerisinde ücretlerin payı düşerken, kârların payı artmıştır. Ancak, bölüşüm ilişkilerindeki bu bozulmaya karşılık, işçi kitlesinin genel refah düzeyinin arttığı görülmektedir. Bu artış, yeni işçilerin tarım kesiminden çekilmesinden ve önceki koşullarına göre daha iyi bir refah düzeyine gelmiş olmalarından kaynaklanmaktadır (Boratav, 2003, s. 59–77).

Dolayısıyla 1930’lu yıllarda işçi sınıfının hacminin ve bilinç düzeyinin sanayileşmenin etkisiyle artmış olduğu tahmin edilebilmektedir. 1936 tarihli İş Yasası böyle bir konjonktürün ürünüdür. Yasa ile grevler ve sınıf esasına dayalı örgütlenmeler yasaklanmıştır (Ötküner, 2006, s. 119). Bununla birlikte, İş Yasası daha sonra kurulacak sosyal sigorta kollarını belirlemesi açısından önemlidir. Yasada sosyal sigorta kollarının aşamalı olarak kurulması öngörülmüş, bunlarla ilgili düzenlemeler yasanın “Sosyal Yardımlar” başlığı altında ele alınmıştır. Ayrıca yine bu yasayla sosyal güvenliğin, daha sonraki kanunların temelini oluşturacak şekilde bazı temel ilkeleri belirlenmiştir (TOBB, 1993, s. 92–93). Yasanın öngördüğü riskleri karşılamak amacıyla 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu, 1949 yılında Emekli Sandığı ve 1971 yılında Bağ-Kur kurulmuş, 1960 yılından itibaren bankalar ve sigorta şirketleri tarafından çalışanlarına yönelik vakıf statüsündeki sosyal sigorta sandıkları oluşturulmuştur (Yılmaz, 2006, s. 64).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında (1940–1945) istihdam düzeyinde gerilemeler yaşanmış, ayrıca reel ücretler de düşmüştür. Dolayısıyla işçi sınıfının refahında önemli bir gerileme sözü konusu olmuştur (Boratav, 2003, s. 90). Savaş sonrasında ise çalışma koşullarının zorluğu, ücretli çalışanların sayısındaki artış ve Türkiye’nin bir parçası olmaya çalıştığı Avrupa ülkelerinde benzer uygulamaların hızlanması gibi etkenlerden dolayı sosyal güvenlik alanında bir takım girişimlerde bulunulmuştur (Arabacı, 2007, s. 99).

Bunların ilki, 1945 yılında çıkarılan ve yürürlüğe koyulan 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Yasası’dır. Daha sonra aynı yıl içerisinde bu yasaya paralel bir biçimde İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur (TOBB, 1993, s. 94). 1945 yılında gerçekleştirilen bir başka düzenleme, Çalışma Bakanlığı’nın kurulmasıdır (Gül, 2006, s. 267).

Ayrıca 1949 yılında çıkarılan 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası ile daha önce memurların sosyal güvenlikle ilgili var olan düzenlemeleri tek çatı altında birleştirilmiştir. Emekli Sandığı, genel ve katma bütçeli daireler, belediyeler, il özel idareleri, devlet ekonomi

kurumları ve bağılı daireleri, özel kanunlarla kurulmuş devlet kurumları, Ereğli Kömür Bölgesi Amele Birliği, kamu bankaları, döner sermayeli işletmeler, ortaklıklar, ticaret ve sanayi odaları, ticaret borsaları ve kendi kurum çalışanlarını kapsamaktadır (Yılmaz, 2006, s. 68).

Bu dönemde dar anlamda sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen düzenlemelerin, geniş anlamda ise sosyal politikanın bütününe, işçi sınıfı tarafından ortaya koyulan bir baskının sonucu olmaktan çok, merkez kapitalist ülkelerdeki sosyal politika uygulamalarının etkisi ile gerçekleştirilen düzenlemeler olduğu savunulabilir.

Oysa İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1960'lara uzanan dönemin 1946–1953 dönemini kapsayan ilk alt döneminde milli gelirdeki hızlı reel büyümeye karşılık, bölüşüm ilişkileri bozulmuştur. Bu dönemde memur maaşlarının GSYİH içerisindeki payı 1945'te %8,3 iken, 1953'te %6,6'ya düşmüştür. Ayrıca işçi reel ücretleri bu dönemde %100 artarken, sınai hasıla reel olarak %114 artmıştır. 1953 sonrasında başlayarak 1960'ların başına kadar süren durgunluk döneminde de değişen bir durum olmamış, sınai üretim yine işçi ücretlerinden hızlı artmış, bölüşüm ilişkileri daha da bozulmuştur (Boratav, 2003, s. 102–115). Aynı dönemde işçi sınıfı üzerindeki baskı da 1920'li ve 30'lu yıllardaki şekliyle sürmüştür. Çok partili yaşama geçilmesiyle birlikte 1947 yılında çıkarılan sendika yasası, fiilen var olan sendikaların tanınmasını sağlamıştır. Ancak bu yasada grev hakkı yer almamış ve sendikalara ağır bir siyaset yasağı getirilmiştir (Çelik, 2006, s. 174). Yine yasayla birlikte ortaya çıkan çok sayıda sendikadan çekinen iktidar partisi (Cumhuriyet Halk Partisi–CHP) bir çok sendikayı kapatmış, diğerlerini de yoğun baskı altına almıştır. Diğer yandan, CHP'nin iktidarda olduğu süreçte işçi oylarına göz diken Demokrat Parti (DP)'nin de işçilere karşı tavrı, iktidara geldiğinde CHP ile benzer olmuştur (Ötküner, 2006, s. 119).

3.1.2. 1960–1980 Döneminde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler

1960'larla birlikte Türkiye'nin ekonomi politikalarının seyrinde önemli değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklerin temeli, 1954 yılından itibaren uygulanmaya başlanan korumacı dış ticaret politikalarında yatmaktadır. 1960–1980 döneminde bu ekonomi politikaları ekseninde, ekonominin sürükleyici gücü dış pazarlar değil, iç pazar olmuştur ve ekonomi planlama tabanına oturtulmuştur. Ancak 1960–1980 döneminin sosyal politika açısından belki en önemli özelliği, bu dönemde çok partili siyasi yapının bir sonucu olarak, işçi ve köylü oylarını çekmeye çalışan partilerin popülist olarak nitelendirilebilecek bir bölüşüm politikası uygulamalarıdır (Sönmez, 1992, s. 15–16). Ayrıca bu dönemde, ileri sayılabilecek bir sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur ve bu gelişmenin ardındaki önemli bir neden, bu oy ihtiyacıdır

(Boratav, 2003, s. 117–124). Diğer yandan, Türkiye 1960 yılında tarihindeki ilk askeri darbe ile karşılaşmıştır. Bu darbenin bonapartist⁸⁸ karakteri, işçi sınıfının sosyal güvenlik hakkı konusunda devletin bazı açılımlar yapmasını gerekli kılmıştır (Ötküner, 2006, s. 120).

Darbenin ardından hazırlanan 1961 Anayasası, dönemin genel karakterine paralel olarak, sosyal devlet olgusuna yapılan vurgu ile önceki dönemden bir kopuşu temsil etmektedir. 1961 Anayasasında sosyal devlet ilkesinin ilk kez cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayıldığı görülmektedir (Kara, 2004, s. 224). Anayasanın 2. maddesi, Türkiye Cumhuriyetinin bir sosyal hukuk devleti olduğu noktasına vurgu yaparken, 41. maddesi, “İktisadi ve sosyal hayat, adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.” ifadesini içermektedir. Yine anayasanın 48. maddesinde ise, “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir.” ifadesi yer almaktadır. Böylelikle 1961 Anayasası, sosyal güvenliği bir “hak”, sosyal güvenliğin sunumunu ise devlet açısından bir “görev” olarak tanımlamaktadır. Anayasa Mahkemesi kararları⁸⁹ da bu dönemde sosyal güvenliğe ilişkin olarak devlete yüklenen görevlerin, ancak sosyal hukuk devletinin gereklerinin yerine getirilmesi ile sağlanacağı yönünde olmuştur (TOBB, 1993, s. 96).

1963–1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bu doğrultuda sosyal güvenlikle ilgili olarak 15 yılda ulaşılması amaçlanan bir takım hedefler belirlemiştir. Bu hedeflerin ilki, sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılmasıdır. Sistemin yaygınlaştırılması çalışmalarına öncelikle sanayi işçilerinin tamamının kapsam altına alınması ile başlanması hedeflenmiştir. Ayrıca yine kapsamın genişletilmesine yönelik bir diğer hedef, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığı kapsamına girmeyen diğer kesimlere sosyal güvenlik hizmeti sağlayacak bir yapının oluşturulması için çalışmalar yapılması olarak belirlenmiştir (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963, s. 110).

⁸⁸ İlk bölümde, kapitalist devletin doğasına ilişkin ileri sürülen yaklaşım, devletin en üst soyutlama düzeyinde, kapitalist sınıfın bir aracı olduğunu ortaya koymuştur. 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, s. 95 – 96).

⁸⁹ Anayasa Mahkemesi tarafından alınan 17.10.1972 tarih ve E.1972/16, e.1972/49 sayılı kararlar (TOBB, 1993, s. 96).

Birinci Plan döneminde 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası 1964 yılında TBMM tarafından kabul edilmiş ve 1965 yılında yürürlüğe girmiştir.⁹⁰ Yasa ile İşçi Sigortaları Kurumu'nun yerine kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), herhangi bir iş yerine bir iş akdi ile bağlı olarak çalışanların bağlı olduğu sosyal sigorta kurumu olmuştur (Yılmaz, 2006, s. 69). SSK'nın kurulması ile o güne kadar değişik tarihlerde kurulan sosyal sigorta kolları, kapsamaları genişletilerek bir araya getirilmiştir (TOBB, 1993, s. 97).

İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları, büyümenin motoru olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini gören Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan farklı olarak kamu kesiminin rolünü, özel kesimin desteklenmesiyle sınırlandırmış ve sosyal hedefleri giderek arka plana itmiştir (Boratav, 2003, s. 126–127).

1968–1972 dönemini kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da sosyal güvenlikle ilgili hedeflere yer verilmiştir. İkinci Beş Yıllık Plan'da da birincisinde olduğu gibi sosyal güvenliği nüfusun daha geniş kesimlerine yayma hedefi gösterilmektedir. Ayrıca işsizlik sigortasının oluşturulması ve çalışanların ailelerinin de hastalık sigortası kapsamına alınması amaçlanmıştır. Tarım kesiminin sosyal güvenlik kapsamına alınması konusuna plan boyunca ayrı bir vurgu yapıldığı görülmektedir (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967, s. 210).

Diğer yandan İkinci Plan'da, sosyal güvenlik sistemine dair oldukça önemli görülen üç saptama ortaya konulmuştur. Bunların ilki, ayrı ayrı örgütlenmiş yapılardan oluşan sosyal güvenlik kuruluşlarının, tek bir sosyal güvenlik sistemi içerisinde örgütlenmesini sağlama hedefidir. Plan'da bu sistemi oluşturabilecek bir “Sosyal Güvenlik Kurulu”nun oluşturulması ihtiyacı ortaya konulmaktadır. İkinci Plan'da yer alan diğer önemli saptama ise, sosyal güvenlik sisteminin elinde biriken fonların kullanımına ilişkindir. Buna göre, bu kuruluşların elinde biriken fonların yatırıma dönüştürülmesi yoluyla yeni iş alanlarının yaratılması ve milli gelir artışını desteklemesi amaçlanmaktadır. İkinci Plan'ın son önemli saptaması ise, sigortaların kapsamakta oldukları risklerin genişlemesi ve kapsam içine alınan nüfusun düşük gelirli olduğu göz önüne alınarak, tarım işçilerinin sigortalanması, işsizlik sigortasının getirilmesi vb durumlarda devletin finansmana aktif olarak katılabileceğinin ortaya konulmasıdır (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967, s. 210–214).

⁹⁰ 1945 yılında İşçi Sigortaları adı altında kurulan kurum, ilk yıllarında sadece iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortasını uygulamıştır. 1950 yılında 5417 sayılı yasa ile bunların arasında yaşlılık, 1951 yılında da 5502 sayılı yasa ile hastalık sigortaları eklenmiştir. 1957 yılında 6900 sayılı yasa yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarını bir arada ele alarak önceki yasanın yürürlüğüne son verse de, tüm düzenlemeleri toplayarak gerçek anlamda bir sosyal güvenlik kurumu olarak SSK'nın ortaya çıkması 1964 yılında çıkarılan 506 sayılı yasa ile gerçekleşmiştir (Bakan, 1996).

İkinci Plan'ın uygulanması devam ederken, sosyal güvenlik sistemini yaygınlaştırmaya yönelik plan hedeflerine ulaşma çabası da sürdürülmüştür. Bu anlamda, esnaf, zanaatkâr ve diğer serbest çalışanlara yönelik olan 1479 sayılı Bağ-Kur Yasası 1971 yılında kabul edilmiştir. Bağ-Kur önceleri üyelerine sadece emeklilik, malullük ve ölüm sigortası sağlamış, 1986 yılında kabul edilen 3235 sayılı yasa ile bunların yanında hastalık sigortasını da içermiştir. Ayrıca daha sonra, 1983 yılında çıkarılan 2926 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigorta Yasası”nı uygulama görevi de Bağ-Kur’a verilmiştir (Bakan, 1996). Yine İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın uygulandığı dönemde Türkiye, (1971 yılında), ILO’nun 1952 tarihli “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesini” onaylamıştır (Güvercin, 2004, s. 92).

Üçüncü Plan döneminde sosyal güvenlik hedeflerine ilişkin söylemlerde belirgin bir değişiklik yaşanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden Üçüncü Plan’a gelene kadar tüm planlarda toplumun tamamının sosyal güvenlik sistemine katılması amaçlanırken, Üçüncü Plan ile beraber hedeflenen kesim “çalışanlar” olmuştur (Seçer, 1999). Bu anlamda Üçüncü Plan, öncülü olan ilk iki plandan ayrılmaktadır. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları, sosyal güvenlik sisteminin toplumun geneline yayılmasını amaçladıkları ölçüde, “Beveridge” tipi sosyal güvenlik sistemlerinin model olarak alındığını ortaya koymaktadır. Oysa Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte, “çalışma” kavramına yapılan vurgu dolayısıyla, “Bismarck” tipi bir sosyal güvenlik sisteminin üzerinde durulduğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda tarım kesiminin sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınmasının ve sosyal güvenlik kurumlarının aşamalı bir biçimde tek çatı altında birleştirilmesinin de hedeflendiği görülmektedir (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973, s. 803–804).

1979–1983 dönemini kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ise bir yandan sosyal güvenliğin hem tarım dışı sektörlerde hem de tarım kesiminde yaygınlaştırılması ile ilgili önceki plan hedeflerinin tutturulamadığını ortaya koyarken, diğer yandan tek cümleyle de olsa kayıt dışı istihdamı sosyal güvenlik sistemleri açısından bir sorun olarak ele alan ilk plan olmuştur (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979, s. 138).

Bu noktada, Cumhuriyetin kuruluşundan 1980’ye uzanan süreçte sosyal güvenlik alanında atılan adımlara ilişkin bir saptama yapmak yerinde olacaktır. Modern refah devletlerinin anavatanı olan Avrupa’da sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi her ne kadar Keynesyen iktisat politikalarının sosyal alanda uygulanmasına dair bir yol haritası olarak algılanabilecek Beveridge Planı gibi unsurlara dayansa da, İkinci Dünya Savaşı sonrasında

Avrupa işçi sınıfının sosyal güvenlik alanında elde ettiği pek çok kazanım ya da başka bir açıdan bakıldığında bu kazanımların düzeyinin uzun yıllar korunması, işçi sınıfının örgütlü mücadeleleri sonucunda gerçekleşmiştir. Türkiye işçi sınıfına 1960'lara kadar sosyal güvenlik alanında sunulan kazanımlar ise genellikle tepeden inmedir. 1960–1980 döneminde ise sosyalist mücadelenin hızlanmasının sosyal politikalar üzerinde önemli etkileri olduğu savunulabilir. Ancak, bu süreçte sendikal mücadelenin sol ayağını oluşturan DİSK'in yönetici kadrolarının bir burjuva partisi olan CHP ile yakınlaşması ve DİSK içerisinde sendikal bürokrasinin oluşmaya başlaması, işçi sınıfının kazanımları önünde önemli birer engel oluşturmuştur.

3.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve Sorunları

1980 yılına gelindiğinde Türkiye'de iktisat politikaları anlamında, aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınacak olan büyük bir dönüşümün yaşandığı görülmektedir. 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleştirilen askeri darbe sonrasında, askeri cunta yönetimi tarafından oluşturulan 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı bir biçimde de olsa, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir sosyal hukuk devleti olduğu vurgusunu içermektedir. Yine 1961 Anayasası'na benzer bir biçimde 60. maddede “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” diyerek sosyal güvenliği bir “hak” olarak tanımlamaktadır (Yılmaz(c), 2006, s. 53–55).

1982 Anayasası'nın kabulünden sonra sosyal güvenlik alanında bir yandan yeni yasaların çıkarıldığı, bir yandan da var olan yasaların değişikliklere uğratıldığı görülmektedir. Çıkarılan yeni yasaların en önemlileri, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu yasası ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Yasası'dır. Yukarıda açıklandığı gibi, 2925 sayılı yasanın uygulanmasından Bağ-Kur sorumlu tutulmuştur (TOBB, 1993, s. 98–99).

Bu noktada, tarihsel analize ara vererek, sosyal güvenlik sisteminin 1980 sonrasındaki yapısından ve bu süreçte ortaya çıkan sorunlarından bahsetmek yerinde olacaktır. Bunun nedeni, aşağıda ele alınacak iki konunun, yani 1980 sonrası iktisat politikalarında yaşanan dönüşümün ve 1990'larla beraber sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümün birbiriyle bütünleşik olmasıdır. Dolayısıyla, aşağıda ele alınacak olan bu iki unsurun hangi zemin üzerinde hareket ettiklerinin ortaya konulması önemlidir. Daha açık bir ifadeyle, neo liberal politikalar ve bunun bir aracı olan sosyal güvenlik dönüşümünün, sosyal güvenlik sistemindeki hangi sorunlar ve yapılar üzerinde hareket ettiğinin belirlenmesi gerekmektedir.

3.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Yapısı

Dönüşüm öncesinde sosyal güvenlik sistemi üç ana kuruluştan oluşmuştur: Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Emekli Sandığı ve Bağ-Kur. Bu kuruluşlar birbirlerinden bağımsız yapılandırılmışlardır. Aralarında organik bir bağ bulunmamıştır. Ayrıca bağlı oldukları bakanlıklar açısından da farklılıklar göstermişlerdir. Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı'na bağlı iken SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermişlerdir (Koç, 2004, s. 161).

1949 yılında kurulan Emekli Sandığı, memurlara sosyal güvenlik hizmeti vermiştir. Bu doğrultuda sandık üyelerine; emekli aylığı, malullük, dul ve yetim aylığı, emeklilik ikramiyesi, ölüm yardımı ve evlilik yardımı gibi hizmetleri sunmuş, bunlara ek olarak, primsiz sistemde bulunan 2022 sayılı yasaya göre aylık ödemelerinde bulunmuştur (Gül, 2006, s. 273–274). Emekli sandığı ayrıca sigortalıların aile fertlerine sağlık hizmeti sunmuştur.

1946 yılında kurulan, son düzenlemeler öncesindeki halini 1965 yılında yürürlüğe giren 506 sayılı yasa ile alan SSK, faaliyette olduğu süre boyunca ülkenin en büyük sosyal güvenlik kuruluşu olmuştur. Kurum, 506 sayılı yasaya göre sigorta kapsamı içine girenler, bunların eş ve çocukları ve bazı durumlarda da sigortalıların bakmakla yükümlü olduğu kimselere analık, iş kazası, maluliyet, hastalık, ölüm ve yaşlılık sigortalarını sağlamaktadır (Koç, 2004, s. 166). SSK'nın sosyal güvenlik hizmeti sunduğu bir başka grup da 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamındaki tarım işçileridir (Alper, 1997, s. 31).

Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur), 1971 yılında kurulmuş ve herhangi bir işverene bir hizmet akdi ile bağlı olmadan kendi hesabına çalışanları sigorta kapsamına almıştır (Gül, 2006, s. 275). Kurum, Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesine katıldığı 2008 yılına kadar dört ana sigorta dalında üyelerine hizmet vermiştir; (1) sağlık sigortası, (2) malullük sigortası, (3) yaşlılık sigortası, (4) ölüm sigortası (Yılmaz, 2006, s. 70). SSK'nın tarım işçilerine sosyal güvenlik hizmeti sağlamasına benzer bir biçimde Bağ-Kur da 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında tarımda çalışan 22 yaşını doldurmuş erkeklerle 22 yaşını doldurmuş aile reisi kadınlara sosyal güvenlik hizmeti sunmuştur (Alper, 1997, s. 32).

Son düzenlemeler öncesinde sosyal güvenlik alanında yer alan bir diğer yapıyı da bazı banka, sigorta şirketleri, borsalar ve odalar tarafından kurulmuş olan sandıklar oluşturmuştur (Gül, 2006, s. 275). Bu sandıklar 506 sayılı yasanın geçici 20. maddesine göre faaliyet

göstermiş, üyelerine bu yasanın sağladığı haklardan az olmamak üzere, hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalıkları, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarını sunmuşlardır (Koç, 2004, s. 169–170).

Diğer yandan, Türkiye’de özel sigortacılığın gelişmemiş olduğu görülmektedir. Özel sigorta şirketlerinin kapsamı, sosyal güvenlik sistemininkiyle karşılaştırıldığında oldukça küçüktür ve bu sistemin bireylere sosyal güvence sağlama açısından yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir (Gül, 2006, s. 275). Özel sigortalar zorunlu tutulmadığı için Türkiye’de bu hizmeti veren kuruluşların Dünya Bankası tarafından belirlenen üç aşamalı yapıda üçüncü aşamayı oluşturan kuruluşlar olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, 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, s. 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 da yaşanan finansman sıkıntıları sonucunda kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği ölçüde yeterli miktarda fon ayrılamamış ve dağıtım yöntemi ile finansman uygulanmaya başlanmıştır (Şakar, 2002, s. 61 – 62).

Sosyal güvenlik sisteminin gelişimi sürecinde ne şekilde ortaya çıktıkları açıklanan bu üç büyük sosyal güvenlik kurumu, faaliyette oldukları süre boyunca, sosyal güvenlik sisteminin prime dayalı ayağını oluşturmuşlardır. Bunun yanında finansmanı primle gerçekleştirilmeyen, vergilerle finanse edilen bazı sosyal hizmetler de bulunmaktadır. Bunlardan 2022 sayılı 65 yaş yasası, 1976 yılında çıkarılmıştır ve 65 yaşını doldurmuş, kimsesiz ve muhtaç Türk vatandaşlarına karşılıksız aylık bağlanmasını içermektedir. Sosyal dayanışma ve yardımlaşmayı teşvik fonu, 1986 yılında 3294 sayılı yasa ile kurulmuştur ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayanlara yöneliktir. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, 1983 yılında 2828 sayılı yasa ile kurulmuştur ve korumaya muhtaç çocuklara, yaşlılara ve kimsesizlere yönelik sosyal güvenlik hizmeti sunmaktadır. Yeşil Kart uygulaması ise 1992 yılında 3816 sayılı yasa ile başlamıştır. Yeşil Kart uygulaması ile herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan muhtaçlara sağlık hizmeti verilmektedir (Yılmaz(b), 2006, s. 79). Prime dayalı olmayan sosyal güvenlik kuruluşları temelde vergi gelirlerinden finanse edilmişlerdir.

Aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacak olan dönüşüm süreci ile beraber ülkenin üç büyük sosyal güvenlik kuruluşu olan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur, 16.05.2006 tarihli 5502

sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında birleştirilmiştir.

3.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları

1980'lerde uygulanmaya başlayan neo liberal politikalar, Türkiye'deki sosyal güvenlik yapısı üzerinde bozucu etkiler doğurmuşlardır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sisteminin yeni koşullara uygun bir biçimde yeniden yapılandırılması ihtiyacı, özellikle 1990'larla birlikte sermaye kesimi tarafından sürekli dile getirilmiştir. Ancak bu yeniden yapılandırma, önceki bölümde ele alınan ülke örneklerine ve Dünya Bankası tarafından önerilen politikalara paralel bir biçimde, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin en düşük düzeye çekilmesine, dolayısıyla piyasanın yarattığı risklerin önlenmesi anlamında sosyal korumanın yerini yine piyasa mekanizması içerisinde işleyen özel sigortaların almasına yöneliktir. İlerleyen bölümde daha ayrıntılı olarak ele alınacak olan bu sürece geçmeden önce, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin barındırdığı sorunlara değinmek yerinde olacaktır.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu sorunlar iki boyutludur. Bunların ilki, sistemin finansmanında yaşanan sorunlarla ilgilidir. İkinci grup sorunlar ise, sosyal güvenlik sistemi tarafından sunulan hizmetlerin kalitesi ile ilgilidir (Özveri, 2003, s. 329). Aşağıda Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı birinci grup sorunlara ilişkin saptamalar sıralanmaktadır. İkinci grubu oluşturan sorunlara ise çalışmanın kapsamını aştığı için girilmemektedir.

3.2.2.1. Demografik Unsurlardan Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının başında, bu kuruluşların kapsadıkları nüfusta 1950'lerden itibaren yaşanan hızlı artış gelmektedir. Bu artışa karşılık prim ödeyerek sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunan nüfusta ise görece bir azalma meydana gelmiştir. Sonuçta sosyal güvenlik kuruluşları finansman sıkıntısı içerisine düşmüşlerdir (Yılmaz, 2006, s. 72). Sosyal güvenlik kuruluşlarının kapsadığı nüfusun yıllar itibariyle değişimini gösteren Tablo-10'a göre, 1960 yılında nüfusun sadece %6'sı sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına girmekteyken bu oran 2000 yılına gelindiğinde %87'ye ve 2005 yılında da %95'e yükselmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin gelişimi sürecinde, sistem içindeki bağımlı nüfus olarak adlandırılan aylık alanların ve sisteme prim ödememekle beraber sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları bireyler olarak sistemden yararlanan bireylerin miktarında önemli bir artış gözlemlenmektedir. Bu durum sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sıkıntısı yaşamalarına neden olmuştur.

Diğer yandan, merkez ülkelere oranla günümüzde çok ciddi bir sorun olmamasına karşılık, nüfusun yaşlanması sorunu da görülmeye başlanmıştır. En azından nüfusun önümüzdeki dönemlerde yaşlanacağı beklenmektedir. Türkiye’de yıllık nüfus artış hızının 2005’teki %1,1 düzeyinden 2015 yılına gelindiğinde %0,6’ya gerileyeceği öngörülmektedir. Doğum sonrası ortalama yaşam beklentisinin de 2005 yılındaki 72,4 düzeyinden 2025 yılında 77’ye yükselmesi beklenmektedir. Nüfus artış hızının da 2040–2050 döneminde 0’a ineceği ve 2050 sonrasında nüfusun azalmaya başlayacağı savunulmaktadır (Kaya, 2005). Nüfusun yaşlanması olgusu, sosyal güvenlik sistemlerinden yararlananlarla bu sistemlere katkı yapanların birbirine oranını olumsuz etkileyerek sistemin finansman sıkıntısı içine girmesine neden olmaktadır.

Demografik yapıdaki bu değişikliklere karşılık, sosyal güvenlik sistemlerinin üyelerine erken emeklilik gibi olanakları sunmaya devam ettikleri görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemindeki son düzenlemeler öncesinde SSK’da erken emekli olma imkânı uzun süre var olmuştur. 1965–1999 döneminde SSK’da erken emekliliği kolaylaştıran çok sayıda düzenleme yapıldığı, yine Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nda da 1980 öncesi dönemde 35 yaşın altında emekli olabilme imkânının sağlandığı görülmektedir (Koç, 2004, s. 230–234).

İşsizlik de sosyal güvenlik sistemleri açısından önemli bir sorundur. Türkiye’de toplam istihdamın nüfus içindeki payı 1994 yılında %52,4 iken 2005 yılına gelindiğinde %45,9’a düşmüştür. Dolayısıyla nüfusun yaklaşık %54’ünün istihdam dışında olduğu görülmektedir (Kaya, 2006). İşsizlik oranı da 1988 yılında %8,4 iken 2005 yılında %10,3’e yükselmiştir (Türkiye İstatistik Kurumu, 2006, s. 156). 1980 sonrasında uygulanan neo liberal politikaların işsizlik oranında ve kayıtdışı istihdam miktarında önemli artışlara yol açtığı bilinmektedir. Bu durum sosyal güvenlik sistemlerinin finansman potansiyelinin tamamının kullanılması önünde önemli bir engeldir.

1990’larla beraber hızla artan özelleştirme uygulamaları da sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman yapısını olumsuz etkilemiştir. KİT’lerin özelleştirilmesi sonucunda, bu kuruluşlarda çalışan işçi sayısında azalma meydana gelmiş ve kalanların da ortalama ücretleri düşüş yaşamıştır. Bu yolla sosyal güvenlik kuruluşları hem prim gelirlerinden kayba uğramış hem de özelleştirilen kuruluşlardan emekli edilen bireylere sosyal yardım zammı ödemesini, (artık özelleştirilmiş bulunan) kurumlardan hiçbir katkı almadan gerçekleştirmeye başlamıştır (Bakan, 1996).

Türkiye’de sosyal güvenlik kuruluşlarının karşılaştıkları bir başka sorun da kayıt dışılıktır. Ekonominin kayıt altında olmayan kesimleri, kayıt altındaki kesimleri açısından bir

dezavantaj yaratmaktadır. Bunun sonucunda emek piyasalarında kayıtdışı istihdamın hacminde bir genişleme yaşanmaktadır. Kayıtdışı istihdam, Emekli Sandığı bir yana bırakılırsa, SSK ve Bağ-Kur'un finansman açıklarında oldukça etkili olmuştur (Öz, 2005, s. 187). Sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkileyen unsurlardan birisi olan kayıtdışı istihdam, iki şekilde görülebilmektedir; (1) çalışanın tamamen kayıtdışı olması, (2) çalışanın almakta olduğu ücretin düşük gösterilmesi yoluyla işverenin daha düşük prim ödemesi.

1989–2006 döneminde toplam istihdam 1,6 kayıtdışı istihdam ise 2 kat artmıştır (Ankara Ticaret Odası, 2007). Kayıtdışı istihdamın yüksek oluşu sosyal güvenlik kuruluşlarına iki açıdan zarar vermektedir; (1) kayıtdışı istihdamda olan nüfusun bir kısmı sosyal güvenlik hizmetlerinden pasif konumda yararlanmaktadır, (2) kayıtdışı istihdamın yüksek oluşu dolayısıyla aktif sigortalı sayısı potansiyelin çok altında kalmaktadır (Yılmaz, 2006, s, 72). Öte yandan, kayıtdışı istihdamın tarım kesimi ile inşaat, tekstil ve bazı hizmet sektörlerinde büyük boyutlara ulaştığı bilinmektedir (Koç, 2004, s. 197).

Tablo 3.1.: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşları Tarafından Kapsanan Nüfus (1000 Kişi)

Sosyal Sigorta Kuruluşları	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2008
Emekli Sandığı (Toplm)	1.599	3.701	6.307	8.586	9.767	9.284	9.313*
1.Aktif Sigortalılar	359	824	1.250	1.560	2.164	2.403	2.445
2.Aylık Alanlar	62	181	495	844	1.298	1.596	1.718
3.Bağımlılar	1.178	2.696	4.562	6.182	6.305	5.285	5.302
4.Aktif Sig./Pasif Sig. (1/2)	5,8	4,6	2,5	1,8	1,7	1,5	1,5
5.Bağımlılık Oranı ((3+2)/1)	3,5	3,5	4	4,5	3,5	2,9	2,8
SSK (Toplam)	-	5.783	10.674	18.977	34.439	41.458	32.601**
1.Aktif Sigortalılar	-	1.313	2.205	3.447	5.283	7.544	9.374
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	-	300	844	293	273
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	74	185	188	193
4.Aylık Alanlar	-	145	636	1.596	3.339	4.308	4.842
5.Bağımlılar	-	4.325	7.833	13.560	24.488	29.123	18.758***
6.Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3/4)	-	9,1	3,5	2,4	1,9	1,9	2,1
7.Bağımlılık Oranı ((5+4)/3+2+1)	-	3,4	3,8	4	4,4	4,2	2,3
Bağ-Kur (Toplam)	-	-	4.683	13.361	15.036	17.319	14.756*
1.Aktif Sigortalılar	-	-	1.100	1.976	2.182	3.354	3.356
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	-	106	255	247	240
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	752	876	1.037	1.092
4.Aylık Alanlar	-	-	138	596	1.277	1.600	1.850
5.Bağımlılar	-	-	3.445	9.940	10.446	11.081	9.716
6.Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3/4)	-	-	8	4,7	2,6	2,9	1,9
7.Bağımlılık Oranı ((5+4)/3+2+1)	-	-	3,3	3,7	3,5	2,7	2,4
Özel Sandıklar (Toplam)	-	85	196	312	323	307	298 ****
1.Aktif Sigortalılar	-	35	78	84	78	74	85
2.Aylık Alanlar	-	-	12	32	74	77	77
3.Bağımlılar	-	50	106	196	174	136	134
4.Aktif Sig./Pasif Sig. (1/2)	-	-	6,5	2,6	1,1	0,97	1,09
5.Bağımlılık Oranı ((3+2)/1)	-	1,4	1,5	2,7	3,1	3,14	2,4
Genel Toplam	1.599	9.569	21.860	41.236	59.265	66.604	56.968
1.Aktif Sigortalılar	359	2.172	4.633	7.058	9.707	13.375	15.260
2.İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	-	406	1.099	542	513
3.Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	826	1.061	1.225	1.285
4.Aylık Alanlar	62	326	1.281	3.068	5.985	7.581	8.487
5.Bağımlılar	1.178	7.971	15.946	29.878	41.413	45.645	33.910
6.Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3/4)	5,8	6,7	3,6	2,7	2	2	2
7.Bağımlılık Oranı ((5+4)/3+2+1)	3,5	3,4	3,7	4	4	3,5	2,4
Genel Nüfus	27.755	35.603	44.737	58.754	68.036	72.844	70.586
Sigortalı Nüfus Oranı	%6	%27	%49	%70	%87	%91	%80
Aktif Sigortalılar/İstihdam				%54	%83	%89	-

Kaynak: (Arabacı, 2007, s. 103) (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2008)

*2008-Nisan, **2008-Mart, ***SSK kapsamındaki nüfus içinde bağımlı olanların sayısı, 2007 yılında yayınlanmasına son verilen SSK istatistikleri ile sonuncusu Nisan 2008’de yayınlanan Sosyal Güvenlik Kurumu istatistiklerinde farklıdır. Örneğin, SSK verilerine göre tablodaki şekliyle 2005 yılında SSK kapsamındaki toplam bağımlı nüfus 29.123 bin kişi iken, Sosyal Güvenlik Kurumu istatistiklerinde aynı sayı 17.735 bin kişi olarak belirtilmiştir, **** 2006 yılı verileri

3.2.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman sıkıntılarının bir diğer kaynağı da finansman yapılarındaki özelliklerdir. Bunların başında sahip oldukları fonların kötü kullanımı gelmektedir. Örneğin, 1971 yılına kadar Emekli Sandığı tarafından toplanan primler yoğunlukla gayri menkullere yatırılarak değerlendirilmiştir. Bu yatırımlardan sağlanan gelirlerin kurumun toplam gelirleri içerisindeki payı 1980–1987 döneminde önceki ve sonraki dönemlere nazaran en yüksek düzeye yükselmiştir. Bu dönemden sonra kurumun gelirlerinin içerisinde yatırım gelirlerinin payı düşerken, prim gelirlerinin payı 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, s. 68–70).

SSK fonları 1970’li yıllar boyunca, adı sonradan Eximbank olarak değiştirilen Devlet Yatırım Bankası aracılığıyla KİT’lere aktarılmıştır. Yine aynı dönemde SSK fonları, faiz oranlarının %100’ün üzerine çıktığı durumlarda bile %30 faizle kamu bankalarında tutulmuştur (Bakan, 1996). SSK fonlarının getirileri, Tablo-15’te görülmektedir. Buna göre, SSK’nın fon getirisi özellikle 1995 sonrasında düşmeye başlamıştır. Bu dönemde SSK fonlarının çok daha yüksek getiri sağlayabilecek alanlara yatırılacağı savunulmaktadır (Aydemir, 2003).

Sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde bulunduğu finansal sorunların bir diğer nedeni de, kurumların karşılık gözetilmeden üstlendirilmiş oldukları ödemelerin baskısıdır. Sosyal güvenlik mekanizması içinde hem sosyal sigortalar hem de sosyal yardımlar yer almaktadır. Normalde prim karşılığı olmadığı için kamu bütçesinden finanse edilmesi gereken sosyal yardımlar, Türkiye’de sosyal güvenlik kuruluşları tarafından karşılanmaktadır. Bu durum da sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman yapılarında bozulmalara yol açmaktadır. Örneğin, 1995 yılında Emekli Sandığı’nın açığı yaklaşık 37 trilyon TL olarak açıklanmıştır. Oysa kurumun gerçek açığı 5 trilyon TL dolayındadır. Kalan miktar ise Hazine adına yapmış olduğu ödemelerin toplamıdır. Buna en çarpıcı örnek, emekli olanların emekli ikramiyelerinin kurumlara Emekli Sandığı tarafından ödenmesidir. Oysa Emekli Sandığı’nın ek bir kaynağa başvurmadan, prim gelirleri ile bu yükü karşılaması oldukça zordur. Dolayısıyla kurum gerçek miktardan çok daha fazla açık veriyor gibi gösterilmiştir. Yine Emekli Sandığı, aktif

olduğu dönemde, kendisine bağlı olan emeklilerin sağlık giderlerini üstlenmiştir. Bununla birlikte, bu harcamalar için de Emekli Sandığı'na ek bir kaynak gösterilmemiştir. Bu durum da Emekli Sandığı'nın finansman yapısını olumsuz etkilemiştir (Bakan, 1996).

Sosyal yardım zammı uygulaması da benzer bir etki yaratmıştır. SSK, karşılığında prim toplamıyor olmasına karşılık Sosyal Yardım Zammı ödemelerini üstlendirilmiştir (Aydemir, 2003) Bu ödemeler, 1977 yılından bu yana gerçekleştirilmektedir⁹¹ ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın ek 24. maddesi tarafından düzenlenmiştir. Bu maddedeki miktar, 4447 sayılı yasa ile güncellenmiş, ancak karşılığında kuruma herhangi bir gelir konulmamıştır. Sadece kamu işletmeleri, sigortalılarının sosyal yardım zammı ödemeleri için kuruma belirli bir ödeme yapmaktadırlar. Sosyal yardım zammı uygulaması, devletin hazinesinden yapması gereken bir geliri açıkça SSK gibi bir sosyal güvenlik kurumunun üzerine yıkmış olduğunu göstermektedir (Özveri, 2003, s. 330).

Sosyal yardım zammı uygulamasının SSK üzerinde ne gibi bir baskıya neden olduğunun daha iyi anlaşılması için dönemin rakamlarına bakmak yararlı olacaktır. 1995 yılında sosyal yardım zammı 4 milyon 690 bin TL'ye yükseltilmiştir. Aynı dönemde kurum, asgari ücretlilerden işveren katılımı dâhil 1,5 milyon TL prim almakta ve bunun karşılığında asgari ücretten emekli olanlara 930 bin TL emekli maaşı vermektedir. Dolayısıyla sosyal yardım uygulaması şu anlama gelmektedir; SSK, hiç prim almadan 5 milyon TL'ye yakın ödemeyi bir yandan yaparken, diğer yandan 930 bin TL ödeme yapmak için 1,5 milyon TL prim almaktadır (Bakan, 1996).

Sonuçta, prime dayalı olarak çalışan sosyal güvenlik kuruluşları, sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerini, kendilerine kayıtlı olanlardan topladıkları primlerden, aldıkları bağışlardan, sahip oldukları mal ve iştiraklerin gelirlerinden finanse etmişlerdir. Bununla beraber bu kuruluşların zaman içerisinde karşı karşıya kaldıkları finansman açıklarının telafisinde konsolide bütçe gelirlerinden yapılan aktarımlara da başvurulmuştur. (Yılmaz, 2006, s. 65).

2000 yılında kurumlara bütçeden yapılan transferlerde bir azalma meydana gelmiştir. Bu azalma, aşağıda daha ayrıntılı ele alınacağı üzere, 4447 sayılı yasanın çıkarılması ile açıklanabilir. Yasanın yürürlüğe konulduğu yıl yasadaki gelir arttırıcı ve gider azaltıcı önlemler işe yaramış, ancak ilerleyen yıllarda kurumların finansman yapısındaki bozulma devam etmiş ve bütçe transferleri hem miktar olarak hem de bütçe harcamalarına ya da

⁹¹ Uygulama başlangıçta emeklilere "yakacak yardımı" adı altında her ay 750 TL avans ödenmesi ile başlamış, daha sonra her ay emeklilerin maaşlarına eklenmiştir (Bakan, 1996)

GSMH'ye oranla artmıştır. 4447 sayılı yasa Emekli Sandığı ile ilgili bir düzenleme içermediği için 2000 yılında bu kuruma yapılan transferlerde bir azalma meydana gelmemiştir (Arabacı, 2007, s. 122).

Sistemin finansal sorunlarının belki de en önemli kaynağı, sosyal güvenlik kuruluşlarına, kendi çalışanları için ödediği primler ve konsolide bütçeden bu kurumların açıklarının kapatılmasında kullanılmak üzere yapılan transferler haricinde devlet katkısının olmayışıdır. Sosyal güvenlik sistemine devlet katkısının olmadığı bir ülkede sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman sıkıntıları yaşaması normaldir. AB ülkelerinde devletin sosyal güvenlik sistemlerine katkısı %14,56 - %77,52 arasında değişmektedir (Koç, 2004, s. 211). Türkiye'de devlet bir yandan yukarıda açıklandığı şekilde bu kuruluşların üzerine prime dayalı olmayan bir takım yükler yüklemekte, diğer yandan da finansmanına katkıda bulunmamaktadır. Diğer yandan, devlet sosyal güvenlik sistemine prim ödeyicisi üçüncü unsur olarak katılmasa bile, sosyal güvenlik sisteminin açıkları yine kamu bütçesi kaynaklarından kapanmaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu finansal sıkıntılara karşılık, devlet bütçesinden yapılan transferlerin “açık” olarak algılanmasının ne kadar doğru olduğu tartışmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin yukarıda ele alınan nedenlere bağlı olarak finansman sıkıntıları yaşamaları normaldir. Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin 1994 yılından itibaren aktüeryal anlamda “açık” vermeye başladığı görülmektedir. 1999 yılına gelindiğinde bu açık, GSMH'nin %3,7'si düzeyine ulaşmıştır (Özsuca, 2003, s. 144). Bu finansman sorunlarının giderilmesi amacıyla sosyal güvenlik sisteminde parametrik bir takım düzenlemeler yapılmaya çalışılmış, bu anlamda emeklilik yaşının arttırılması ve prim oranlarının yükseltilmesi uygulamalarına gidilmiştir.

Türkiye 1980 sonrasında bir yandan uluslararası iş bölümünde ucuz emek sahibi ihracatçı olarak yer almaya çalışırken, diğer yandan aktif sigortalıların aylık alanlara oranındaki düşüşün finansman sistemi üzerindeki etkilerini gidermek amacıyla prim oranlarında artışa gitmiştir. Söz konusu artışın, emek maliyetlerini arttırıcı bir etkide bulunduğu ve böylelikle kayıtdışı istihdamı arttırdığı, prime esas kazancın düşük gösterilmesine yol açtığı savunulabilir (Yılmaz, 2006, s. 67). Üstelik ülkenin ekonomi politikası ihracata dayalı bir büyüme modelini sahiplendiği için, prim oranlarının yüksek olması, işveren kesiminin dilinden düşürmediği maliyet yüksekliliği argümanının sıklıkla prim aflarına varmasına da neden olmuştur. Sonuçta prim oranlarının yükseltilmesi, finansman sıkıntısını azaltmamış, aksine arttırmıştır.

Tablo 3.2., Emekli Sandığı ve SSK'da 1970'lerden günümüze prim oranlarındaki değişimi ortaya koymaktadır. Buna göre dönem başında Emekli Sandığında %22 olan prim oranı dönem sonunda %36'ya yükselmiş, SSK'da ise %21–26 düzeyinde olan prim oranları dönem sonunda %34–40'lara yükselmiştir.

Tablo 3.2.: Emekli Sandığı ve SSK'da 1970 – 2007 Döneminde Uygulanan Prim Oranları

Yıllar	Emekli Sandığı		SSK	
	Memur	Kurum	İşçi	İşveren
1970 – 1972	8	14	9	12 – 17
1973 – 1974	8	14	10	13 – 18
1975 – 1980	8	14	12	16 – 21
1981 – 1986	10	18	14	19,5 – 25
1987 – 1988	11	19	14	19,5 – 25
1989	12 – 13	20	14	19,5 – 25
1990	14	20	14	19,5 – 25
1991 – 2004	15	20	14	19,5 – 25
2005 – 2007	16	20	14	19,5 – 25

Kaynak: (Yılmaz, 2006, s. 67)

Ayrıca primlerin tahsilâtında da büyük sorunlar bulunmaktadır. 1993 yılında her üç işverenden biri SSK'ya olan prim borcunu ödememiştir. Aynı yıl SSK'ya işverenlerin prim borçlarının toplamı 32,5 trilyon TL kadardır. 1998 yılına gelindiğinde bu tutar 143 trilyona ulaşmıştır ki, bu tutar önceki yılların borçlarını birikimli olarak içermemektedir (Aydemir, 2003).

1980 yılından itibaren Bağ-Kur'da prim ödeyenlerin sayısının aylık alanlara oranı sürekli düşmüştür. Bu oran 1980 yılında 7,9 iken, 1995 yılında 2,3'e, 2000 yılında 2,1'e ve 2004 yılında da 1,8'e gerilemiştir (Yılmaz, 2006, s. 70). Bağ-Kur, primlerin herhangi bir kesinti ile değil, sigortalı tarafından elden ödenmesi nedeniyle önemli prim sıkıntıları yaşamıştır. Örneğin sistemin krize girdiği 1995 yılı itibariyle 2 milyon 60 bin Bağ-Kur sigortalısının sadece 111 bin 506'sının, yani %5'inin kuruma borcu olmadığı görülmektedir (Bakan, 1996)

Dahası, prim tahsilâtında yaşanan sorunlar, prim tahsilâtının istenilen düzeye çekilememesi sonucunda prim aflarını gündeme getirmiştir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen çok sayıda düzenleme ile işçi ve işveren primlerine ödeme kolaylıkları getirilmiş, ayrıca "borçlanma" olarak anılan sigorta hizmet afları ile önceden yatırılmayan primlerin belirli koşullarda sonradan yatırılmasına olanak sağlanmıştır.

Sigorta hizmet afları, 2003 yılına kadar SSK ile ilgili olarak 11 kez uygulanmış, bu sayede bireylerin çok uzun süreler sigorta yükümlülüklerini yerine getirmemiş olmalarına karşın, bir hak kaybına uğramadan sigortalı olabilmelerinin önü açılmıştır (Koç, 2004, s.243). Sigorta hizmet afları sayesinde bireylerin borçlandıkları sürelerle ilişkin primlerini asgari ücret üzerinden, üstelik sadece %20'sini ödeyecek şekilde yeniden yapılandırmaları sağlanmıştır. 1992 yılında getirilen bir düzenleme ile de işverenlerin prim borçlarından doğan gecikme zamları ve faizleri tamamen ya da kısmen affedilmiştir (Özveri, 2003, s. 329).

3.3. Sosyal Güvenlik Sisteminde Neo Liberal Dönüşüm

İkinci bölümde ele alından Şili örneğinde askeri darbenin ardından hızla uygulamaya koyulan neo liberal politikaların bir parçası olarak sosyal güvenlik sisteminin tasfiye edildiği, emeklilik hizmetinin de tamamen özel kesime bırakıldığı açıklanmıştır. Türkiye de 12 Eylül 1980 tarihinde bir askeri darbe yaşamış, aşağıda ele alınacağı üzere bu darbe, Şili örneğinde olduğu gibi neo liberal politikalara hızlı bir geçişin miladı olmuştur. Ancak Şili ile Türkiye'yi ayıran en önemli özellik, Şili'de askeri yönetimin 1970'lerin başından 1980'lerin sonlarına kadar gücü elinde bulundurması olmuştur. Türkiye'de ise 1983 yılından itibaren çok partili hayatın kısmen de olsa geri gelmesi sonucunda 1980 öncesinin “popülizminin” ağır bir tempoda da olsa yeniden belirlediği, hatta yine aşağıda ele alınacağı üzere, 1989 ile beraber bu “popülist” politikaların hızlandığı ve işçi sınıfının refahında artışlara yol açtığı görülmektedir.

Bu nedenle 1980 darbesinin ardından sosyal güvenlik sistemi ile ilgili fazla bir düzenleme yapılmamıştır. Bu dönemde sadece, SSK ve Emekli Sandığı'nın prim yapısında bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikler prim yükünün arttırılması ve bu yükün kapitalistlerden (ve Emekli Sandığı örneğinde devletten) işçiye kaydırılması yönündedir. SSK'da 1970'lerde primlerin %58'i işçiden tahsil edilirken, yeni düzenlemelerle bu oran %63'e çıkarılmıştır. Emekli Sandığı'nda ise çalışanların ödedikleri prim oranları (devletin ödediği oran %20'de sabit kalmak kaydıyla) %12'den %14'e çıkarılmıştır. Bu dönemde kayırılan kesim ise Bağ-Kur'lular olmuştur. 1985 yılında çıkarılan 3235 sayılı yasa ile Bağ-Kur'luların, önceki düzenlemelere göre yararlanamadıkları sağlık yardımlarından yararlanmaları sağlanmıştır (Gül, 2006, s. 285–286).

Dolayısıyla, Türkiye'de sosyal güvenlik sistemini neo liberal anlayışa uygun bir biçimde dönüştürebilecek iradenin güçlü bir biçimde ortaya çıkması, 1990'larda “popülizmin” sermaye birikimi üzerindeki olumsuz etkisinin anlaşılması ile olmuştur. Bu dönemle beraber kapitalist devletin meşruiyet fonksiyonu, burjuva sınıfının yüklenemeyeceği maliyetler

doğurmaya başlamış, IMF ve Dünya Bankası destekli politikaların olgunlaşması ile beraber 2000’li yıllara yaklaşıldığında burjuvazinin sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm talebi, “sosyal güvenlik reformu” adı altında gündeme oturmuştur.

Yine burada bir başka noktanın daha altının çizilmesinde yarar bulunmaktadır. “reform” kelimesi, “daha iyi duruma getirmek için yapılan değişiklik, iyileştirme, düzeltme, ıslahat” anlamına gelmektedir (Türk Dil Kurumu, 1988, s. 1218). İkinci bölümde ele alınan gelişmeler, birinci bölümde açıklanan sınıfsal yapı çerçevesinde değerlendirildiğinde, en azından işçi sınıfı açısından sosyal güvenlik sistemlerinin “reforma” uğratıldığına ilişkin bir yargıya varmak olanaksız görülmektedir. Oysa çalışmanın ikinci bölümünde, sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen düzenlemeler “reform” sözcüğü kullanılarak açıklanmıştır. Bunun nedeni, uluslararası literatürde konunun bir “reform süreci” olarak ele alınmasıdır. Ancak bu bölümde ülke örneklerinin ve kapitalist devletin sınıfsal konumunun ışığında, yapılanın bir “reform” olmadığı, aksine bir “neo liberal dönüşüm” olduğu yargısında bulunulmakta ve “dönüşüm” sözcüğü tercih edilmektedir.

3.3.1. 1980 ve Sonrasında Türkiye’nin İktisat Politikalarında Yaşanan Neo Liberal Dönüşümün Temel Dinamikleri

1980 yılı, Türkiye’nin iktisat politikalarında önemli dönüşümlere sahne olmuştur. Bu dönüşümü daha iyi ifade edebilmek için öncelikle cumhuriyet döneminde Türkiye’deki iktisat politikalarının ana yönelişlerinden kısaca söz etmek gerekmektedir. Türkiye iktisat tarihine bakıldığında, iki ana burjuva iktisat akımının sürekli birbirleriyle mücadele içerisinde olduğu ve dönem dönem bu akımların birinin ya da diğerinin baskın konuma geçerek iktisat politikalarını belirlediği görülmektedir. Bu ana akımların ilki, dışa açık, uluslararası entegrasyona ve serbest piyasaya dayalı bir kalkınma stratejisini, diğeri ise ulusal, korumacı ve devlet müdahalesine dayanan farklı bir kalkınma stratejisini benimsemektedir. Cumhuriyetin ilanından 1929 bunalımına kadar dışa açık ve daha liberal bir iktisat politikası izlenirken, 1930’lu yıllardan İkinci Dünya Savaşı’na kadar olan dönemde korumacı – devletçi politikalar uygulanmıştır. Yine İkinci Dünya Savaşı’nın sonlarından 1950’lerin başlarına kadar liberal politikaların ağırlıkta olduğu bir iktisat politikası anlayışı egemen olmuştur. Bununla beraber, 1954 yılında savaş sonrası genişlemeci ekonomik konjonktürünün terse dönmesi ve ihracatta yaşanan sıkıntıların sonucunda, 1960–1980 döneminde planlamaya ve ithal ikameciliğe dayalı bir kalkınma stratejisine başvurulmuştur (Boratav, 2003, 209–211). 1960–1980 döneminde uygulanan bu stratejinin işçi sınıfı ve sosyal politikalar açısından önemli bir takım sonuçları olmuştur.

İthal İkameci Birikim Modeli: Önceden yurt dışından ithal edilmekte olan malların yurt içinde üretilmesini hedefleyen ve buna uygun bir dış ticaret rejimine dayanan ithal ikameci model, merkez ülkelerdeki eski fordist teknolojilerin çevre ülkelere aktarılması ile oluşmuştur. Bu teknolojiler ilk kez KİT’lerde kullanılmış ve daha sonra yaygınlaşmıştır. Sonuçta, fordist üretim tarzının doğasından kaynaklanan nedenlerle, işçi sınıfının olgunlaşmaya başlamasına ve sınıf bilincinin yükselmesine neden olmuştur (Ercan, 2002, s. 64). Diğer yandan ithal ikameci model ekonomiyi artan oranda ithal girdilere bağımlı hale sokmuştur (Altıok, 2002, s. 84–85). Ekonominin geneli açısından bakıldığında ihracatın yeterli oranda arttırılmadığı bir ortamda bu bağımlılık ülkeyi döviz krizine sokmuştur. İthal ikameci birikim modelinin diğer bir önemli özelliği, iç pazara yönelik oluşudur (Boratav, 2003, s. 118). Bu özellik, modelin güçlü bir iç pazara ihtiyaç duyması sonucunu doğurmuştur. İşçi ücretleri, kapitalist açısından bir maliyet unsuru olduğu kadar aynı zamanda bir talep unsuru da olduğu (Sönmez, 1992, s. 16) için, ücret düzeyi ithal ikameci sektörlerde, diğerlerine göre yüksek olmuştur (Ercan, 2002, s. 65)

Planlı Ekonomi: 1960–1980 döneminde planlı ekonomik yapı söz konusudur. Yukarıda ele alındığı şekilde, özel kesim için yol gösterici, kamu kesimi için ise emredici özellikteki beş yıllık kalkınma planları hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. Ekonominin bu planlara bağlı olarak işletilmesi, emek piyasaları üzerinde istikrarlandırıcı etkiler yaratmış ve işçi sınıfını piyasa anarşisinden tam anlamıyla olmasa da görel olarak korumuştur.

Yukarıda açıklandığı üzere çok partili parlamenterist sistemden kaynaklanan “popülist politikalar” ve sosyal güvenlik sistemlerinde bu dönemde yaşanan gelişmeler düşünüldüğünde, işçi sınıfının refahında görel bir düzelmeye yaşandığı görülebilir. Yine benzer bir etki, ağırlıklı olarak 1960’larda başlayan ve 1980’lere yaklaşıldığında giderek güçlenen sosyalist mücadele tarafından oluşturulmuştur. Bismarck dönemi Almanya’ında sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkışı ile benzer bir biçimde, Türkiye’de burjuva sınıfının siyasi temsilcileri, sosyalist mücadelenin işçi sınıfı arasında yaygınlaşmasını önlemek için işçi sınıfına bazı sosyal kazanımları sunmak zorunda kalmışlardır.

Bununla beraber, işçi sınıfının grev hakkı ve yüksek ücret düzeyi gibi kazanımları 1970’lerin sonlarına yaklaşıldığında sermaye kesimini artan oranda rahatsız etmeye başlamıştır (Sönmez, 1992, s. 123). Ayrıca 1960–1980 döneminde uygulanan ithal ikameci birikim modeli, ekonomide yarattığı çelişkiler nedeniyle sermaye birikiminde tıkanmalara yol açmaya başlamıştır. Bu tıkanmaları aşabilmek için, 24 Ocak kararları olarak anılan ve iktisat politikalarında neo liberal bir dönüşümü içeren yeni bir ekonomi programı 1980 yılının

başında uygulamaya koyulmak istenmiştir. Ancak, işçi sınıfının görece olarak güçlü olduğu böyle bir konjonktürde, bu tip bir iktisat politikası değişikliğine gitmek için politik yapının da buna uygun olması gerekmiştir. Oysa dönemin politik yapısı böyle bir güçten uzaktır. Sonuçta, sözü edilen neo liberal iktisat politikalarının bütünlüklü bir biçimde uygulanabilmesinin koşulları, 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri darbe ile oluşturulmuştur (Boratav, 2003, s. 148). 1980 askeri darbesinin ardından gelen ideolojik açılım, 1960'taki darbeden farklı olarak yukarıda bonapartizm olarak açıklanan "sınıflar arası" bir noktada görülmemiş, herhangi bir reformist üsluba ya da göz boyama girişimine girişmemiş, dolaysız olarak ve kesin bir biçimde burjuva sınıfının ekonomik programına hizmet etmiştir (Boratav, 2005, s. 74).

24 Ocak kararları, bir yandan Türkiye burjuvazisinin 1970'lerin sonlarında yaşadığı ekonomik bunalımı aşmasına yardımcı olmuş, diğer yandan Türkiye ekonomisinin küresel piyasalara eklemlenmesini sağlamıştır. 1980 sonrasının iktisat politikaları genel anlamda ele alındığında; üretim, dış ticaret ve mali sermaye birikimi süreçlerinin yeniden yapılandırılması, özelleştirme ve deregülasyonlar yoluyla kamu kesiminin iktisadi işlevlerinin yeniden yapılandırılması ve son olarak da emek piyasalarının ve sosyal politikaların yeniden yapılandırılması gibi dönüşümler gözlenmektedir (Altıok, 2002, s. 78–89).

Şili örneğinde olduğu gibi, Latin Amerika ülkelerinde askeri darbeler ve takip eden iktisat politikası yönelimleri dikkate alınırsa, 24 Ocak kararları ile uygulanmaya çalışılan, 12 Eylül askeri darbesinden sonra hızla uygulamaya konulan bu politikaların Türkiye'ye özgü bir yenilik olmadığı kolayca anlaşılacaktır. Bununla birlikte Latin Amerika'da askeri rejimler tarafından uygulamaya konulan neo liberal politikalar ihracata yönelik büyümeyi sağlamada iç talebi kıstak için ağırlıklı olarak sıkı para ve maliye politikalarını uygularken, Türkiye'de aynı amaca emek karşıtı "gelir" politikalarıyla ulaşılmıştır. Askeri yönetim, öncelikle emek piyasasını doğrudan yöntemlerle baskı altına almıştır. Bu yöntemlerin başında, sendikaların kapatılması, grevlerin yasaklanması, ücretlerin toplu iş sözleşmeleri yerine Yüksek Hakem Kurulu üzerinden yapılması, memur maaşlarında reel gerilemelerin yapılması gibi düzenlemeler gelmektedir (Boratav, 2003, s. 149 – 150). Bu politikalar sonucunda ücretli kesimlerden ücret dışı kesimlere büyük ölçüde kaynak aktarımı gerçekleşmiştir (Altıok, 2002, s. 92).

Bu dönemde reel ücretlerin düzeyinde önemli aşınmalar yaşanmıştır. Reel ücretler 1979'dan 1988'e gelindiğinde toptan eşya fiyatlarına göre %29, tüketici fiyatlarına göre ise %32 oranında gerilemiş, ücretlerin milli gelir içerisindeki payı düşmüştür. Aynı dönemde

sınai üretim %66, emek verimliliği ise %50'ye ulaşan oranda artmıştır. (Boratav, 2003, s. 152–169). Dolayısıyla bu dönemde işçi kesiminin refahında büyük çaplı azalmalar yaşanmıştır.

Darbe sonrasında neo liberal iktisat politika hamlelerinin yapıldığı bir konjonktürün ürünü olan ve 1985–1989 dönemini kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, her ne kadar ekonomi politikalarındaki neo liberal dönüşüm, planların ekonomi politikalarının belirlenmesindeki rolünü azaltmış olsa da, sosyal güvenlik alanı ile ilgili önemli bazı noktalara işaret etmektedir. Planda, aktüeryal dengelerin sağlanabilmesi için sosyal transfer harcamaları şeklindeki ödemelere ve erken emeklilik uygulamalarına son verilmesi hedeflenmektedir (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1984, s. 154). Bu anlamda planın uygulandığı dönemde bir takım düzenlemeler yapılmış, örneğin 506 sayılı yasaya eklenen geçici maddelerle emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesine çalışılmış, ancak bu düzenlemelerin bir kısmı Anayasa Mahkemesi tarafından, bir kısmı ise çıkarılan yasalar yoluyla ortadan kaldırılmış ve eski düzenlemelere dönmüştür.

1989 yılına gelindiğinde sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılmasıyla beraber 1980 sonrasında neo liberal dönüşüm politikaları daha ileri bir aşamaya taşınmıştır. Böylelikle Türkiye ekonomisi artan oranda sermaye hareketlerindeki dalgalanmaların ve finansal karışıklıkların etkisi altına girmiştir. Ayrıca, 1990'larla beraber, askeri yönetim tarafından siyaset yasağı getirilen pek çok birey ve parti siyasete geri dönme olanağı bulmuş, bu gelişmeyle beraber iktidardaki partiler yeniden geniş halk kitlelerinin desteğini almaya yönelik olarak “popülist” politikalara dönüş yapmışlardır. Yine 1989 yılında yaşanan büyük çaplı işçi eylemleri de bu politikaların uygulanmasına yol açan bir diğer gelişme olmuştur. 1989 yılında dönemin iktidar partisi tarafından kamu işçilerine %42'lik bir zam verilmesi bu anlamda değerlendirilebilir. Bu gelişme, özel kesim çalışanlarının da ücret düzeylerine olumlu bir biçimde yansımıştır (Boratav, 2003, s. 172–176). Bununla birlikte, 1990'larda ve 2000'li yılların başında yaşanan ekonomik krizlerin ve bu dönemde uygulanan sendikasılaştırma ve esnek istihdamın yaygınlaştırılması gibi emek karşıtı politikaların sonucunda işçi sınıfının refahında 1990'ların başında yaşanan görece artış geri alınmıştır.

Diğer yandan, neo liberal iktisat politikaları kamu finansmanını da sıkıntıya sokmuş, 1990'larda hızla artan yüksek faizli iç borçlanma olgusu, bir süre sonra maliye politikasının tek amacının borçların döndürülmesi olmasına yol açmıştır. 1999 yılında IMF gözetiminde başlayan faiz dışı fazla uygulaması sonucunda kamu bütçesi yoğun bir baskıyla karşı karşıya kalmıştır. 1980'lerin ortalarından itibaren borçlanma dışındaki kamu gelirlerinin yapısı da

çalışanlar aleyhine bozulmuş, kolay tahsil edilebildikleri için vergi gelirleri içerisinde katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi gibi dolaylı vergi türlerinin ağırlığı arttırılmıştır (Boratav, 2003, s. 178). Bu yolla yüksek gelir gruplarının ve sermaye kesiminin vergi yükü önemli ölçüde düşürülmüş, vergilerin yükü üretimden tüketim alanına kaydırılmıştır. Bu değişiklik, kamu harcamaları politikalarının artan oranda sermaye birikiminin devamına odaklanmasına ve dolayısıyla kamu harcamalarının kısılmasına yol açmıştır. Yine bu dönemde kamu bütçesinden artan oranda borç anapara ve faiz ödemelerine kaynak ayrılması sonucunda eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamaların düzeyinde düşüşler yaşanmıştır. Kamu kaynakları bunun yerine enerji ve haberleşme gibi kritik altyapı yatırımlarına ayrılmış, bu harcamaların finansmanı ise borçlanmalarla karşılanmıştır (Altıok, 2002, s. 97–98).

Türkiye'nin 1980 sonrasında yaşadığı neo liberal dönüşümün yarattığı ekonomik yapı, dış etkilere önceki dönemlerdekinden daha açıktır. Bunun sonucunda 1990'larla beraber Türkiye ekonomisi ciddi ekonomik krizlerle sarsılmaya başlamıştır. Bu krizleri takip eden yapısal düzenlemeler ise her seferinde bunalımdan çıkış için benzer yöntemler içermiştir: Kamu harcamalarının kısılması, ücret düzeyinin düşük tutulması vb. Ancak bu dönemde bir başka politika önermesi daha kriz sonrasında IMF – Dünya Bankası destekli politikalarının içinde yer almaya başlamıştır: Sosyal güvenlik reformu. Örneğin 1994 yılında yaşanan ekonomik krizden sonra açıklanan “5 Nisan Kararları” içerisinde, ekonomide istikrarın sağlanması için sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi hedefi yer almıştır. Benzer bir biçimde 1997 yılında kâr oranlarının düşmeye başlamasına paralel olarak yaşanan bunalım sırasında burjuvazi, emek gücünü denetim altına almaya yönelik politikaların uygulanmasını istemiş, bunların başında da sosyal güvenlik sisteminin reformu gelmiştir (Altıok, 2002, s. 113–116).

1980 sonrası dönemde ortaya çıkan neo liberal dönüşümden en olumsuz etkilenen kesim, kentlerde yaşayan ücretli çalışanlar olmuştur. Bu dönemde özellikle kriz yıllarında kentlerde yaşayan emekçi ailelerin, krizlerin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla geliştirdikleri geçim stratejileri⁹², yeni bir sosyal güvenlik mekanizması olarak görülebilmektedir (Ergüder, 2006, s. 21–23). Diğer yandan 1980 sonrası politikalarının emekçiler üzerinde, kendi içerisinde çelişkili bir süreci ortaya çıkardığı savunulabilir. Bir taraftan ekonominin öncesine kıyasla daha kırılğan hale gelmesi ile birlikte sıklaşan krizler, kitlesel işsizliğin ortaya çıkmasına yol açıp, kayıt dışı istihdamı arttırırken, diğer yandan neo-

⁹² Ev içi üretim, pazara dönük ev içi üretim, ikinci iş olarak kayıtdışı çalışma, cemaat ilişkileri vasıtası ile sağlanan sosyal dayanışma vb (Ergüder, 2006, s. 23).

liberal politikaların ekseninde sürdürülen sosyo-ekonomik dönüşüm, emekçileri daha korumasız bir hale sokmuştur (Özsucu, 2003, s. 135).

Sonuçta, 1980 dönüşümünün ortaya çıkardığı yapıda, ulusal şirketlerin dışarıda daha rekabetçi olmasını sağlamak ve ülkeyi yabancı sermaye girişleri açısından daha çekici hale getirmek amacıyla ekonomi politikalarının yeniden şekillendirilmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynaklarının zayıflamasının gerekliliğini düşündürmeye başlamıştır (Özsucu, 2003, s. 135). Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin en büyük finansman kalemi çalışanların ve işverenlerin ödedikleri primlerdir. Bununla birlikte, 1999 yılı itibariyle çalışan nüfusun sadece yarısı aktif olarak sosyal sigorta kapsamında yer almaktadır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, s. 107). Esnekleştirilen ve kuralsızlaştırılan emek piyasasında yer alan işçi kitlesinin istikrarlı ve güvenceli bir istihdam olanağından yoksun kalması (Ergüder, 2006, s. 22) sonucunda prim tahsilâtında önemli sorunlar yaşanmaya başlamıştır. Diğer yandan gelir dağılımında adaletsizliğin artması da, düşük gelir gruplarının sosyal güvenlik sistemine katkı sunmasının güçlüğü göz önüne alındığında sistemin finansman yapısında bozulmalara yol açmaktadır. Ayrıca sayılan bu unsurlar, kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması ile birleşmiştir.

Son yıllarda sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşüm, son yirmi beş yılda dünya genelinde izlenen değişikliklerle aynı doğrultudadır (Özdemir ve Özdemir, 2006, s. 48). 1990’larda sosyal güvenlik kuruluşlarının açık vermeye başlaması karşısında dönemin iktidarlarının tamamında görülen ortak refleks, bu durumun sürdürülemez olduğunun ortaya konulması ve yavaş yavaş bir dönüşüm sürecinin sinyallerinin verilmesi olmuştur.

3.3.2. 4447 Sayılı Yasa İle Gerçekleştirilen Değişiklikler

Sosyal güvenlik alanında yaşanan sıkıntıların giderilmesi yönünde gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümün başlangıcı 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunudur.⁹³ Daha sonra ikinci adım olarak Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuş ve sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyon görevini üstlenmiştir. Dolayısıyla dönüşüm

⁹³ 4447 sayılı kanunun uzun adı şu biçimdedir; “Sosyal Sigortalar Kanunu, Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile İş Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanunlara Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi, İşsizlik Sigortası Kurulması, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

sürecinin iki aşamalı olduğu anlaşılmaktadır. Birinci aşama 4447 sayılı kanunla gelen düzenlemelerden oluşurken ikinci aşama nihai olarak SSGSS yasa ile somutlaşmıştır.

1990'lı yıllarda Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması gerekliliği toplumun hemen hemen tüm kesimlerince dile getirilmiştir. Bununla birlikte, dönemin iktidarları, sosyal güvenlik sisteminin dönüşümüne ilişkin çalışmaları bu kesimlerin tümünün katılımı ile değil, ağırlıklı olarak IMF ve Dünya Bankası uzmanları ile beraber yürütmüş, sonuçta sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünün ilk aşaması olan 1999 tarihli 4447 sayılı yasa, işçilere rağmen ve onları dışlayarak hazırlanmıştır (Özveri, 2003, s. 330).

Bu yasa ile birlikte, sosyal güvenlik sisteminin temel parametrelerinde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş, kayıtdışı istihdamı önlemeye yönelik düzenlemeler getirilmiş ve işsizlik sigortası sistemi uygulanmaya başlamıştır. 4447 sayılı yasa öncelikle sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırma ve harcamalarını azaltma amacı taşımaktadır (Özsuca, 2003, s. 144). Yasa ile belirli bir geçiş evresi tanımlanmak kaydı ile, halihazırda çalışanlar için emeklilik yaşı kadınlarda 52'ye, erkeklerde 56'ya çıkarılmış, sisteme yasanın yürürlüğe girmesinden sonra dahil olacaklar için bu sınırlar kadınlarda 58, erkeklerde 60'a yükseltilmiş, emeklilik için ödenmesi gereken asgari prim süresi arttırılmış, emekli aylığı bağlama oranları düşürülmüş, emekli aylığının hesaplanmasında referans olarak alınan dönem çalışanın tüm çalışma hayatı olarak belirlenmiş, SSK ve Bağ-Kur emeklileri için maaş artışları TÜFE'ye göre endekslenmiş, prime esas kazancın tavanı ise yükseltilmiştir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, s. 107).

4447 sayılı yasa hem Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik çıkarılan ilk kapsamlı yasa olması hem de "sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünün ilk adımı" olarak anılması (Özdemir ve Özdemir, 2006, s. 48) nedeniyle oldukça önemli bir yasal düzenlemedir. Bununla birlikte yasa kapsamında sadece Bağ-Kur ve SSK alınmış, Emekli Sandığı ile ilgili düzenlemeler yapılmamıştır.

4447 sayılı yasanın getirdiği düzenleme ile, hem SSK hem de Bağ-Kur'lu sigortalılar için prime esas kazançların düzeyinin, her yıl önce Devlet İstatistik Enstitüsü⁹⁴ tarafından belirlenen kentsel yerler tüketici fiyat endeksindeki artış kadar arttırılması, daha sonra da aynı dönem GSYİH sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar arttırılması hükmü getirilmiştir (Özsuca, 2003, s. 145).

⁹⁴ Günümüzdeki adıyla Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)

4447 sayılı yasa ile bir yandan SSK'dan emekli olanların emekli aylıklarının vergilendirilmesini yeniden düzenlemiş, diğer yandan daha önce emekli aylıkları vergilendirilmeyen Bağ-Kur emeklilerinin de emekli aylıklarının vergilendirilmesi hükmünü getirmiştir. Buna göre örneğin SSK'dan emekli olanların çalışmaya devam etmeleri durumunda “sosyal güvenlik destek primi” adı altında ödeyecekleri vergi %24'ten %30'a⁹⁵ yükseltilmiş, Bağ-Kur'dan emekli olanların da çalışmaya devam etmeleri durumunda emekli maaşlarından %10 kesinti yapılmasına karar verilmiştir (Özsuca, 2003, s. 145 – 146). Emekli maaşlarının vergilendirilmesi ya da bazı sigortalılara daha önce uygulanan verginin düzeyinin yükseltilmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinin arttırılmasına yönelik bir düzenlemedir. Diğer yandan uygulama, özellikle daha önce emeklilik gelirinden vergi ödemeyen Bağ-Kur'lular arasında yoğun bir tepki ile karşılanmıştır. Büyük çoğunluğu emekliliğe hak kazandıktan sonra çalışmaya devam eden Bağ-Kur'luların daha önce bu tip bir kesinti ile karşılaşmazken, yeni düzenleme ile %10 gibi bir vergi ödemek zorunda bırakılması, örneğin SSK'luların 4447 öncesi düzenlemeye göre %24 oranında kesinti ödeme zorunluluğu bulunması ile beraber düşünüldüğünde eşitliği arttırıcı bir düzenleme olarak da ele alınabilir.

4447 sayılı yasa ayrıca emeklilik yaşının da kademeli olarak yükseltilmesini içermektedir. Yasa ile hizmet süresi dolunca emekli olabilme olanağı ortadan kaldırılmış, kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşın doldurulması gerekliliği getirilmiştir (Aydemir, 2003). Ancak yasa yürürlüğe girdiğinde çalışmakta olan sigortalıların durumu ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal kararı çıkmıştır. Yine bu doğrultuda, SSK kapsamındaki sigortalıların prim ödeme gün sayısı 5000 günden 7000 güne çıkarılmış, geçiş süreci için 6000 gün uygulanmasına karar verilmiştir. 4447 sayılı yasa ile getirilen bir diğer düzenleme, aylık bağlama oranlarının düşürülmesi, aylıkların son yıllarda yatırılan primlere değil, tüm sigortalılık süresince ödenen primlere göre hesaplanmasıdır. Diğer yandan yasa ile aylıkların bağlanmasında esas alınan %70'lik sınır, %35'e düşürülmüştür (Özsuca, 2003, s. 147). 4447 sayılı yasa ile SSK ve Bağ-Kur'luların gelir ve aylıklarının hesaplanmasında asıl olarak yatırılan primlerin ve bu primlerin getirilerinin göz önüne alınması uzun vadeli sigorta kollarında sosyal güvenliğin yeniden dağıtım fonksiyonunu ortadan kaldırmaktadır (Alper, 2005).

4447 sayılı yasa ile gerçekleştirilen değişiklikler beklenen etkiyi gerçekleştirilememiş, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları izleyen dönemde de artarak sürmüştür. Üstelik 2001

⁹⁵ %7,5'i sigortalı, %22,5'i işveren tarafından ödenmek kaydı ile.

krizinin de araya girmesiyle beraber işsizlik çok büyük boyutlara ulaşmış, kurumların prim tahsilâtı daha da zorlaşmıştır.

Türkiye, 4447 sayılı yasanın çıkarılmasından aylar sonra Dünya Bankası'na vermiş olduğu “Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubunda” sosyal güvenlik ile ilgili planları açıkça ortaya koymaktadır. Buna göre 4447 sayılı yasa, mektubun 15. maddesinde belirtildiği üzere, sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen nihai bir düzenleme değildir. Aksine, daha uzun vadeli 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 arasında koordinasyon ve uyumun sağlanması,
3. Özel emeklilik sistemlerinin yaygınlaştırılması için yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi.

Mektubun 17. maddesi, isteğe bağlı özel emeklilik sisteminin yaygınlaştırılacağına dair bir niyeti ortaya koymaktadır. Önceki bölümlerde ele alındığı üzere isteğe bağlı özel emeklilik sistemi, Dünya Bankası tarafından 1994 yılında hazırlanmış olan raporda öngörülen üç aşamanın sonuncusudur.

2000 yılında DPT tarafından çıkarılan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da sosyal güvenlik sisteminin dönüştürülmesine ilişkin amaçlar sıralanmıştır. Planın “Sosyal Sigorta Sistemleri” başlıklı bölümünde öncelikle sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu durum açıklanmaktadır. Buna göre, yukarıda belirtilen şekilde 1995–1999 döneminde sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengelerinde bozulmalar meydana gelmiş⁹⁶ ve telafi etmek amacıyla sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden transferler gerçekleştirilmiştir⁹⁷ Yine Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, 4447 sayılı yasanın amacı, “... *sosyal güvenlik sistemini aktüeryal dengeleri dikkate alarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak ve mevcut*

⁹⁶ 1995 – 1999 döneminde prim ödeyen aktif sigortalı sayısı %19 artarken pasif sigortalı sayısı %33,6 artmıştır. 1999 yılında prim tahsilat oranı SSK'da %84,5 Bağ-Kur'da ise %56 olmuştur. Yine 1995 – 1999 dönemine ortalama emekli aylıklarının reel değeri Emekli Sandığı'nda %28,4 SSK'da %29,5 ve Bağ-Kur'da %91 artmıştır. Toplam sivil istihdamın yaklaşık yarısı sosyal sigorta programları kapsamındadır.

⁹⁷ 1999 yılında bütçeden sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler; Emekli Sandığı 504 Trilyon TL, SSK 1.105 Trilyon TL, Bağ-Kur 610 Trilyon TL olmak üzere toplam 2.219 Trilyon TL kadardır. Bunun GSMH'nin %2,8'i düzeyinde olduğu belirtilmektedir.

sorunları çözebilmek...” olarak tanımlanmaktadır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, s. 107).

Bununla beraber Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, gerçekleştirilen düzenlemelerin sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını çözebilecek nihai bir dönüşüm olarak tanımlanamayacağı da belirtilmektedir. Örneğin sosyal güvenlik kuruluşları arasında sigorta programları açısından yer alan önemli farklılıklar devam etmektedir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, s. 109).

Dolayısıyla 4447 sayılı yasa ile gerçekleştirilen değişikliklerin, sistemin dönüşüm maliyetleri ve ortaya çıkabilecek toplumsal baskı tarafından sınırlandırıldığı, 4447 sayılı yasanın sosyal güvenlik sisteminin kamu otoriteleri tarafından belirlenmiş “sorunlara” nihai bir çözüm olmadığı anlaşılmaktadır. Zaten Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da, sosyal güvenlik sisteminde planın kapsadığı dönemde (2001–2005) gerçekleştirilmesi amaçlanan değişiklikler ana hatlarıyla tarif edilmektedir. Bunların ilki ve belki de en önemlisi; *“sosyal sigorta risklerini asgari düzeyde karşılayan kamu sigorta programlarının bütün nüfusu kapsayacak şekilde genişletilmesi temel amaçtır.”* maddesidir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, s. 109). Önceki bölümde ülke örneklerinde görülen şekli ile minimum bir kamusal sosyal güvenlik programı, neo liberal dönüşüm çerçevesinde sıklıkla savunulan bir araçtır. Türkiye örneğinde de sosyal güvenlik sisteminde 1980 sonrasında gerçekleştirilen ilk kapsamlı dönüşüm hamlesinin böyle bir ifade ile tanımlanması, kalkınma planında da bu şekilde ifade edilmesi anlamlıdır. Dolayısıyla, Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünün bu ilk aşamasından itibaren, küresel çapta görülen düzenlemelere paralel olarak, sistemin kapsamının nüfus olarak arttırılması – kapsanan risk düzeyi ve sayısı olarak azaltılması yönünde bir niyet açıkça ortaya konulmaktadır.

Planın bu bölümünde 4447 sayılı yasanın ulaşmaya çalıştığı aktüeryal denge (sürdürülebilirlik) hedefinin yeni düzenlemelerle sürdürüleceği anlaşılmaktadır: Kurumlar arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, gelir arttırıcı ve gider azaltıcı önlemler, fonların yönetim esaslarının güncel kurallara göre yeniden düzenlenmesi, prim aflarının engellenmesidir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, s. 109).

Plan, özel emeklilik sistemlerine ilişkin de bir takım hedefler belirlemiştir. Plana göre gönüllülük esasına dayalı, özerk, mali sektör içinde örgütlenen, teşvik sistemleri ile donatılmış bireysel emeklilik sigorta programları uygulamaya konulacaktır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, s. 110). Dolayısıyla, anılan özel emeklilik programları henüz Dünya Bankası’nın 1994 yılındaki raporunda ortaya konulan üç aşamalı sistemin ikinci

aşamasını oluşturan zorunlu özel kesim emeklilik sistemleri değildir. Bunun yerine, kamusal programları tamamlayıcı bir biçimde, Dünya Bankası tarafından üçüncü ayak olarak ortaya konulan isteğe bağlı özel emeklilik sistemlerinin Türkiye’de yaygınlaştırılmasına ve hukuki altyapısının buna paralel bir biçimde oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Planın sosyal güvenlik sistemine ilişkin aktüeryal denge açısından gördüğü en önemli sorun, kayıtdışı istihdamın yüksekliğidir. Planda, toplam işgücü maliyeti içerisinde istihdama yönelik yasal bir takım yükümlülüklerin payının yüksek olmasının kayıtdışı istihdamı arttırdığı, buna bağlı olarak da devletin vergi ve sosyal güvenlik yükümlülükleri anlamında kayba uğradığı belirtilmektedir. (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000, s. 212).

4447 sayılı yasa ile emeklilik yaşı yükseltmek istenmiş, emekli maaşlarının TÜFE’ye endekslenmesi sonucunda da emekli aylıklarının milli gelir artışından pay almasının önü kapanmıştır. Bu koşullarda bireylerin hangi kuruma bağlı olurlarsa olsunlar, sosyal güvenlik sisteminin sağladığı korumaya olan güvenleri azalmıştır. İşte tam bu konjonktürde 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Yasası çıkarılmıştır. Yasanın amacı açıktır; bireyleri özel emeklilik sistemlerine özendirmek, bu sistemde önemli miktarda fon birikmesini ve bu fonların mali piyasalarda değerlendirilmesini sağlamak.

3.3.3. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası (SSGSS) Yasası

4447 sayılı yasanın 1999 yılında çıkarılması, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin neo liberal dönüşümü alanında önemli bir adım olmuştur. Bununla birlikte, 2001 krizi ve sonrasında 2002 yılına kadar IMF ile olan İstikrar Programı’nın askıya alınması sonucunda sosyal güvenlik sistemindeki yeniden yapılanma çalışmaları da kesintiye uğramıştır (Yılmaz(b), 2006, s. 76). Diğer yandan hükümet, sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü konusunda ne TÜSİAD’ın taleplerindeki kadar keskin ne de işçi kesiminin talepleri kadar koruyucu olmuştur.

2003 yılı başlarında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan reform taslağı⁹⁸ ile birlikte sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü yeniden gündeme gelmiştir. Sosyal güvenlik dönüşümünün ikinci aşamasının 2003 yılındaki bu ilk ortaya çıkışında, sağlık ve emeklilik sigortalarının ayrı iki kanunla ele alınmak istendiği görülmektedir.

⁹⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı internet sayfasında “Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı Çerçevesinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın sorumluluğunda Yürütülen Faaliyetler: Sosyal Güvenlik Alanındaki Çalışmalar” başlığı ile duyurulan (Alper, 2005) bu ilk reform taslağı başlıca şu konuları içermiştir; (1) nüfusun tamamını kapsayacak bir sağlık sigortasının oluşturulması, (2) dağıntık haldeki sosyal yardım hizmetlerinin bir araya toplanması, erişilebilirliklerinin artırılması, (3) sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli tüm sigorta kollarının yer aldığı tek bir emeklilik sigortası rejiminin kurulması, (4) bu hizmetleri vatandaşların daha iyi alabilmesine yönelik yeni bir kurumsal yapının oluşturulması (Yılmaz(b), 2006, s. 76).

Ardından, Sosyal Güvenlik Kurumu 2004 Temmuz ayında “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform” adlı bir taslak metin oluşturmuş ve kamuoyu ile paylaşmıştır (Özdemir ve Özdemir, 2006, s. 49). Dönüşüm hamlesinin ilk adımı, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’ni tek bir kurum haline getiren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası⁹⁹ olmuştur. Bu arada, reform taslağı üzerinden yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan 5510 sayılı SSGSS yasa taslağı 31.05.2006 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yasalaşmıştır 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 sürmüş, 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 da değişiklik yapan 5754 sayılı yasa 17.4.2008 tarihinde kabul edilmiştir.

Bu süreçte SSGSS yasa, önemli bir toplumsal muhalefetle karşılaşmıştır. Sendikaların başını çektiği emekçi örgütleri tasarının ortaya çıkışından itibaren çeşitli eylem ve etkinliklerle tasarıyı eleştirmişler, 2008 yılının bahar aylarında ortaya koydukları direniş ile 5510 sayılı yasa da değişiklikler içeren 5754 sayılı yasaya taleplerinin bir kısmını¹⁰⁰ da olsa eklemeyi başaramışlardır. Bununla beraber iktidar, yasanın temsil ettiği anlayışta bir değişiklik yapmamış, İş çevreleri, IMF ve Dünya Bankası’nın talep ettiği genel çerçeve korunmuştur.

5510 sayılı yasa ile tüm sosyal güvenlik kuruluşları tek çatı altında toplanmıştır. Yasanın 4. maddesi kimlerin sigortalı sayılacağını sıralarken aslında önceki sistemin özetini verir gibidir. Buna göre yasanın kısa ve uzun vadeli sigorta kolları uygulaması bakımından bir üçlü sınıflandırma yapılmıştır. Bu maddenin (a) bendi “*Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar*” diyerek eski düzenleme ile 506 sayılı SSK yasa kapsamına girenleri, (b) bendi “*Köy ve mahalle muhtarları, hizmet akdine bağlı olmaksızın*

⁹⁹ 5502 sayılı yasa ile oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu, bünyesinde üç temel birimi barındırmaktadır; (1) Emeklilik Sigortası Genel Müdürlüğü, (2) Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, (3) Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (Arabacı, 2007, s. 101).

¹⁰⁰ SSGSS ile ilgili oluşturulan Emek Platformu, TÜRK-İş, HAK-İŞ, DİSK, KESK, Türkiye Kamu-Sen, Memur-Sen, BASK, Türkiye İşçi Emeklileri Derneğı, Tüm İşçi Emeklileri Derneğı, Tüm Bağ-Kur Emeklileri Derneğı, TMMOB, Türkiye Barolar Birliğı, Türk Tabipleri Birliğı, Türk Diş Hekimleri Birliğı, Türk Eczacıları Birliğı, Türk Veteriner Hekimleri Birliğı ve TÜRMOB’un katılımı ile oluşturulmuş, diğerk demokratik kitle örgütlerinden de büyük destek almıştır. Emek Platformu, yasa ile ilgili olarak 2008 yılının bahar aylarında hükümet ile yapmış olduğı görüşmelerde belirli konularda kazanımlar elde etmiş, ancak yasayı geri çektirememiştir. Bu başlıklar şu şekilde sıralanabilir.

kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan ise; 1) Ticarî kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usûlde gelir vergisi mükellefi olanlar, 2) Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr sicili ile birlikte kanunla kurulan meslek odalarına usûlüne uygun olarak kayıtlı olanlar, 3) Anonim şirketlerin kurucu ortakları ve/veya yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları, 4) Tarımsal faaliyette bulunanlar” diyerek eski düzenleme ile 1479 sayılı Bağ-Kur yasası kapsamına girenleri ve (c) bendi ise *“Kamu idarelerinde; 1) (a) bendine tâbi olmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışıp, ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar, 2) (a) ve (b) bentlerine tâbi olmayanlardan, sözleşmeli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86 ncı maddesi uyarınca açıktan vekil atanalar”* diyerek eski düzenleme ile 5434 sayılı Emekli Sandığı yasası kapsamına girenleri kastetmektedir.

Dolayısıyla yeni düzenlemede yasa tek olsa da işçiler 4-a, serbest çalışanlar 4-b ve kamu emekçileri ise 4-c adını almış olmaktadır. Yasanın ilerleyen bölümlerinde de bu farklı tip çalışan grupları için farklı düzenlemeler gerçekleştirilmiş, yasanın yürürlüğe girmesinden önce çalışmaya başlayanlar için ise eski haklarının kısmen korunması amaçlanmıştır.

SSGSS Yasası ile birlikte sosyal sigortaların yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Önceki düzenlemelerde SSK kapsamındaki sigortalılar için hastalık sigortası prim oranı %11 iken, SSGSS yasası ile beraber bu oran %12,5'e çıkarılmıştır. Yine SSK Kapsamındaki sigortalılar için düşünülürse, uzun vadeli sigorta kolları olan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında işçi için prim oranı sabit kalırken, işveren tarafından ödenen oran %2 aşağı çekilmiştir. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur sigortalıları açısından ise prim oranlarında çok fazla bir değişme olmadığı görülmektedir (Emiroğlu, 2007)

Sosyal güvenlik sistemindeki dönüşümün ilk aşamasını oluşturan 4447 sayılı yasa emeklilik yaşı konusunda yukarıda belirtildiği şekilde, kendinden önceki düzenlemelerden daha ağır koşullar getirmiştir. 5510 sayılı SSGSS yasası ile birlikte emeklilik koşullarının daha da ağırlaştırıldığı görülmektedir. Yasanın ilk ortaya konulduğu şekliyle emeklilik için gereken prim ödeme gün sayısı 9000 olarak belirlenmiştir. Ancak daha sonra toplumsal muhalefetin direnci karşısında yasa koyucu bu süreyi 7200 güne çekmek zorunda kalmıştır. Diğer yandan, emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemelerle ilgili olarak tasarıdan herhangi bir

değişikliğe gidilmediği görülmektedir. Önceki düzenlemelere göre emekli aylığına hak kazanabilmek için;

3. 506 sayılı yasaya göre kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşını doldurmuş, en az 7000 gün prim ödemiş olmak ya da 25 yıl çalışıp en az 4500 gün prim ödemiş olmak,
4. 5434 sayılı yasaya göre kadınlarda 20, erkeklerde 25 hizmet yılını doldurmuş olmak, kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşını doldurmuş olmak,
5. 1479 sayılı yasaya göre kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşını doldurmuş olmak, 25 yıl prim ödemiş olmak yeterli görülmüştür (Emiroğlu(a), 2007).

5510 sayılı yasanın 28. maddesine göre ise, emeklilik yaşı aşağıda verilen tarihlerde emekli olacaklar için aşamalı olarak arttırılmaktadır;

- 1) 1/1/2036 ilâ 31/12/2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61,
- 2) 1/1/2038 ilâ 31/12/2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62,
- 3) 1/1/2040 ilâ 31/12/2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63,
- 4) 1/1/2042 ilâ 31/12/2043 tarihleri arasında kadın için 62, erkek için 64,
- 5) 1/1/2044 ilâ 31/12/2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65,
- 6) 1/1/2046 ilâ 31/12/2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65,
- 7) 1/1/2048 tarihinden itibaren ise kadın ve erkek için 65

Burada önemli bir değişiklik, SSGSS yasının kadınlara yönelik olarak önceki düzenlemelerle sağlanmış olan “erkeklerle göre daha erken emekli olma” hakkını ortadan kaldırmasıdır. Ayrıca emekli aylığına hak kazanma koşullarının eski duruma göre daha zor bir hale getirildiği görülmektedir.

1980 sonrasında ortaya çıkan ve günümüzde giderek emek piyasasında daha yaygın bir biçimde görülmekte olan esnek çalışma, taşeronlaştırma, sendikasızlaştırma ve kayıt dışılık sorunları nedeniyle bireyler emekli aylıklarını hiç alamayabileceklerdir. Diğer yandan yeni düzenleme bir yandan prime esas kazancı arttırırken diğer yandan yaşlılık aylığı bağlama oranlarında bir azalmaya yol açmaktadır. 5510 sayılı yasa ile birlikte aylık bağlama oranları her 360 prim gün sayısı için %2’ye indirilmiş, ancak sonraki düzenlemelerle birlikte, hak kayıplarını telafi etmek amacıyla çalışmakta olanların 3600 güne kadar olan çalışma süreleri için bu oran %3 olarak korunmuştur. Bu düzenleme halen çalışmakta olanlar açısından 7200 günlük aylık bağlama oranını %55’ten %53’e düşürmektedir. Ancak asıl aşınma, yasanın

yürürlüğe girmesinden sonra işe girecekler için ortaya çıkmaktadır. Bu kişiler için toplamda aylık bağlama oranı %40'ta kalmaktadır. Dolayısıyla SSGSS ile emekli aylıklarının genel düzeyinde geleceğe yönelik olarak büyük bir aşınma yaratılmıştır. Ayrıca emekli aylıklarının hesaplanmasında kullanılarak katsayının hesaplanmasında gelişme hızının %100'ü değil, %30'u dikkate alınacaktır. Son olarak emekli aylıklarının yükseltilmesinde yalnızca enflasyon oranındaki artışın dikkate alınması, bir önceki yılın refah artışından pay verilmemesi de karara bağlanmıştır.

Yine 5510 sayılı SSGSS yasası ve bunun bazı hükümlerinde değişiklik yapan 5754 sayılı yasa, “fiili hizmet zammını” da Türk Silahlı Kuvvetleri, Emniyet Teşkilatı ve Milli İstihbarat Teşkilatı çalışanları için sekiz, diğerleri için beş yıla sınırlayarak¹⁰¹ ve bazı sektörlerdeki çalışanlar için bu hakkı ortadan kaldırarak, daha önce Emekli Sandığı Yasası ve SSK Yasası’nda öngörülen düzenlemeleri geriye taşımaktadır.

SSGSS öncesi düzenlemelerde ölüm aylığına hak kazanma koşulu; 506 sayılı yasaya bağlı olanlarda 5 yıl sigortalılık – 900 gün prim ödemiş olmak, 5434 sayılı yasaya bağlı olanlarda 10 yıl sigortalılık, 1479 sayılı yasaya bağlı olanlarda ise 5 yıl prim ödemiş olmak olarak belirlenmiştir. 5510 sayılı yasa ile birlikte ölüm aylığına hak kazanma koşulu 10 yıl hizmet süresi ve 1800 gün prim ödeme süresi şeklinde yeniden düzenlenmiş, ancak son 5754 sayılı yasa ile bu düzenleme eski haline getirilmiştir.

SSGSS ile getirilen bir diğer yenilik ise sağlık sigortası alanındadır. Yeni düzenleme ile sağlık hizmetlerinden yararlanma karşılığında “katılım payı” ödenmesi gerekmektedir. Katılım payı, yasanın 68. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, ayakta tedavilerde katılım payı 2 YTL, ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri ile ayakta tedavide sağlanan ilaçlarda ise %10–20 oranları arasında olmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirlenecektir. Bu sistem aslında iki parçadan oluşmaktadır; (1) Primlerle karşılanan temel bir teminat paketi, (2) katılımlarla karşılanan, bu pakete dâhil olmayan diğer hastalıklar.

SSGSS’ye göre, hangi sağlık hizmetlerinin finanse edileceği, bunların teşhis ve tedavi yöntemlerinin neler olacağı ve tedavi süreleri konusunda Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından oluşturulacak bir komisyon¹⁰² yetkili kılınacaktır. Önceki düzenlemelerde ise sağlık

¹⁰¹ 5510 sayılı yasa, yer altında çalışan işçiler için yıl sınırının uygulanmayacağı hükmünü içermektedir.

¹⁰² Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu: 5510 sayılı yasanın 72. Maddesine göre düzenlenmiştir. 72. Maddenin ilk hali; “63 üncü madde hükümlerine göre sağlanan sağlık hizmetlerinin ve 65 inci madde gereği ödenecek gündelik, yol, yatak ve yemek giderlerinin Kurumca ödenecek bedellerini; sağlık hizmetinin sunulduğu il ve basamak, sağlık hizmetlerinin maliyeti, Devletin doğrudan veya dolaylı olarak sağlamış olduğu sübvansiyonlar, sağlık hizmetinin niteliği itibarıyla hayati öneme sahip olup olmaması, kanıta dayalı tıp uygulamaları, teşhis ve tedavi maliyetini esas alan maliyet-etkililik ölçütleri ve genel sağlık sigortası bütçesi

hizmetleri, tedavi için gerekli donanım için ayakta tedavide katılım payı alınarak, yatarak tedavide ise katılım payı alınmadan sağlanmaktadır (Emiroğlu(b), 2007)

SSGSS uygulamada “norm ve standart birliğini” sağlıyor gibi görünmektedir. Bununla birlikte, yasa ile getirilen düzenlemelerde açıkça görülmektedir ki, bu standart birliği genellikle yasa öncesindeki kurumların uygulamalarından “en az hak” ve “en fazla yük” içerenlerinin seçilip bir araya getirilmesiyle oluşturulmuştur (Emiroğlu, 2007). Diğer yandan yasa bir takım olumlu unsurları da bünyesinde barındırmaktadır. Bunların biri 18 yaş altındaki nüfusun GSS primlerinin devlet tarafından ödenmesi yoluyla sisteme dâhil edilmesidir. İkinci bir olumlu unsur, prim ödemelerinde devletin de belirli oranlarda katkıda bulunacak oluşudur. 5510 sayılı yasa devlet katkısı prime esas kazanç dikkate alınarak, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında %5, genel sağlık sigortasında ise %3 olarak belirlenmiş, 5510 sayılı yasada değişiklik yapan 5754 sayılı yasada ise bu oranlar terkedilerek, devletin kurumun her ay tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin 1/4’ü kadar kuruma katkı yapması esası getirilmiştir. Bu düzenleme sosyal güvenlik sistemine devlet katkısını getirmesi anlamında sınırlı da olsa olumlu bir unsur olarak ele alınabilecektir. Bununla birlikte, devlet katkısının tahakkuka değil tahsilâta bağlanması, kurumun finansman yapısında devlet katkısının olumlu etkisini sınırlayıcı bir unsur olacaktır.

3.4. Sosyal Güvenlik Sistemindeki Dönüşümün Değerlendirilmesi

SSGSS yasasının ilgili maddeleri, Anayasa Mahkemesi tarafından büyük oranda Emekli Sandığı’na bağlı olan çalışanların hak kayıpları gerekçe gösterilerek iptal edilmiştir. Mahkemenin genel değerlendirmesinde, yasa ile getirilen düzenlemenin sosyal hukuk devleti ile bağdaşmadığına yer verilmiş, ancak karar aşamasında mahkeme, aynı hukuksal durumların aynı, farklı hukuksal durumların farklı kurallara tabi tutulabileceği gerekçesinden hareketle, bu durumun Anayasa’nın eşitlik ilkesine aykırı olmayacağını belirterek, yasa maddelerinin

dikkate alınmak suretiyle, her bir sağlık hizmeti için belirlemeye Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu yetkilidir.” İfadesini içermektedir. Buna göre kurulacak olan komisyon; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu’nu temsil eden beş üyeden oluşacaktır. Ancak daha sonra gerçekleştirilen düzenleme ile komisyon üyeleri arasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın temsilcisi de eklenmiş, Sosyal Güvenlik Kurumu’nu temsil edecek kişi sayısı ikiye yükseltilmiştir. Yine aynı düzenleme ile komisyon sadece Sosyal Güvenlik Kurumu’nun ödeyeceği sayılan bedellerin belirlenmesini değil, özel kesim kuruluşlarının alacakları fark ücretlerinin belirlenmesini de üstlenmiştir. Ayrıca yine 72. Madde kurumun komisyonun toplanmasından önce; “Yüksek Öğretim Kurulunun, Türk Tabipleri Birliğinin, Türk Diş Hekimleri Birliğinin, Türk Eczacıları Birliğinin, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliğinin, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunun, en fazla üyeye sahip ilk üç işçi ve kamu çalışanları konfederasyonunun, en fazla üyeye sahip Optisyenlik Derneğinin, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonunun, en fazla üyeye sahip özel sağlık kurum ve kuruluşları dernekleri veya federasyonlarının, en fazla üyeye sahip özel polikliniklerin dernek veya federasyonlarının, en fazla üyeye sahip özel tıbbî malzeme üretici veya ithalatçıları dernekleri veya federasyonlarının, en fazla üyeye sahip tıp uzmanlık derneklerinin ve Komisyonca uygun görülecek diğer kurum ve kuruluşların” görüşlerini alacağını söylemektedir.

iptalini sadece kamu görevlilerinin eski düzenlemelerle ilgili haklarının korunması istemiyle gerçekleştirmiştir (Emiroğlu, 2007).

Oysa SSGSS yasası, Anayasa Mahkemesi'nin belirttiği sorunların çok daha ötesini taşımaktadır. Sosyal güvenlik alanındaki dönüşüm çalışmalarında izlenen genel tablo, bu dönüşümde IMF'nin büyük rolü olduğunu göstermektedir. 2003 yılı başından itibaren yapılan çalışmalarda ve 2005 yılından itibaren IMF ile yapılan niyet mektubu çalışmalarında sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasının istikrar programının ön şartı olduğu açıkça ortaya konulmuştur (Alper, 2005).

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü alanında en büyük atılımı yapan iktidar partisinin (Adalet ve Kalkınma Partisi - AKP) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ile yine bu partiden ayrılarak cumhurbaşkanı olan eski milletvekilinin, 1999 yılında başka bir partinin¹⁰³ milletvekilleri oldukları dönemde sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm girişimlerine şiddetle itiraz ettikleri hatırlandığında (Çelebi, 2008) sistemin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalarının uluslararası kuruluşlarca yapılacak anlaşmaların ön şartı haline getirilmesinin sonuçları daha iyi anlaşılabilir.

3.4.1. Dönüşümün Sosyal Güvenliği Bireysel Güvenliğe Dönüştürmesi

Çevre ülkelerde, toplumsal sınıfların piyasa işleyişine ve ücret mekanizmasına müdahale edemeyeceği yönünde bir anlayış yerleşmektedir. 1980'lerde neo liberalizmin etkisiyle ortaya çıkan yeni sosyal güvenlik anlayışı, piyasanın mekanizmasını kullanarak, emek kitlesinin önemli bir kısmını göz ardı etmekte, kalanını da sınıf bilinci taşımayan, kapitalist sınıfa karşı ancak "bireysel" talepler ileri sürebilen, "bireyler" haline getirmektedir. (Özdemir ve Özdemir, 2006, s. 50)

Gelinen süreçte işçilerin bir sınıf olarak kazandıkları "sosyal güvenlik hakkı", yerini bireysel olarak satın alınabilecek bir "hak" kavramına bırakmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın SSGSS yasasına ilişkin itirazları yanıtlarken, daha iyi hizmet almak isteyen vatandaşın daha fazla para verebilmesini savunması, bunu engellemek istemenin bireysel bir hakkı engellemek olacağı yönündeki sözleri bu anlamda düşünülmelidir (Çelik, 2008).

Bu anlayışa göre, bir biçimde piyasaya entegre olabilmiş bireyler, piyasada kendi güvenliklerini sağlayabilmektedirler. Bunu sağlayamayanlar ise "yoksul" olarak

¹⁰³

adlandırılmaktadır. Bu “yoksullara” yönelik politikalar da genellikle sosyal güvenlik yerine “sosyal koruma”, “yoksullukla mücadele” adını almaktadır. Yoksullukla mücadele de bir “hak” olarak sosyal güvenliğin yerine “hayırseverlik” derecesine indirgenmektedir (Özguçurlu, 2005; aktaran: Özdemir ve Özdemir, 2006, s. 52).

Dolayısıyla Türkiye’de “sosyal güvenlik reformu” adı altında sürdürülen neo liberal dönüşüm, toplumun genelini hedefleyen çok geniş bir “bireycileştirme” operasyonunun parçası olarak düşünülmelidir. Sendikal yapıların da aynı dönemde güçsüzleştirildiği ve kayıt dışılığın emek piyasasında bir rekabet unsurunun sonucu olarak devlet tarafından göz ardı edildiği bu süreç, işçi sınıfı açısından büyük refah kayıplarına yol açacaktır.

3.4.2- Aktüeryal Denge Fetişizmi

Dünyadaki pek çok ülke örneğinde görüldüğü gibi Türkiye’de de sosyal güvenlik sisteminin dönüşümü öncelikli olarak finansal açıdan ele alınmakta, dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu sorunların çözümü, sistemin finansman yapısını sağlamlaştıracağı söylenen düzenlemelerde aranmaktadır. Bu düzenlemeler, sağlık ve emeklilik başta olmak üzere pek çok önemli hizmetin toplumun daha geniş kesimlerine, özellikle de emekçi kesime ne şekilde yaygınlaştırılacağı ile değil, sistemin aktüeryal dengesinin sağlanması ile ilgilenmektedir.

1980 sonrasında hakim burjuva ideolojisi olan neo liberalizm, ekonomik gelişmenin devamı açısından yüksek kamu açıklarını, ne amaçla verilirse verilsin bir risk unsuru olarak algılamaktadır. Bu yargıya göre kamu kesimi özel kesime oranla daha az verimlidir. Öte yandan kamu kesimi açıkları özel kesimce ve özellikle yabancı yatırımcılarca önemli bir risk unsuru olarak algılanmaktadır. 1980 öncesinin kamu müdahaleciliğine dayanan Keynesyen anlayışından oldukça farklı olan bu görüş, ekonomik gelişmenin satın alma-talep gücü yüksek ve sosyal güvenceye sahip çalışanlar yerine yüksek getiriyi amaçlayan ve bu nedenle de öncelikle emek maliyetlerini kısmaya çalışan özellikle yabancı yatırımcılar tarafından sağlanacağını savunmaktadır.

Neo liberal politikaların kamu kesimindeki yansıması, kamunun güçlü bir mali disiplin altında açıklarının ortadan kaldırılması ya da minimize edilmesidir. Her ne sebeple olursa olsun aktüeryal anlamda açık veren sosyal güvenlik kuruluşları da mali disiplinin sağlanması önünde engel olarak görülmektedir. Türkiye’deki dönüşüm süreci de işte bu dinamikler tarafından şekillendirilmektedir.

5510 sayılı SSGSS yasının genel gerekçesinde bu dinamiklere çok açık bir vurgu yapılmaktadır. Gerekçede, mali disiplinin istikrar programlarının çok önemli bir unsuru olduğu belirtildikten sonra, faiz dışı fazla uygulaması sonucunda bir yandan borç stokunda azalmalar meydana geldiği, diğer yandan ülkenin risk priminin düşerek, ekonomiye duyulan güvenin arttığı savunulmaktadır. Artan güven, ekonomik büyümeyi ve istikrarı sağlamada önemli bir etken olarak belirtilmektedir (Çakar, 2006, s. 6–7). Dolayısıyla, sosyal güvenlik kuruluşlarının “açıklarının” kapatılması, mali disiplinin bir unsuru olarak önemli görülmektedir.

Üstelik finansal yapının bozulma nedeni merkez kapitalist ülkelerde temelde “nüfusun yaşlanması” sorunu iken, Türkiye’de böyle bir sorun henüz sosyal güvenlik sistemini tehdit edecek seviyeye gelmemiştir. Buna karşılık Türkiye’de sosyal güvenlik alanındaki yeniden yapılanma süreci de merkez ülkelerdeki sürece paralel ve benzer şekilde gelişmektedir. 5510 sayılı SSGSS yasının genel gerekçesinde, ülkenin şu anda nüfusun yaşlanması gibi bir olguyla karşı karşıya olmadığı, ancak 35 yıl içinde nüfusun artan oranda yaşlanacağı savunulmaktadır (Çakar, 2006, s. 4). Bu durumda merkez ülkelerin gerçekleştirdiklerine paralel bir sosyal güvenlik dönüşümü gelecekteki nüfus yaşlanmasına karşı şimdiden alınan bir ön önlem gibi anlaşılmaktadır.

3.4.3. Devletin Düzenleyici Bir Göreve Hazırlanıyor Oluşu

Türkiye’de 1994–2004 döneminde bütçenin ortalama olarak %43,3’ü faiz ödemelerine ayrılmış durumdadır. Oysa sosyal güvenlik sistemine yapılan transferler bütçenin %10–13’ü düzeyinde kalmıştır (Elbek, 2008, s. 88). Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik uygulamalar, kamunun sosyal güvenlik gibi büyük bir programdan kaçınmaya başladığını, bu tip refah programlarını yük olarak gördüğünü ve kademeli bir biçimde bu alanlara özel kesimin entegre edileceğini göstermektedir.

Kamunun 1980 öncesi dönemden kalma uygulamalarını bir kenara bırakıp, sosyal güvenlik alanında da bir “genel düzenleyici–denetleyici” olmasının planlandığı ortadadır. Sistemin sadece mali dengelerinin sağlanmasını “sorun” olarak gören bir devletin de bu düzenleme-denetleme faaliyetini temelde sağlık ve sosyal güvenlik “hakkını” korumaya yönelik olarak sürdürmeyeceğinin ve bu denetimin zamanla örneğin bankacılık alanındaki regülasyonlarda olduğu gibi, özel kesimin faaliyetlerinin piyasa koşullarında sağlıklı olarak sürdürülmesine odaklanacağını anlaşılmaması zor değildir. Her ne kadar 5510 sayılı yasayla sosyal güvenliğe devletin de katkıda bulunması sağlanmışsa da, bu katkının, gelecekteki

düzenlemelerden önce sistemin genel finansman yapısını sağlamlaştırmaya yönelik olduğu, sosyal devlet anlayışını ileri taşıyacak bir anlayıştan kaynaklanmadığı görülmektedir.

3.5. Geleceğe Yönelik Bazı Çıkarımlar

Sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen dönüşüm, sistemin sorunlarının gerçek doğasına inmemektedir. Bunun yerine işçilerin katılımları arttırılmaya, sistemden elde ettikleri getirilerin düzeyi düşürülmeye çalışılmaktadır. Oysa örneğin kayıt dışılık sorunu, sosyal güvenlik sistemi açısından önemli bir sorundur. Bütçeden sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin 26 milyar YTL, kaçak ve eksik beyana dayalı istihdamın yarattığı kaybın ise 116 milyar YTL (Sönmez, 2008) olduğu düşünüldüğünde, kayıtdışı kesimin kayıt altına alınması sonucunda sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman yapılarındaki sorunların çözümlenebileceği ortadadır.

3.5.1. Özel Emeklilik Sistemlerinin Yaygınlaştırılması

Emeklilik fonlarının özel şirketler aracılığıyla yönetilmesinin, riskli alanlarda yatırım yapılmasının ve bu fonlar aracılığı ile özel kesime kaynak aktarılmasının sakıncaları önceki bölümde ele alınmıştır. Burada Türkiye örneğine ilişkin bir takım ek saptamalar yapmak yerinde olacaktır. Özel emeklilik sisteminin yaygınlaşması, Türkiye gibi dış şoklara görece daha dayanıksız olan bir ülkede emeklilik fonlarının kumara yatırılması ile eş anlamlıdır.

Bununla birlikte, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması sonrasında bu alanda kamu faaliyetinin sınırlandırılması, emeklilik ve sağlık alanlarına özel kesimin artan katkısının bekleniyor olması gibi faktörler, Türkiye'nin kamusal sosyal güvenlik sistemini minimum bir şekle sokarak, özel emeklilik ve sağlık sigortalarını zamanla Dünya Bankası'nın öngördüğü şekilde zorunlu hale getirmek istediğinin göstergesidir.

Bireysel emeklilik sisteminin, Dünya Bankası tarafından ortaya konulan üç aşamalı modele geçişte önemli bir adım olduğu ortadadır. Aynı zamanda bu sistemin getirilişi, sosyal güvenliğin tasfiye edildiği bir süreçte emekli aylıklarının yavaş yavaş erozyona uğraması karşısında karşılaşılabilecek olan muhalefetin gücünü azaltmaktadır. Çünkü asgari emeklilik gelirini özel emeklilik sistemlerinden sağlayacakları ek imkânlarla destekleme gücü olan bireyler, sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesinden bu güce sahip olmayan bireyler kadar etkilenmeyeceklerdir (Özdemir ve Özdemir, 2006, s. 49)

3.5.2. Dönüşümün Sürmesi

Türkiye’de sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşüm, önceki bölümde ele alınan, neredeyse tüm dünyayı etkisi altına alan dönüşümden bağımsız değildir. Bilindiği üzere teorik altyapısı 1994 Dünya Bankası Raporu ile oluşturulmuş ve ardından neo liberaller tarafından şiddetle savunulmuş olan üç aşamalı sisteme yönelik geçiş çalışmaları, dönüşüm maliyetlerinin ve toplumsal muhalefetin elverdiği ölçüde çoğu ülkede sürmektedir. Yine önceki bölümde ele alındığı üzere bazı ülkeler çok daha radikal dönüşümler yapabilecek olanaklara sahipken, bazıları sistemin bir takım parametrelerinde yeniden düzenlemeler yapmakla yetinmektedirler.

Türkiye günümüzde sosyal güvenlik alanında önemli bir dönüşüm geçirmektedir. 1990’lardan bu yana ülke gündeminde yer işgal eden sosyal güvenlik dönüşümünün son halkası 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası’nın son değişikliklerle birlikte yürürlüğe girmesiyle tamamlanmıştır. Dönüşümün hazırlık sürecinde yine yukarıda tartışıldığı üzere IMF ve Dünya Bankası’nın yoğun çaba harcadığı bilinmektedir. Bununla birlikte, reform adı altında gerçekleştirilen düzenlemelerin tam anlamıyla Dünya Bankası tarafından çerçevesi çizilen formatta olmadığı da görülmektedir. Bunun yerine, var olan kurumların birleştirilmesine ve finansman yapılarının mali disiplin amacı ile uyumlu hale getirilmesine çalışılmış, paradigmatik bir dönüşüm yerine sistemin bazı parametrelerinin değiştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bununla birlikte, yapılan düzenlemeler temel felsefe olarak Dünya Bankası sistemini referans almakta, kamusal sosyal güvenlik sistemini uzun dönemde asgari düzeyde gelir garantisi sağlayacak olan kurumlar olarak tasarlamaktadır (Alper, 2005).

Türkiye’nin de diğer pek çok ülkede olduğu gibi daha büyük çaplı, emeklilik ve sağlık gibi hizmetleri daha yüksek oranda metalaştıran, özel kesime bu hizmetlerin sunumunda daha fazla yer ve teşvik veren bir sosyal güvenlik düzenlemesine gitmemesinin temelde iki nedeni bulunmaktadır. Öncelikle sosyal güvenlik sisteminin bu tip bir dönüşüm geçirebilmesi için, finansman yapısının çok güçlü olması gerekmektedir. Özellikle emeklilik hizmetinin bir anda özel kesimin ağırlıkta olduğu bir yapıya bırakılması, sistem açısından çok büyük maliyetler getirecektir. Dolayısıyla diğer ülke örneklerinin önemli bir kısmıyla paralel olarak Türkiye de sistemini bu ilk aşamada “sürdürülebilir” kılmakla yetinmek zorunda kalmıştır. Aktüeryal dengeleri korunan, elinde önemli fonlar bulunan ya da önemli miktarda fon elde etme potansiyeli olan bir sistemin er ya da geç özel kesimin artan ilgisi kalacağı ve bir süre sonra emeklilik ve sağlık sistemlerinin özel kesimin ağırlıklı rol üstlendiği bir yapıya bırakılmak isteneceği açıktır.

Türkiye'yi böyle bir dönüşüme gitme konusunda engelleyen ikinci unsur ise toplumsal muhalefetin gücüdür. Sistemin paradigmatik anlamda dönüşümü bir yana, SSGSS yasası hakkındaki tartışmaların yoğunlaştığı 2008 baharında sendikaların başını çektiği dönüşüm karşıtı hareket, hükümetin SSGSS yasası üzerinde geri adım atmasını sağlayabilecek boyutlara ilerlemiştir.

Sistemin işleyişine ilişkin tüm değişkenler göz önüne alındığında, sosyal güvenlik sisteminin geleceği iki farklı uçtan birinde ya da bunların arasında olacaktır; (1) birinci aşama olarak düşünülen ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlı olarak işleyen sisteme ilişkin beklentiler, alternatifi olabilecek bir özel kesim yapısının yokluğunda artabilir, bu durumda sosyal güvenlik tekrar finansman güçlükleri ile karşılaşabilir, klasik anlamda sigortacılık ilkelerinden sapılabilir (Alper, 2005), (2) sistem öngörülen şekilde işleyerek, orta vadede Dünya Bankası tarafından öngörülen üçlü yapıya evrilebilecek bir yapıya kavuşabilir. Her iki durumda da sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünün sürmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu yolların hangisinin izleneceği bir yanda siyasi iktidarın mali istikrar hedefinden ne denli taviz vereceğine, diğer yanda ise toplumsal muhalefetin yeni bir dönüşüm karşısında hangi tepkileri hangi şiddette verebileceğine bağlıdır.

SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemleri 1990'lerden bu yana önemli bir dönüşüm yaşamaktadır. Özellikle AB ülkeleri, Latin Amerika ve Eski Doğu Bloğu ülkelerinde gözlenen bu dönüşüm, ister paradigmatik ister parametrik düzenlemeleri içersin, sonuçta kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin en düşük düzeye indirilmesini ve özel kesimin emeklilik başta olmak üzere tüm koruma mekanizmalarındaki rolünün arttırılmasını içermektedir.

Benzer bir dönüşüm Türkiye'de de yaşanmaktadır. Temel olarak 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile başlayan dönüşüm, 2001 krizi ile kesintiye uğramış, 2004 yılında yeniden başlayan çalışmalar sonucunda hazırlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası yasası Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ve ardından gelen yoğun tartışmalardan sonra 2008 Nisan ayında 5754 sayılı yasanın yaptığı değişikliklerle beraber kabul edilmiştir. Türkiye'de sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşümün, parametrik bir dönüşüm olduğu açıkça ortadadır. Sonuçta Dünya Bankası tarafından önerilen 3 aşamalı yapı henüz oluşturulmamıştır ve özel kesimin bu alandaki rolü marjinal düzeydedir.

Bununla birlikte Türkiye'deki sürecin incelenmesi, ilerde sosyal güvenlik alanında Dünya Bankası tarafından öngörülen şekilde yeni düzenlemelerin yapılabileceğini ortaya koymaktadır. Son düzenlemelerle sosyal güvenlik sistemi tek çatı altında toplanmış, aktüeryal dengelerin gözetilmesine yönelik yeni tedbirler alınmış ve böylelikle maliyetlerde bir azaltma yapılabilmesi amaçlanmıştır. Türkiye'de sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen son düzenlemeler ışığında şu sonuca ulaşmak mümkündür; sosyal güvenlik sistemi 1990'lardaki şekli ile Dünya Bankası tarafından önerilen üçlü yapıya uyum sağlayabilecek bir durumda değildir. Dönüşüm bir yandan kamu bütçesini zorlayacak büyük maliyetler içerirken diğer yandan, oluşacak büyük hak kayıpları güçlü bir toplumsal muhalefetle karşılaşacaktır. Dolayısıyla 1999 yılından bu yana gerçekleştirilen düzenlemelerle yapılan aslında sosyal güvenlik sistemini özel kesimin faaliyet yürütebileceği bir şekilde yeniden yapılandırmaktır. Bundan sonra, kamu tarafından sunulan sosyal güvenlik hizmetlerinin genel düzeyi aşamalı olarak düşürülecek ve özel kesime hareket alanı açılacaktır. Diğer yandan uluslararası rekabette avantaj sağlanması açısından prim yükleri artan oranda işçilere kaydırılacaktır.

Sosyal güvenlik olgusu, işçi sınıfının kapitalist sistemin işleyişinden kaynaklanan bir takım sorunlarını hafifletme, bunu yaparken oluşacak maliyetleri ise sosyalleştirme amacı taşıyan bir sistemler bütünüdür. İkinci Dünya Savaşı sonrasında merkezde refah devleti anlayışı, çevrede ise bunun bir yansıması olan kalkınmacı devlet modeli, 1980'lere kadar işçi sınıfına bu anlamda önemli sayılabilecek kazanımlar sunmuştur. Ancak 1970'lerle beraber

kapitalizmin yeni bir küresel bunalıma sürüklenmesi sonucunda sermaye birikimine esas olan yeni sistem neo liberal politikalarla şekillendirilmiştir. Neo liberalizm, özellikle çevre ülkelerde işçi sınıfına daha düşük reel ücret düzeyleri ve daha az sosyal koruma getirmiştir. Merkez ülkelerdeki işçi sınıfı açısından kayıplar başta çevredeki kadar yüksek olmasa da, günümüzde AB ülkeleri başta olmak üzere sosyal hakların yavaş ama sürekli bir biçimde aşındırıldığı bir gerçektir. Üstelik işçi sınıfının neo liberalizm koşullarında yaşadığı kayıplar, bu yeni dünya düzeninin eskiye oranla daha büyük bir piyasa anarşisi içermesi nedeniyle katlanmıştır. Yani bir yandan haklar azalmakta, diğer yandan riskler çoğalmaktadır. İşte tam böyle bir süreçte sosyal güvenlik sistemlerinin neo liberal anlayışa uygun olarak dönüştürülmesi, işçi sınıfını piyasa tarafından oluşturulacak risklerin giderilebileceği bir mekanizmadan yoksun bırakacak, bu mekanizmayı piyasa güçlerinin emrine sunacaktır.

Ancak toplumsal gelişme sürecini geriye doğru işletmek mümkün değildir. Refah devleti dönemi, küresel kapitalizmin 1929 bunalımından çıkış sonrasında yüksek kâr oranları eşliğinde sürdürdüğü bir dönemdir. Sermaye birikiminin içsel çelişkileri küresel kapitalizmi 1970’lerde yeniden krize sürüklediğinde işçi sınıfına sağlanmış olan hakların sürdürülmesi olanaksız bir hale gelmiştir. 1980’ler burjuvazinin tüm hegemonik gücünü neo liberal politikaların alternatifinin olmadığı argümanını dünyaya kabul ettirmeye çalışması ile geçmiştir. Aslında burjuvazinin bu argümanı yanlış da değildir. Bunalımın yarattığı koşullarda kapitalist sistemin devamının tek koşulu, neo liberal politikaların öngördüğü şekilde işçi sınıfının bir önceki dönem elde ettiği kazanımların ortadan kaldırılması, yine bir önceki dönem kamu kesimi tarafından sağlanan hizmetlerin hızla metalaştırılması ve kâr oranlarındaki düşüşe engel olacak şekilde özel kesimin buradaki yerini almasıdır.

İşte bu noktada, devletin sınıfsal konumu önem kazanmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde ele alındığı şekliyle kapitalist devlet, kendinden önceki tüm devlet yapılarında olan ortak bir özelliği taşımaktadır; mülk sahibi sınıfın aracı olma. Bu özelliğinden dolayı devletin sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasındaki rolü açıktır. Bu sistemler işçi sınıfının değil, burjuva sınıfının ihtiyaçları doğrultusunda yeniden düzenlenmektedir. İkinci bölümün başında ana hatları sunulan sosyal güvenlik teorilerinin göremediği nokta da budur. Dönüştürülen olgunun niteliği tam olarak ortaya konulmadığında dönüşümün temel dinamiklerinin doğru bir biçimde ortaya koyulabilmesi için hiçbir neden yoktur. Dolayısıyla burjuva iktisadında sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşümü, nüfusun yaşlanması, kamu kesiminin bu sistemleri etkin olmayan şekillerde yürütmesi gibi nedenlerden kaynaklanan basit bir teknik yeniden yapılanma şeklinde ele alınmaktadır. Bu anlayış, “kamusal olanın kötü olduğu” gibi bir ön kabulden yola çıkarak, kamu kesimine yoksullukla mücadele ile

sınırlı bir rol biçmektedir. Bu da, yoksulluk sınırı olarak adlandırılan bir düzeyin altında gelir sahibi olan bireylerin transferler yoluyla emek piyasasında var olabilmelerinin sağlanması olarak belirlenmektedir.

Oysa, neo liberalizmin yarattığı kuralsızlık koşullarında en azından kısa dönemde var olan kamusal sosyal güvenlik mekanizmalarının korunması gerekmektedir. İşçi sınıfı tarafından bu yönde oluşturulacak toplumsal baskı yeterli düzeye ulaştığında, sadece sosyal güvenlik alanında değil, kapitalist devletin iktisadi fonksiyonlarının genişletilmek zorunda kalınması anlamında da bir paradigma değişikliği yaşanabilecektir. Bu paradigma değişikliğinin öncelikle kamu gelirlerinin adaletsiz yapısını ortadan kaldırması ve kamu harcamaları üzerindeki kısıtları azaltması gerekmektedir. Neo liberal politikalarla kamu gelir ve harcamalarının yeniden yapılandırılması, toplumsal adaletsizliklerin derinleştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu süreçte vergi rekabeti ve uluslararası rekabetin belirleyiciliği gibi nedenlerle vergi yükleri artan oranda çalışanların üzerinde kalmaktadır. Dolaysız vergilerin vergi gelirleri içerisindeki payı azaltılmakta, bunun yerine dolaylı vergilere ağırlık verilmekte, ayrıca sermaye, sağlanan vergi bağışıklıkları nedeniyle potansiyelinin çok daha altında vergilendirilmektedir. Diğer yandan kamu harcamaları da artan oranda sermayenin karlılığını arttıracak altyapı yatırımlarına ve bunların finansmanında kullanılan borçlanmaların anapara ve faiz ödemelerine yönelmektedir.

Dolayısıyla, işçi sınıfının baskısı sonucunda oluşacak ve kapitalist devletin iktisadi fonksiyonlarında neo liberal anlayışın tersi bir dönüşüme yol açacak türde bir paradigma değişimi, sosyal güvenlik sistemlerindeki düzenlemeleri yeniden işçi sınıfının çıkarlarına yönelik bir hale getirebilecektir.

KAYNAKÇA

- Afxentiou, P.C., “Convergence, the Maastricht Criteria and Their Benefits”, **The Brown Journal of World Affairs**, cilt 7, sayı 1, 2000, s. 245 – 254.
- Akyıldız, H., “Dünyada Soysal Güvenlikte Alternatif Reform Arayışları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 14, sayı 2, 1999, s. 197 – 214.
- Alesina, A.; Perotti, R., “The Welfare State and Competitiveness”, **NBER Working Paper no: 4810**, 1994.
- Alper, Y., “Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform: Temel Esaslar ve Tartışmalar”, **İşveren**, Kasım 2005 http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1283&id=70 (erişim tarihi: 04.01.2008).
- Alper, Y., **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, 1997.
- Altıok, M., “Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz”, **Praksis**, sayı 5, 2002, s. 77 – 130.
- Ankara Ticaret Odası: **Kayıtdışı İstihdam Raporu**, 2007 <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1370&l=1> (Erişim Tarihi: 25.01.2008).
- 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.
- Arıcı, K., “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Yönünden Anayasaya Aykırılığı Sorunu”, **TİSK Akademi**, Cilt 2, sayı 3, 2007, s. 6 – 25.
- Arın, T., “Refah Devleti Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu”, **Neo Liberalizmin Tahribatı: Türkiye’de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet (der. Balkan N., Savran, S.)**, Metis Yayınları, 2004, s. 68 – 93.
- Arın, T., “Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”, **9. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Silifke, 1993, s. 57 – 74.

- Aydemir, F., **Küreselleşme: Sosyal Devlete Elveda mı?**, Basın-İş Sendikası 16. Genel Kurulu için hazırlanan rapor, 2003 http://www.basin-is.org/gen_kurul_2003/2003GK_sosyal_devlet.htm (Erişim tarihi: 01.02.2008).
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, **2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler**, Ankara, 2005.
- Bağ-Kur İstatistikleri <http://www.bagkur.gov.tr/finansman/zaman.html> (erişim tarihi 25.04.2008).
- Bakan, Y., "Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Kriz", **Ekonom**, sayı 1, 1996 http://www.emd.org.tr/ekonom/eko1_dos.htm (erişim tarihi: 04.02.2006).
- 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.
- Barry, N., "Conservative Thought and the Welfare State", **Political Studies**, cilt 45, sayı 2, 1997, s. 331 – 345.
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1984.
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1963.
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2006.
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1979.
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1967.
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2000.
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1973.
- Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Türkiye Ekonomik Reform Kredisi Kalkınma Politikası Mektubu**, 10 Mart 2000.

Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Yeni Stand By Düzenlemesine İlişkin 26 Nisan 2005 Tarihli Niyet Mektubu.**

Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, **İstatistik Göstergeler 1923 – 2005**, Ankara, 2006.

BBC, **Enron Scandal at a Glance**, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/1780075.stm> (erişim tarihi: 24.06.2008).

Blake, D., “Contracting Out of the State Pension System: The British Experience of Carrots and Sticks”, **Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform** (der. Rein M.; Schmahl, W.), Edward Elgar, Cheltenham, 2004.

Boratav, K., **1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm**, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

Boratav, K., **Türkiye İktisat Tarihi: 1908 – 2002**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.

Browning, E. K., "Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democratic Society: A Comment" **Economic Inquiry**, cilt 16, Eylül 1975, s. 373-388.

Childe, G.V., **What Happened in History?**, Pelican Books, 1942.

Clasen, J., **Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared**, Oxford University Press, New York, 2007.

Conde-Ruiz, J. I.; Profeta, P., “What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?”, **The Pensions Institute Discussion Paper**, no: PI-0316, Londra, 2003.

Çakar, M., **Genel Gerekçeleriyle Yeni Sosyal Güvenlik Kanunları**, Der Yayınları, İstanbul, 2006.

Çelebi, S., NTV Televizyonu “Neden” Programında Yaptığı Konuşma, tarih: 11.03.2008.

Çelik, A., **AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı**, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2006.

Çelik, F., NTV Televizyonu “Neden” Programında Yaptığı Konuşma, tarih: 11.03.2008.

Çubuk, A., **Sosyal Politika**, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara, 1979.

- Da Silva, C. M. P.; Paralta, S. S. V., “Social Security Reserve Funds: The Portuguese Experience”, **EURISCO Working Papers**, Kasım 2005.
- Darnaut, N., “Reform of the Social Security System in France: Challenges and Prospects”, **The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms** (der. Buti M., Franco D., Pench, L. R.), Edward Elgar, Massachusetts, 2001, s. 229 – 292.
- Demange, G., “Free Choice of Unfunded Systems: A First Assessment” **CESIFO Working Papers**, No 1398, 2005.
- Elbek, O., “Türkiye’de Sağlık Harcamaları ve Genel Sağlık Sigortası: Efsaneler ve Gerçekler”, **Birikim**, sayı 228, 2008, s. 83 – 91.
- Emiroğlu, C., “SSGSS’de Sosyal Güvenlik Hakkı – 1”, **Evrensel Gazetesi**, 05.12.2007.
- Emiroğlu, C., “SSGSS’de Sosyal Güvenlik Hakkı – 7”, **Evrensel Gazetesi**, 11.12.2007(a)
- Emiroğlu, C., “SSGSS’de Sosyal Güvenlik Hakkı – 8”, **Evrensel Gazetesi**, 12.12.2007(b)
- Ercan, F., “Çelişkili Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi (1)”, **Praksis**, sayı 5, 2002, s. 25 – 75.
- Ercan, F., “Neo Liberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşma Sürecine Geçiş: Hukuk-Toplum İlişkileri Çerçevesinde Türkiye’de Yapısal Reformlar 2”, **İktisat Dergisi**, Mayıs 2003, s. 12 – 31.m
- Ercan, F.; Savran, S. “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).
- Ergin, H., “İptalle Gelen Sorun: Reformdan Geriye Ne Kaldı? Anayasa Mahkemesi’nin 15.12.2006 Tarihli Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, **TİSK Akademi**, Cilt 2, sayı 3, 2007, s. 26 – 65.
- Ergüder, B., “Güvencesizlerin Sosyal Güvenliği: Enformel İlişki Ağları ve Pasif Güvenlik Mekanizması”, **İktisat Dergisi**, sayı 479 – 480, 2006, s. 19 – 25.
- Esping-Andersen, G., “Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilemleri”, **Sosyal Politika Yazıları** (der. Buğra, A., Keyder, Ç.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2006(a), s. 53 – 100.

- Esping-Andersen, G., “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, **Sosyal Politika Yazıları (der. Buğra, A., Keyder, Ç.)**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 33 – 52.
- Esping-Andersen, G., “Towards the Good Society, Once Again?”, **Why We Need A Welfare State** (der. Esping-Andersen, G.; Gallie, D.; Myles, J.), Oxford University Press, New York, 2003, s. 1 – 25.
- Faulkner, N., “Gordon Childe and Marxist Archaeology”, **International Socialism**, sayı 116, 2007, <http://www.isj.org.uk/index.php4?id=367&issue=116>, (erişim tarihi: 20.04.2008).
- Flora, P.; Heidenheimer, A. J., “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State”, **The Development of Welfare State in Europe and America**, (der. Flora, P.; Heidenheimer, A. J.), Transaction Publishers, New Jersey, 1984, s. 17 – 34.
- Fultz, E., “Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries”, **Meeting of Ministers at the International Labour Conference**, Geneva, 2003.
- Galasso, V.; Profeta, P., “The Political Economy of Social Security: A Survey”, **European Journal of Political Economy**, Cilt 18, 2002, s. 1–29.
- Gough, I., **The Political Economy of the Welfare State**, The Macmillan Press, Londra, 1979.
- Göze, A., **Liberal, Marxiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, Beta Basın Yayım Dağıtım, İstanbul, 1995.
- Gül, S. S., **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa**, Ebabil 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, s. 89 – 95.
- Hansson, I.; Stuart, C., “Social Security as Trade Among Living Generations”, **The American Economic Review**, Cilt 79, No 5, 1989, s.1182–1195.

Harvey, D., **Post Modernliğin Durumu**, Metis Yayınları, İstanbul, 1999.

Heiden-Aantjes, L. H. V., “The Quality of the Dutch Pension System: Will it be Sustainable in the Twenty-First Century?”, **Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform** (der. Rein M.; Schmahl, W.), Edward Elgar, Cheltenham, 2004

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, s. 139 – 196.

Holzmann, R.; Hinz, R., **Old Age Income Support in the 21st Century**, The World Bank, Washington, 2005.

Holzmann, R.; Jorgensen, S., “Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper”, **Social Protection Discussion Paper Series**, No: 9904, 1999.

Hu, S. C., “Social Security, Majority Voting Equilibrium and Dynamic Efficiency”, **International Economic Review**, cilt 23, no 2, 1982, s. 269 – 287.

Huber, M., “Health Expenditure Trends in OECD Countries”, **Health Care Financing Review**, Cilt 21, sayı 2, 1999, s. 99 – 117.

ILO: “Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development”, **Issues in Social Protection Discussion Paper**, No 16, Cenova, 2006.

ILO: **A Fair Globalisation - The Role of ILO**, Cenova, 2004(a).

ILO: **World Employment Report 2004-2005: Employment, Productivity and Poverty Reduction**, Cenova, 2004.

ISSA: **Public Scheme Reserve Funds: Helping Sustain PAYG Pensions: Survey Report**, İsviçre, 2007(e).

ISSA: **Trends in Social Security**, No 1, 2007
<http://www.issa.int/pdf/publ/TrendsArchives/07-1-E.pdf> (Erişim tarihi: 25.01.2008).

ISSA: **Trends in Social Security**, No 2, 2007(a)
<http://www.issa.int/pdf/publ/TrendsArchives/07-2-E.pdf> (Erişim tarihi: 25.01.2008).

- ISSA: **Trends in Social Security**, No 3, 2007(b)
<http://www.issa.int/pdf/publ/TrendsArchives/07-3-E.pdf> (Erişim tarihi: 25.01.2008).
- ISSA: **Trends in Social Security**, No 4, 2007(c)
<http://www.issa.int/pdf/publ/TrendsArchives/07-2-E.pdf> (Erişim tarihi: 25.01.2008).
- James, E., “New Systems for Old Age Security”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, no 1766, 1997.
- James, E., “Pension Reform: An Efficiency-Equity Trade-off?”, **Beyond Tradeoffs** (der. Birdsall, N.; Graham, C.; Sabot, R.), Brookings Institution Press, Washington, 1998.
- Kannan, K. P., “Social Security in a Globalizing World”, **International Social Security Review**, cilt 60, sayı 2-3, 2007, s. 19 – 37.
- 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, s. 18 – 30.
- Kiernan, V.G., ”Gelişme Evreleri”, **Marksist Düşünce Sözlüğü**, (der. Bottomore, T.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 255 – 257.
- Kipp, W. et al, **Bulletin of the WHO**, 2001.
- Koç, M., **Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi**, Ofis Matbaacılık, Malatya, 2004.
- Koray, M., **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000.

- 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, s. 309 – 328.
- Latin Bilgi, **Bolivya’nın Emeklilik Sistemi Kamulaştırmaya Dayanıyor**, http://latinbilgi.net/index.php?eylem=yazi_oku&no=1558 (erişim tarihi 24.06.2008).
- Lindbeck, A., “Welfare State Dynamics”, **The Welfare State in Europe**, (der. Buti M., Franco D., Pench, L. R.), Edward Elgar Publishing, Massachusetts, 1999, s. 71 – 92.
- Mandel, E., **İktidar ve Para**, Yazın Yayıncılık, İstanbul, 1992.
- Mandel, E., **Marksizme Giriş**, Yazın Yayıncılık, İstanbul, 1999.
- Mandel, E.; Harman, C., **SSCB Tartışması**, Yazın Yayıncılık, İstanbul, 1994.
- McKinnon, R., “Tax Financed Old-age Pensions in Lower Income Countries”, **World Social Security Forum**, Moskova, Eylül 2007.
- Mesa-Logo, C., “Emeklilik Reformu Üzerine Söylenceler ve Gerçekler: Latin Amerika Deneyimi” (çev. Kıroğlu, M. M. K.), **İktisat Dergisi**, sayı 478, 2006, s. 31 – 41.
- Midgley, J.; Tang, K. “Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare”, **International Journal of Social Welfare**, cilt 10, sayı 4, 2001, s. 244 – 252.
- Miliband, R., “Bonapartizm”, **Marksist Düşünce Sözlüğü** (der. Bottomore, T.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 95 – 96.
- Miliband, R., ”Devlet”, **Marksist Düşünce Sözlüğü**, (der. Bottomore, T.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 131 – 135.
- Moran, M., “Crises of the Welfare State”, **British Journal of Political Science**, Cilt 18, No 3, 1988, s. 397 – 414.
- Mulligan, C.; Sala-i-Martin, X., “Social Security in Theory and Practice (2): Efficiency Theories, Narrative Theories and Implications for Reform”, **NBER Working Papers**, Working Paper no: 7119, 1999(a).

- 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.
- Myles, J.; Quadagno, J., “Political Theories of the Welfare State”, **Social Service Review**, 2002, s. 34 – 58.
- Nadaroğlu, H., **Kamu Maliyesi**, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.
- Naim, M., “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?”, **Foreign Policy Magazine**, Bahar 2000, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM#top> (erişim tarihi: 10.06.2008).
- Neubourg, C.; Weigand, C., “Social Policy as Social Risk Management”, **The Year 2000 International Research Conference on Social Security: Social Security in the Global Village**, Helsinki, Eylül 2000.
- North, D. C.; Thomas, R. P., “The First Economic Revolution”, **The Economic History Review**, (İkinci Seri), Cilt 30, sayı 2, 1977, s. 229 – 241.
- Nozick, R., **Anarchy, State and Utopia**, Basic Books, New York, 1974.
- O’Connor, J., **The Fiscal Crisis of the State**, St. Martin’s Press, New York, 1973.
- OECD: **OECD in Figures: 2006 – 2007**, OECD Publishing, Paris, 2006.
- OECD: **Pension Markets in Focus**, OECD Publishing, Paris, 2007.
- OECD: **Private Pensions, OECD Classification and Glossary**, OECD Publishing, 2005.
- Orszag, P. R.; Stiglitz, J. E., “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”, **Conference on New Ideas About Old Age Security**, Washington, 1999.
- Öniş, Z.; Şenses, F., “Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal”, **ERC Working Paper in Economic**, no: 03/09, Kasım 2003.

- Ötküner, C., “60’ların ve 70’lerin Türkiye’inde İşçiler, Politika”, **Devrimci Marksizm**, sayı 2, Kasım 2006, s. 115 – 142.
- Öz, E., “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Durumu ve Reorganizasyon Çalışmaları”, **Sosyoekonomi**, Yıl 1, Sayı 2, 2005, s. 185 – 200.
- Özdemir, A. M.; Özdemir, G. Y., “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Derin Dönüşümü: Farklı “Birey” Tahayyülleri”, **İktisat Dergisi**, sayı 478, 2006, s. 48 – 54.
- Özsarı, H., “Genel Sağlık Sigortası Sürecinde Geline Son Nokta “, **İşveren**, 2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1280&id=70 (erişim tarihi: 10.06.2007).
- Özsuca, Şerife: “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, cilt: 58, sayı: 2, 2003.
- Özüğurlu, M., “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü”, **Toplum ve Hekim**, cilt 30, sayı 2, s. 87 – 93.
- Özveri, M., “Yoksulluğun Yönetilmesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı”, **Praksis**, sayı 9, 2003, s. 321 – 336.
- Pierson, C., **Beyond the Welfare State**, Polity Press, Cambridge, 1991.
- Pinera, J., “Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile”, <http://www.socialsecurity.org/cgi-bin/scripts/printtech.cgi/pubs/articles/jp-01-17-96.html>, 1996 (Erişim tarihi: 15.08.2007).
- Pino, A.; Karasyov, D., “Revisiting Individual Account Schemes: Better Integrating Multipillar Pension Systems”, **World Social Security Forum**, Moskova, Eylül 2007.
- Polanyi, K., **Büyük Dönüşüm** (çev. Buğra, A.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.
- Potrafke, N., “Social Security in Germany: A Prey of Political Opportunism?”, **German Institute for Economic Research Discussion Papers**, no: 67, Berlin, 2007.
- Profeta, P., “Demography, Retirement and the Future of Social Security”, **Econpublica Working Paper Series**, no: 68, 2000.

- Radomysler, A.: “Welfare Economics and Economic Policy”, **Readings in Welfare Economics** (der. Arrow, K., Scitovsky, T.), George Allen ve Unwin Ltd., Londra, 1972.
- Rodriguez, L. J., “Sosyal Güvenlik Sisteminde Bir Özelleştirme Başarısı: Şili Örneği”, (çev. OKUR, Ahmet), **Türk İdare Dergisi**, no: 433, 2001, s. 167 – 198.
- Rosanvallon, P., **Refah Devletinin Krizi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2004.
- Rosen, H. S., **Public Finance**, Irwin Press, ABD, 1995.
- Samuelson, P., “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money”, **Journal of Political Economy**, Kasım 1958, s. 219 – 234.
- Savran, S., “Bunalım, Sermayenin Yeniden Yapılanması, Yeni Liberalizm”, **Dünya Kapitalizminin Bunalımı** (der. Satlıgan, N., Savran, S.), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1988.
- Scarborough, E., “West European Welfare State: The Old Politics of Retrenchment”, **European Journal of Political Research**, Cilt 38, 2000, s. 225 – 259.
- Secchi, D., “Altruism and Selfish Behavior, The Docility Model Revisited”, **Università dell’Insubria Working Paper**, no 8, 2005.
- Seçer, Ş., “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, cilt 1, sayı 3, 1999, s. 48 – 68.
- Shaikh, A., “Günümüz Dünya İktisadi Bunalımı: Nedenleri ve Anlamı”, **11. Tez**, sayı 1, Kasım 1985, s. 82 – 103.
- Sigg, R., “Supporting Dynamic Social Security”, **Developments and Trends: Supporting Dynamic Social Security**, ISSA, Moskova, 2007.
- Sjoblom, K., “Voting for Social Security”, **Public Choice**, Mart 1985, cilt: 45 sayı: 3, s. 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).
- Sosyal Güvenlik Kurumu web sayfası, www.sgk.gov.tr

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, **Aylık İstatistik Bülteni**, Aralık 2007.

Sönmez, M., “Kayıtdışı Bu Kadar Büyükken Sosyal Güvenlik Reformuna Ne Gerek Var?”, **Bianet**, 21 Mart 2008 <http://www.bianet.org/bianet/kategori/emek/105793/kayit-disi-bu-kadar-buyukken-sosyal-guvenlik-reformuna-ne-gerek-var> (erişim tarihi: 21.03.2008).

Sönmez, M., **1980’lerden 1990’lara Dışa Açılan Türkiye Kapitalizmi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1992.

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.

Thomas, G., “Retirement Income Financing Reform: A General Issues Paper”, **The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms** (der. Buti M., Franco D., Pench, L. R.), Edward Elgar, Massachusetts, 2001, s. 197 – 228.

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

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

Turan, M. İ., **Yıkıntının Tarihi ve Teorisi**, Etki Yayınevi, İzmir, 2001.

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

Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara, 1988.

Verbon, A. A.; Verhoeven, M. J. M., “Decision Making on Pension Schemes Under Rational Expectations”, **Journal of Economics**, Cilt 56, No 1, 1992, s. 71 – 97.

Wallerstein, I., **Tarihsel Kapitalizm**, Metis Yayınları, İstanbul, 1996.

Wikipedia: **Augusto Pinochet**, http://en.wikipedia.org/wiki/Pinochet#Economic_policy (erişim tarihi: 15.01.2008)

Wikipedia: **Spartacus**, <http://en.wikipedia.org/wiki/Spartacus> (erişim tarihi: 10.05.2008).

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

World Bank: **Brazil: Critical Issues in Social Security**, The World Bank, Washington, 2001.

Yılmaz, A., “Neo Liberalizm Altında Türkiye’de Devletin Dönüşümü ve Hegemonya Girişiminin Nitelikleri”, **İktisat Dergisi**, sayı 478, 2006, s. 3 – 14.

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

Yılmaz, B. E., “Sosyal Yardım Sisteminde Reform Yoksulluğu Azaltabilecek mi?”, **İktisat Dergisi**, sayı 478, 2006(b), s. 75 – 85.

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

Yılmaz, G. A., **OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar**, Arıkan Yayınları, 2006(c).

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve SOYADI : Kutlu Dane

Doğum Tarihi ve Yeri : 14.01.1982 Manisa

Medeni Durumu : Evli

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise : Manisa Fatih Anadolu Lisesi

Lisans Diploması : Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

Yükseklisans Diploması: Akdeniz Üniversitesi SBE Maliye Bölümü

Tez Konusu : Devletin Dönüşümü ve Sosyal Güvenlik Reformu

Yabancı Dil / Diller : İngilizce

Bilimsel Faaliyetler

İş Denevimi

Stajlar :

Projeler :

Çalıştığı Kurumlar :

Adres :

Tel. no :