

**KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İŞLETME ANA BİLİM DALI**

**Şermin ŞENTURAN**

**MERKEZİ PLANLI EKONOMİDEN PİYASA  
EKONOMİSİNE GEÇİŞTE SOSYAL GÜVENLİK  
SİSTEMİNİN REORGANİZASYONU  
-Türk Cumhuriyetlerindeki Durum-**

**DOKTORA TEZİ**

**Danışman: Prof.Dr.Özdemir AKMUT**

*794480*

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

**KIRIKKALE - Ocak/2000**

## ÖZET

Merkezi planlı ekonomilerdeki sosyal güvenlik programları birçok yönden piyasa ekonomisi sistemlerindeki uygulamalardan farklıdır. Ekonomik sistem değişikliği yüksek enflasyon, işsizlik artışı ve bütçe sınırlamaları gibi bir çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Buna ek olarak geçiş sürecindeki ülkelerin hepsinde nüfus problemleri de artış göstermektedir.

Merkezi planlı dönemde de ülkeler yaşlılık ve malûllük gibi emeklilik yardımları; hastalık yardımları, doğum, hamilelik ve aile yardımları ile nakdi ve gayri nakdi olmak üzere sosyal refah programları uygulamaktadır. Bu programların içeriği ve finansmanı merkezi planlı ekonominin yapısına sıkı sıkıya bağlıdır ve böylece değişik özellikler göstermektedir.

Ekonomik değişim sürecinde sosyal güvenlik programlarının uygulanmasında karşı karşıya kalınabilecek birçok sorun ve güçlük bulunmaktadır. Sorunlar çok boyutludur ancak çözümlenemez değildir. Geçiş sürecinde bu sorunların üzerinde önemle durulmalı ve piyasa ekonomisi için en uygun altyapı oluşturulmalıdır. Sosyal yardım ve hizmet programlarının uygulanmasında, mali sınırlamalar çerçevesinde görülebilecek başarısızlık, tüm ekonomik yenilenme programlarını istenmeyen durumlara sokabilir.

Geçiş sürecini desteklemek ve sosyal güvenlik programlarını piyasa ortamına uyarlamak için yardımların yapısının yenilenmesi gerekmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının yapısı ve finansman yöntemlerinin yenilenmesi ile özel sosyal güvenlik programlarının sisteme sokulması da son derecede önemlidir.

Değişim sürecindeki ülkeler kapsamlı programlar hazırlamalarının gerektiğinin bilincindedirler. Ancak yapılacak yeniliklerin gerektirdiği politik altyapının oluşturulması ve kurumlar arasında mali yönden denge sağlanması üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Yeniliklerin hazırlanması ulusal ve uluslararası örgütlerin teknik yardımını da gerektirmektedir.

## ABSTRACT

Social programs in centrally planned economies are in many ways different from those operated in market economies. Furthermore the transition from a planned to a market economy raises specific problems, such as high inflation, rising unemployment and budgetary constraints. In addition in all these countries, demographic problems are increasing.

The former centrally planned economies were already operating social programs, providing pension benefits like old-age, disablement, war victims etc; sickness benefits; family benefits including birth grants, maternity leave and family allowances and social welfare programmes in cash and in kind managed at local level. These programs, their scope, form of provision and financing however closely linked to the structure of a centrally planned economy and hence exhibit various characteristics.

There would be many problems and difficulties that social programmes would be faced with while adopting to economic change. The problems are very large but not insurmountable. They need to be speedily addressed in order to protect the most exposed during the economic transition and to prepare the ground for a market based economy. Failure in providing a social safety net respecting the financial constraints is likely to put the whole economic reform. In an undesirable situation.

In order to support the transition process and to adjust social programmes to a market oriented environment the benefit structure needs to be reformed. Equally important, for social and economic reasons is the reorganisation of social security institutions, their financing and opening the private sector provisions.

Those responsible in the reform countries are fully aware of the task and have started comprehensive reform preparations. However a major challenge will be to generate the political consensus all these reforms require and to combine a balance between the fiscal concerns of the social security institutions. At a technical level, the preparation and implementation of the reform may need substantial foreign assistance for which, fortunately a number of competent international and national organisations stand ready or have already started to help.

## KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA

Yüksek Lisans/Doktora tezi olarak hazırladığım MERKEZİ PLANLI EKONOMİDEN PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞTE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN REORGANİZASYONU – Türk Cumhuriyetlerindeki Durum- adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

Şermin Şenturan



## ÖNSÖZ

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olarak adlandırılan Romanya, Bulgaristan, Macaristan, Polonya gibi ülkelerle; Türk Cumhuriyetleri olarak adlandırılan Kazakistan, Kırgızistan, Azerbaycan, Özbekistan ve Türkmenistan merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecini en yoğun ve hızlı biçimde yaşayan ülkelerdir. Bu ülkelerde başlatılan değişim programları, sosyal, ekonomik ve politik alanda önemli etkiler göstermektedirler.

Bu çalışmada, merkezi planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisi sistemine geçen ülkelerin sosyal güvenlik alanındaki düzenlemelerinin incelenmesi, özellikle Türk Cumhuriyetlerinde piyasa ekonomisi sisteminde sosyal yardım ve hizmet programlarının alması gereken boyutlar ve bu konuda ülkelerin yapacağı düzenlemelerin önerilmesi hedef alınmıştır.

Çalışmanın gerçekleştirilmesinde, öncelikle yoğun çalışmaları arasında zaman ayırarak bana en büyük desteği veren Tez Danışmanım Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölüm Başkanı Prof. Dr. Özdemir AKMUT'a, Kırıkkale Üniversitesi İşletme Bölüm Başkanı Prof. Dr. Ekrem YILDIZ'a, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü Doç.Dr. Hikmet ÖZDEMİR'e saygılarımı ve en içten teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca kaynakların sağlanması ve bilgilerin derlenmesi aşamasında yardımları olan Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Uluslararası Çalışma Örgütü ve İslam Ülkeleri Türkiye Temsilcilikleri, Uluslararası Hoca Ahmet Yesevi Üniversitesi ile Kazakistan, Kırgızistan, Azerbaycan, Özbekistan Büyükelçiliklerindeki görevlilere, tezin yazımında ve kontrolünde emeği geçen herkese teşekkürü borç bilirim.

**Şermin ŞENTURAN**

Aralık / 1999

## ŞEKİLLER VE TABLOLAR DİZİNİ

### TABLolar

	Sayfa
Tablo 1 : Türk Cumhuriyetleri ve Rusyada İşsizlik Yardımları.....	60
Tablo 2 : Türk Cumhuriyetleri ve Rusyada Emeklilik ve Yaşlılık Yardımları	71
Tablo 3 : Türk Cumhuriyetleri ve Rusyada Malûllük Yardımları.....	86
Tablo 4 : Türk Cumhuriyetleri ve Rusyada İş Kazası Yardımları.....	92
Tablo 5 : Türk Cumhuriyetleri ve Rusyada Hastalık ve Analık Yardımları....	93
Tablo 6 : Türk Cumhuriyetleri ve Rusyada Dul ve Yetim Yardımları.....	96

### ŞEKİLLER

Şekil 1 : Çalışma alanlarındaki kamu-özel dengesi.....	120
Şekil 2 : Çalışma alanlarının sektörel dağılımı.....	121
Şekil 3 : Yardımların niteliği.....	122
Şekil 4 : Sosyal güvenlik uygulamalarında eski-yeni dengesi.....	122
Şekil 5 : Sistemin etkinliği açısından yapılan karşılaştırma.....	123
Şekil 6 : Sosyal yardımların vergi muafiyeti.....	123
Şekil 7 : Ülkede ekonomik olarak en zor durumda olanlar.....	124
Şekil 8 : Sosyal güvenlik hizmetlerinin durumu.....	125
Şekil 9 : İşsizlik yardımı.....	126
Şekil 10 : Erken emekli olabilme hakkına sahip olanlar.....	126

**KISALTMALAR**

SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
OATC	: Orta Asya Türk Cumhuriyetleri
OECD	: Organisation of Economic and Cultural Development
Rbl	: Ruble
ILO	: International Labour Organisation
ISSA	: International Social Security Organisation

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### MERKEZİ PLANLI EKONOMİDEN PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SÜRECİ

<b>1.1.Piyasa Ekonomisine Yönelişi Zorunlu Kılan Ekonomik Nedenler.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Geçiş Sürecindeki Ekonomilerin Terminolojik Sınıflandırılması.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3. Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinin Başlaması ve Gelişimi.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3.1.Piyasa Ekonomisine Geçişte Karşılaşılan Ekonomik Problemler</b>	<b>7</b>
<b>1.3.1.1. Fiyat Liberalizasyonu ve Enflasyon.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3.1.2. Özelleştirme Uygulamaları.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3.1.3. Üretim Yetersizliği ve Üretimde Etkinsizlik.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3.1.4. Sermaye Yetersizliği.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3.1.4.1. Milli Sermaye Yetersizliği .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3.1.4.2. Yabancı Sermaye Transferi.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3.1.5. Özel Mülkiyet Hakkının Tanınması ve Korunması.....</b>	<b>14</b>
<b>1.3.1.6. Sosyoekonomik Problemler.....</b>	<b>14</b>
<b>1.3.1.6.1. Ekonomik Sistem Değişikliği.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3.1.6.2. Geçiş Sürecinde Eğitilmiş Kadro İhtiyacı.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3.1.6.3. İşsizlik Sorununda Artış.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.2. Piyasa Ekonomisine Geçişte Karşılaşılan Mali Problemler.....</b>	<b>17</b>



1.3.3 Piyasa Ekonomisine Geçişte Karşılaşılan Yasal Düzenlemeler Sorunu .....	18
1.3.4. Piyasa Ekonomisine Geçişte Karşılaşılan İstatistik Problemler	19
1.4. Piyasa Ekonomisine Geçişin Ani veya Tedrici Olması.....	20
1.5. Piyasa Ekonomisine Geçişte Esas Alınacak Modeli Belirleme.....	21
1.6. Piyasa Ekonomisine Geçişte Hedefler.....	26
1.6.1. Ekonomik Hedefler.....	26
1.6.2. Mali Hedefler.....	26
1.6.3. Sosyoekonomik Hedefler.....	27
1.7. Piyasa Ekonomisine Geçişte Sosyal Güvenlik.....	27
1.7.1. Sosyal Güvenlik Programları İle İlgili Temel Özellikler.....	34
1.7.2. Reform İhtiyacı.....	36
1.7.2.1. Ekonomik Geçiş Desteklemek.....	36
1.7.2.2. Piyasa Ekonomisine Uyum Sağlamak.....	37
1.7.2.3. Nüfus Değişimlerine Hazırlık.....	39
1.7.3. Ekonomik Geçiş Sırasındaki Sınırlamalar.....	40
1.7.3.1. Ekonomik ve Mali Sınırlamalar.....	40
1.7.3.2. Ekonomik Reform Programlarını Destekleme Faaliyetleri.....	41
1.7.3.3. Fakirlerin Korunması.....	44

## İKİNCİ BÖLÜM

### PIYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SONRASI UYGULANAN SOSYAL GÜVENLİK PROGRAMLARI

2.1. Genel Olarak .....	48
2.2. Ülkelere Göre Mevcut Sosyal Güvenlik Uygulamalarının Karşılaştırılması.....	50
2.2.1. İşsizlik Yardımı.....	59
2.2.2. Emeklilik Yardımı.....	69

2.2.3. Yaşlılık Yardımı.....	72
2.2.4. Malûllük Yardımı.....	81
2.2.5. Hastalık Yardımları.....	87
2.2.6. Analık Yardımları.....	91
2.2.7. Dul ve Yetim Yardımları.....	94
2.2.8. Aile Yardımları.....	97
2.2.9. Sosyal Sigorta Yardımları.....	101
2.2.10. Sosyal Hizmetler.....	103
2.3. Uygulamalarda Görülen Aksaklıklar.....	104
2.3.1. Fakirlik Ölçüsünün Belirlenmesi.....	104
2.3.2. Maliyetlerin Dengelenmesi.....	106
2.3.3. Teşviklerin Etkileri.....	109
2.3.4. Yardımların Yönetimi.....	110
2.3.5. Sistemin Yapısı.....	113
2.3.6. Özel Yardım Sisteminin Rolü.....	115

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### PIYASA EKONOMİSİNİ UYGULAYAN ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ DÜZENLEME ÖNERİLERİ

3.1. ÖRNEK UYGULAMA – Kazakistan Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi	
3.1.1. Amaç.....	119
3.1.2. Kapsam.....	119
3.1.3. Yöntem.....	119
3.1.4. Cevapların Değerlendirilmesi.....	120
3.2. Sosyal Güvenlik Sistemi Düzenleme Önerileri.....	128
3.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsayacağı Rejimler.....	129
3.2.1.1. Genel Rejim.....	129
3.2.1.2. İsteğe Bağlı Genel Sigorta Rejimi.....	130

3.2.1.3. Sosyal Yardım Rejimi.....	130
3.2.2. Getirilecek Yenilikler ve Değişiklikler.....	131
3.2.2.1. Nakit Yardımlar.....	132
3.2.2.1.1. Emeklilik Yardımları.....	133
3.2.2.1.2. Hastalık Yardımları.....	136
3.2.2.1.3. Aile Yardımları.....	138
3.2.2.1.4. İşsizlik Yardımları.....	139
3.3. Sosyal Güvenliğin Geliştirilmesi İçin Teknik Yardım.....	140
3.4. Sosyal Finansman Kurumu.....	141
3.5. Sosyal Dayanışma Fonu.....	142
3.6. Sosyal Güvenlik Vergisi, Katkı Payı.....	143
3.7. Sosyal Güvenlik Vakfı.....	143
3.8. Ulusal En Düşük Aylık.....	143
3.9. Ücret Sistemi .....	144
3.10. Gelirler / Aylıklar.....	144
3.11. Tehlikeli ve Ağır İşlerde Çalışanlar.....	144
3.12. Gelir ve Aylıkların Ödenmesi.....	145
3.13. Gelir ve Aylıkların Yeniden Değerlendirilmesi.....	145
3.14. Yardımların Birleşmesi.....	145
3.15. Prim Sistemi. ....	146
3.16. Finansman Yöntemi.....	146
3.17. Sosyal Güvenlik Hizmet Cetveli.....	146
3.18. Sosyal Güvenlik Mevzuat Kurulları.....	147
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	148
KAYNAKÇA .....	152
EKLER .....	159

## GİRİŞ

Sosyal güvenlik, asıl amacı insana hizmet olan ve sosyal refah devletinde vazgeçilmez durumda bulunan bir sistemdir. Sistemin etkinliği, yararlananlara sunulan hizmetin yeterliliği, kalitesi ve adaletli dağılımı ile ölçülebilir. Bu vasıfların sağlanması ise ancak yeterli güce sahip örgütlerin kurulması ve geliştirilmesi ile mümkün olabilir.

Merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan ülkelerde sosyal güvenlik fonlarının oluşturulması açısından en önemli özellik prim sisteminin getirilmesidir. Gerek sosyal güvenliğe ayrılan fonların değerlendirilme yöntem ve etkinliği, gerekse sağlanan sosyal güvenlik hizmetlerinin çeşitlendirilmesi bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfus sayısı arttıkça, prim sisteminin uygulandığı ülkelerde büyük miktarlara ulaşan bir fon birikimi olmaktadır. Bu fonların en iyi şekilde değerlendirilerek en kaliteli sosyal güvenlik hizmetlerinin sağlanması temel amaçtır. Çalışmanın amacı ise, merkezi planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan ülkelerin sosyal güvenlik uygulamalarının incelenerek, özellikle geçiş sürecini yoğun bir şekilde yaşamakta olan Orta Asya'daki Türk Cumhuriyetleri açısından eksik yönlerinin tamamlandığı yeni bir model önerisi getirmektir.

Son on yılda primli sosyal güvenlik sistemine geçen bu ülkelerde uygulanan finansman yöntemlerinin etkinliği, bu alanda ne tür aksaklıkların olduğu gibi konuların da tartışılması gerekmektedir. Sonuç olarak bu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin alması gereken boyut ve uygulanması gereken finansman yöntemi ile ilgili olarak bir model geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Bu çalışmada, yukarıda kısaca değinilen sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan ve sistemin vazgeçilmez unsurları olan sosyal güvenlik kurumlarının merkezi planlı ekonomilerdeki uygulamalarından, piyasa ekonomisine geçiş aşamasındaki yapılarının incelenmesi hedeflenmektedir. Ele alınan kurumlar her ne kadar değişik sosyal gruplara hizmet ediyorsa da, hizmeti sağlama amacı bakımından aralarında bir ortak yön olduğu söylenebilir. Bu amaca, prim gelirleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet bütçesinden yapılan transferlerin değişik yatırım alanlarında değerlendirilmesi sonucu elde edilen fonlar en önemli destektir. Ancak bunun için ülkedeki ekonomik sistemin altyapısının düzenli olması ve alternatif yatırım alanlarının bulunması önemlidir.

Çalışmaya merkezi planlı ekonomi ve piyasa ekonomisi hakkında tanıtıcı genel bilgiler verilerek, geçiş sürecinden toplumsal kurumların ne şekilde etkilendiklerinin anlatıldığı birinci bölüm ile başlanmaktadır. Merkezi planlı dönemde ve geçiş sürecinde uygulanan sosyal güvenlik programlarının anlatılması ile bölüm tamamlanmaktadır. Piyasa ekonomisine geçen Türk Cumhuriyetlerinde sosyal güvenlik sisteminin risk grupları itibariyle karşılaştırmalı olarak irdelendiği ikinci bölümde ayrıca uygulamalarda görülebilecek aksaklıklar da belirtilmektedir. Üçüncü bölümün başında piyasa ekonomisine geçen ülkelerden Kazakistan örnek seçilmek suretiyle uygulamaya dönük bilgilerin derlenmesine yönelik olarak yapılan araştırma çalışmasının sonuçlarına yer verilmektedir. Bölümün devamında piyasa ekonomisini uygulamakta olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik öneriler ve sistemin uygulamaya konulabilmesi için gerekli yasal ve kurumsal yapının ortaya konmasından sonra, konunun genel bir değerlendirmesi yapılarak piyasa ekonomisine geçen ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinin reorganizasyonu açısından verilen ipuçları ile çalışma tamamlanmaktadır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### MERKEZİ PLANLI EKONOMİDEN PİYASA EKONOMİSİNE

#### GEÇİŞ SÜRECİ

1985 yılında Mihail Gorbachev'in SSCB Devlet Başkanlığı'na gelişi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşan "Soğuk Savaş"ın ve uluslararası ilişkilerdeki iki kutupluluk döneminin sona erişi olarak kabul edilmektedir. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren "Yeni Dünya Düzeni (The New World Order) olarak adlandırılan yeni bir dönem yapılanmaya başlamıştır. Bu süreç içerisinde uluslararası ilişkilere hakim olan ekonomik, politik, askeri, dini, kültürel ve sosyal dengeler değişip yeniden düzenlenmeye çalışılmaktadır. Bu değişim süreci ile, yıkılan eski SSCB'deki Müslüman Türk Bölgeleri olarak bilinen ve Türk Cumhuriyetleri olarak adlandırılan Orta Asya ve Kafkasya'da Kazakistan, Azerbaycan, Kırgızistan, Özbekistan ve Türkmenistan olmak üzere bağımsızlıklarını kazanan Türk Devletlerinin uluslararası politikada aktif rol oynamaya başlaması yeni oluşmakta olan dengeler açısından oldukça önemlidir. Bu ülkelerin sahip oldukları zengin yeraltı ve yerüstü kaynakları, bütün dünyanın dikkatinin bu bölge üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır.<sup>1</sup>

Tarihsel gelişme süreci içerisinde kapitalizmden sosyalizme geçişin örnekleri bulunmakta, ancak merkezden yönetilen kolektivist bir ekonomik sistemden piyasa ekonomisine ve çoğulcu toplum düzenine geçişin bir uygulaması bulunmamaktadır. Merkezi planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisine geçiş ABD eski başkanlarından Jimmy CARTER'in güvenlik danışmanlarından Zbigniew BREZINKSY'nin deyiimiyle "Omletten yumurta yapmaya" benzetilmektedir.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> P. RONNAS, O. SJÖBERG, Economic Transformation & Employment In Central Asia, International Labor Organization, Ankara 1994, pp.1-3.

<sup>2</sup> Zbigniew BREZINSKY. (Çev Gül KESKİN ve Gülsev PAKKAN) Büyük Çöküş, Türkiye İş Bankası Yay. No:309 Ankara 1990, ss.143-184, ss.193-211.

Geçiş sürecine ilişkin tüm olumsuz değerlendirmelere rağmen Çin Vietnam, Kuzey Kore ve Küba'nın dışındaki tüm sosyalist ekonomiler geçiş süreci içinde bulunmaktadır. Çin'in yabancı sermaye yatırımlarını ülkeye çekmek amacıyla piyasa ekonomisine yönelik önemli düzenlemeleri bulunmaktadır<sup>3</sup>. Bu ülkelere yönelen SSCB'ni oluşturan ülkeler de piyasa ekonomisine yönelmiştir. Bu ülkelerde devletin yeni ekonomik sistem olarak hedefi serbest piyasa ekonomisi olarak belirlenmiş, böylece devlet yönetimleri teşebbüs hürriyeti ve fırsat eşitliğinin sağlanması ve tekelciliğe yer vermeyen piyasa ekonomisinin bir sistem olarak kabulü sürecini başlatmış bulunmaktadır.

### 1.1. Piyasa Ekonomisine Yönelişi Zorunlu Kılan Ekonomik

#### Nedenler

Üretim araçları üzerinde özel mülkiyeti kabul etmeyen ve emredici merkezi planlamaya dayanan sosyalist ekonomi sistemi ile özel mülkiyeti kabul eden ve pazar ekonomisine dayanan ekonomi sistemi arasındaki "Rasyonellik ve Verimlilik Yarışması"nda<sup>4</sup> sosyalist ülkeler için yaygın büyümeden yoğun büyümeye geçilememesi, etkin kaynak dağılımının sağlanamaması, tüketici taleplerinin ihmali, piyasa ekonomisiyle yönlendirilen ülkeler karşısında büyüyen teknolojik açık ve uluslararası piyasalara entegre olamama<sup>5</sup> gibi ekonomik sebeplerin piyasa ekonomisine yönelişi zorunlu kıldığı söylenebilir.

<sup>3</sup> Peter F. DRUCKER (Çev: Fikret ÜÇCAN) Gelecek İçin Yönetim, Türkiye İş Bankası Yay. No:327, Ankara, 1993, ss.175-180.

<sup>4</sup> Yaşar KARAYALÇIN, "Pazar Ekonomisi ve Hukuk" Yeni Forum Dergisi, Ocak 1993, s.29.

<sup>5</sup> Nalan ÖLMEZOĞULLARI, "Piyasa Sosyalizmi ve Macaristan Ekonomik Reformu", İ.Ü., İFMC İktisat Dergisi Ocak-Şubat 1993 s.70.

## 1.2. Geçiş Sürecindeki Ekonomilerin Terminolojik

### Sınıflandırılması

Sosyalizm ve Kapitalizm arasında bir geçiş sürecinde bulunan ekonomiler ile kapitalist olarak kabul edilen ekonomik kavramlarla ifade edilen sistem sınıflandırmaları yapılmaktadır. Piyasa Sistemi kapsamında bu tanımlamalar için, “Açık Piyasa Ekonomisi”, “Serbest Piyasa Ekonomisi”, “Akılcı Piyasa Ekonomisi” veya “Sosyal Piyasa Ekonomisi” gibi terimler kullanılabilir. <sup>6</sup> Ancak piyasa ekonomisinin başına hangi örnek getirilirse getirilsin piyasa ekonomisi mekanizmalarını yadsıyacak ve aksatacak içerik taşımadığı sürece aslında aynı sistemin farklı yorumlamalarını ve algılamalarını yansıtmış olacaktır. Bu nedenle tezimizde literatürde olduğu gibi sadece piyasa ekonomisi teriminin kullanılması uygun bulunmuştur. Bu kavramın tanımını da “ekonomik kararların özel kişiler tarafından alındığı, devlet müdahalesinin en düşük düzeyde tutulduğu fiyat mekanizması ve özel mülkiyete dayalı sistem” olarak verebiliriz. Bu sistemin temel unsurları şunlardır: <sup>7</sup>

- a) Fiyat mekanizması (Görünmez el veya kendiliğinden oluşan düzen),
- b) Özel mülkiyet,
- c) Serbest girişim,
- d) Tüketici egemenliği,
- e) Rekabet,
- f) Devlet müdahalesinin düşüklüğü,
- g) Piyasa mekanizmasıdır.

<sup>6</sup> Menduh HACIOĞLU, “Türkiye’de Yeni Dönem Kalkınma Stratejileri”, İ.Ü., İFMC İktisat Dergisi, Eylül 1991, ss.47-50.

<sup>7</sup> P.RONNAS, O.SJOBERG, a.g.e. s.4.



Merkezi planlı sistemi ise, “ekonomik kararların merkezi bir siyasi otorite tarafından planlanmaya dayalı olarak alındığı ve bu sebeple devlet müdahalesinin egemen olduğu, fiyatlandırmada idari karar mekanizmasının hakim olduğu, özel mülkiyete olanak tanımayan ekonomik sistem” olarak tanımlayabiliriz. Bu sistemin temel unsurları ise aşağıdakilerden oluşmaktadır.

- a) Merkezi otorite,
- b) Merkezi plan,
- c) İdari fiyat mekanizması,
- d) Kamu mülkiyetidir.

Bu sistem de değişim sürecine girerek; “Piyasa Sosyalizmi”, “Kolektivist Ekonomi”, “Merkezi Ulusal Ekonomi”, “Düzenlenmiş Piyasa Ekonomisi” gibi terimlerde ifade edilebilmektedir. Her iki sisteme ilişkin temel yaklaşımların “Kovergenz Tezi”<sup>8</sup> çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Daha önce teorik altyapısı ve uygulaması bulunmayan geçiş ekonomilerine ilişkin analizlerde bu konuda süreç gelişmelerine ilişkin yerinde olduğuna inanılan açıklayıcı “Geçici Ekonomik Sistem” tanımlamaları yapılmaktadır. Bu sistemler merkezi planlı ekonomi sürecinden çıkmış ancak karma ekonomi sürecine girememiş ekonomilerdir.<sup>9</sup> Gerçekten de merkezi planlı bir ekonomiden, piyasa ekonomisine yönelik geçiş sürecine girildiğinde, piyasa ekonomisine geçilmiş olduğuna söylenemez. Ancak merkezi planlı bir ekonomi de sayılamayacağından bu ekonomi “Önceden Merkezi Planlı Ekonomi” olarak adlandırılabilir. Bu

<sup>8</sup> Kovergenz (=Sistemlerin yaklaşımı) tezi ile karşıt iki ekonomik sistemin birbirine yaklaşım eşitlendiği ve her iki sistemin olumlu yönlerinin alınarak optimal bir sentez oluşturulabileceği savunulmaktadır. Geniş bilgi için bkz.Hüsnü ERKAN, Ekonomi Politikasının Temelleri, 2. baskı, Aydın Yayınevi, İzmir 1990, ss.63-64

<sup>9</sup> A.C. GUILLERMO, A.F. JACOP, “From Centrollly Planned to Free Market Economy”, IMF Staff Papers, Volume 38, No 2, June 1991. pp. 293-295.

süreç içerisinde girmiş ülkelerdeki geçiş koşullarına uygun olarak merkezi planlı ekonomik sistemden piyasa ekonomisine dönüşümde standart bir yolun olabileceği söylenebilir. Bu geçiş, ülkelerdeki siyasi, iktisadi ve sosyal koşullara ve ülkelerin uluslararası ilişkilerine bağlı olarak gerçekleşebilecektir. Geçiş yöntemi ve süreci farklı olabilmekle birlikte bu ülkelerin yöneleceği ekonomik hedef ise aynıdır, yani piyasa ekonomisidir.

### **1.3. Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinin Başlaması ve Gelişimi**

Piyasa ekonomisine ilk köklü geçiş çabalarının başlamasında Minsk Anlaşması (8 Aralık 1991) önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir. Bu anlaşma ile Türk Cumhuriyetlerinin ekonomi politikalarının koordinasyonu, tüm cumhuriyetlerde serbest piyasa ekonomisine geçiş amacıyla radikal ekonomik reform programlarının uygulamaya konulması ve rublenin ortak para birimi olarak kullanıma dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır.<sup>10</sup>

Bu anlaşmada varılan diğer bir karara göre üye cumhuriyetlerde; fiyatların serbest bırakılması, katma değer vergisi uygulamasına geçilmesi, enflasyonu körükleyen bütçe açıklarının kontrol altına alınması ortak bir ekonomik alanın kurulması ve geliştirilmesi için gerekli koordinasyonu sağlayacak mekanizmaların oluşturulması kararlaştırılmıştır.

#### **1.3.1. Piyasa Ekonomisine Geçişte Karşılaşılan Ekonomik Problemler**

Merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş bir dizi kurumsal değişmeyi gerektirmektedir. Bu değişme hem zaman alacak, hem

<sup>10</sup> A.C. GUILLERMO, A.F. JACOP a.g.m. p.296.

de yeni sorunlar ortaya çıkarabilecektir. Bu sorunların bir kısmı aşağıdaki başlıklar altında özetle anlatılmaya çalışılacaktır.

### **1.3.1.1. Fiyat Liberalizasyonu ve Enflasyon**

Türk Cumhuriyetlerinin bazı mamul malların ithalatında Rusya Federasyonu'na bağımlı olması sebebiyle Rusya, ülkelerin ekonomik istikrarını belirli ölçüde yönlendirme imkanına sahiptir. Ünelere para girişı, Rusya'ya satılan mal hacmine ve yapılan borçlanmalara bağılı olmaktadır. Ancak Rusya'dan satın alınabilecek mal miktarı, Rusya'nın belirlediğı fiyattan mümkün olabilmektedir. Bu iki yönlü bağımlılık ilişkisi ülkelerdeki enflasyonist istikrarsızlığın önemli bir nedeni sayılmaktadır. Çünkü Rusya satın alma gücünü, Ruble ihracıyla enjekte ederken bunu mal arzıyla desteklemediğı için ülkedeki fiyatlar aşırı yükselmektedir. Böylece Rusya'daki yüksek enflasyon otomatik olarak diğere ülkelere de yansımaktadır.

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde oluşturulacak liberal fiyat mekanizmasının, ülke ekonomilerindeki etkin kaynak dağılımının gerçekleştirilmesini mümkün kılacağı söylenebilir.

### **1.3.1.2. Özelleştirme Uygulamaları**

Türk Cumhuriyetlerindeki özelleştirmenin hedefi merkezi planlı bir ekonomiden piyasa ekonomisine geçmektir. Doğal kaynaklar ve tarihi değerler özelleştirme kapsamı dışındadır. Uygulanan politika, mevcut devlet işletmelerinin anonim şirketler haline dönüştürülmesini ve hisse dağıtımı yoluyla halkın özelleştirme sürecinde yer almasını öngörmektedir. Yabancılar özelleştirmeye iştirak edebilmektedir. Ünelere etnik yapısı gözönüne alınarak, menkul mallarda ve binalarda tedricen özelleştirmeye

gidilirken, arazide özel mülkiyet hakkı kesin kısıtlamalara tabi tutulmaktadır.<sup>11</sup>

1990'lı yıllarda başlatılan özelleştirme sürecinde Hükümetler istediği verimi henüz alamamıştır. Ülkelerdeki özelleştirme programı dört alanda uygulanmaktadır; bunlar, küçük ölçekli şirketlerin özelleştirilmesi, genel özelleştirmeler, yarı özelleştirmeler ve tarım sektöründe yapılan özelleştirmelerdir. İkiyüze kadar işçi çalıştıran küçük ölçekli işletmeler belli başlı sanayi merkezlerinde toplanmıştır. Özelleştirmede öncelik verilen bu küçük ölçekli işletmeler, son onbeş yıldan bu yana yenilenmemiş ve bir kısmı uzun bir süreden beri atıl bırakılmıştır. Örneğin küçük ölçekli işletmeler kapsamında 1994 yılında yalnızca Kazakistan'da düzenlenen ihaleler ile 4374 şirket satışa sunulmuş olup bu şirketlerin %80'i faaliyetlerini sürdürmektedir.<sup>12</sup> Bunlar, yarı özelleştirme kapsamına alınmıştır ve asıl sorun bu grubun özelleştirilmesinde çıkmaktadır. Kazakistan Hükümeti % 10'luk hisseyi alan özel sektöre yeterli yetkiyi vermediği halde işletmeyi faaliyete geçirmesini istemekte, özel sektör ise işletmenin büyük kısmının özelleştirme kapsamına alınmasını Hükümete kabul ettirememektedir. Kazakistan Hükümeti genel özelleştirmeler kapsamında şirketlere talip olanlardan özelleştirilecek tesislerin bedelini nakit olarak istemekte ve ayrıca tesisi alacak olanlardan yatırım garantisi talep etmektedir.

Sanayide uygulanan özelleştirme metotlarının tarım sektöründe uygulanmaya çalışılması ve bu sektörde çalışanların özelleştirme konusunda bilgi eksikliği bulunması tarımda özelleştirmeyi geciktirmektedir.<sup>13</sup>

Özelleştirme yoluyla devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılmasıyla verimlilik, kalite ve maliyetlerde olumlu gelişmeler

<sup>11</sup> TİKA, Kazakistan Ülke Raporu, Yayın No:13, Haziran 1995, Ankara, s.63.

<sup>12</sup> Kazakistan Ülke Raporu, a.g.e., s. 64.

<sup>13</sup> P. RONNAS, O. SJOBERG, a.g.e. p.5.

sağlanabilecek ve aynı zamanda toplumdaki teşebbüs anlayışı ve güvenin gelişmesi olanaklı kılınabilecektir. Gelişen dünya koşulları içerisinde ülkelerdeki ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde ve teknolojik gelişmelerde özel sektörün ve serbest ticaretin gerekliliği belirgin bir şekilde görülmektedir. Özelleştirme ve devletsizleştirme yoluyla özel sektör faaliyetlerine olanak verilmesi halinde işletmelerin çok daha karmaşık olan ve giderek artan ölçüde birbirleriyle ilişkisi bulunan uluslararası ekonomiye uyumlu olarak faaliyet gösterebilecekleri ileri sürülebilir.<sup>14</sup> Çünkü özelleştirmenin uygulandığı bir çok karma ekonomik sistemde, sistemin bütün kurum ve kuruluşlarıyla çalıştırılması için uygun ortamın oluşturulması amaç iken,<sup>15</sup> sistem değişikliğine yönelen ülkelerde amaç, yeni sisteme geçilerek önceki ekonomik yapının bu sisteme adapte edilmesidir. Ancak fiyat liberalizasyonuna yeni geçilmesinden ötürü cari fiyatlar ve kâr oranlarının ne olacağı konusundaki belirsizlikler satışa sunulan işletmelerin özelleştirilmesinde önemli bir problem olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>16</sup>

“Piyasa ekonomisine geçişin ilk şartı özelleştirmedir. Bu nedenle piyasa ekonomisine geçiş büyük ölçüde özelleştirme ile eş anlamlıdır. Özelleştirme aynı zamanda ekonomik transformasyonun en komplike ve en uzun süreli aşamasıdır.”<sup>17</sup> Etkinlik ve stabilizasyon faydaları olan özelleştirmenin piyasa işletmelerinin meydana gelmesine izin vermesiyle mülkiyet hakkının tesisini ve işletme varlıklarının modernizasyonunu sağlamayı kolaylaştırabileceği söylenebilir.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Rasih DEMİRCİ, “Milletlerarası Entegrasyon ve Türk Cumhuriyetlerinde Piyasa Ekonomisine Geçiş”, *Karınca Dergisi*, Mart 1993 s.6.

<sup>15</sup> J. NASBITT, P. ABURDENE, *Megatrends 2000* (Çev. Erdal GÜVEN), Form Yayınları, İstanbul, 1990 ss.141-162.

<sup>16</sup> Ahmet BEYARSLAN, “Bağımsız Türk Cumhuriyetleri ve Planlama” *Yeni Forum Dergisi* Mart 1993 s.47.

<sup>17</sup> İsmet ERGUN, “Kollektivist Sistemden Piyasa Ekonomisine Geçişte Doğu Almanya Tecrübesi” *Yeni Forum Dergisi* Ocak 1993, ss.22-23.

<sup>18</sup> Ö.T. DURUSOY “Özelleştirme ve Piyasa Sosyalizmi” *Karınca Dergisi* Şubat 1993. s.19

Özelleştirmenin başarılı olması halinde aşağıda belirtilen ve piyasa ekonomisine geçişi kolaylaştıran gelişmelerin sağlanmış olacağı söylenebilir.<sup>19</sup>

- a) Ekonominin harekete geçirilmesi için piyasa ekonomisinin gerektirdiği piyasa güçlerine izin verilmesi,
- b) Verimlilik ve üretkenlik düzeylerinde artışın sağlanması,
- c) Mal ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
- d) Hisse senedi sahipliğiyle önce mülkiyet bilincinin pekiştirilmesi ve sermaye piyasasının oluşumu ve gelişiminin hızlandırılması.

### 1.3.1.3. Üretim Yetersizliği ve Üretimde Etkinsizlik

Üretim yetersizliği ve etkinsizliği konusunda Türk Cumhuriyetlerinde teknolojik düzey ve sermaye birikimi yetersizliğinin sorunun temel kaynağını oluşturduğu söylenebilir. Bu sorunun oluşumunda en önemli etken toplam sermaye birikimi düşüklüğünden ziyade, temel madde üretiminin yetersizliğidir. Halkın elinde bulunan tasarrufların bankacılık sistemine kanalize edilerek ekonomik sistem içerisinde üretici sektörlerle kredilendirme yoluyla aktarılmasında bireylerin, tasarrufların değerlendirilmesi konusunda bilinçlenmelerini sağlayacak önlemlere başvurulmasıyla bu konuda önemli bir sorunun aşılacağı belirtilmektedir.<sup>20</sup>

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde üretim sisteminin fiyat hareketlerine ve kâr olanaklarına dayalı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Üretim sisteminin fiyat ve kâr değişikliklerine duyarlı

<sup>19</sup> İ. Erhan YÜLEK, "Türkiye'nin Özelleştirme Tecrübeleri ve Türk Cumhuriyetlerinde Karşılaştığı Sorunlar", Yeni Forum Dergisi, Aralık 1992 ss.36-42.

<sup>20</sup> Hüseyin AĞCA, "Türkiye, Azerbaycan ve Orta Asya Cumhuriyetlerinde Demokrasiye ve Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecindeki Bazı Pratik Sorunlar", Yeni Forum Dergisi, Mart 1993 s.37.

kılınmasında arz ve talebin genişlemesi ve çeşitlenmesi açısından çok önemli bir başlangıç olarak perakende ticaretin serbestleşmesi ile küçük ve orta ölçekli işletmelere ağırlık verilmesi gerektiği söylenebilir.<sup>21</sup> Bu ön serbestleşmeye bağlı olarak imalat ve hizmet sektörünün genişlemesi, özel mülkiyetin ve serbest girişimin ekonomik sistem içerisinde kalıcı olarak yerleşmesini sağlayabilir.

#### **1.3.1.4. Sermaye Yetersizliği**

Sermaye yetersizliği ile kastedilen, piyasa ekonomisine yönelişte özellikle varolan işletmelerin modernizasyonunun ve yeni kurulacak işletmeler için gereksinim duyulan finansman kaynaklarının ülke içinden karşılanamamasıdır. Üretim hacminin ve verimliliğin artırılması için gereksinim duyulacak teknoloji transferinin bedelini kısa vadede ödeyebilecek ve dövize çevirebilecek nakit varlığın bulunmamasıdır. Bunu nakdi sermaye yetersizliği olarak da algılayabiliriz.

##### **1.3.1.4.1. Milli Sermaye Yetersizliği**

Türk Cumhuriyetleri'nin geçiş sürecinde sahip olduğu iç kaynakların harekete geçirilmesiyle sermaye oluşumunda mevcut sanayi tesislerini ve hammadde kaynaklarını etkin bir şekilde yeterli kullanmadığı görülmektedir.<sup>22</sup> Mevcut sanayinin geliştirilmesi ve kaynakların harekete geçirilmesi büyük sermaye gerektirecektir. Kazakistan'ın piyasa ekonomisine yönelişinde önemli bir hedef; milli sermaye birikiminin artırılmasıdır. Merkezi planlamanın hakim olduğu dönemlerde sermaye zorunlu tasarruf yöntemleriyle gerçekleştirilmekteydi. Ancak piyasa ekonomisine geçişte

<sup>21</sup> Ekrem DEMİRTAŞ, "The Results Obtained from the Business and Study Trip to Middle Asia", The İzmir Chamber of Commerce Books, October 1992, p.5.

<sup>22</sup> Bülent AKARCALI, "Kafkasya ve Orta Asya Bölgesinde Türkiye'nin Sahip Olduğu Fırsatlar", Türk Demokrasi Vakfı Bülteni, Ekim 1992 s.10.

sermaye birikiminin hangi kanallardan ve hangi sektörler seçilerek sağlanacağı konusu önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sorunun çözümü piyasa ekonomisine yönelişlerinde ülkelerin deneyimlerine ayrı bir boyut kazandıracaktır. Bu konuda strateji olarak aşağıdakiler izlenebilir:

- a) Yurtiçi tasarruf potansiyelini açığa çıkaracak yatırımlara yönelmek,
- b) Ekonominin katma değer üretim yeteneğinin artırılması,
- c) Yabancı sermayenin özendirilmesi,

Böylece sermaye gereksiniminin giderilebileceği söylenebilir. Sermaye gereksiniminin hammadde ihracı yoluyla karşılanması da önerilebilir. Ülkedeki mevcut kaynakların en etkin bir şekilde işletilmesi ve hammaddelerin işlenerek ihraç edilmesi ülkenin tasarruflarını arttıracak ve milli sermaye oluşumunu hızlandıracaktır.

#### **1.3.1.4.2. Yabancı Sermaye Transferi**

Türk Cumhuriyetlerinin özel sermaye birikimi yetersizliği sebebiyle var olan önemli ekonomik problemlerin ülkeye yabancı sermaye transferlerinin sağlanmasıyla giderilebileceği öne sürülebilir. Dışarıdan sağlanacak sermayenin kullanım alanları olarak; ham petrol çıkarma tesislerinin yenilenmesi, pamuk ve ipeğin konfeksiyon ürünleri haline getirilmesi amacıyla yapılacak yatırımlar olacağı ifade edilmektedir.

Yabancı sermayenin ekonomik fonksiyonları olan; üretim ve yatırım aracı olması, kısa vadeli ve dış borçlanmayı ikame edici olması gibi sebeplerle de yabancı sermaye yatırımcılarının yatırım kararları konusunda yasal düzenlemeler önemli bir kriter olacaktır. Ükelere yabancı yatırımları çekebilmek, yabancı yatırımcıların korunmasını ve uygulamalardaki



aksaklıkların giderilmesini sağlamak amacıyla, çoğunda “Yabancı Yatırımlar Kanunu” çıkarılmıştır.<sup>23</sup>

### 1.3.1.5. Özel Mülkiyet Hakkının Tanınması ve Korunması

Eski Sovyetler Birliği’ndeki sosyalist uygulamanın iflasına neden olan önemli ekonomi-politik nedenlerden biri; özel mülkiyet yerine kolektivist mülkiyetin üretim kavramının anlamının yitirilmesine neden olduğu görülmektedir. Bu sebeple teorik kolektif mülkiyet kavramının uygulamada “Kolektif Mülkiyetsizliğe” dönüştüğü söylenebilir.<sup>24</sup>

Eski sistemin önemli bir hatası giderilerek piyasa ekonomisine dayalı ekonomik sistemin oluşturulmasında özel mülkiyetin önemli bir yerinin olduğu kabul edilerek Türk Cumhuriyetlerinde bireylerin özel mülkiyet edinmesine ve edinilen mülkiyetlerin korunmasını sağlayan yasal düzenlemeler yapılmıştır. Gerçekten de “Sosyalist ekonomiden piyasa ekonomisine geçişin ön koşulu olarak devlet mülkiyet rejiminin kurulması gerektiği” söylenebilir.<sup>25</sup> Bu ülkelerdeki mevcut koşullar dikkate alındığında kamu mülkiyetindeki arazi, fabrika ve hizmet üreten işletmelerin özel kesime devredilmedikçe piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmasının güç olabileceği ileri sürülebilir. Bu özelleştirme, çok aşamalı ve uzun süreye yayılması gereken bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır.

### 1.3.1.6. Sosyoekonomik Problemler

Türk Cumhuriyetlerinde piyasa ekonomisine geçiş sürecinde karşılaşılan sosyoekonomik sorunlardan birkaçı aşağıdaki başlıklar altında özetlenebilir.

<sup>23</sup> TİKA, Kazakistan Mevzuatı, Yayın No:21, Ağustos 1995, Ankara, s.9

<sup>24</sup> P. RONNAS, O. SJOBERG, a.g.e. p.5.

<sup>25</sup> Halil SEYİDOĞLU, “Özelleştirmenin Ekonomik Mantığı: Türk Cumhuriyetlerinde Piyasa Ekonomisine Geçiş Sorunları”, Yeni Forum Dergisi Mart/1992 s.27

### 1.3.1.6.1. Ekonomik Sistem Değişikliği

Ekonomik sistem değişikliği bireysel ve toplumsal zihniyet ve davranış kalıplarının değişmesini gerektirir. Bireysel ve toplumsal düşünce yapısı ve davranış kalıplarının piyasa ekonomisine uygun tarzda oluşturulması gerekmektedir. Çünkü ekonomik sistem değişikliği kaynak dağılımına ilişkin kurumsal yapı ile birlikte, zihniyet, gelenek ve davranış değişikliklerini de gerektirmektedir.<sup>26</sup> Gerçekten de bir toplumun benimsemiş olduğu din ve kültürel alışkanlıklar, bireysel ve toplumsal düzeydeki insan davranışlarını etkileyerek ekonomik oluşumlar üzerinde etkide bulunabilmektedir.<sup>27</sup>

Geçiş süreci içerisinde dünyanın değişikliği, eski sistemin sorunlarını çözmeye başarılı olamadığı ve bu nedenle yeni sisteme uyum göstermenin elzem olduğuna yaygın olarak inanılması sonucunda bireylerin yeni ekonomik düzende bir şeyler yapma isteği ve bu ortak inancın gelişmesinin geçişin başarıyla gerçekleştirilmesinde itici bir güç olacağı görülmektedir.<sup>28</sup> Böylelikle toplum üzerindeki “geçiş şoku” etkisi bireylerin sisteme adapte edilmesiyle giderilmiş olabilecektir. Sonuçta mülk edinme ve girişim duygusuna sahip olacak bireylerin fert olarak var olduklarının farkına varmalarıyla geçiş ekonomisine kanalize edilmiş ve piyasa ekonomisine hazırlıklı bir toplum yaratılmış olunacaktır.

### 1.3.1.6.2. Geçiş Sürecinde Eğitilmiş Kadro İhtiyacı

Türk Cumhuriyetlerinde olduğu gibi, geçiş sürecinde görülen en önemli sorun; atılım, teknoloji, üretim, ticaret ve yönetim alanlarında liderlik yapabilecek vasıfta eğitilmiş insan gücünün ve müteşebbis sınıfının

<sup>26</sup> H. SEYİDOĞLU a.g.m. s.31 ve R. DEMİRCİ a.g.m. s.8

<sup>27</sup> F. FUKUYAMA Tarihın Sonu ve Son İnsan, Simavi Yayınları Deneme-İnceleme Dizisi No:10, İstanbul 1990, s.282.

<sup>28</sup> Rüştü BOZKURT, “Bağımsız Devletlerle İlişkilerde Fırsat ve Tehlikeler”, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Mayıs 1992, s.26.

bulunmamasıdır.<sup>29</sup> Bu ihtiyacın karşılanması amacıyla piyasa ekonomisine geçiş süreci kapsamında iki üç ay süreli idareci yetiştirme kursları, yurt dışındaki üniversitelerde öğrenci yetiştirilmesi ve iş adamlarının piyasa ekonomisi hakkında bilgilendirilmelerini kapsayan programlar düzenlenmektedir. Geçiş sürecinin başarıyla tamamlanmasında piyasa ekonomisinin gerektirdiği kurum ve mekanizmaların yerleştirilmesi amacıyla bilgi aktarmanın sağlanması ve insan gücü kaynaklarının geliştirilmesi hayati önem taşımaktadır.

### 1.3.1.6.3. İşsizlik Sorununda Artış

Türk Cumhuriyetlerinin sahip olduğu üretim tesislerinin piyasa ekonomisine uygun olarak özellikle uluslararası piyasalarda rekabet edebilecek ürünlerin üretilmesi amacıyla rasyonelleştirilmesi sonucunda işsizlik sorununda artış olacağını tahmin etmek zor değildir. Eski Doğu Almanya'nın Batı Almanya ile birleşmesinden sonra piyasa ekonomisine geçişinde de işsizlik oranındaki artış kaçınılmaz olmuştur.<sup>30</sup> Özel mülkiyet ve özelleştirmede olduğu gibi ekonomik yeniden yapılanmada temel roller üstlenen devlet işletmelerinin görev almasıyla işsizlik oranı artabilecektir<sup>31</sup>. Örnek olarak 1985-1993 yılları arasında Kazakistan'da çalışan nüfusun sektörlere göre dağılımı aşağıda gösterilmektedir.

<sup>29</sup> İter AKAT, "Türk Cumhuriyetleri", 11 Mart 1992, Türkiye Gazetesi, s.5

<sup>30</sup> W. BLUNENTHAL, G. PETER, G. HINTZEN, ve diğerleri "Sociale Market – Wirtschaft Entstehung Grundlegen Instruments", KAS, Politische Biktung, Wesseling 1992 p-197

<sup>31</sup> Ö.T. DURUSOY a.g.m. s.45

### Kazakistan'da Çalışan Nüfusun Sektörlere Göre Dağılımı

	1985	1996
<b>Toplam Çalışan Nüfus</b>	6431	4380
<b>Sanayi</b>	2094	1228
<b>Tarım</b>	1305	1028
<b>Ticaret</b>	535	224
<b>Hizmet</b>	2497	1900

Kaynak : TİKA, Kazakistan Ülke Raporu, Ankara Eylül/1998 s.63,

#### 1.3.2. Piyasa Ekonomisine Geçişte Karşılaşılan Mali Problemler

Ücret artışı ve fiyatların serbest bırakılmasının enflasyon oranına etkisi ülkeler arası ticaretin geleceği, vergi sistemi ve idari sistemdeki reformlar sebebiyle kısa vadeli ekonomik ve mali tahminlerdeki belirsizlikler hükümetlerin her üç ay için bütçe durumunu gözden geçirerek bütçe hazırlamasına neden olmuştur.

Yeni vergilerin getirilmesi ve belirli vergi oranlarının yükselmesi sonucu 1992'de vergi sisteminde yapılan değişiklikler, bütçe vergi gelirlerinde önemli artışlara neden olmuştur.

Türk Cumhuriyetlerinde 1992 yılında vergi sisteminde yapılan değişikliklerle değer üzerinden alınan (ad valorem) tüketim vergi oranlarının artırılması, yurt dışından ithal edilen mallardan katma değer vergisi alınması, devlet işletmelerinin varlıklarından yeni değerleri üzerinde vergi alınması, sağlık ve yüksek öğretim hizmetlerinden yararlananlardan hizmet bedelleri

alınması gibi uygulamalara geçilmesi öngörülmüştür.<sup>32</sup> Ayrıca kamu istihdamının azaltarak sosyal güvenlik harcamalarının yeniden düzenlenmesi de planlanmıştır.<sup>33</sup> Bütçe giderlerinde eğitim, sağlık ve sosyal mallardaki fiyat artışına paralel olarak yapılan ücret ayarlamaları bütçe giderlerinde önemli bir kalemi oluşturmuştur. Ancak, ücret ve maaşların oluşturduğu bütçe giderleri toplamında, GSMH'ya göre bir düşme görülmektedir. Kamu iktisadi kuruluşlarının ürettikleri malların fiyatlarına, fiyat reformlarının etkilerini tam olarak yansıtamadıklarından, bu kuruluşların genel bütçeden elde ettikleri transfer harcamaları bütçe içinde önemli yekûn tutmaya devam etmektedir.

Örneğin Kazakistan'da Bakanlar Konseyinin doğrudan kontrolünde bulunan Döviz Fonu belirli ithal ihtiyaçların finansmanı için tesis edilmiş olup, Fonun kaynağı ihracatçı kuruluşların ihrac gelirlerinin bir kısmının bu Fona aktarılmasıyla elde edilmektedir. Kazak yetkilileri fonda biriken dövizin bir bölümünü dış borç faizlerinin finansmanı için kullanılırken, geri kalan kısmı serbest piyasada yüksek kar oranı ile satılan tüketim malları ithalatında ve hükümetin kendi döviz ihtiyacının karşılanmasında kullanılmaktadır.<sup>34</sup>

### **1.3.2. Piyasa Ekonomisine Geçişte Karşılaşılan Yasal**

#### **Düzenlemeler Sorunu**

Türk Cumhuriyetlerinde demokratik rejim ve piyasa ekonomisine geçişte siyasi ve iktisadi yapılanma ülkedeki yasal çerçevenin değişimini gerekli kılmaktadır. Yeni siyasi rejim ve ekonomik sistemin yasal çerçevesini belirleyen yazılı hukuk kurallarının kanunlar yoluyla hazırlanması ve yürürlüğe konması geçiş için zorunludur. Geçiş sürecinde yapılan yasal değişiklikler ve düzenlemelerin sonuçta pazar ekonomisine geçişin mantığına

<sup>32</sup> TİKA, Kazakistan Ülke Raporu, a.g.e., s. 49

<sup>33</sup> P. RONNAS, O. SJÖBERG, a.g.e., p.8

<sup>34</sup> TİKA, Kazakistan Ülke Raporu a.g.e., s.50

uygun yasal ortamı ve buna paralel olarak yasal standartların oluşturulması amacına yönelik olması gerekmektedir. Bu hedefe ulaşılabilmesi için de piyasa ekonomisine geçişte öncelikle yasal çerçeve ve kurumlaşmanın oluşturulması gerekmektedir. Hükümetlerin çıkaracağı kanunlarla piyasa ekonomisinin kurumlaşmasına olanak tanınmalı ve ortam yaratılmalıdır.<sup>35</sup>

Geçmişte uygulanmış sosyalist hukuk sistemini terk etmenin gereği gibi siyasi etkenler yanında, ulusal ve bilimsel faktörler milli hukuk düzeninin geçiş sürecinde kanunlaştırma faaliyeti yoluyla oluşturulmasını gerekli kıldığı görülmektedir. Bu durum gerçekleştirilirken, ülkelerin sosyoekonomik ve kültürel yapısı göz önünde bulundurularak kanunların hazırlanıp uygulanması gerekmektedir.

Piyasa ekonomisine geçişte optimal başarıya ulaşmak amacıyla yapılacak yasal düzenlemeler karşılaşılan sorunların çözümünü kolaylaştırabilecektir. Yasal düzenlemeler kurumsal yapıdaki değişmelerle birlikte yapılmalıdır. Piyasa ekonomisine geçiş konusunda yapılan bütün çalışmaların eş zamanlı olarak yürütülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, ekonomik alanda gerçekleştirilecek geçiş hızı ile hukuki alanda gerçekleştirilecek geçiş hızının farklı olması ek problemlerin çıkmasına neden olabilecektir.

#### **1.3.4. Piyasa Ekonomisine Geçişte Karşılaşılan İstatistik Problemleri**

Ülkelerde serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinin kısaltılabilmesi için gerekli olan bilgi sistemi ve istatistiki alt yapısını uluslararası standartlara dayalı olarak kurma ve geliştirme çalışmaları başlatılmıştır. Piyasa ekonomisine geçişte istatistiki veri toplama ve hesaplama yöntemlerinin uluslararası istatistik standartlarına uydurulması zorunluluğu

<sup>35</sup> P. RONNAS, O. SJÖBERG, a.g.e., s.10

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi<sup>36</sup> Türk Cumhuriyetlerinde de ortaya çıkmaktadır. Bu ülkelerde istatistiki altyapının oluşturulması için işbirliği ve yardım programları uygulamaya konulmuştur. Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde ekonomik problemlerin önceliğini belirlemek amacıyla istatistiksel çalışmalar yapılmaktadır.

#### 1.4. Piyasa Ekonomisine Geçişin Ani veya Tedrici Olması

Kolektivist ekonomik sistemin büyük işletmelerin özelleştirilerek piyasa ekonomisine dayalı bir iktisadi yapının oluşturulmasından önce fiyatların liberalize edilmesinin yaratacağı sıkıntılar nedeniyle ekonomik transformasyonun tedrici olması gerektiği belirtilmektedir.<sup>37</sup>

Ekonomik dönüşümün şok terapi yöntemiyle mi yoksa uzun vadeye yayılan kademeli bir iyileştirmeye mi yapılacağı sorusunun yanıtını, sistemin tüm kurumlarına işlerlik kazandırılarak sistemden beklenen başarı ile bu durumda ortaya çıkacak sosyal maliyetler (örneğin işsizlik) arasında bir seçim yapma, tercihinde aramak gerektiği düşünülmektedir. Diğer bir ifadeyle ani veya tedrici geçiş yönteminin uygulanmasıyla oluşturulacak yeni ekonomik yapı üzerindeki etki ve sonuçlarının önceden belirlenmesi gerekmektedir. Böylece ekonomik, sosyal ve politik alanda fayda-maliyet karşılaştırması yapılarak geçiş süreci hızı ve kapsamı konusunda kararlar verilebilir. Ancak izlenecek her iki geçiş hızı yönteminin de fayda ve maliyetleri olacağı kuşkusuz tahmin edilebilir. Bununla birlikte Vladimir ZOUEV 16-19 Eylül 1991 tarihleri arasında Bodrum'da düzenlenen "Türkiye ve Sovyetler Birliği'ndeki Değişiklikler" konulu toplantıda sunduğu bildiriye transformasyon sürecinde en önemli sorunun piyasa ekonomisine geçiş hızı,

<sup>36</sup> Derek BLADES, "The Statistical Revolution in Central and Eastern Evrope" OECD Observer June- July 1991. ss.13-16

<sup>37</sup> Erdal TÜRKKAN, "Yeni Türk Cumhuriyetlerinde Dünyaya Açılma: Sorunlar ve Çözüm Yolları", Yeni Forum Dergisi, Ocak 1993 s.13

zamanlaması ve mekanizmalarının oluşturulup çalıştırılmasının olduğunu belirtmektedir.<sup>38</sup>

Piyasa ekonomisine kademeli ve yavaş geçme opsiyonu kullanıldığında planlı ekonominin araçlarının piyasa ve fiyat mekanizmasının işleyişini engelleyeceği düşünülebilir. İki farklı sistemin hangi isim altında olursa olsun (Karma Ekonomi, Geçiş Ekonomisi, Önceden Merkezi Planlı Ekonomi vb.) bir arada uygulanmasının sonuçta ekonomik gelişmeleri zorlaştırarak ekonomik reformların başarısını önleyeceği veya istenen başarıya ulaşılmasını engelleyeceği söylenebilir.

Türk Cumhuriyetleri hükümetleri de geçişin kısa sürede tamamlanması için istatistiki konularda işbirliği anlaşmalarını imzalayarak bu konuda önemli adımlar atmışlardır.

Geçiş hızı konusunda pratik gelişmeler içerisinde belirleyici olanlardan reform programında yer alan alt programların başarıyla gerçekleştirilebilmesine bağlı olacağı söylenebilir. Ana reform programı içerisinde yer alan alt programların gerçekleştirilmesi suretiyle geçiş hızının belirlenmesi hakkında söylenebilecek diğer önemli bir etkenin de reform programlarına eş zamanlı olarak başlanması ve sürdürülmesi olduğu söylenebilir.

### **1.5. Piyasa Ekonomisine Geçişte Esas Alınacak Modeli Belirleme**

Türk Cumhuriyetlerinde piyasa ekonomisine geçiş için model olarak alınan ülkeler içerisinde en güçlü adayın Türkiye olduğu görülmektedir. Çünkü Türkiye hem piyasa ekonomisi, hem de demokratik laik yapısı itibarıyla diğer Türk Cumhuriyetlerinin çağdaşlaşması açısından sosyokültürel yakınlık içerisinde bulunmaktadır.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Vlademir ZOUEV, "Piyasa Ekonomisine Sancılı Bir Geçiş: Sovyetler Birliği Vakası" Yeni Forum Dergisi, Şubat 1992, s.19

<sup>39</sup> İsmet GİRİTLİ, "Orta Doğu, Batı Kamuoyu ve Türkiye Modeli" Yeni Forum Dergisi, Mayıs 1992 ss. 27-30



Türkiye Cumhuriyetinin Yeni Türk Cumhuriyetleri için “Potansiyel Model Ülke” veya en azından aday model ülke olabileceği değişik çevrelerce belirtilmektedir.<sup>40</sup> Bununla birlikte İran ve Pakistan’ın model alınabileceğini savunan çevreler de vardır.<sup>41</sup>

Öte yandan Türkiye’nin mevcut birçok ekonomik ve politik sorunlarıyla Orta Asya ve Kafkasya Türk Cumhuriyetlerine model ülke olmasının güçlüklerini ileri sürenler de bulunmaktadır.<sup>42</sup>

Türkiye’nin genç demokrasisi, piyasa ekonomisi, bölgeye coğrafi yakınlığı, kültürel ilişkileri ve en önemlisi batıya dönük, demokrasi ve piyasa ekonomisi yoluyla çağdaş bir toplum kurma modeli değişim süreci içinde bulunan ülkelere göz önünde bulundurulmalıdır.<sup>43</sup> Gelişmiş batı ekonomilerinin de bu ülkeler tarafından doğrudan bir model olarak alınamayacak kadar ileri oldukları bilinmektedir. Sermaye yoğun üretime ve ileri teknolojiye sahip batı ekonomilerinin henüz özel sermaye birikimi gelişmemiş ileri teknolojiye adapte olabilecek durumdan yoksun olan bu ülkeler için bir model olmaktan çok, sermaye transferi sağlanabilecek ekonomik birer partner olabilecekleri düşünülebilir. Ancak Türkiye hem bir alternatif model, hem de bir partner olabilecek konumdadır.

Kendi ülkesinde istikrar ve denge unsuru olarak kabul edilen Türkiye’nin bölge ülkelerine özellikle çağdaşlık, laiklik ve piyasa ekonomisi gibi konularda örnek olabileceği gibi, batılı devletlerce de bölgesindeki barış ve istikrar koşullarının sağlanması ve korunması açısından destek

<sup>40</sup> ABD Hava Kuvvetleri, Project Air Force Departmanı ile Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Araştırma Bölümü Arroya Merkezi’nin strateji ve doktrin çalışmaları çerçevesinde Türkiye’nin iç ve dış politikasıyla stratejik konumunun araştırılması amacıyla Rand Şirketi’ne hazırlanan rapor. 12.4.1993 tarihli Milliyet Gazetesi. s.4

<sup>41</sup> Aydın YALÇIN, “Peşaver ‘de Orta Asya Semineri” Yeni Forum Dergisi, Haziran 1992, s.35-37.

<sup>42</sup> A.B.D Senato üyesi Demokrat Mr. Dennis De CONCINI’nin New York Times Gazetesi ‘ne verdiği demeci içeren 12.6 1992 tarihli Milliyet Gazetesi. s.4

<sup>43</sup> İbrahim KAPLAN, “Çoğulcu Hukuk Düzenine ve Piyasa Ekonomisine Geçiş ‘te Özel Hukuk Alanında Yapılması Gereken Değişiklikler”, Yeni Forum Dergisi , Kasım 1992 s.19

görmektedir.<sup>44</sup> Türkiye'nin Orta Asya Türk Cumhuriyetlerine (OATC) yönelik olarak oluşturduğu işbirliği stratejilerinin<sup>45</sup> başarılı sonuçlar vermesinde Türkiye'nin model ülke olarak alınmasının bu ülkelere önemli avantajların ve desteklerin sağlanmasına yardımcı olabileceğini düşünmek hatalı olmayacaktır.

Bu ülkelerin piyasa ekonomisine yönelişinde model ülke arayışını yakından kavrayabilmek için uygun ve geçerli model konusunda genel model içerisinde hukuki, ekonomik ve siyasi hatta askeri alt modellerin seçilmesi yöntemi izlenebilir. Böyle bir analitik ayırım yapıldığında, sosyokültürel yakınlık sebebiyle Türkiye'nin özellikle hukuki açıdan model oluşturmada en yakın aday ülke olduğu söylenebilir.<sup>46</sup> Model arayışında bu dört alt model içerisinde sistem olarak incelendiğinde farklı seçimlerde bulunabileceği söylenebilir. Örneğin ekonomik model arayışı içerisinde değişik ülkelerdeki uygulamalar dikkate alınarak karma bir model oluşturulabilir veya değişik modeller incelenerek ülkelerin sosyoekonomik yapısına uygun yeni bir model geliştirilebilir.

Merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişte örnek alınabilecek geçişi tamamlamış bir ülke ve buna ilişkin model olmadığından geçişin nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin ülke koşullarına uygun teorik modeller geliştirilebilir. Ancak ister bilim adamlarınca ülkelerin koşullarına uygun yerli modeller geliştirilsin, isterse dışarıdan örnek alınabilecek bir ülke modeli alınsın izlenecek yolun aşağıda belirtilen şu işlevleri yerine getirmesi gerektiği ileri sürülebilir.

<sup>44</sup> Şükrü ELEKDAĞ, Jeo-Stratejiden Eko-Stratejiye, Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye, Bağlam yayınları, İstanbul 1992 s-60. Ömer BOLAT, Geleceğin Avrupa'sı ve Türkiye 'nin Konumu Değişen dengeler ve Yeni Oluşumlar, Senaryolar, İ.K.V Yayınları No: 104, İstanbul 1992 s.9

<sup>45</sup> Ekrem DEMİRTAŞ, "Black Sea Economic Cooperation Project", The İzmir Chamber of Commerce Review, July, 1992, s.3, "Strategies To Be Implementad With Regard To The Newly Established Turkish Republics", The İzmir Charber of Commerce Review, May 1993 s.3.

<sup>46</sup> KAPLAN, a.g.m. s.19.

- a) Organize etmek; kişileri ve kuruluşları piyasa ekonomisine geçiş yöneltmede birleştirmek ve koordinasyonu sağlamak.
- b) Mobilize etmek; piyasa ekonomisine geçiş doğrultusunda kaynakları kişi ve kuruluşları harekete geçirmek ve bunun sürekliliğini sağlamak.
- c) Dönüşüm; organize ve mobilize edilen kaynak, kişi ve kuruluşların serbest piyasa ekonomisine dönüşümlerini gerçekleştirmek.

Piyasa ekonomisine geçiş için zorunlu olan hukuki ve kurumsal değişiklikler içerisinde özel mülkiyetin oluşturulması, özelleştirme hamlelerinin tamamlanması, özgür bir müteşebbis ve profesyonel yönetici kitlesine ekonomik yönetimin bırakılması gerekmektedir. Bu özgür müteşebbis ve profesyonel yöneticilere piyasa ekonomisine geçişi sağlayacak herhangi bir iktisat modelinin merkezi planlı sistemin kalıntıları üzerine monte etmenin doğru bir yöntem olamayacağı benimsenebilir.<sup>47</sup> Böylece müteşebbis ve üst düzey yöneticilerin piyasa ekonomisine geçiş konusunda kararlılıkları pekiştirilmiş olacaktır.

Türk Cumhuriyetlerinin geçmişteki merkezi planlı sistem yapısı ve geçiş ekonomisindeki mevcut zorluklar dikkate alındığında daha esnek bir yapıya sahip olduklarından Planlı Karma Ekonomi Modeli ve Piyasa Ekonomisi Modeli önerilmektedir. Bu ülkelerde gerekli yatırımlar gerçekleşince ve piyasa ekonomisi iyice anlaşılıp benimseninceye kadar karma ekonomi kurallarının uygulanması gerekebileceği söylenebilir. Bunun en önemli nedeni ise kolektivist ekonominin uygulandığı süre boyunca tüm ekonomik sektörlerde üretim, işletme, pazarlama, dağıtım gibi hizmetlerin devlet desteği ile yürütülmesi ve yönetimlerin buna alıştırılmış olmasıdır.

<sup>47</sup> Aydın YALÇIN, "Türk Modeli Kavramı ve Türkiye'nin İktisadi Kalkınmasındaki Bazı Özellikler. "Yeni Forum Dergisi, Aralık 1992, s.27.

Siyasi açıdan da büyük cesaret gerektiren geçiş dönemine girilmesi kararları aynı zamanda sosyopolitik birlik ve beraberliği tehlikeye düşürebilecek kadar tehlikeli olabilmektedir.<sup>48</sup> Ülkelerde mevcut siyasi oluşum içerisinde önemli tabana sahip siyasi grupları tatmin edecek bir modelin olması gerektiği ileri sürülebilir.

Orta ve Doğu Avrupa'daki diğer eski sosyalist ülkelerin piyasa ekonomisine geçiş süreci devam etmekle birlikte, siyasal, ekonomik ve askeri yönü dikkate alındığında Rusya ve Çin gibi çok önemli iki ülkenin piyasa ekonomisine geçişlerini dikkatle izlemek ve değerlendirmek gerekmektedir.<sup>49</sup> Kollektivist planlı ekonomi düzeninden piyasa ekonomisine geçiş konusunda; doğulu ve batılı ülkelerde olayların bu şekilde gelişip sonuçlanacağı yeterince tahmin edilemediğinden gerekli teorik alt yapı oluşturulamamıştır. Piyasa ekonomisine yönelen geçiş ekonomilerinin piyasa ekonomisine nasıl adapte edilebilecekleri ve geçişlerin tamamlanmasının uluslararası düzende ekonomik ve politik dengeler üzerine ne gibi etkilerde bulunacağını önceden görmek oldukça güçtür.

Geçiş için gerekli olan teorik altyapı olmadığından Türk Cumhuriyetleri piyasa ekonomisine geçişte kendi kültürel, yapıları, coğrafyası ve uluslararası ilişkilerine göre bir yol seçmeye çalışmaktadırlar.<sup>50</sup> Geçişte önemli diğer bir nokta, önce demokratikleşmeye mi yoksa ekonomik iyileştirmeye mi, öncelik tanınacağıdır. Aslında birbiriyle iç içe girmiş olan bu iki sürecin birlikte yürütülmesi daha yararlı olacaktır.

Görüldüğü üzere Türk Cumhuriyetlerinin serbest piyasa ekonomisi sürecinde hangi piyasa ekonomisi modelinden yararlanmaları gerektiği üzerinde çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Kanımızca önemli olan piyasa ekonomisine yönelişte tutarlı ve dengeli bir yolda ilerlenmesidir. Tek bir ülkeye özgü bilgi ve tecrübe birikiminden oluşan tek bir modeli almak yerine,

<sup>48</sup> P.F. DRUCKER, (Çev. Birtane KARANAKÇI) Yeni Gerçekler T. İş Bankası Yay. No:315, Ankara 1996, s.257.

<sup>49</sup> P. RONNAS, O. SJOBERG, a.g.e. s.10-12.

<sup>50</sup> Taha AKYOL, 20.3.1993 Tarihli Milliyet Gazetesi.

piyasa ekonomisine geçişte belirli mesafeler kat etmiş ve başarı sağlamış ülkelerin pozitif uygulamalarından oluşan karma bir modelin de olabileceğini belirtmek gerekir. Örneğin Doğu Avrupa ülkelerinin yaşadığı ve bu konuda tecrübeli oldukları fiyat liberilazasyonu, serbest ticaret ve kontrollü para temini uygulamalarına da modelin alt bölümleri olarak yer verilebilir.

## **1.6. Piyasa Ekonomisine Geçişte Hedefler**

Piyasa ekonomisine geçişte öncelikle hedefler belirlenmeli ve bu hedeflere varılmasını sağlayıcı önlemlere ağırlık verilmelidir. Bu hedeflerin bir kısmına aşağıdaki başlıklar altında yer verilmiştir.

### **1.6.1. Ekonomik Hedefler**

Piyasa ekonomisine geçişte oluşturulacak dönüşüm programının içeriğini; serbest girişimciliğin özendirilmesi, üretim ve verimliliğin artırılması, ürünlerin serbestçe pazarlanabilmesinin sağlanması, özelleştirmenin hızlandırılması, rekabetin işler hale getirilmesi, serbest fiyat mekanizmasının oluşturulması, devlet müdahalelerinin azaltılması, özel mülkiyet hakkının tanınması ve yerleştirilip korunması, kar maksimizasyonunu hedefleyen işletmecilik ve tüketim malı satan mağazaların-atölyelerin özel mülkiyete devri, için yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, yeni teknoloji, “know-how” ve yönetim teknikleri edinilmesi, büyük sanayi tesislerinin küçültülerek esnek yapıya kavuşturulması ve uluslararası piyasalarda satılabilir mallar üretilmesini sağlamak, küçük ve orta ölçekli projelere ağırlık vermek gibi ana amaçların oluşturulması gerektiği söylenebilir.<sup>51</sup>

### **1.6.2. Mali Hedefler**

Yabancı sermayeyi özendirici önlem, uygulama ve teşviklerin getirilmesi,<sup>52</sup> ödemeler dengesindeki açığın kapatılması, bütçe denkleğinin

<sup>51</sup> Ekrem DEMİRTAŞ, “Orta Asya İş ve İnceleme Gezisi” İstanbul Ticaret Odası Dergisi, Ekim 1992, s.2.

<sup>52</sup> Müjde YENER, “Uluslararası Ortak Girişimler ve Bağımsız Devletler Topluluğu”, “Bağımsız Devletler Topluluğu ve Orta Asya Cumhuriyetleri” İSO Araştırma Dairesi Yayını No: 1992/11, İstanbul 1992 s.115.

sağlanması, para ve sermaye piyasası gibi piyasa ekonomisinin temel taşının oluşturan finansal kurumlaşmanın sağlanması ve finansal araçların geliştirilmesi, vergi reformunun gerçekleştirilmesi, GSMH içinde dış ticaretin payını artırarak döviz tasarrufuna yönelme gibi hususların bu konuda önemli hedefler olduğu ileri sürülebilir.

### **1.6.3. Sosyoekonomik Hedefler**

Çalışanlarda çalışma disiplini ve motivasyonunu sağlama, bireylerin yeniden eğitilip piyasa ekonomisine yönelişin geri dönülmez olduğu bilincinin kazandırılması gibi geçiş sürecinde önemli sosyoekonomik hedeflerin gerektiği ileri sürülebilir.

### **1.7. Piyasa Ekonomisine Geçişte Sosyal Güvenlik**

Son yıllarda bir çok sanayileşmiş ülkede ekonomik alanda yaşanan durgunluk ve gerileme, artan bütçe açıkları sosyal güvenlik programlarının finansmanı konusundaki endişeleri artırmıştır. Bu ülkelerde, işsizliğin artması, nüfusun yaşlanmakta olması ve geleneksel aile yapısının değişmesi de sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yapısını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle, gayri safi yurtiçi hasıladan sosyal güvenliğe ayrılan pay, üzerinde önemle durulan konulardan biri haline gelmiştir.<sup>53</sup>

Gelişmekte olan ülkelerde de ekonomik istikrar ve yapısal uyum politikaları, sosyal güvenlik sistemi üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Sistemin temel sorunu, yüksek enflasyon ve kaynakların sınırlı olması nedeniyle koruma ve yardım düzeyinin yetersiz kalmasıdır.

Türk Cumhuriyetlerinde ise piyasa ekonomisine geçiş, mevcut sosyal güvenlik sistemini önemli ölçüde etkilemiş ve bazı reform çalışmalarına

<sup>53</sup> İlyas ÇELİKOĞLU, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayın No:2355-Yuspkgm: 424, Ankara 1994, ss.2-10.

gidilmesini gerekli kılmıştır. Bununla birlikte, artan işsiz sayısı ve mevcut emekli kitlesi bu alanda yeni düzenlemelerin yapılmasını zorlaştırmaktadır.<sup>54</sup>

Çoğu ülkenin, 1990'lı yılların başında sosyal güvenlik yardımlarında kapsamı genişletmek yerine genellikle mevcut koruma düzeyini devam ettirmeye çalıştıkları gözlenmektedir. Bunun da ötesinde ülkeler, sosyal güvenlik harcamalarını önemli ölçüde azaltmış ya da bazı harcama kalemlerine son vermişlerdir. Sosyal güvenlik alanında bazı reformlar yapabilmiş ve yeni yardım biçimleri sağlayabilmiş ülkeler de vardır.

Bu gelişmeler çok sayıda ülkenin, sosyal güvenliğin minimum düzeyde koruma sağlayan programlara dönüştürülmesi üzerinde durmalarına neden olmuştur. Söz konusu yaklaşıma göre, sosyal güvenlik toplumda mümkün olduğunca daha çok kişiye minimum bir gelirin sağlanmasıyla yükümlü tutulmakta, bunun üzerinde bir imkanın sağlanması ise özel programlarla bireylere bırakılmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin tamamen özelleştirilmesini savunan ülkeler de vardır.

Öte yandan, sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma süresinin sınırlandırılması ya da hak kazanma koşullarının zorlaştırılması yoluyla maliyetlerin azaltılmasına çalışıldığı gözlenmektedir. Ancak ülkeler, artan maliyetleri karşılamak amacıyla vergilerin ve sosyal güvenlik katkılarının artırılması konusunda oldukça hassas davranmaktadırlar. Zira bunun vergi ve prim kaçaklarına yol açma, çalışma, tasarruf ve yatırım yapma isteğini kırma ve daha da kötüsü piyasa ekonomisi için gerekli olan girişimcilik ruhuna zarar verme gibi olumsuz sonuçlar doğurmasından endişe duyulmaktadır.

Ülkeler, sosyal güvenlik programlarından yararlananların işgücü piyasasında aktif olmalarının sağlanması için ne gibi tedbirlerin alınabileceği

<sup>54</sup> P. RONNAS, O. SJOBERG, a.g.e. ss.59-64

üzerinde önemle durmaktadırlar. Özellikle işsizlik sigortası, aile yardımları ve malûllük yardımları gibi bireylere gelir desteği sağlamaya dönük yardımlar, bireylerin işgücü piyasasına girişini engellemektedir.

Sosyal güvenlik programlarının yönetimi konusunda sağlanan gelişmeler de sistemin geleceği açısından önem taşımaktadır. Son yıllarda bir çok ülkede, sosyal güvenlik programlarına ilişkin yönetim masraflarının toplam program maliyeti içindeki oranı önemli ölçüde azaltılmıştır. Bu durum, özellikle yaşlılık aylıkları ve diğer parasal yardım programlarında gözlenmektedir. Teknolojik gelişmelerin yanı sıra yönetim tekniklerindeki gelişmeler de sosyal güvenlik programlarının denetimini kolaylaştırarak istismarları önlemekte ve maliyetlerin azaltılmasına imkan vermektedir.

Son yıllarda dünyada sosyal güvenlik alanındaki gelişmeleri değerlendirirken hem ekonominin hem de istihdamın içinde bulunduğu şartları göz önünde bulundurmamak gerekmektedir.

Bir çok sanayileşmiş ülkede, ekonomik alanda ortaya çıkan ciddi durgunluk ve gerileme nedeniyle işsizlik artmış, üretim kapasitesi düşmüş ve parasal politikalarda belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomideki gerilemenin çok daha ciddi boyutlarda olması, hükümetleri bütçe açıklarını kapatmaya ve ekonomik büyümeyi yeniden sağlamaya dönük yapısal uyum politikalarını uygulamaya zorlamıştır.<sup>55</sup>

Ülkeler son yıllarda, genellikle sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemelere gitmek ya da kapsamı genişletmek yerine mevcut koruma düzeyini devam ettirmeye gayret göstermişlerdir. Bununla birlikte, bazı

---

<sup>55</sup> TİSK, Dünya Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye, Yayın No:11, Ankara 1993, ss.6-8.



lkeler sosyal güvenlik programlarında reformlar yapabilmiş ve yeni yardım biçimleri sağlayabilmiştir.

Türk Cumhuriyetlerinde ise ekonomik ve siyasi alanda yaşanan değişimler, sosyal güvenlik sistemini de etkisi altına almış ve bazı reform çalışmalarını kaçınılmaz olarak gerekli kılmıştır.

Çoğu ülkede ekonomik büyümedeki yavaşlamayla birlikte ulusal bütçelerin de küçülmesi, sosyal güvenliğin geleceğine ilişkin tartişmaları gündeme getirmiştir. Bu kapsamda; mevcut sosyal güvenlik yardımlarının devamı, yaşlılık aylıklarının ve yapılan yardımların aşamalı olarak azaltılması, sosyal güvenlik alanındaki sorumluluğun özel sektöre ve bireylere aktarılması gibi hususlar tartişılmaktadır.

Öte yandan, bir çok ülkede sosyal güvenlik harcamaları önemli ölçüde azaltılmış ya da bazı harcama kalemlerine son verilmiştir. Ayrıca, sosyal güvenlik politikası ile ilgili görüş oluşturmak ve tavsiyelerde bulunmak üzere çok sayıda ulusal komisyonların, çalışma gruplarının ve uzmanlar komitesinin oluşturulduğu gözlenmektedir. Bu durum, ülkelerde ulusal sosyal güvenlik politikasının geleceği konusunda arayışların devam ettiğini göstermektedir. 21. yüzyıla girerken sosyal güvenlik sisteminin geleceğine ilişkin beklentileri etkileyecek iki önemli faktör söz konusudur. Bunlar ekonomik alanda yaşanan durgunluk ve yapısal uyum politikaları ile merkezi planlamaya dayanan ekonomik sistemin çökmesidir.

Ekonomik büyümedeki yavaşlama ulusal düzeyde sosyal güvenlik politikasını doğrudan etkilemektedir. Son on yılda OECD lkelerinde reel büyüme oranının ortalama %2-%3 arasında değişmesine rağmen,<sup>56</sup> ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin uzun dönemde finansman dengesini koruma ve

<sup>56</sup> İlyas ELİKOğLU a.g.e. ss.50-57

yardımlarda iyileştirme sağlama konusunda başarılı oldukları söylenemez. Bunun yanı sıra, işgücüne dahil olmayanların ve işsizlerin sayısının yüksekliğinden kaynaklanan işgücü piyasasındaki durgunluk da, bir yandan sosyal güvenlik programlarına olan katkıların azalmasına, diğer yandan da bu programlardan yararlananların sayısının artmasına neden olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yapısını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu koşullar altında hükümetlerin sosyal güvenlik alanındaki yükümlülüklerini özel sektöre ve bireylere aktararak finansman sorunlarını çözmeye yönelmeleri şaşırtıcı bir gelişme değildir. Diğer taraftan, sosyal güvenlik yardımlarının süresinin sınırlandırılması ya da hak kazanma koşullarının zorlaştırılması yoluyla maliyetlerin azaltılmasına çalışılmaktadır.

Sosyal güvenlik politikalarına ilişkin tartışmalarda öne sürülen görüşlerden birisi de, sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe sorunlarının sadece sosyal güvenlik harcamalarından kaynaklanmadığı, kamu borçlarının ve bu borçlarla ilgili faiz ödemelerinin çoğu kez sosyal güvenlik harcamalarından daha fazla yük getirdiğidir. Ayrıca, eğitim, savunma ve çevre ile ilgili diğer kamu harcamaları mali açıdan önemli sınırlamalara neden olmaktadır. Bu harcamaları karşılamak amacıyla vergilerin ve sosyal güvenlik katkılarının artırılmasının ise toplumcu bir yaklaşım olmayacağı öne sürülmekte ve bunun vergi ve prim kaçaklarına yol açacağı, çalışma, tasarruf ve yatırım yapma isteğini kıracağı ve daha da kötüsü piyasa ekonomisi için gerekli olan girişimcilik ruhuna zarar vereceği görüşü savunulmaktadır.

Son yılların en önemli gelişmesi, Türk Cumhuriyetlerinde devlet sosyalizminin ortadan kalkması ve yerini piyasa ekonomisine dayalı bir modelin almış olmasıdır.

Bu ülkelerde, sosyal güvenlik sistemlerinin de piyasa ekonomisi modeline uygun hale gelmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu ülkelerde,

yardıma muhtaç olanların sayısı hızla yükselmiş ve artan işsizlik oranının yanı sıra sosyal güvenlik programları dahilinde sağlanan yardımlar da hayat pahalılığındaki artışlara ayak uyduramamıştır. Dolayısıyla bu ülkelerde yeni ekonomik yapıya uygun bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Özel girişimcilik ve bireysel sorumluluk, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasında göz önünde tutulan hususlar olmaktadır. Öte yandan, bu ülkelerde sosyal güvenlik alanında yapılacak tercihler ve uygulanacak politikalar, gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin geleceğe dönük olarak planlanmasını da etkileyecektir.

Türk Cumhuriyetlerinde başlatılan reformlar, sosyal, ekonomik ve politik düzeyde dramatik değişmelere yol açmaktadır. Merkezi planlı ekonomik sistemden, piyasa ekonomisine geçiş, tüm ekonomik ve sosyal kurumlarda, özellikle de sosyal yardımların sağlandığı ve finanse edildiği kurumlarda reformların yapılmasını gerektirmektedir. Bu ülkelerde sosyal güvenlik programları iki yönden ele alınmaktadır. İlk olarak, ekonomik değişim sırasında ve politik açıdan reform programının desteklenebilmesi için, toplumda sosyal güvenlikten en fazla yararlanması gerekenler için sosyal güvenlik fonu oluşturulması gündeme gelmektedir. İkinci olarak ise, sosyal güvenlik programlarının, mali açıdan belirgin, sosyal eşitliği sağlayıcı ve ekonomik olarak etkin olabilmesi için piyasa ekonomisi ortamında yeniden yapılandırılmaları gereklidir.

Ekonomik reform sürecinin karmaşıklığına bağlı olarak ülkeler arasında bazı benzerlikler ve bazı ayrılıklar olmaktadır. Ancak en önemli 5 nokta üzerinde durmak yararlı olacaktır.<sup>57</sup>

a) Sosyal güvenlik programlarının yeniden yapılandırılması için, geçiş dönemi ile piyasa ekonomisi sisteminin başladığı dönemdeki etkinlikler arasında bir ayırım yapılması gereklidir. Reform süreci daha dikkatle

<sup>57</sup> R. HOLZMANN, Adapting To. Economic Change: Reconciling Social Protection With Market Economies, ILO, Geneva 1991 s. 1.

üzerinde durulmasını gerektiren bir süreçtir ve bu süreçte sonuca götürmeyi sağlayan eylemler harekete geçirilmelidir. Bu dönemde, alınan kararların tam olarak ve zaman kaybetmeden uygulanması ekonomik, mali ve sosyal sınırlamaların aşılmasını sağlar.

b) Geçiş sürecinde gerçek ücretlerde düşme, yüksek enflasyon ve işsizlik artışı gibi bütçeyi zorlayan etkilerin ortaya çıkması muhtemeldir. Bu durum kıt kaynakların nüfusun yalnızca küçük bir bölümüne ulaştırılabilmesi sonucunu doğurmaktadır.

c) Piyasa mekanizması ortamında finansal kısıtlamaların aşılması ve artan enflasyonun olumsuz etkilerinin giderilebilmesi için, sosyal güvenlik programlarının yapısal değişimlerinin hemen uygulamaya geçirilmesi gereklidir.

d) Tüm sosyal güvenlik programlarının, özellikle emeklilik ve aile yardımlarının yenilenmesi, gelişmiş pazar ekonomilerindeki uygulamalara ulaşılması bakımından yeni bir sistem düzenleme imkanı sağlamaktadır.

e) Yardımların özel sektör tarafından sağlanması, sermaye birikiminin etkin bir biçimde oluşturulması ve değerlendirilmesini sağlayacaktır. Uzun bir süreç gerektiren sosyal güvenlik fonlarının oluşturulması ve enflasyonist ekonomilerde değerlendirilmesi ancak bu fonların etkin kullanımını sağlayabilecek özel sektör kuruluşları tarafından gerçekleştirilebilir.

Merkezi planlı ekonomilerde uygulanan sosyal güvenlik programları birçok yönden piyasa ekonomisi sistemindeki uygulamalardan farklıdır. Geçiş sürecinde karşılaşılan çeşitli problemler, özellikle yüksek enflasyon işsizlik artışları ve bütçe kısıtlamaları, reformların gerçekleştirilmesini güçleştirmektedir.

### 1.7.1. Sosyal Güvenlik Programları İle İlgili Temel

#### Özellikler

Sovyetler Birliği'nden ayrılan Cumhuriyetler, önceki sistemi temel alan çeşitli sosyal güvenlik programları uygulamakta, yardımlar yapmakta (yaşlılık, malullük, hastalık yardımları, işsizlik ve aile yardımları vb.) ve sosyal refah programları (nakdi ve gayri nakdi) gerçekleştirmektedirler.<sup>58</sup> Bu programların biçimleri, yönleri, uygulama alanları ve finansman yöntemleri merkezi planlı bir ekonomik sisteme sıkı sıkıya bağlıdır ve böylece çeşitli özellikler gösterir.

Örneğin, gelir düzeyiyle karşılaştırıldığında, sosyal güvenlik programlarının harcama düzeyi oldukça yüksektir. Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde kişi başına düşen nakit yardımlar, düşük gelirli OECD ülkelerindeki kişi başına düşen nakit yardımlara göre GDP'nin daha yüksek bir bölümünü oluşturmaktadırlar. Buna ek olarak birçok mal ve hizmetler halka çok az veya hiçbir ücret alınmadan sunulmakta, tüm fiyatlar merkezden kontrol edilmekte ve temel malların tümü çoğunlukla bağış olarak verilmektedir. Devletin bu çarpıcı dağıtım fonksiyonu, GDP'nin bir yüzdesi olarak, hükümet harcamalarına büyük ölçüde yansıtılmaktadır.<sup>59</sup>

Sosyal güvenlik programları bu ülkelerde önemli ölçüde merkezileşmiştir. İşçiler, memurlar, çiftçiler ve kendi adına çalışanlar en temel ve benzer yardımlardan yararlandırılırlar. Büyük ölçüde tek hale getirilmiş sosyal güvenlik programları, Sovyet tipi yapıların başlatıldığı 1950'li ve 1960'lı yıllara dayanan reformların sonucudur.

<sup>58</sup> P.RONNAS and O.SJOBERG, Economic Transformation And Employment In Central Asia, ILO Ankara/1994, s.59

<sup>59</sup> OECD, "Economic Outlook" Paris June/1991.s.7

Yardımların yapılması iş ortamına sıkı sıkıya bağlıdır. Çoğu yetişkinlerin maaş aldığı varsayımıyla, tüm sosyal güvenlik yardımları (belirlenen yerlerdeki ücretsiz tatiller gibi ödüller de dahil olmak üzere) iş ortamından yönetilir.

Devletin sosyal güvenlik sistemlerinin temel yapısının oluşturulmasında en önemli rolü oynadığı şüphe götürmez bir gerçektir.<sup>60</sup> Üretim mallarının devletçe sahipliği, tüm sigorta hizmetlerinin tekelden yürütülmesi ve ideolojik nedenler bu alanda özel sektöre geçilmesini engellemiştir. Sonuç olarak bu alanda piyasa veya kar amacı güden örgütlenmeler yoktur.

Emeklilik, hastalık veya dul-yetim yardımları gibi birçok yardımlar ücrete bağlıdır fakat bunların yapısı ücret tiplerine göre farklılık göstermemektedir. Daha da ötesi, tüm sosyal yardımlar (emeklilik dahil) vergiden muafır. Bu yardımlar devletçe belirlenen “fakirlik düzeyi”ne göre ayarlanmaktadır.<sup>61</sup>

Sosyal güvenlik yardımları, çoğunlukla işverenlerden alınan sosyal güvenlik katkı paylarından oluşan fondan devletçe finanse edilmektedir. Ancak devlet bütçesinde katılım-yardım dengesinin iyi kurulması ve hesap fazlası vermesi gerekmektedir.

Toplumda gizli işsizliğin olması ve işgücü standartlarının belirlenmemiş olmasına bağlı olarak işsizler için gelir destek sistemleri bulunmamaktadır. Sosyalist ekonomik sistemin baskın olduğu toplumlarda fakirlik kriterlerinin yeni yeni farkına varılmakta ve sosyal destek ödemelerinin sağlanması için çalışmalar yapılmaktadır.

<sup>60</sup> M. CICHON and L. SAMUEL, Making Social Protection Work: The Challenge of Tripartism in Social Protection Governance for Countries in Transition, ILO September/1995, s.135

<sup>61</sup> P.RONNAS and O.SJOBERG, a.g.e. s..61

### 1.7.2. Reform İhtiyacı

Merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçen ülkelerde sosyal güvenlik programlarının en kısa zamanda uygulamaya konulmasını gerektiren 3 ana neden vardır.<sup>62</sup>

- 1) Sosyal ve politik anlamda ekonomik geçişi desteklemek.
- 2) Piyasa mekanizmasına sosyal güvenlik programlarını uygulamak.
- 3) Demografik yapıdaki değişimlere hazırlık yapmak.

#### 1.7.2.1. Ekonomik Geçiş Desteklemek

İşsizler için gelir destek sistemleri henüz yeni uygulamaya girmektedir. Bu arada geleneksel sosyal güvenlik programlarının kuralları ve faydaları yeniden gözden geçirilmelidir. Çünkü, gelir destek sistemlerinin etkinliği ve verimliliği piyasa ekonomisine geçiş sürecinde artmaktadır. Özellikle bu programların,

- a) Fiyat değişimlerine ve işsizliğe karşı toplumda en fazla korunması gerekenleri koruyup korumadığı,
- b) Piyasa ekonomisinde uygun iş olanakları sağlayıp sağlamadığı,
- c) Bütçe sınırlamaları ile uyumlu olup olmadıklarının açıklığa kavuşturulması gereklidir.

Ekonominin piyasa mekanizmasına uyumu -gerek şok tedbirlerle, gerekse yavaş yavaş yapılmış olsun- zamanla mevcut programların işletildiği ortamı değiştirir. Piyasa ekonomisine doğru gidişin temel sonuçları aşağıda belirtilmiştir.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> R. HOLZMANN, *Adapting To Economic Change*, a. g. e, s. 3.

<sup>63</sup> R. HOLZMANN, "Budgetary Subsidies In Centrally Planned Economies In Transition". IMF Working Paper, WP/II Washington DC. Jan/1991 s. 2.

a) Mal ve hizmetlerin (yiyecek, kira ve yakıt gibi) nispi ve mutlak fiyatları ile üretim maliyetleri (ücretler ve faizler) farklı nüfus grupları üzerinde farklı etkiler yaratır. Sonuç olarak sosyal güvenlik haklarından yararlandırmada standart kuralların uygulanması bazı gruplar için çok az veya çok fazla yardım verilmesi sonucunu doğurabilir.

b) Merkezi Planlı Ekonomilerde, halkın gerçek gelirinin artırılmasında bağış olarak yapılan yardımlar veya indirilmiş fiyatla satılan mallar önemli yer tutmaktadır. Piyasa Ekonomisi Sistemlerinde ise bu durum üretkenlik artışına bağlı ücret sistemleri ve daha fazla hedefe yönelik sosyal yardımlar ile sağlanmaktadır.

c) Piyasa ekonomisi sisteminde kaynakların rasyonel kullanımı bireylerin daha fazla gayret sarf etmelerini gerektirir. Sonuç olarak çalışanlar tüm sosyal destek programlarından maksimum avantaj sağlamak için daha fazla motive edilmiş olurlar. Bu doğal etkiyi dengelemek için bu programların çalışanları daha fazla işe teşvik edici olması gerekir.

d) Eğer ekonomideki makroekonomik eşitsizlikler azaltılabilir de kamu sektörüne yönelen kaynaklar özel sektöre aktarılabilirse çok az ek kaynağa ihtiyaç duyulacaktır. En azından ekonomik geçiş sürecinde hükümetin birincil hedefi daha fazla maliyet-etkinlik dengesinin kurulmasıdır. Bu durum, yardımların gerçekten ihtiyacı olanlara yapılmasını gerektirmektedir.

### **1.7.2.2. Piyasa Ekonomisine Uyum Sağlamak**

Piyasa Ekonomisinin görünen üstünlüğü kaynakların dağılımında fiyat mekanizmasının ön plana çıkması ve mülkiyet hakkının bireyler tarafından kullanılabilmesidir.

Bu ekonomik kavramların ortaya çıkması kısa veya uzun dönemde, sosyal programların başlatılması sonucunu doğurmaktadır. Bu programların



harcama düzeyleri, yardımların yapısı, örgütlenme ve finansman gibi konular ortaya çıkmaktadır. Eğer reform yapılmazsa, bu programların çok pahalı, sosyal bakımdan etkisiz ve kaynakların etkin olmayan alanlarda kullanımı gibi olumsuzluklar ortaya çıkacaktır. Bu konuda 3 temel etki alanından bahsedilebilir.<sup>64</sup>

a) Makroekonomik stabilizasyonun başlangıç safhasından sonra, ücret farklılaşması gerekli olacaktır. Özellikle ücret politikası tam oturmamış ve ücret düzeyleri üretkenliğe paralel olmayan ülkelerde bu kaçınılmazdır. Sonuç olarak daha yüksek kazanç seviyeleri için, bazı yardımların (örneğin emeklilik yardımı) çalışma gelirinin aynı oranında kesilmesi gerekmez. Diğer konularda ise (örneğin aile yardımları) yüksek ve düşük ücretler aynı kefeye konulabilir.

b) Fiyat mekanizmasının kaynak dağılımının temeli olarak ortaya çıkması, sosyal güvenlik programlarının maliyetlerinin de artmasına yol açmaktadır. Özellikle yardımlardan yararlanma durumları, çalışma kategorilerine göre gerçekleştirilmektedir. Öte yandan fiyatların liberalleşmesi ve yardımlarda geleneksel yaklaşımlardan vazgeçilmesi, gerçek ihtiyaç sahiplerinin gelir durumlarını desteklemek için yeni veya güçlendirilmiş mekanizmalar ortaya çıkarır (Örneğin nakdi veya gayri nakdi yardımların artırılması veya çeşitlendirilmesi ile).

c) Piyasa ortamında sosyal güvenlik programlarının dağılım eğrisinin aşağı çekilmesi, kazanç ile ilgili programlar ile sosyal refah ile ilgili programların birbirinden ayırt edilmesini gerektirir. Bunların örgütlenmeleri ve finansmanları da ayırt edilmelidir. Kazanç ile ilgili programlarda (emekli maaşı ve hastalık yardımları gibi) katılım-fayda ilişkisinin sıkı olması nedeniyle, kişinin kazancının ve hizmetinin düşük olmasından dolayı sağlanacak yardımların az olmasının önüne geçilmelidir. Sosyal refah ile

---

<sup>64</sup> R. HOLZMANN, *Adapting To Economic Change*. a.g.e., s.4.

ilgili programlarda ise, genel sosyal güvenlik giderlerinin bir bölümün, maaştan kesilen primler yerine, kişilere sağlanan yardımlarla karşılanması, işgücü kayıplarının azaltılması yoluyla sosyal dayanışmayı artıracaktır.

### 1.7.2.3. Nüfus Değişimlerine Hazırlık

Bir çok OECD ülkesi ile karşılaştırıldığında Merkezi Planlı Ekonomiler daha yüksek sağlık düzeyi fakat aynı zamanda bütün yaşlarda daha düşük yaşam beklentisi ile karakterize edilir.<sup>65</sup> Sonuç olarak bu ülkelerin demografik yapısı, “yararlanan öder” temeline dayanan sosyal güvenlik programlarının finansmanı için daha uygundur. Sosyal güvenlik programlarının yeniden düzenlenmesinde dikkate alınması gereken ve nüfus yapısının hızla bozulmasına yol açan üç etken vardır.<sup>66</sup>

a) Merkezi Planlı Ekonomilerdeki nüfusun sağlamlığı, nüfus artışının düşmesinin önüne geçememekte; gelecekteki gelişmelerin belirsizliği, bazı ekonomik beklentilerin (örneğin çocukların fırsat maliyetlerindeki yükselme gibi) düşmesine yol açmaktadır.

b) Bu ülkelerde yaşam beklentisi oldukça düşüktür. Kötü çalışma ve çevre koşulları alkol, uyuşturucu, sigara ve dengesiz beslenme alışkanlıklarını beraberinde getirir. Batılı üretim metotlarının bu ülkelere girmesi, çevre bilincinin artması ve belirli alanlarda gelirle bağlı artışların olması, yaşam beklentisinde bütün yaşlar için hızlı bir gelişmeyi ortaya çıkarır.

c) Komşu ülkeler arasında mevcut refah farklılıkları (gelir veya varlıklarla ölçülen), bunların giderilebilmesi için öngörülen uzun dönemli çabalar ve bu ülkelerde artan enflasyon problemi geniş çaplı göç olgusuna zemin hazırlamaktadır. Göçmenlerin çoğu genç yaş grubundan olduğu için,

<sup>65</sup> OECD, “Employment Outlook” Paris, July/1990.s.2

<sup>66</sup> R. HOLZMANN, a.g.e., s. 6

nüfus yapısı üzerinde göz ardı edilemez bir etki yapması beklenebilir.

### **1.7.3. Ekonomik Geçiş Sırasındaki Sınırlamalar**

Ekonomik geçiş sırasındaki deneyimler göstermektedir ki, merkezi planlı ekonomilerde piyasa ekonomisinin başlatılması, politikacıların, yabancı gözlemcilerin ve uluslar arası kuruluşların eksperlerinin tahminlerinden çok daha zor olmaktadır. Problemin böyle daha alt düzeyde görülmesi, kısmen bu ülkelerin geçmişte ortak özellikler göstermesinin bir sonucudur. Bu durum, çıktılardaki düşmenin daha derin olmasını, işsizlik artışının daha fazla olmasını ve bütçe sınırlamalarının başlangıçta tahmin edilenden daha keskin olmasını da beraberinde getirmektedir. Böyle bir ortamda, uygun olarak düzenlenmiş sosyal güvenlik programları yoluyla gelirin desteklenmesi, ekonomik reform sürecinin en belirgin elementi olmaktadır. Bu bölümde ülkelerin karşı karşıya buldukları ekonomik ve mali sorunlara dikkat çekilmektedir.

#### **1.7.3.1. Ekonomik ve Mali Sınırlamalar**

Ekonomik geçiş sürecindeki ekonomik ve mali sınırlamaların anlaşılabilmesi için üç temel elemanın dikkate alınması gerekir.<sup>67</sup>

- a) Genel ekonomik durum
- b) Stabilizasyon dönemindeki ücret sınırlamaları
- c) Bütçe sınırlamaları

Ekonomik durum dikkate alındığında, merkezi planlı ekonomilerde daha gerçekçi fiyat sistemlerinin uygulamaya konması (daha gerçekçi ve karmaşık döviz kurları gibi) bu ülkelerin ekonomik temellerinin zayıf olduğunu ortaya koymaktadır. Bu ülkelerde halen kişi başına düşen gelir

<sup>67</sup> M. CICHON and L. SAMUEL, Making Social Protection Work, a.g.e. s.101

OECD ve Avrupa ölçülerinin çok altındadır. Ekonomik geçiş sürecindeki ülkelerin refah durumlarının ölçülebilmesi amacıyla döviz kurları baz alındığında, Yunanistan ve Portekiz gibi düşük gelir düzeyindeki OECD ülkelerinin yarısına ulaşamadığı gözlenmektedir.<sup>68</sup> Bu düşük gelir düzeyinin yanı sıra, piyasa reformlarının başlatılmasıyla gerçek gelir düzeyi daha da aşağı düşmüştür. Öte yandan tüketici fiyatlarındaki artışlar kısmen fiyat liberalizasyonu ve mal arzının kısıtlanmasının sonucudur denilebilir. Çıktılardaki düşme ve fiyat stabilizasyonu çabalarına katılma gereği başlangıç döneminde gerçek ücretlerde de gözle görülür bir düşmeyi gerektirir. Bu ekonomik durum, bütün ülkelerdeki bütçe pozisyonları üzerinde çeşitli etkiler yaratmaktadır. Öte yandan, ekonomik stabilizasyon nedeniyle bütçe açıkları görülmekte, çıktılardaki düşme yüksek enflasyon ile birleştiğinde bütçe gelirlerinde gerçek anlamda olmakta, vergilendirme sistemi üzerinde de olumsuz etkiler yaratmaktadır. Sonuç olarak sosyal güvenlik programları da dahil olmak üzere bütün bütçe harcamaları sınırlandırılmaktadır.

### **1.7.3.2. Ekonomik Reform Programlarını Destekleme Faaliyetleri**

Yukarıda belirtilen ekonomik durum çerçevesinde, geçiş sürecinde toplumun sosyal güvenliğe en fazla ihtiyaç duyan kesimlerini korumak, düşünmesi kolay ancak uygulaması çok zor bir konudur. Ekonomi ve bütçe sınırlandırmaları içinde fakirlere ve işsizlere yardım edilmesi çok doğru ve yerinde düzenlemeler yapmayı gerektirir.<sup>69</sup>

- a) Beklenen işsizliğin boyutları yönü ve yapısı
- b) Mikro ve makroekonomik sınırlamalar
- c) Diğer sosyal güvenlik programlarının varlığı

<sup>68</sup> OECD, "Employment Outlook" a.g.e. s.2

<sup>69</sup> R. HOLZMANN, "Budgetary Subsidies In Centrally Planned Economies In Transition" a.g.m., s. 5.

İşsizliğin boyutları, yönü ve yapısı dikkate alındığında, geçiş sürecinde işsizliğin hızla artan oranda uzun dönemli ve kalıcı olduğu gözlenebilir. İşsizliğin sektörel dağılımında ise, okulu terkedenler ve tarım işçileri ön sıralardadır. Bu işsizlik muhtemelen evvelce uygulanan ekonomik stabilizasyon, gizli istihdam ve özellikle yeniden yapılanma süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik geçişin işsizlik üzerindeki en temel göstergesi işsizlik oranlarının artmasıdır. Gelecek yıllarda işsizliğin çok daha büyük boyutlarda görülmesi beklenmektedir.

İşsizlik sorunu ve gelir destek sistemlerinin geliştirilmesi konuları ile ilgilenirken, geçiş sürecindeki ülkeler çeşitli mikro ve makroekonomik sınırlamalarla karşı karşıya kalmaktadır. İşgücü piyasasının bulunmaması, yetersiz eğitim sistemi, sermaye ve kredi piyasasının olmaması gibi ilk grup sınırlamalar ekonomik dengenin sağlanmasını engellemektedir. İşsizlik oranlarındaki artışla birleştirildiğinde, gelir destek sistemlerinin oluşturulmasında mali sınırlamalar da ön plana çıkmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi, geçiş sürecindeki ekonomilerde, OECD ülkelerinde var olan sosyal güvenlik programları, işsizlik yardımları ve sosyal refah yardımları nedeniyle uygun olmayan şekilde düzenlenmiş işsizlik yardımları, mevcut sosyal güvenlik programları üzerinde de olumsuz etki yaratabilir.

Bu durumda, ekonomik geçiş sürecindeki ülkelerde, sabit ödemeler işsizliğin telafi edilmesi açısından en uygun şekil olmaktadır. Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşlar da bunu önermektedirler.<sup>70</sup> Asgari ücret düzeyinde veya üzerinde yapılan sabit ödemelerin bazı avantajları olduğu öne sürülmektedir.

<sup>70</sup> P. MAHRER And Zecchini S. "The Transition To A Market Economy In Central and Eastern Europe" Paris 1991.s.23

a) Bu sistem bir hedefe yöneliktir ve maliyet esnekliğine sahiptir. Çok az geliri olan veya hiçbir geliri olmayan bir grup insana asgari bir ücret ödemekle yapılan yardım tam anlamıyla hedefini bulmakta ve maliyetleri düşürmektedir.<sup>71</sup>

b) Teşvik unsuru olan şey yapılan yardımın kendisidir. Yardım gelire göre oransal olarak değişmez. Böylece düşük geliri olan veya hiç geliri olmayan kişiler için sabit yardımların marjinal faydası daha yüksektir. Yüksek gelirliler için bu yardım gelirlerinin çok küçük bir bölümünü oluşturur ki, çalışırken böyle bir sosyal yardımdan yararlandırılmalarının gereği tartışılabilir.

c) Sabit yardım sisteminin yönetimi basit, uygulaması kolay ve ücretlere bağlı olmadığından, tartışmaya gerek kalmadan uygulanabilmektedir.

Bu noktalar mevcut istihdam bürolarının yönetim kapasiteleri açısından özel bir önem arz etmektedir.

Geçiş sürecindeki ülkeler son zamanlarda gelire oranlı sosyal yardımları uygulamaya başlamışlardır. Bu uygulamalar başlangıçta yüksek oranlarla başlatılsa da, uzun dönemli işsizlik halinde, yapılan yardımların gerçek değerlerinde düşme görülmektedir. Başlangıçta tahmin edilenden daha fazla işsizliğin olması, sosyal problemler ve bütçe sınırlamaları nedeniyle, ekonomik geçiş sürecini yaşayan tüm ülkeler işsizlik gelir destek sistemlerini, sabit ödeme sisteminden, gelire oranlı sisteme geçiş yönünde yeniden gözden geçirmek durumundadırlar.

---

<sup>71</sup> International Social Security Association "Economic and Social Aspects of Social Security Financing" Geneva 1988.

### 1.7.3.3.. Fakirlerin Korunması

İşsizlik artışı, üretimde düşme, yüksek enflasyon ve gerçek ücretlerde azalma fakirlik sınırına yakın veya altında yaşayan kişi sayısının artışına paralel olarak gelişir. Sonuç olarak sosyal politika araçlarının da fakirlik açığını azaltması hatta yok etmesi beklenir. Bu ülkelerde yukarıda bahsedilen ölçüler özel durumlara göre dikkate alınmak zorundadır.<sup>72</sup>

Bu ülkelerde ekonomik reform programının temel bir elemanı tüketici fiyatlarının serbest bırakılması yoluyla halka ve kuruluşlara yapılacak ödeneklerin kesin olarak azaltılmasıdır.

1980'li yıllarda merkezi planlı ekonomilerde, bütçe ödenekleri mille gelirin %15'ine veya hükümet harcamalarının dörtte birine ulaşmıştır. 1990'lı yıllarda da bu ödenekler ekonomik geçişi gerçekleştiren ülkelerde daha da azaltılmıştır. Yiyecek sektörüne geçmişte sağlanan yüksek ödenekler, tarım sektörünün üretim sektöründeki ürünlere karşı gösterdiği zayıf tepki, tarımsal fiyatların serbest bırakılması ile birleştiğinde, geçiş dönemindeki bütün ülkelerde gıda fiyatlarının hızla düşmesine (enerji ve kira gibi diğer temel sektörlerde de olduğu gibi) yol açmıştır. Bunu sonucu olarak düşük geliri ve büyük aileler zor durumda kalmışlardır.<sup>73</sup>

Geçiş dönemindeki ülkelerde ödenek azaltılması ve fiyat liberalizasyonun enflasyon üzerindeki etkilerine karşı uygulanan sosyal politika tepkisi beklendiği gibi olmamıştır. Keskin bir şekilde ödenek indirimi uygulayan ülkelerde, hükümetler, kısmen telafi edici ödemeler, ödeme tekniklerinde ve yönlerinde farklılıklar gibi önlemler almışlardır. Bazı ülkelerde 1991 yılından sonra ücretliler, emekliler, çocuklar gibi çeşitli gruplara, işverenler (ücretliler için) veya sosyal güvenlik programları (emeklilik veya aile yardımları şeklinde) telafi edici programlar uygulanmaya

<sup>72</sup> R. HOLZMANN, *Adapting To Economic Change*, a.g.e., s.8.

<sup>73</sup> R.HOLZMANN, "Budgetary Subsidies In Centrally Planned Economies In Transition" a.g.m s 6-7.

başlanmıştır. Bu son yaklaşımın, sosyal güvenlik programlarının mali pozisyonu üzerinde bütçeden transfer yapılmasını gerektiren bazı sonuçları bulunmaktadır. 1990 yılında Sovyet Rusya'da, telafi mekanizması ilk olarak tüm nüfusa kişi başına aylık ödemeler şeklinde başlatılmış, 1991 ve daha sonraki yıllarda ise ek sabit ödemeler sadece nüfusun en genç ve en yaşlı gruplarına yapılmıştır.<sup>74</sup> Harcamalar tamamen genel bütçe gelirlerinin haricinde finanse edilmişlerdir. Bu sabit telafi edici ödemeler, kısa dönemli politika aracı olarak 2 ana sınırlılığa sahiptir.

a) Bunlar yalnızca geçici bir özelliğe sahiptirler ve daha sonraki safhalarda sosyal yardımların içine dahil edilmeleri gerekir.

b) Bu tür ödemelerin hedefleri tam olarak belli değildir, böylece bütçe sınırlamaları ile çatışma içinde olabilirler.

Ekonomik geçiş sürecindeki diğer ülkelerde de telafi edici mekanizmaları temelde geleneksel sosyal yardımların yükseltilmesi (kısmen ücret ayarlamaları) şeklinde gerçekleştirilmelidir ki, bu yardımlarla ilgili sorunların artmasına yol açmaktadır.

Merkezi Planlı ekonomilerde açık enflasyonun yokluğuna rağmen sosyal güvenlik programlarını en önemli özelliği yaşam maliyetindeki değişimlere göre yardımların periyodik olarak ayarlanmasıdır. Rasgele ve tesadüfen yapılan ayarlamalar, yardımların başlangıçtaki seviyesini (özellikle emeklilik yardımlarında) tutturmayı gerçek anlamda imkansızlaştırır. Bu sorun sosyal güvenlik programlarının uzun dönemli reform kapsamında düşünülürken, ücret ayarlamaları merkezi planlı ekonomilerin finansman kapasitelerinin dışında kalmaktadır.

Ekonomik geçişin başlangıç safhasında bütçe sınırlamaları çerçevesindeki fakirlerin korunması için geliştirilen mekanizmanın nasıl

<sup>74</sup> M. CICHON and L. SAMUEL, Making Social Protection Work, a.g.e. s.120



olacağı önemli bir sorundur. Bu sorunun çözümü için, çoğunlukla tavsiye edilen (kısmen de uygulanan) şey, tüm yardımları (özellikle emeklilik yardımları ve diğerleri) sabit bir miktarda artırmaktadır. Bu miktar, minimum düzeyde yardım alan kişilerin yiyecek, kira ve enerji gibi temel ihtiyaçlarının fiyatlarındaki değişme nedeniyle değişen yaşam maliyetlerini yeterli ölçüde karşılayabilecek düzeyde sabitleştirilmelidir. Yüksek enflasyon dönemlerinde, sabit ödeme artışları aylık veya en fazla üç aylık olarak hesaplanmalı ve belirli bir program dahilinde yapılmalıdır.

Gerek telafi uygulamaları, gerekse sabit yardım ödemeleri, toplumun en fakir bölümünü korumaya yeterli olmamaktadır. Bunu sağlamak, yerel düzeyde işleyecek sosyal destek hizmetlerine ağırlık verilmesini gerektirir. Bu ülkelerde sosyal destek hizmetleri genel olarak gelir durumuna göre değil de, özrüklükler ve sosyal problemi olan aileler gibi toplum kesimlerine göre sağlanmaktaydı. Sistem, tek ana problemleri sadece gelir yetersizliği olan geniş bir halk kitlesine gelir desteği sağlamak için kullanılmamaktaydı. Sayıları sürekli artan fakirlere yardımcı olmak için, sosyal destek sistemi bu artan ihtiyaca kendini adapte etmelidir. İşsiz fertler ve onların aileleri de, fakir halk kitlelerinin yanı sıra sosyal yardımlardan yararlandıkları gibi, sosyal hizmetlerden de yararlanabilmelidir. Bunun için yardım ve destek hizmetlerini en iyi şekilde uygulayabilecek yerel yönetimlerin mali ve teçhizat yönünden gerekli donanımı tamamlanmalıdır. Mali araçlar yerel ve merkezi yönetimlerle paylaşılarak kullanılabilir (örneğin Vakıflar, dernekler, fonlar gibi). Sosyal destek hizmetleri de sağlık örgütleri, sosyal hizmet kurumları gibi bu alanda deneyimli örgütlerle birlikte yerine getirilebilir. Değişim sürecinde olan bütün ülkeler bu problem üzerinde çalışmaya başlamışlar, ancak diğer yenilik elemanlarına (belediyelerin yeniden yapılandırılması, mali kurumların yeniden düzenlenmesi veya çözümlenmemiş kaynak dağılımı sorunları gibi) bağlı olarak, gerçekleştirilme süreci yavaş işlemektedir.

Sosyal destek hizmetlerinin işleme konmasındaki herhangi bir gecikme, reform sürecinde toplumun en fazla korunmaya ihtiyaç gösteren kesimlerine yardım etmede başarısızlık veya diğer sosyal güvenlik programlarının üzerindeki mali baskının artması (hatta her ikisi) şeklinde ortaya çıkabilir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### PİYASA EKONOMİSİNE GEÇİŞ SONRASI UYGULANAN SOSYAL GÜVENLİK PROGRAMLARI

#### 2.1. Genel Olarak

Ekonomik sistem değişikliğini gerçekleştiren ülkelerde piyasa ekonomisinin gereklerinin karşılanmasına yönelik olarak bir dizi önlemlerin alınması ve sisteme yeniden şekil verilmesi gerekmiştir. Sosyal güvenlik alanında ise işsizlik yardımı ve fakirliği telafi edici programların getirilebilmesi için diğer gelir kalemlerinden kesinti yapılması ve erken emekliliğin getirdiği zararların önüne geçilmesi önemlidir.

Kazançların çeşitlenmesi ve gelir dağılımı, ücret ve fiyat liberalizasyonunun bir sonucudur. Reform sürecinin vazgeçilmez bir parçası olan bu değişimin, sosyal güvenlik fonları üzerinde üç temel göstergesi bulunmaktadır.<sup>75</sup>

a) Merkezi planlı ekonomik sistemde işgücünün yetersiz dağıtılması nedeniyle işsizlik artmaktadır. İşgücünün %20'ye yakın bir bölümü iş değişikliğine ihtiyaç duymaktadır. İşsizlik de, buna bağlı olarak, hem iş değiştirme ihtiyacında bulunanların, hem de henüz hiçbir işte çalışmayanların artışı ile paralel olarak artmaktadır.

b) Fakirlik, ücretlerdeki ve fiyatlardaki değişmelere bağlı olarak artmaktadır. Temel mallardaki sübvansiyonların kaldırılması sonucu artan fiyatlar ve düşen ücretler karşısında giderek daha da fakirleşen gruplar ortaya çıkmaktadır.

<sup>75</sup> P. MAHRER and S.ZECCHINI, "The Transition To A Market Economy In Central and Eastern Europe" Paris 1991.s.1-3

c) Sosyal yardımların yönetimi giderek zorlaşmaktadır. Yardımlar giderek daha sınırlı hedeflere doğru yönetilmektedir. Daha geniş dağılımlı yardımlar ise gelir düzeyine bağlı olarak yapılmalıdır. Böylece sosyal yardım sistemi çok kapsamlı bir yönetimi gerektirmektedir.

Çıktılardaki düşüş reform sürecinin kaçınılmaz bir parçası değil, bir yan etkisidir. Çıktıların azalması, kârlardaki azalmayı doğurur; buna bağlı olarak gerçek ücretlerdeki azalma da fakirliği hızlandırır. Böylece bir mali kriz yaratılmış olur.

Piyasa ekonomisine geçen ülkelerin nakit sosyal yardım sistemi birçok hedefe sahiptir ve hedefler çeşitli zamanlara göre farklılık göstermektedir. Genelde 4 temel hedeften bahsedilebilir.<sup>76</sup>

a) Fakirlik Düzeyi: Temel ihtiyaçların ancak karşılanabildiği en az geçim standardı düzeyinde geliri olan veya işsiz durumda bulunanlar fakirlik yardımından yararlandırılmalıdır.

b) Makroekonomik etkinlik: Sosyal yardım sistemi bütçe açıklarına dahil edilmemelidir.

c) Mikroekonomik etkinlik: Bu konu iki yönden ele alınmalıdır. Birbiri ile çelişen teşvikler azaltılmalı ve mevcut amaçlara çok az veya hiç katkısı olmayan harcamalar kesilmelidir.

d) İdari etkinlik: Yardımlar doğru kişilere veya gruplara, doğru zamanda, suistimallere meydan verilmeden ve mümkün olduğunca kaynakların iyi değerlendirilmesiyle en etkili bir şekilde yapılmalıdır.

Sosyal yardımlarla ilgili olarak da birçok tanımlama yapılabilir. Bu yardımların temel özellikleri ise:<sup>77</sup>

<sup>76</sup> P. MAHRER and S.ZECCHINI , a.g.m. s.4-5

<sup>77</sup> ILO "The Cost of Social Security ", Social Security Department, Geneva, December 1997, s.18

- a) Gelir desteği sağlanması,
- b) İş imkanları ve mesleklerle ilgili bilgiler gibi istihdam hizmetleri verilmesi,
- c) İşyeri içinde ve dışında işgücü eğitimi olanakları ile işgücünün kalitesinin artırılması,
- d) Doğrudan yardımların sağlanması gibi hizmetlerdir.

Sosyal güvenlik yardımları yaygın ve politik hedeflere sahiptir. Ancak daha da önemlisi, doğrudan işgücüne yatırım yapıldığı için, toplum üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Düşük gelirli çalışanların veya işsizlerin koruma altına alınması ile, sosyal güvenlik hizmetleri işgücü piyasasındaki hareketliliği güçlendirmektedir. Hizmetlerin sunulmasında eşitliğin ve etkinliğin sağlanması gibi ikili bir hedefin bulunması, gerçek bir işgücü piyasası ve gelir transferleri sistemi gibi ikili araçları gerektirmektedir. Nakit yardım sisteminin diğer rollerinin yanı sıra, işgücü piyasasının düzenlenmesini sağlayan etkinlik fonksiyonu ön plana çıkmaktadır. Bu nedenden ötürü, sosyal güvenlik yardımları, ekonomik sistemlerin ayrılmaz parçasıdır.

## **2.2. Ülkelere Göre Mevcut Uygulamaların Karşılaştırılması**

Türk Cumhuriyetlerindeki ekonomik ve sosyal yapı, bünyesinden ayrıldıkları Sovyet Rusya ile büyük benzerlikler göstermektedir. Buna göre, çalışmamızın konusunu oluşturan sosyal güvenlik programlarının ülkelere göre karşılaştırması yapılırken, sistemin temelini teşkil eden Rusya'daki uygulamalarla diğer ülkelerin karşılaştırılması uygun görülmüştür.

Rusya'da 1991 yılı ortalarında uygulamaya konan işsizlik, hastalık ve analık, yaşlılık ve aile yardımları ile çeşitli sosyal hizmetlerden oluşan nakit sosyal yardım sistemi için yapılan yıllık harcama aynı yıl milli gelirin %10'una ulaşmıştır. Bu harcamaların yarısından fazlasını yaşlılık yardımları,

%16'sını çeşitli biçimlerde verilen aile yardımları, %8'ini ise hastalık yardımları oluşturmaktadır. Sosyal destek hizmetleri için nakit harcamaların %3'ünün altında bir pay ayrılmıştır. (1992 yılı itibariyle) Gerçekte işsizlik yardımları için bu dönemde hiçbir harcama yapılmamıştır. Geri kalanlar ise dul, yetim ve malûllük yardımları ile bazı ufak çapta yardımlar için harcanmıştır.<sup>78</sup>

Kazakistan'da reform sürecinin kısa vadede işsizliği artırıcı yönde etkide bulunduğu gözlenmektedir. Ülkede sürekli devam eden enflasyon sonucunda sabit varlıkların gerçek değeri düşmekte; harcama darboğazlarının bir sonucu olarak sosyal hizmetler azaltılmaktadır. Sosyal güvenlik fonlarının da, bundan yararlanması gereken nüfusun fazlalığı ve mali kaynakların kıtlığı dikkate alındığında, sosyal harcamaları hedef almak son derece önem kazanmaktadır. Kazakistan'da evvelce en fazla korunan gruplar emekliler ve büyük ailelerdi. Diğer ülkelerin deneyimleri göstermektedir ki, sosyal güvenlik çatısı altına alınması gereken başka gruplar da vardır; çocuklar ve işsizler. Fakirleri daha doğru teşhis edebilmek için bir "En Az Tüketim Sepeti" oluşturmak gerekir. Bu, mevcut bilgileri analiz etmek ve sistemi organize etmek için gereklidir.<sup>79</sup>

Mağdur durumda bulunan grupların büyüklüğüne ilişkin tahminler henüz mevcut değildir. Sadece kaba tahminler yapılabilmektedir. Ocak 1992 fiyatlarıyla (ki bu tarih fiyat liberalizasyonunun hemen öncesidir), bir ailenin aylık geliri 490 rublenin altında ise (veya kişi başına düşen aylık gelir 100 rublenin altında ise) mağdur olarak nitelendirilebilirdi. Bu normlara dayanarak Ocak 1992 ayında nüfusun %10'una yakın kısmı en düşük harcama düzeyindedir diye bir çıkarım yapılabilir. Her ne kadar doğruluğu tartışılrsa da, bu çıkarım Devlet İstatistik Komitesi tarafından, hane halkı

<sup>78</sup> Nicholas BARR, Income Transfers and Social Safety Net in Russia, Studies of Economics In Transformation Paper No: 4, World Bank Washington DC September, 1992., s.1-2

<sup>79</sup> WORLD BANK, Kazakistan, Transition, To A Market Economy Country Report, August /1993 s.92.

araştırma bilgilerine dayanarak yapılmıştır. Ancak mal ve hizmetler resmi fiyatları ile temin edilememekte ve insanlar ihtiyaçlarını gayri resmi piyasalardan temin edebilmektedirler. Ocak-Nisan 1992 ayları arasında bir çok mal ve hizmetin fiyatının kesin bir şekilde artırılmasından sonra durum da değişmiştir. İçgüdü Bakanlığının kaynaklarına göre Ocak-Nisan 1992 ayları arasında fiyatlar 3.7 kat artarken, hane başına düşen ortalama gelir 2.4 kat artmış; böylece birçok aile gerçek gelirlerindeki önemli düşüş nedeniyle sıkıntı çekmeye başlamıştır.

İşgücü Bakanlığının hesaplarına göre 1992 yılının ilk çeyreğinde en düşük harcama düzeyinde kişi başına düşen satın alma gücü 555 rubledir. Bunun %83'ü civarında 447 rublesi yiyecek harcamalarıdır. En az beslenme standartlarına göre bu rakamlar yetersizdir. Ancak Bakanlık, bu rakamın altında gelir düzeyine sahip olan ailelerin sayısını tahmin edememektedir. Almatı'nın bir bölgesinde yapılan bir araştırmada sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanabilir gruplara ilişkin bir tahmin yapılmıştır. Ev ev dolaşarak yapılan ziyaretlere dayanan bu tahminlere göre Bölgesel Sosyal Güvenlik Yönetimi 12.000 aileye ayrılmıştır. Almatı'da nüfusun %5'i yılda 240 Ruble değerindeki yiyecek dışı mal ve hizmet alımında kullanılan kuponları almaya hak kazanmıştır. Ayrıca 5000 civarında kişi de halka açık aşevlerinden her ay 24 kere bedava yemek alabilmek için gerekli "sadaka yiyecek kuponları"na ihtiyaç duymaktadır.<sup>80</sup>

Kazakistan'da en çok mağdur olan gruplar emekliler, özürllüer, çok çocuklu aileler, dul kadınlar ve işsizlerdir. Bu programlar için reform öncesi dönemde mükemmel bir sosyal güvenlik ağı mevcuttu. Bu gruplara yapılan nakit harcamalar, milli gelirin %10'una ulaşmaktaydı.

Kazakistan ekonomisindeki muhtemel mali daralma çerçevesinde düşünüldüğünde, ülkenin mevcut harcama düzeylerinin devam ettirilmesi pek

<sup>80</sup> WOLD BANK, Kazakistan a.g.e., s.93.

mümkün görülmemektedir. Bunun yanı sıra, en fazla gerekli sosyal hizmetlerin ve sosyal transfer harcamalarının karşılanmasına acilen ihtiyaç bulunmaktadır. Çünkü bu harcamaların etkinliği ve hedeflerinin iyi belirlenmesi çok kritik öneme sahiptir.

Sosyal güvenlikten yararlanabilir nüfusun oransal artışı ve bunun mali portresinin bütçe üzerindeki baskısı, Hükümetin sosyal güvenlik harcamalarını yeniden gözden geçirmesi ve en fazla ihtiyacı olan grupları sosyal güvenlikten yararlandırması sonucu doğurmuştur. Sosyal güvenlikten yararlanan gruplar 3 ayrı fon ile desteklenmektedir.

a) Sosyal Sigorta Fonu

b) Emeklilik Fonu

c) İstihdam Fonu

Bunlara ek olarak yerel yönetimler bağış ve yardımlar yapmakta ve hükümlü çocuklar gibi ihtiyaç sahiplerine ödemeler gerçekleştirmektedirler. Ancak bu düzenlemeler geniş çapta suiistimallere açıktır. Bundan başka fiyat liberalizasyonundan sonra geçim standartları önemli ölçüde düşen ve halen fakirlik düzeyinde yaşayan çalışanlar gibi grupları da mevcut yapı destekleyememektedir.

Sosyal harcamaların geçmişteki yapısını ve düzeyini korumak açıkça gerçekçi değildir. Sosyal harcamalarda ayırım gözetmeksizin azalmaya gitmek olumsuzlukları artırmaktadır. Eğer Hükümet reform programının getirdiği kısa dönemdeki yoksulluk artışından kaçınmak istiyorsa mevcut sosyal güvenlik ödemelerindeki hedeflerin ve ödeme akışının daha iyi belirlenmesi gerekir. Sosyal güvenlik hizmetleri kadar, istihdamı koruyucu hizmetleri de kapsayan ek ödemeler gereklidir. Ayrıca kurumsal düzenlemelerin de yapılması gereklidir. Buna ek olarak sosyal harcamaların yönünü belirlemek açısından, ülkedeki fakirlik olgusunu da gözler önüne



sermek gerekmektedir. Bu durum mevcut hane halkı araştırma sisteminde yenilik yaparak ve çeşitli konularda acilen araştırma yaparak gerçekleştirilebilir.

Kırgızistan diğer ülkelere göre çok karmaşık bir nakit yardım sistemine sahiptir. İşsizlik yardımının yanı sıra, Hükümet tarafından yönetilen iki temel nakit yardım kategorisi vardır. Bunlar emeklilik yardımları ve çok çocuklu ailelere yapılan yardımlardır. Üçüncü bir yardım grubu ise Kırgızistan Bağımsız Sendikalar Federasyonunun Sosyal Sigorta Programı tarafından yönetilir.<sup>81</sup>

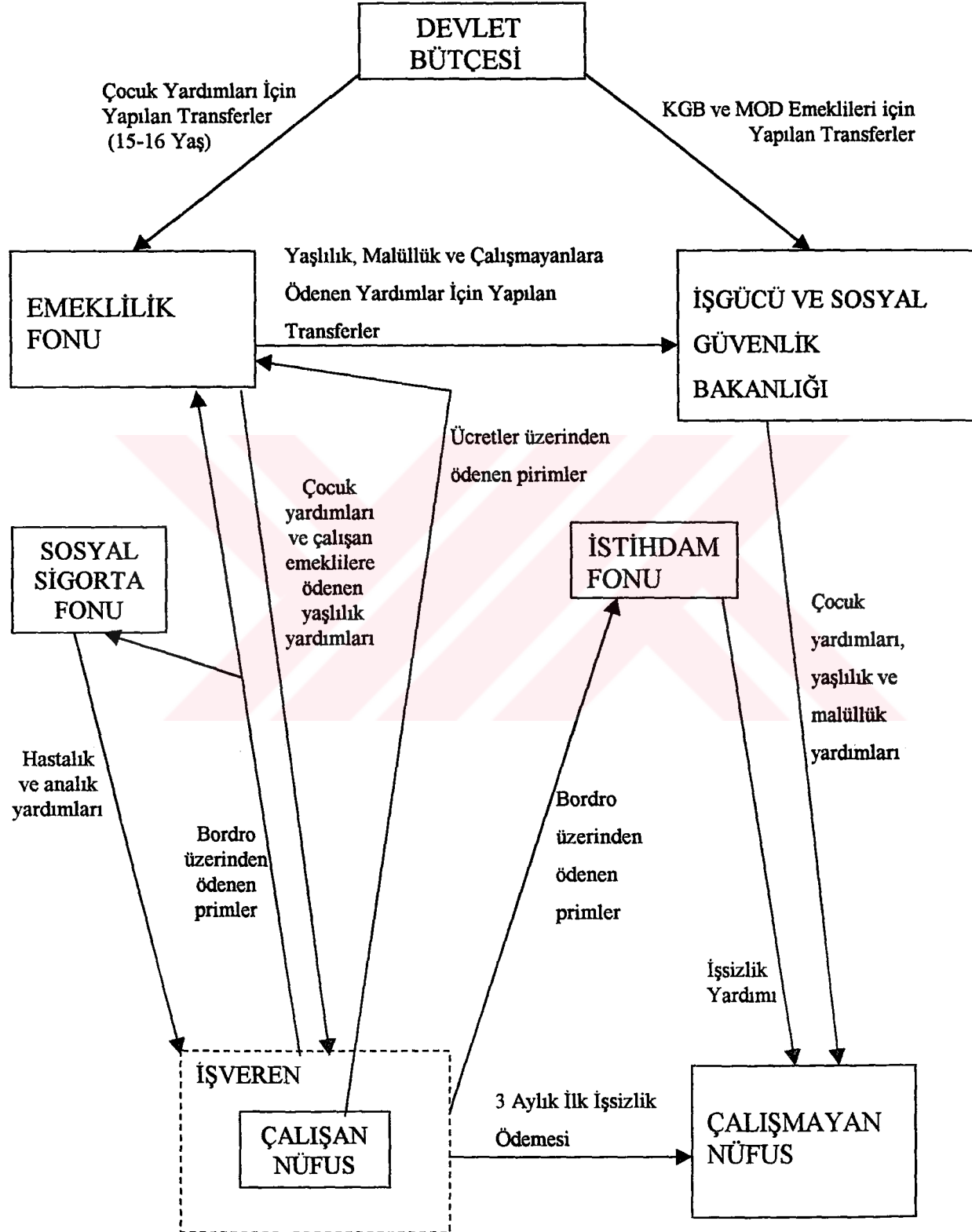
Bunlar hastalık ve analık yardımlarıdır. Askeriye de kendine özgü sosyal yardım sistemine sahiptir. İşgücü Bakanlığı işsizlik yardımından, Sosyal Güvenlik Bakanlığı ise emeklilik, yaşlılık, aile yardımları ile fakirlik yardımından sorumludur. Emeklilik fonu, 1991 yılında Rusya Federasyonu'nda, 1992 yılında ise Kırgızistan'da kurulmuştur. Aynı yıl iki bakanlık birleştirilerek İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı oluşturulmuştur.

Ülkede emeklilik yardımları ve aile yardımlarının yapısı oldukça karmaşıktır. Kazakistan'da olduğu gibi Kırgızistan'da da Sosyal Sigorta Fonu, Emeklilik Fonu ve İstihdam Fonu olmak üzere 3 temel fon bulunmaktadır.

Gelirlerin toplanması sorumluluğu Emeklilik Fonu'na verilmiştir. Bu fon, işgücü ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birlikte yardım düzeyleri ve hak kazanma koşulları hakkında politikalar üretmenin yanı sıra, hak kazanma ve ödeme ile ilgili uygulamaları da üstlenmiştir. Primler işverenlerden nakit olarak toplanmakta ve çalışanlara yardım olarak geri dönmektedir. Çalışanlardan da çalıştıkları süre boyunca kesilen primler emeklilik ve diğer yardımlar olarak ödenmektedir.

<sup>81</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, Social Protection In a Reforming Economy, Country Report, September/1993 s.53.

## TÜRK CUMHURİYETLERİ VE RUSYADA NAKİT YARDIM SİSTEMİ



Kaynak : Bu tablo, Social Security Throughout The World , internet sayfasından ve WORLD BANK Kırgızistan, Kazakistan, Türkmenistan, Azerbaycan, Özbekistan Ülke Raporlarından hazırlanmıştır

Kırgızistan ekonomisi yeniden yapılanma durumunda olduğundan mevcut nakit yardım sistemi üzerindeki baskılar da yoğunlaşmaktadır. Ülkenin parasal ve finansal gerçekleri göstermektedir ki, tüm kamu harcamalarına doğrudan bir yaklaşımda bulunma ihtiyacı vardır. Daha da ötesi, işverenler üzerinde bordro üzerinden %37 gibi yüksek oranda prim kesintisi baskısı bulunmakta ve piyasa sistemine geçildiğinde özelleştirme uygulamaları arttıkça bu baskı daha da ağırlaşmaktadır. Öte yandan, işsizlerin ve fakirlik düzeyinde yaşayan kişilerin sayısındaki artışa bağlı olarak bazı sosyal alanlarda harcamaların artması ihtiyacı duyulmaktadır. Bu nedenle mevcut sosyal güvenlik harcamalarının yeniden düzenlenmesi kritik önem taşımaktadır.

Azerbaycan, Sovyet rejiminden sonra daha gelişmiş bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmuştur. Ülkenin sosyal göstergeleri gelişmekte olan ülkelerinkilerle karşılaştırılabilir durumdadır. Sosyal yardım sistemi, diğer ülkeler gibi özürsüzlükler, dul ebeveynler, yaşlılar gibi grupları hedeflemektedir. Piyasa ekonomisine geçişle birlikte, sistemin gerektirdiği yeni alanlara yönelme gereği ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme uygulamalarından ötürü işçi çıkarmalar nedeniyle, işsizlik artmakta ve işine son verilen işçilere özel bir önem verilmesi gerekmektedir. Düzenli olarak verilmekte olan sosyal yardım ve hizmetlerin de yeni ekonomik sistemin gereklerine göre yeniden düzenlenmesi zorunludur.<sup>82</sup>

Fakirlik ve sosyal güvenlik hizmetlerinde eşitsizlik, Sovyet rejimi sonrası oluşan Cumhuriyetlerde önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bağımsızlıktan önceki ekonomik sistem, tam istihdam ve sosyal hizmet ve yardımların herkese eşit olarak verilmesine dayalı olduğundan, sistemdeki en ufak değişiklik, işsizlik ve parasal sıkıntılar yaratması nedeniyle fakirlik olgusunu ortaya çıkarmıştır. 1989 yılında yapılan Hanehalkı Bütçe

<sup>82</sup> WORLD BANK, Azerbaijan, From Crisis To Sustained Growth, Country Report, September /1993 s.81.

Araştırması'na göre ortalama gelirin %75'inin altında gelire sahip olanlar fakirlik düzeyinde olarak tanımlanmaktadır. Alt gelir grubundaki ailelerdeki birey sayısı üst gelir gruplarındakilerden fazladır. Fakir ailelerin yalnızca %33'ünde aile bireyleri çalışmakta iken, üst gelir gruplarında bu oran %93'e kadar çıkmaktadır. Fakirlik düzeyinde bulunan ailelerde gelirin %61'ini yiyecek harcamaları gibi zorunlu harcamalar tutarken, üst gelir gruplarında zorunlu harcamalar gelirin %36'sında kalmaktadır.

1990-1992 yıllarındaki istatistikler göstermektedir ki, ortalama gelirin gerçek değeri hızla düşmektedir. Bu durum sosyal güvenlik hizmetlerine ve yardımlarına da yansımış ve emekliler, çok çocuklu aileler, işsizler gibi gruplara sağlanan yardımların ortalama gelirin altına düşmesine yol açmıştır.

Azerbaycan'da sosyal güvenlik sistemi iki tür yardımdan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi "Kazanılmış haklar" olarak tanımlanır. Kişilerin, yatırdıkları prime dayanan bu sistem, bütçe dışından iki fon ile yönetilmektedir. Sosyal Güvenlik Fonu ve İstihdam Fonu. İkinci yardım türü ise geçici ve ihtiyaç anında sağlanan yardımlardır. Bu yardımların yönetimi, Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.<sup>83</sup>

Ülkede sosyal güvenlik hizmetlerinin maliyeti GDP'nin %15'idir. Ancak 1992 yılında bu oran %9'a düşmüştür. Bunun nedeni de enflasyon nedeniyle yardımların mutlak değerindeki eksilmedir. Bordro üzerinden yapılan sosyal güvenlik kesintileri toplam %43'ü bulmaktadır.

Türkmenistan'da eski sistemin yerini tam olarak yeni bir sistem almamıştır. Hükümet piyasa ekonomisi sistemine geçiş için gerekli değişiklikleri yaptığında, sosyal güvenlik sisteminin de yeniden gözden geçirilmesi gerekecektir.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> WORLD BANK, Azerbaijan, a.ge., s.81.

<sup>84</sup> WORLD BANK, Turkmenistan, Country Report, My/1994 s.101.

Ekonomik göstergeler Türkmenistan'ın diğer Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri arasında en az gelişmiş ülke olduğunu ortaya koymaktadır. Buna rağmen Türkmenistan'da işsizlik oranı düşüktür ve sosyal güvenlik yardımları nispeten yüksektir. Nakit yardımlar hemen hemen nüfusun yarısından fazlasına ödenmektedir. Ancak yardımların doğrudan ihtiyacı olanlara ulaştırılmasında sorunlar bulunmaktadır.

Özbekistan da Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri arasında az gelişmiş bir ülke durumundadır. Ekonomik geçiş sürecini yaşarken, sosyal güvenlik alanındaki kaynaklarda da 1992 yılına kadar önemli düşüşler yaşanmıştır. Gerçekte Özbekistan merkezi planlı ekonomik sistemde çok gelişmiş bir sosyal güvenlik yapısına sahip iken, piyasa ekonomisine geçiş aşamasında kaynakların faydalı ve yerinde değerlendirilememesi nedeniyle yeterli sosyal yardım ve hizmet düzeyine ulaşamamıştır.<sup>85</sup>

Özbekistan'ın mevcut sosyal güvenlik politikası üç temel elemandan oluşmaktadır:

a) Çalışanların gerçek gelirlerinde artış sağlamaya yönelik “Fakirliği Önleme Politikası”

b) Çalışma gücünden yoksun olanlar için “Gelir Desteği Politikası”

c) İşini kaybetmiş olanların yeniden iş bulabilmelerine yardımcı olmak için “İstihdam Politikası”

Bu politikalardan üç bakanlık sorumludur. Bunlar İşgücü, Sosyal Güvenlik ve Maliye Bakanlıklarıdır. Ayrıca Emeklilik Fonu, Sosyal Sigorta Fonu ve İstihdam fonu da bu politikalarla ilgili kurumlardır. Ancak bakanlıklar ile fonlar arasındaki koordinasyon eksikliği nedeniyle politikalar yeterince işletilememektedir.

<sup>85</sup> WORLD BANK, Uzbekistan, An Agenda For Economic Reform, Country Report, September /1993 s.97.

### 2.2.1. İşsizlik Yardımı

Rusya'da İstihdam Fonu'na, Temmuz 1991 ayından itibaren katılım payları toplanmaya başlanmıştır. Katılım payları işçi bordroları üzerinden %1.5 oranındaki işveren payı ile Federal ve yerel bütçelerden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Sivil ve askeri çalışanlardan katılım payı kesintisi yapılmamaktadır.<sup>86</sup>

1992 yılının ortalarında çıkarılan İstihdam Yasası bu konuda yürürlükte olan en temel yasadır. İşsizlik yardımının elverişliliği,

a) Kişinin evvelce çalışmış olması,

b) Halen aktif olarak iş arıyor olmasına bağlıdır. Evvelce hiç çalışmamış olan ev hanımlarının da işsizlik yardımlarından en az ölçüde yararlandırılmaları yasada öngörülmüştür. Devlet ve yerel yönetimler de işsizler ile bunların eş ve çocuklarına kendi bütçelerinden ek yardımlar yapmaktadırlar. İstihdam bürolarına kayıtlı, son 26 ay içinde en az 12 hafta çalışmış, çalışma gücü ve isteği bulunan kişiler işsizlik yardımından yararlanabilir. İşyeri disiplinine aykırı hareketlerinden dolayı işten ayrılanlar için, konunun önemine göre işsizlik yardımı azaltılır veya kesilebilir.<sup>87</sup>

İşsizlik yardımına başvuranlar en az iki uygun iş teklifini kabul etmemeleri halinde, yardım haklarını kaybederler. Ancak çalışanların gönüllü olarak işlerini bırakmaları veya disiplin suçlarından dolayı işlerini iradeleri dışında kaybetmeleri durumunda işsizlik yardımlarından yararlanıp yararlanamayacakları konularında yasada açık hükümler yoktur.

Aşağıdaki tabloda Türk Cumhuriyetleri ve Rusya'daki işsizlik yardımı uygulamalarına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

<sup>86</sup> Social Security Programs Throughout The World, <http://www.ssa.gov/understanding.htm>.  
17.9.1999, 11.00 p.297

<sup>87</sup> Nicholas BARR, a.g.e. s.73

TABLO 1

## TÜRK CUMHURİYETLERİ VE RUSYA'DA İŞSİZLİK YARDIMLARI

NORMLAR	KIRGIZİSTAN	KAZAKİSTAN	TÜRKMENİSTAN	AZERBAYCAN	ÖZBEKİSTAN	RUSYA
İLK YASA	1921		1991	1991	1991	1921
MEVCUT YASALAR	1991 ve 1994'de yeniden düzenlendi	İŞSİZLİK YARDIMI UYGULAMASINA İLİŞKİN YENİ BİLGİ	1991	1991	1991	1991,1992 1994,1996
PROGRAM TİPİ	SOSYAL SİGORTA	BULUNAMAM İŞTİR	SOSYAL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA	İKİLİ SOSYAL SİGORTA
KAPSAM	Erkekler için 16-59, kadınlar için 16-54 yaş arası		Çalışma yaşında olan daimi çalışanlar	Ülkede devamlı ikamet eden daimi çalışan vatandaşlar.	Çalışma yaşında olan vatandaşlar.	Erkekler için 16-59, kadınlar için 16-54
FON KAYNAKLARI	Çalışanlar %0.5,işveren %1.5 prim öder Devlet gerektiğinde subvans eder		Çalışanlardan prim alınmaz, işveren %2 prim öder. Devlet gerektiğinde subvans eder.	Çalışanlardan prim alınmaz, işveren%2 prim öder. Devlet gerektiğinde subvans eder.	Çalışanlardan prim alınmaz, işveren %1 prim öder. Devlet gerektiğinde subvans eder.	Çalışanlardan prim alınmaz, işveren %1.5 Devlet subvans eder
YÖNETİM	Yerel İstihdam Merkezleri, program yönetiminden, Devlet İstihdam Servisi ise genel gözetimden sorumludur		İşverenler yardımların ödenmesinden, Devlet İstihdam Servisi ve şubeleri ise program yönetiminden sorumludur.	Bölgesel ve yerel sosyal güvenlik birimleri, sendikalar program yönetimi, İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Devlet İstihdam Servisi ise genel gözetimden sorumludur	İstihdam Servisi ve şubeleri program yönetiminden sorumludur.	Devlet İstihdam Büroları program yönetiminden, Rusya Federasyonu İstihdam Servisi de genel gözetim.

Kaynak : Social Security Program Throughout the World, a.g.e. Kyrgyzstan, Kazakhstan, Turkmenistan, Azerbaijan, Uzbekistan ve Russia ile ilgili web sayfalarından derlenmiştir.

En az bir yıllık hizmeti bulunan bir kişi için, işsizlik döneminin ilk üç ayında son ücretinin %75'i aylık olarak son işveren tarafından ödenir. Bu başlangıç ödemesidir. Sonraki 4 ay için %60 ve takip eden 5 ay içinde de %45 oranında ödeme yapılır. Bu yardımlar ise Federal İstihdam Servisi tarafından karşılanır. Normal şartlarda işsizlik yardımı en fazla 12 ay ödenir. Ancak 25 yıl hizmeti olan erkekler ve 20 yıl hizmeti olan bayanlarda her yıl için 2 hafta fazla olmak üzere 24 aya kadar ödeme yapılabilir. .

En az işsizlik yardımı asgari ücret düzeyindedir. İşsizlik yardım tavanı ise, kişinin işten ayrılmadan önceki ücretine eşittir. İşsizlik yardımları fiyat artışlarına endeksli değildir. Ancak en düşük işsizlik yardımı fiyat değişmelerine bağlı olarak 3 ayda bir yeniden ayarlanır. (1 Mayıs 1999 itibariyle en düşük işsizlik yardım miktarı 34.29 Ruble, en yüksek miktar ise 83.49 Ruble olmuştur.)<sup>88</sup>

Yardımlar bir önceki yılda alınan ücretler üzerinden hesaplandığı ve özellikle 1990 yılından sonra fiyat artışları hızlandığı için, reel olarak birçok kişi taban düzeyinde işsizlik yardımı almaktadır.

1992 yılından itibaren sosyal yardımlarla ilgili birçok yasa çıkarılmaya başlanmıştır. Bunlar arasında işsizlik sırasında sağlık ve sosyal destek hizmetlerinin sağlanması ve sabit yardım sisteminin getirilmesi gibi konular da bulunmaktadır.

Yukarıda bahsedilen işsizlik yardımı sistemi ile ilgili olarak iki noktanın üzerinde durulmasında yarar görülmektedir. Birincisi işsizlik durumunda İstihdam Fonu'nun rolü farklılaşmaktadır. İşsizlik yardımının hesaplanması ve ödenmesi; mevcut istatistiklere göre, işsizlik artışının hızlı olduğu dönemlerde iş imkanlarının azalması durumunda iş olanakları konusunda ihtiyaç sahiplerinin bilgilendirilmesi ve işe yerleştirme konusunda destek sağlanması gibi konular da fonun ilgi alanına girmektedir. İkinci

<sup>88</sup> Social Security Programmes Throughout The World, a.g.e. s.297



olarak belirtilmesi gereken nokta ise, idari yöntemlerin artık gündemden kalktığıdır. İşveren başvuruların iş kayıtlarını, kendi başvuru formlarına kopya etmektedir. Emeklilik ile ilgili hesaplamaların da istihdam ofisi tarafından yapılması zaman alıcı olmaktadır.<sup>89</sup>

Kazakistan'da işsizlik yardımı, bu konu ile ilgili kayıtlı kişilere istihdam servisi tarafından sağlanmaktadır. Ocak 1992 ayında kayıtlı 4.000 civarında işsiz bulunmaktaydı. Aynı yılın Nisan ayında 10.000'e (bir başka ifadeyle iş gücünün %0-15'ine) yükselmiştir. İşgücü Bakanlığının kayıtlarına göre işsizlik seviyesi 1993 yılının sonlarına doğru 300.000 civarına ulaşmıştır. (başka bir ifade ile işgücünün %4.5'ine). Bunlardan 100.000'i işsizlik yardımı almaya hak kazanmış durumundadır. Uyumu kaybetmiş olanlar için 36 hafta boyunca ödeme yapılır. Bu kişiler bir yıldaki aylık maaşlarının %50'si oranında aylık işsizlik ödeneği alırlar. İşe yeni başlamış olup da işsizlik ödeneğine hak kazananlar, sadece 13 haftalık ödenek alırlar. Bunlara asgari ücretin %75'i ödenir. İşe tekrar başlayıp da işsiz kalanlara 26 hafta boyunca ödeme yapılır. İlk 13 hafta için asgari ücretin %75'i işsiz olup da tekrar iş eğitimine tabi tutulanlara son olarak ödenir. İşini kaybetmiş olup da tekrar işlerine başlayanlara en son aldıkları ücretin %100'ü ödenir.<sup>90</sup>

Ocak 1991'den bu yana ülkenin birçok bölgesinde iş büroları açılmıştır. Bunların temel amacı, istihdam, iş eğitimleri ve iş olanakları hakkında bilgi oluşturmak ve yaymaktır. Ocak-Mart 1992 yılları arasında işsiz olarak kayıtlara geçen 9.942 kişinin sadece %4'ü kamu işlerinde çalışmakta, %12.6'sı ise işsizlik ödeneği almaya hak kazanmış bulunmaktadır. Bu rakamların %75'i son ay içinde işlerini kaybetmiştir. Bunların çoğunluğunu da kadınlar oluşturmaktadır. Çoğu maden işletmelerinde çalışmaktadır. İşsizlerin bölgesel dağılımında ise, küçük kasabalarda yoğunlaştıkları görülmektedir. Buralarda evvelce bir çok

<sup>89</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 34

<sup>90</sup> WORLD BANK, Kazakhstan, a.g.e., s.93.

eğitilmemiş kadın ve erkek el işçisi olarak askeri işyerlerinde çalıştırılmışlardır. Bu işyerlerinin kapatılmasından içerisinde işsizlik 1.5 kat düzeyinde artmıştır.

Kırgızistan'da işsizlik yardımı finanse edilmektedir. Fona kesintiler Temmuz 1991 ayından itibaren başlatılmıştır. Fonun gelir kaynakları şunlardır.<sup>91</sup>

- a) Çalışanların ücretlerinden %0.5 oranındaki katılım payları,
- b) Kamu ve özel tüm kuruluşların çalışanların bordroları üzerinden %1.5 oranında yatırdıkları katılım payları,
- c) Gerektiğinde devlet ve yerel yönetim bütçelerinden yapılan transferler. (1991 yılında 1 milyon Rubleyi bulmuştur).

Bunlara ek olarak fona bazı özel problemlerin çözümü için işverenler tarafından gönüllü bağışlar da yapılabilmektedir. Askeri kurumlar fona katılım payı ödememektedir.

Katılım payları yerel düzeyde toplanmaktadır. Bu konudaki en temel yasa 1991 yılında çıkarılan 1992 yılında uygulamaya konan İstihdam Yasası'dır. Yasanın 33. maddesinin 3. bendine göre, yardımlardan yararlanabilmek için:<sup>92</sup>

- a) İşsizliğin başlangıcından önceki 12 aylık dönemde en az 12 hafta çalışmış olmak
- b) "Fiilen-iş-arama" testinin yeterli olması gerekir.

Ancak pratikte yasalar yalnızca (b) maddesine göre yardımları

<sup>91</sup> WORLD BANK, Kırgızistan, a.g.e. s. 55

<sup>92</sup> Social Security Programmes Throughout The World, a.g.e. s.212

uygulamaktadırlar. İlk kez işsiz kalanlar ve ev kadınları daha önce çalışmış olma şartı aranmaksızın en düşük düzeyde işsizlik yardımından yararlanabilirler. İstihdam bürolarına kayıtlı, çalışma gücü ve isteği olan kişiler işsizlik yardımından yararlanırlar.<sup>93</sup>

İşsizlik yardımı alanlar kendilerine uygun iki iş önerisini de reddettikleri takdirde yardım kesilir. Kişi, İstihdam Servisi'nden iş olanakları hakkında bilgi edinmek konusunda yararlanabilir ancak işsizlik yardımı üç aya kadar geçici olarak kesilir.

Gönüllü istifa veya disiplin suçu nedenlerinden ötürü işsizlik durumlarında yasa çok açık değildir. Kendi işinin sahibi olanlar ise prensipte işsizlik yardımından daha önce vergi otoritelerine bildirmiş oldukları kazanç durumuna göre yararlanırlar.

En az bir yıllık hizmeti olan kişiler işsizlik yardımından aşağıdaki oranlarda yararlanırlar:

a) İşsizliğin ilk 3 ayı için kişinin geçmiş 12 aylık ücretlerinin ortalamasının %75'i.

b) 4'üncü-7'inci aylar arasında %60'ı

c) 8'inci-12'inci aylar arasında %45'i

En düşük yardım düzeyi en düşük ücrete eşittir. Düşük ücretler ve bir yıldan az hizmeti olanlar için en düşük yardım düzeyi uygulanır. En yüksek yardım düzeyi ise kişinin önceki ücretine eşittir. İşsizlik yardımı fiyat artışlarına endeksli değildir. Ancak en düşük yardım düzeyi 3 ayda bir fiyat değişimlerine göre ayarlanmaktadır. Hesaplanan yardım bir önceki yılın ücretlerine dayanmaktadır ve fiyatların hızlı artış gösterdiği dönemlerde, birçok kişi en düşük düzeyde işsizlik yardımı almaktadır.

<sup>93</sup> Social Security Programs Throughout The World ,a.g.e, s.212

Kişiye ödenen işsizlik yardımı her çocuk için %10 oranında artırılır. Ancak ödenen toplam yardım miktarı, kişinin çalışmakta iken aldığı son ücreti geçemez. Bu artış çocuk yardımı gibi yardımların dışındadır.

Bunların yanı sıra bir dizi eğitim yardımı da mevcuttur. En az bir yıl hizmeti olan kişiler, işe alıştırma eğitimleri boyunca önceki ücretlerinin %75'i oranında burs alırlar. Eğer eğitimleri okulda verilmesi gereken bir eğitim ise, ayrı okulda eğitim almakta olanlarla eşit şartlarda olmak üzere, en düşük ücrete eş değer olarak iş eğitimi yardımı alırlar.

İşsizlik yardımı normal olarak en fazla 26 hafta ödenebilir. Gerekli durumlarda her hizmet yılı için bir hafta uzatılabilir.

Bir işyeri, çalışanların işine son vermeden önce iki aylık geçiş süresi vermek zorundadır. Bu süre boyunca çalışanlarına en son ücreti üzerinden aylık ücretini ödemeye devam eder. İşsizliğin ilk ayından sonra da, eğer işçi yeni bir iş bulmamışsa, eski işveren bir ay daha ücretini öder.

1992 yılının ilk aylarından itibaren yeni bir İstihdam Yasası Parlamenteoya sunulmuştur. Yardımlar açısından hak kazanma şartı;

a) Son çalışılan işe,

b) Aktif olarak iş arama durumuna dayandırılmaktadır. Sabit yardım sisteminin getirilmesi tartışılmaktadır.

İstihdam fonu, İşgücü ve İstihdam Bakanlığı'na bağlı İstihdam Komitesi tarafından yönetilmektedir. Her bölgede ise fonun yönetimi İstihdam Bürolarını çalıştıran Bölge İstihdam İdareleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Fonun gelir ve giderleri hakkında detaylı bilgiler aylık ve üç aylık bilgiler halinde çıkarılır.

İşyerleri tarafından boş bulunan işlere ilişkin listeler çıkarılır ve işsiz durumda olan kişilere bu listeler gösterilir. Temmuz 1991 ayına kadar

İstihdam bürolarının faaliyetleri yalnızca boş bulunan işlere işçilerin yerleştirilmesi ile sınırlıydı. Daha sonra bu görev İş Merkezlerine bırakılmıştır.

İşsizliğin artmasıyla iş merkezlerinin rolü de iki şekilde belirgin olarak değişmektedir. Birincisi, bu merkezler giderek artan bir şekilde işsizlik yardımlarını hesaplayıp ödemekle yükümlü olmaktadır. İkincisi ise, işsizliğin hızla artması durumunda giderek azalan iş olanaklarına göre işçilerin işe yerleştirilmesini sağlamakta güçlük çekmektedirler.

İşgücü ve İstihdam Bakanlığı İstihdam Bürolarının idari bütçesini denetler. Bakanlık, bütçenin idaresini bölgelere ayrılmıştır. Böylece belirli bölgelerdeki sorunların daha fazla bilincinde olunabilmektedir. Bölgeler de kendi aralarındaki iletişimi iş merkezleri yoluyla sağlamaktadırlar.

Yarımdan yararlanacak kişinin çalıştığı işyeri yardım başvurusu kayıtlarını kişinin İş Defteri'nden yararlanarak doldurur. Yardım talebinde bulunan kişi İstihdam Ofisine bu başvuruyu iletir. Yardımın bağlanma işlemleri biraz zaman alıcıdır, çünkü çalışma sürelerinin ayrı ayrı hesaplanması gerekir.

İşsizlik yardımı kişinin banka hesabına yatırılır.

Azerbaycan'da İstihdam Fonu Ekim 1991 ayında İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde işten çıkarılan, tekrar işe alınan ve yeni işe başlayan işçiler için 4 tip yardım oluşturmuştur.<sup>94</sup>

- a) İş arama hizmetleri,
- b) Beceri kazandırma eğitimi,
- c) Kamu işyerlerine yerleştirme,

<sup>94</sup> WORLD BANK, Azerbaijan, a.g.e., s. 83.

d) Altı aya kadar nakit ödeme.

Bu yardımlar işçinin ücret ve kıdem düzeyine göre verilmektedir. Artan işsizlik durumu göz önüne alınarak, İstihdam Fonu tarafından yalnızca işten çıkarılanlara nakit ödeme yapılması planlanmaktadır. Ayrıca yapılacak işsizlik ödemeleri işçilerin ödedikleri primlerle sınırlı tutulacaktır. İşten kendi isteği ile ayrılanlar ise ancak belirli bir süre sonra işsizlik yardımı almaya hak kazanacaktır. Kazançlara bağlı yardım sisteminin yönetimi karmaşık olduğundan, ülkedeki yeniden yapılanma sürecinde sabit oranlı yardım sistemi getirilmelidir. Bu sistemin hem yönetimi daha basit, hem de maliyet tasarrufu yapılabilir. İlk olarak iş arayanlar ve tekrar işe girenler bu programa dahil edilmemelidir. Ancak programın geliştirilmesi durumunda, yeniden işe girenler ve okulu bırakıp da işe girmek isteyenler için beceri kazandırma eğitimi çalışmaları modern teknolojinin imkanlarından da yararlanılarak geliştirilebilir.

İşçi eğitimi hizmetleri, meslek okulları ile işbirliği yapılarak İstihdam Fonu tarafından sağlanmaktadır. Ülke çapında işsizler için 9 adet eğitim ve hizmet merkezi açılması planlanmaktadır. Piyasa sistemi ile ilgili bilgi eksikliği ve kendi işini kurma konusundaki deneyimsizlikler bu merkezlerin çalışmasında önemli aksaklıklar yaratmaktadır. Buna ek olarak, bu merkezlerin çalışmasından sorumlu olan İşgücü ve İstihdam Bakanlığı ile halen bazı alanlarda iş eğitimi veren yüksek eğitim kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği de önemli bir sorundur.

Türkmenistan'da resmi işsizlik rakamları 1991 yılında 37.000 civarında tespit edilmiştir. Bu rakamlar diğer ülkelere göre düşük seviyededir. 1993 yılı ilk altı ayında 8040 kişi yerel istihdam bürolarına iş arayanlar olarak kayda geçmiştir. Son zamanlarda açık işsizlik çoğunlukla

istihdamın daraltıldığı yüksek vasıflı işler ve bazı bilimsel enstitülerde görülmektedir.<sup>95</sup>

Bu ülkede işsizliğin ilk altı ayında ücretin %50'si oranında işsizlik yardımı sağlayan bir işsizlik sigortası getirilmesi için yasal çalışmalar başlatılmıştır.

Tarım sektörü dışındaki sektörlerde uygulanacak olan işsizlik sigortası bordro üzerinde %2'lik işveren kesintisi ile finanse edilecektir. 1994 yılına kadar bu sigorta uygulamaya geçirilmemiştir. Türkmen iş yasası, işverenlere bir işçinin işine son vermeden önce 2 aylık bir bildirim süresi zorunluluğu getirmiştir. İşine son verilen işçiye, işveren tarafından ayrıca 2 ay daha aylık ücreti kadar tazminat ödemesi yapılır. Eğer yerel istihdam ofisi tarafından işçiye yeni bir iş bulunamadığı bildirilirse, işveren bir ay daha tazminat ödemesi yapar.

Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra, Özbekistan'ın geliştirdiği sosyal güvenlik sisteminin en önemli açıklarından biri işsizlik yardımının olmamasıdır. Bu yardım, tam istihdamın sağlandığı merkezi planlı ekonomik sistemde önemli değildir. Ancak ülkenin piyasa ekonomisi sistemine adapte olma dönemine girdiği 1990'lı yıllarda, sosyal güvenlik uygulamaları arasında işsizlik yardımı da büyük önem kazanmaktadır.

Özbekistan'da piyasa ekonomisi sistemine geçildikten sonra işyerlerinin özelleştirilmesi ve yeniden yapılanma sürecinde yaşanan geçici ve ani işsizlikler daha çok üretim ve hizmet sektöründe görülmektedir. Tarım sektöründe ise daha kalıcı işsizlik durumları yaşanmaktadır.<sup>96</sup>

Ülkede bağımsızlığın kazanılmasıyla sosyal güvenlik alanında yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Hükümet işsizlik yardımı ile ilgili olarak da, diğer sosyal güvenlik mevzuatında olduğu gibi Sovyet

<sup>95</sup> WORLD BANK, Turkmenistan, a.g.e., s.109.

<sup>96</sup> WORLD BANK, Uzbekistan, a.g.e., s. 101.

Rusya'da 13 Ocak 1992 tarihinde kabul edilen İstihdam Yasası'nı örnek almıştır. Buna göre İstihdam Servisleri kurulması öngörülmekte ve işsizlik tazminatının bu kurumlar tarafından oluşturulacak İstihdam Fonu'ndan ödenmesi gündeme gelmektedir.

Yardım miktarları durumlara göre farklılaşmaktadır. Genel olarak işten çıkarılan bir kişiye ödenmesi öngörülen işsizlik yardımı, asgari ücretten az olmamak koşulu ile önceki ücretinin yarısıdır. İşe yeni başlayan ve işten atılanlar için ise bu oran %75'dir. İşsizlik yardımı ödeme süresi ise 12-26 ay arası olarak düşünülmektedir. İşsizlik yardımı tavanı ise devletin ödediği ortalama ücreti geçemez. En düşük yardım ise asgari ücret düzeyindedir.<sup>97</sup>

### 2.2.2. Emeklilik Yardımı

Rusya'da 1991 yılının başına kadar tüm yardımlar bütçeden karşılanıyordu. Emeklilik fonu gibi bir kavram yoktu. Çalışanların katkılarının olmaması sosyalizmin bir gereği olarak görülüyordu.<sup>98</sup>

Halen uygulanmakta olan Emeklilik Yardım Yasası'nın da yeniden düzenlenmeye ihtiyacı vardır. 1956 yılından bu yana yasada herhangi bir değişiklik yapılmadan uygulanmaktadır. Uzun yıllar en düşük emeklilik yardımı 70 Ruble olarak kalmıştır. 1980'lerin sonlarından itibaren, fiyatların artması durumu ile karşı karşıya kalındığından, yardımların artırılması konusunda da önemli bir ihtiyaç hissedilmeye başlanmıştır.

1990 yılında yardımların kapsamının genişletilmesi için yasal çalışmalar yapılmıştır. Emeklilik Yasası ile en düşük emeklilik yardımı 70 Rubleden 120 Rubleye çıkarılmıştır. Ancak 1992 yılında fiyatlar 20 kat,

<sup>97</sup> Social Security Programs Throughout the World, a.g.e. s.380

<sup>98</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 37.



ücretler de 12 kat artırılmış olmasına rağmen, emeklilik yardımları yalnızca 8 kat artırılabilmiştir.<sup>99</sup>

Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşgücü Bakanlığı, Emeklilik Fonu ve Sosyal Güvenlik Komitesi'nin emeklilik yardımlarının organizasyonunda önemli rolleri vardır. Komite bu konudaki politikaları belirler ve yasama gücüne sahiptir. Sosyal Güvenlik Bakanlığı politikaları koordine eder ve yasaların yardımların yapısına uygun olup olmadığını denetlemekle yükümlüdür. Ayrıca bölgelerdeki Sosyal Güvenlik Bürolarının işlemlerini denetlemek de Bakanlığın görevleri arasındadır. Emeklilik Fonu ise (en azından teorik olarak) bağımsız bir kurumdur. Başkanı Parlamento Başkanıdır. Fonda toplanan kaynakların organizasyonunu yapar ve katkı paylarının toplanmasından sorumludur.

Emeklilik Fonu'na 1991 yılında bordro üzerinden işveren katkı payı olarak %20 kesilmekte iken, 1992 yılında %28'e yükselmiştir. Fona işçi katkı payı ise %1'dir. Çiğçiler ve küçük işletmeler için ise katkı payı %20.6'dır. Özürlüler için işverenden katkı payı alınmaz. İhtiyaç olduğunda hükümet yardımların ödenmesine katkıda bulunmakta ve sosyal yardımlarla, iş kazası, malullük, dul ve yetim yardımlarının tamamını karşılar.<sup>100</sup>

Emeklilik Fonu çeşitli emeklilik yardımları sağlamaktadır. Bunlar yaşlılık yardımı, işsizler için sosyal güvenlik yardımı ve çeşitli aile yardımlarıdır. Emeklilik Fonunun bütçeden destek almaksızın yalnızca katkı payları ile kendi kendini finanse etmesi için çaba gösterilmektedir.

Emeklilik yardımı kesintileri tazminatlar ve ek ödenekler de dahil olmak üzere aylık ücretlere dayanmaktadır. Ancak kişilerin çalışma alanlarının değişmesinden dolayı hesaplamalarda bazı karışıklıklar olmaktadır.

<sup>99</sup> ISSA, The Financing of Social Insurance In Central and Eastern Europe, Social Security Documentation, European Series No: 20 Geneva 1993 , s.8

<sup>100</sup> Nicholas BARR, a.g.e. s.37

TABLO 2

## TÜRK CUMHURİYETLERİ VE RUSYA'DA EMEKLİLİK VE YAŞLILIK YARDIMLARI

NORMLAR	KIRGIZİSTAN	KAZAKİSTAN	TÜRKMENİSTAN	AZERBAYCAN	ÖZBEKİSTAN	RUSYA
İLK YASA	1922	1956	1956	1956	1956	1922
MEVCUT YASALAR	1990,1992,1994 ve1998	1991 ve 1996	1998	1992 ve 1997	1994	1990,1992 ile1998 arası
PROGRAM TİPİ	İKİLİ SOSYAL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA
KAPSAM	Tüm çalışanlar, kooperatif üyeleri, kamu ve özel çiftliklerde çalışanlar	Ülkede ikamet eden tüm çalışan-lar (Vatandaşlık hakkı olmayan yabancılar dahil)	Tüm çalışanlar	Ülkede ikamet eden tüm çalışan-lar (Bağımsız çalışanlar ve çift-çiler dahil)	Ülkede ikamet eden tüm çalışanlar	Çalışan vatandaşlar, bağımsız çalışanlar ve çiftçiler.
FON KAYNAKLARI	Çalışanlar %2.5 işverenler %34 prim öder. Devlet gerektiğinde sübvansede eder. Sakatlar için yapılan yardım-ları karşılar	Çalışanlar %1 işverenler %30 prim öder. Devlet gerektiğinde sübvansede eder. Sosyal yardımların tamamını karşılar	İsteğe bağlı sigorta vardır. Çalışanlar%4 işverenler %30 prim öder. Devlet gerekti-ğinde sübvansede eder.sosyal yardımların tamamını karşılar.	Çalışanlar için prim oranı henüz belirlenmemiştir. İşveren primi ise işyeri tipine göre değişir. Devlet gerektiğinde sübvansede eder	Çalışanlar %1, işveren %32.5 prim öder. (İkramiyeler ve diğer ödemeler dahil) Devlet gerektiğinde sübvansede eder	Çalışanlar %1, işverenler %28 prim öder. Sakat çalışanlar prim ödemez. Devlet gerek-tiğinde süb. e.
YÖNETİM	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur.	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur.	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur.	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, Emeklilik Fonu primlerin toplanması, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yöneti-minden soruml.	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur.	Federasyon Emeklilik Fonu primlerin toplanması ve değerlendiril mesi, Federasy. İşgücü ve Sos. Gel. Bak. ise yardımların yönetimi

Kaynak : Social Security Program Throughout the World, a.g.e. Kyrgyzstan, Kazakhstan, Turkmenistan, Azerbaijan, Uzbekistan ve Russia ile ilgili web sayfalarından derlenmiştir.

Sosyal güvenlik kesintileri işverenler tarafından işçileri adına toplu olarak yatırılır. Bir kişi normal olarak emeklilik yaşını doldurduğunda (erkekler için 60, kadınlar için 55) iki ay içinde emeklilik yardımı başvurusunda bulunur. Başvuru formunu doldurmada işyeri yönetimi kendisine yardımcı olur. Her bir işçi için ayrı ayrı tutulan İş Defteri'ndeki bilgiler el yazısıyla Emeklilik Başvuru Formu'na geçirilir. Başvuru Formu'nda kişinin hizmet sürelerine ve son iki yıllık ücretlerine ilişkin bilgiler bulunur. Yardım miktarı Yerel Emeklilik Ofisi tarafından belirlenmektedir. Bilgisayar donanımı yetersiz olduğundan, hesaplamalar elle yapılmaktadır.

Sistem sıfır enflasyon durumuna göre ayarlanmıştır. Bu nedenle bir kez belirlendikten sonra değiştirilmemektedir. Ancak son yıllarda karşılaşılan enflasyon nedeniyle sistemin yönetiminde aksaklıklar görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, çalışılan ek yıllar, emeklilik yardımından yararlanılmakta olursa da kişinin aldığı emeklilik yardımına eklenir. Ayrıca ücretler arttıkça, emeklilik yardımlarının hesaplamasında temel olan baz ücretler de arttığı için, yardımlar da artar. Bu iki etkenin birlikte sonucu şudur ki, emeklilik yardımı alanlar, her iki yılda 3 defa yardımların yeniden ayarlanması için sosyal yardım otoritelerine başvurumaktadırlar.

Emeklilik yardımlarının çoğu (%80'i) postayla, bir kısmı ise yardım yapılan kişilerin banka hesaplarına yatırılmak suretiyle ödenir.

### **2.2.3. Yaşlılık Yardımı**

Rusya'da yaşlılık yardımına hak kazanabilmek iki temel koşula bağlıdır. Birincisi 25 yıl prim ödemiş olmaktır (kadınlarda 20 yıl). Prim ödeme süresine, çalışılan yılların yanı sıra askerlik hizmeti, hamilelik ve doğum izinleri, ile hastalık ve hasta bir aile ferdine bakmakla geçen süreler dahildir. Bazı istisna durumlar da vardır. Örneğin çok çocuklu ailelerde

anneye, 5 yılını doldurduktan sonra babaya prim ödenmiş yıllara göre oransal olarak yaşlılık yardımı yapılır.<sup>101</sup>

Yaşlılık yardımına hak kazanmanın ikinci koşulu ise yaştır. Normal olarak erkeklerde 60, kadınlarda ise 55 yaşını dolduranlar yardımdan yararlanabilir. Bazıları ise yaşlılık yardımına daha erken hak kazanabilirler. Pilotlar, bazı sanatçılar (örneğin balerinler) öğretmenler ve sağlık sektöründe çalışanlar prim ödeme şartını yerine getirmek koşuluyla erken emekli olabilirler. Özellikle madencilik sektöründe zor koşullarda çalışanlar da 50 yaşında yaşlılık yardımına hak kazanmaktadır. Bunun yanı sıra işsizler de normal emeklilik yaşlarını doldurduktan sonra iki yıl içinde yaşlılık yardımı alabilmektedirler.

Yaşlılık yardımını almak için çalışmama şartı yoktur. Yardımdan tam olarak yararlananlar bile “full-time” bir işte çalışmaya devam edebilirler. Emeklilikten sonra çalışılan süreler de hizmet yılı olarak sayılır ve daha yüksek oranda yaşlılık yardımı alınmasını sağlayabilir.

1992 yılında uygulamaya konan yasa ile yaşlılık yardımı aşağıdaki şekilde hesaplanmaktadır.<sup>102</sup>

Kişinin ücretinin %55'i + Erkeklerde 25 yıl kadınlarda 20 yıl üzerinde çalışan her yıl için ücretin %1'i.

En az yaşlılık yardımı en az ücrete eşittir. Yaşlılık yardımı tavanı da ücretin %75'ini veya en düşük yardım düzeyinin iki katını geçemez. Erken emekli olabilmek hakkına sahip olanlarda bu oran 2.5 katıdır. (Mayıs/1999 tarihi itibarıyla en düşük yaşlılık yardımı 94.29 Rubledir)

Yaşlılık yardımına ek olarak, kişinin bakmakla yükümlü olduğu her birey için en düşük yardım düzeyinin 2/3'ü ek olarak ödenir. Eğer yardımdan

<sup>101</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 38.

<sup>102</sup> Social Security Programs Throughout The World ,a.g.e. s.295

yararlanan kişinin ciddi sağlık problemleri varsa en düşük yardımın 2/3'ü ek olarak ödenir. Savaş gazileri en az ücretin %50'si oranında ek yardım alırlar.

Yaşlılık yardımından yararlanmakta iken çalışmaya devam eden bir kişi, hizmet süresinin artması nedeniyle her yıl yardım miktarının yeniden ayarlanmasını isteyebilir.

Hizmet süresi 5 yılın altında olanlar da en az ücret düzeyinin 2/3'ü kadar olan "sosyal yardım"a hak kazanabilirler. Ancak bunun için de 65 yaşını (kadınlarda 60 yaşını) doldurmuş olmak gerekir.

Yardımların yeniden değerlendirilmesi, üzerinde önemli durulması gereken bir konudur. Ülkede yaşanan hızlı enflasyon artışı, yardımların dayandırıldığı kişisel kazançların gerçek değerini düşürmektedir. Yardımlar geçmiş kazançlara göre hesaplandığından, yeniden değerlendirilirken uygun bir katsayı ile çarpılmalıdır. Değerleme ayrıca zorunlu olarak çalışmadan geçirilen yılları (örneğin savaşta esir kamplarında geçirilen yıllar gibi) da kapsamalıdır. Bu da birey olarak yardımlardan yararlananlar hakkında daha fazla bilgiyi gerektirmektedir.

Kazakistan'da 1993 yılı itibariyle 3 milyon civarında (nüfusun %18'i) emekli vardır. Emeklilik ödemeleri toplam sosyal güvenlik harcamalarının hemen yarısını oluşturmaktadır. Fiyat liberalizasyonu öncesinde 342 Ruble olan en düşük emekli maaşı, Eylül ayında 950 Rubleye yükselmiştir.<sup>103</sup> Yaşamları boyunca çalışan ve hiç çalışmamış olan kişiler, emeklilik yaşına geldiklerinde en azından devletin verdiği en düşük emekli aylığını almaktadırlar. Bu yüzden. Emeklilik sisteminin insanları çalışmaya isteklendiren bir sistem değildir. Emeklilik yaşı erkekler için 60.5 (60 yaş 6 ay) kadınlar için ise 55.5 olmasına rağmen, ortalama emeklilik yaşı daha düşüktür. (erkekler için 58.5, kadınlar için ise 53.5) Bunun nedeni çalışanların büyük çoğunluğunun tehlikeli bölgelerde veya ağır işlerde

<sup>103</sup> WORLD BANK, Kazakhstan, The Transition To A Market Economy, August/1993, s. 93

çalıştırılmış olmalarındandır. 5'den fazla çocuklu veya özürlü çocuğa bakmakla yükümlü olan kadınlar ile görmeyenler de erken emekli olabilme ayrıcalığına sahiptir. En düşük emekli aylığı yukarı çekilmesine rağmen, enflasyon emekli aylıklarının gerçek değeri üzerinde önemli ölçüde aşındırıcı etkide bulunmaktadır. Özellikle yakınları olmayan ve tek başına yaşayan yaşlı kişiler gibi en düşük emekli aylığı alanların yaşam standartlarını enflasyon daha da düşürmektedir. Yaşlılık yardımı almaya hak kazanamamış çalışmayan kişiler için erkeklerde 63.5, kadınlarda ise 58.5 yaşını doldurmaları halinde sosyal yardım aylığı bağlanmaktadır. Coğrafi koşullar ağır bölgelerde yaşayanlar için yaş sınırları erkeklerde 60.5, kadınlarda ise 55.5'e inmektedir.<sup>104</sup>

1991 yılında bağımsız bir Emeklilik Fonu kurulmuştur. Emekli aylıkları, işverenlerden (işçi bordroları üzerinden %30) ve işçilerden (ücretlerin % 1'i) alınan katılım paylarından oluşan Sosyal Güvenlik Vergisi ile finanse edilmektedir. Sosyal güvenlik vergisinin geri kalan kısmı sağlık harcamaları ve Sosyal Sigorta Fonu kapsamına giren diğer sosyal hizmet faaliyetleri için kullanılmaktadır. Hükümet ihtiyaç olduğunda Emeklilik Fonuna katkıda bulunur. Sosyal yardımların tamamını karşılar.

Erkeklerde 25, kadınlarda ise 20 hizmet yılının doldurulması ile aylık kazancın %60'ı oranında yaşlılık yardımı almaya hak kazanılır. Fazla çalışılan her yıl için yaşlılık aylığına %1 oranında ek yapılır. Yaşlılık aylığı aylık olarak ödenir. En düşük yaşlılık aylığı, en düşük ücretin %100'ü oranındadır. (Ocak 1997 itibariyle 550 Tenge'dir.) Sosyal yardım ise, en düşük yaşlılık aylığının %80'i oranında ödenmektedir.<sup>105</sup>

Ülkede yaşanan enflasyon nedeniyle yaşam standartlarındaki değişimler ölçüsünde yaşlılık yardımlarında ve sosyal yardımlarda periyodik ayarlamalar yapılmaktadır.

<sup>104</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.201

<sup>105</sup> WORLD BANK, Kazakhstan, a.g.e.s. 93

İşletmelere yük olduğu kadar, bütçeden talepleri de azaltmak için Hükümet İsteğe Bağlı Emeklilik Fonu'nu (Voluntary Pension Fund) uygulamaya koymayı planlamaktadır. Bu uygulamanın ana görüntüsü şöyledir. Yaşları 18 ile 60 olan ve emeklilikte devletin verdiği en düşük emekli aylığından daha yüksek bir gelire sahip olmayı isteyen herkes aylık olarak İsteğe Bağlı Emeklilik Fonu'na prim öder. Bu fonun kaynakları anonim ortaklık statüsünde bir işletme tarafından yönetilir. Çalışanlar İsteğe Bağlı Emeklilik Fonuna katkıda bulunmaya başladıktan sonra, işletmeler üzerindeki %30'luk sosyal güvenlik vergi yükü azaltılacaktır. Bu tasarının temel amacı devletin emekli aylığı ödeme sorumluluğunu temel tüketim harcamaları düzeyinde belirlenen en düşük emekli aylığı düzeyinde sınırlamak ve iş yaşamının bitiminde daha fazla emekli aylığı almak isteyen çalışanları, bunun için gerekli birikimi ve yatırımı yapmaya yöneltmektir. Devlet, İsteğe Bağlı Emeklilik Fonu yatırımlarının çok iyi bir şekilde izlemekle çalışanların yatırımlarını korumuş olacaktır.

Kırgızistan'da, evvelce Sovyetler Birliği'nce kurulan Emeklilik Fonunun benzeri olarak, Hükümetçe 1992 yılında kurulan Emeklilik Fonu'ndan hizmetler sürdürülmektedir. Halen emeklilik katkı payı işveren için bordro üzerinden %34'dür. Devlet işletmeleri ve kolektif çiftlikler için bu oran %23'e indirilmiştir. Toplanan primlerin %86'sı Emeklilik Fonu'na, kalan %14'lük bölümü ise Sendikaların Sosyal Güvenlik Fonu'na gitmektedir. 1991 yılında işveren sigorta payı bordro üzerinde %26, daha önceleri ise bu oran sektörlere göre değişmekle birlikte %9 civarındaydı, işçiler de Emeklilik Fonu'na aylık kazançlarının %1'i oranında katkıda bulunmaktaydılar. Bu oran %2.5'e çıkarılmıştır. (Bunun %0.5'lik bölümü işsizlik sigortası içindir.)<sup>106</sup>

Bordro üzerinde işveren ve işçi payının yanı sıra, Emeklilik Fonu'na Devlet bütçesinden de önemli miktarda transfer yapılmaktadır. 1992 yılında

<sup>106</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.210

en düşük emekli aylığı 350 Rubledir. Artan enflasyon ve hızla düşen yaşam standardının korunması amacıyla bu en düşük aylığa bazı eklentiler yapılmaktadır. 1992 yılı Eylül ayında en düşük emekli aylığı 800 Rubleye, Aralık ayında 1600 Rubleye, 1993 yılı başında ise 3200 Rubleye yükseltilmiştir. Emekli aylıklarındaki bu artışın Emeklilik Fonuna maliyeti çok yüksek olmuş, 1992 yılında fonda meydana gelen açık 2.5 milyar Ruble civarında gerçekleşmiştir.

Emekli aylığına hak kazanma, iki koşulun yerine getirilmesine bağlıdır. Emekli aylığı alabilmek için erkekler 25, kadınlar ise 20 yıl “fiilen hizmet etmiş” olmaları gerekir. Fiilen hizmet kapsamına çalışılan süreler, hamilelik ve doğum izinleri, çocuk bakım süreleri, askerlik hizmet süreleri dahildir. 5 yıl hizmetten sonra kısmi emekli aylığı ödenebilmektedir. Örneğin 10 yıl fiili hizmeti olan bir kadın  $\frac{1}{2}$  oranında emekli aylığı alabilmektedir

Emeklilik yaşı erkeklerde 60, kadınlarda ise 55’dir. Tehlikeli ve ağır işlerde çalışanlar (madenciler, uzun seferlere çıkan gemiciler ve tütün işçileri gibi) 50 yaşında emekli aylığına hak kazanabilmektedirler. Üç veya daha fazla çocuk sahibi çalışan kadınlar, özürlü çocuğa sahip kadınlar ve bazı meslek gruplarında çalışanlar (örneğin havacılar, öğretmenler, sağlık personeli ve balerinler) de erken emekli olabilmektedirler. Emeklilik yaşına iki yıl kalmış olan işsizler de diğer özellikleri taşımak şartıyla emekli aylığı alabilmektedirler.<sup>107</sup>

Emeklilik aylığı karmaşık bir sistemle hesaplanmaktadır. Şöyle ki, aylığa hak kazandığı tarihten önceki sürekli aylık aldığı 5 yıllık en yüksek aylıkların ortalaması o kişinin “kazanılmış aylığı” olmaktadır. 1992 yılından itibaren yapılan uygulama, emekli aylığı düzeyinin, kazanılmış aylığın %55’i olarak saptanmasıdır. Son 5 yıldan önceki aylıklar da endeksenerek bu oranın üzerine eklenmektedir. Bunun yanı sıra, emeklilik için yeterli fiili

<sup>107</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan a.g.e., s. 62.



hizmet yılına ek olarak çalışılan her yıl için de emekli aylığı oranına %1 daha ek yapılmaktadır. Emekli aylık tavanı çalışırken alınan aylığın %80'i, tabanı ise en düşük ücretin %100'üdür. (Ocak/1977 itibariyle 75 som.)<sup>108</sup> Gerekli şartlar yerine getirildiğine (en az 5 yıllık katkı payı ödemek suretiyle çalışma v.b.) kısmi aylık bağlanabilmektedir. En düşük ücretin %50'sinden az olmamak şartıyla, bu aylık çalışılan yıllara göre hesaplanmaktadır.

Emeklilikte çalışmama şartı yoktur. 1992 yılında 60.000 civarında kişi, bir yandan emekli aylığı almakta iken, tam zamanlı olarak çalışmaktadırlar. Bunların 48.900'ü emeklilik yaşını doldurmuş, 11.100'ü ise erken emekli olmuş kişilerdir. 1991 yılına kadar olan uygulamalarda, emekli olup da tekrar çalışmaya devam eden kişiler, ½ oranında emekli aylığı almaktaydılar. Emeklilik yaşından sonra çalışılan yıllar emeklilik kıdemine eklenmektedir. Bazı mesleklerde, kişiler emeklilikten sonra da çalışmaya devam etmeye teşvik edilmektedir. Bu durumda olan kişiler emeklilik aylıklarına esas teşkil eden fiili hizmet yıllarını artırılması için, dolayısıyla emekli aylıklarının yükseltilmesi için başvurabilirler. Her iki yılda 3 kez emekli aylıkları yeniden hesaplanarak, yükseltmeleri yoluna gidilebilmektedir.

Hizmet yılı emekli aylığı bağlanmasına yetmeyen kişilere, en az emekli aylığının 2/3'ü oranında sosyal yardım aylığı bağlanır. Bu aylığın bağlanabilmesi için gerekli yaş sınırı ise emekli aylığı bağlanabilme yaş sınırının 5 yıl daha fazlasıdır. (erkekler için 65, kadınlar için 60)

29 Nisan 1998 tarihi itibariyle, aylık 100 som olarak ödenmesi öngörülen sosyal yardım aylığı, en düşük ücretin %70'i olarak belirlenmiştir. Bu yardıma hak kazanmak için erkeklerde 65, kadınlarda ise 55 yaşından büyük olmak gerekir. Yüksek rakımlı bölgelerde yaşayanlar için sosyal yardım oranı, en düşük ücretin %100'üne çıkmaktadır. 5'den fazla çocuğu

<sup>108</sup> Social Security Programmes Throughout The World. a.g.e. s.210

olan veya özürlü çocuğa bakmak durumunda olan anneler için sosyal yardım aylığı bağlama oranı %150'dir. Yüksek rakımlı bölgelerde yaşayanlar için yaş sınırı 50'ye indirilmiştir.<sup>109</sup>

Genel olarak ücretlerde yapılan ayarlamalara göre en düşük ücret miktarı da değişmektedir.

Azerbaycan'da emekli aylıkları refah ödemelerinin %50'sinin üzerindedir ve genellikle iyi yönetilir. Fakat hak kazanma koşulları biraz daha ağırdır. Emeklilik yaşı erkekler için 61, kadınlar için ise 56'dır. (Bu hüküm 1 Ağustos 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir) Emeklilik için en az çalışma süresi de erkekler için 25, kadınlar için ise 20 yıldır. Tehlikeli ve ağır işlerde çalışanlar ile 3'den fazla veya özürlü çocuğa bakan anneler için yaş sınırı indirilmiştir.<sup>110</sup> 60 yaş üzeri bayanlar ve 65 yaş üzeri erkekler hiç çalışmamış olsalar dahi emekli aylığına hak kazanırlar. Emekli aylığı alan kişiler, bu aylık kesilmeksizin tam zamanlı olarak çalışmaya devam edebilirler. Bu durumda olan emeklilerden (toplam emeklilerin %20'si civarındadır) çalışmaya devam etmek ile emeklilik haklarından tam olarak yararlanmak arasında bir seçim yapmaları istenmektedir. Ancak çalışmaya devam ederken tüm emeklilik haklarından yararlanmalarına izin verilmemektedir.<sup>111</sup>

Çeşitli emekli yardımları belirli standartlara göre birleştirilmektedir. En azından herkes en düşük emekli aylığı düzeyinde bir gelire sahip olmaktadır. Ayrıca en düşük emekli aylık düzeyi ortalama çalışan bir kişinin gelirinin %50'sinin altında değildir. Coğrafi yönden ağır bölgelerde çalışanlarda aylık bağlama oranı artmaktadır. Temel mallardaki fiyat değişmelerine göre aylıklar periyodik olarak yeniden ayarlanmaktadır. Emeklilik yaşının Batılı ülkelerdeki standartlara yükseltilmesi orta vadede

<sup>109</sup> WORLD BANK , Kyrgyzistan, a.g.e. s.63

<sup>110</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.24

<sup>111</sup> WORLD BANK, Azerbaijan a.g.e., s.83.

düşünülmektedir. Ancak kısa vadede bunun gerçekleştirilmesinde yarar bulunmaktadır. Aksi halde işgücü kayıpları çok fazla olmaktadır.

Sovyetler Birliğinden en son ayrılan ülke olarak Türkmenistan'da da normal emekli yaşı erkekler için 62, kadınlar için 57'dir. Ancak tehlikeli ve ağır işlerde çalışanlar ile 5'den fazla veya özürlü çocuğa bakmak zorunda olan anneler 5 veya 10 yıl erken emekli olabilmektedirler.<sup>112</sup> Bunun yanı sıra çok sayıda dul ve yetim (80.000 civarında) de emekli aylığına hak kazanmıştır. 1992 yılı sonu itibariyle emekli aylığına hak kazanmış olanların sayısı 404.000 civarındadır. Buna her yıl 17.000 civarında kişi eklenmektedir.<sup>113</sup>

Temelde aylık emekli yardımı, aylık ortalama kazancın %55'idir. Yardımların hesaplanması iki temele dayanmaktadır. Son on yılın en yüksek aylık kazanç bulunan iki yıl veya son beş yıllık kazançlar baz alınabilir. Emekliliğe, hak kazanabilmek için erkekler 25, kadınlar ise 20 yıl çalışmak zorundadır. Bazı özellikler arz eden alanlarda çalışanların emekli primleri devletçe verilmektedir. Örneğin savaş gazileri, doktorlar, köylerde ve kırsal alanlarda görev yapan öğretmenler gibi belirli gruplar veya işyeri ile çalışanlar arasında özel sözleşme olduğu durumlarda çalışanlar bu hükümden yararlandırılmaktadır.

Türkmenistan'da da emekli yardımı alanlar çalışmaya devam edebilmektedirler. Emeklilerin %13'ü çalışmaktadır.

Diğer Cumhuriyetlerden farklı olarak emekli yardımı en düşük aylık kazanca endekslidir ve her ikisi de periyodik olarak enflasyona göre ayarlanmaktadır. En düşük aylık yükseltildiği zaman, emekli aylık tabanı da aynı oranda artırılmaktadır. Bu ayarlamalar Devlet Başkanı'nın Danışmanlık Komitesi raporlarına dayanarak verdiği karar doğrultusunda yapılmaktadır.

<sup>112</sup> Social Security Programs Throughout The World. a.g.e. s.361

<sup>113</sup> WORLD BANK, Turkmenistan, a.g.e., s. 105.

Bu karar tüketici fiyat artışlarından etkilenmekte, ancak her zaman otomatik olarak bu fiyat artışlarına endekslenmemektedir.

Sosyal yardım aylığı, en düşük yardım miktarının %100'üdür.

Topluluğa dahil diğer devletlerde olduğu gibi, Özbekistan'da da emeklilik yaşı düşüktür ve emeklilik yardımı alanlar çalışmaya devam edebilmektedirler. Bu ülkede de emeklilerin %13'ü kazanç getiren işlerde çalışmaktadır.<sup>114</sup>

Özbekistan'da da emeklilik yaşı evvelce erkekler için 60, kadınlar için 55 iken, Ocak 1996'dan itibaren geçerli olan yasaya göre, her iki grup için emeklilik yaşı 65'e yükseltilmiştir. Coğrafi yönden ağır koşullara sahip bölgelerde çalışan öğretmenler ve diğer çalışanlar için hizmet yılı şartı indirilmiştir.<sup>115</sup>

Emekli aylık tavanı çalışanlar içindeki en yüksek ücretin %55'i veya en düşük ücretin 5.25 katı olarak belirlenmiştir. (Ekim 1994 ayı itibariyle bu miktar 200 somdur.)

En düşük emekli aylığı ise, hizmet yılı tam olanlarda en düşük ücretin %100'ü, eksik hizmeti olanlarda ise %50'sidir.

#### **2.2.4. Malullük Yardımı**

Rusya'da bu yardıma hak kazanabilmek de iki şarta bağlıdır. Birincisi, eğer malullük iş kazası veya meslek hastalığı sonucunda meydana gelmişse prim ödeme şartı aranmamaktadır. İşle ilgili olmayan malullük durumlarında malullüğün ortaya çıktığı yaşa göre 1-15 yıl arasında hizmet süresi şartı bulunmaktadır. Tam malullük yardımı için gerekli süre, malûl

<sup>114</sup> WORLD BANK, Uzbekistan, a.g.e., s. 113.

<sup>115</sup> Social Security Programs Throughout The World. a.g.e. s.379

kişinin yaşı arttıkça uzamaktadır. (örneğin 20 yaşın altındaki maluller için süre şartı yoktur.)<sup>116</sup>

İkinci şart ise malullük şartıdır. 3. grup maluller çalışma kapasitesi sınırlı olanlar; 2.grup maluller çalışma kapasitesini yitirmiş olanlar; 1. grup maluller ise çalışma kapasitesini yitirmiş ve başkasının bakımına muhtaç durumda bulunanlardır. 3.gruptakiler için malulen emeklilik durumu yoktur. Malullük yardımının devam edebilmesi için yıllık sağlık kontrollerinin yerel sağlık otoriteleri tarafından yapılması gereklidir.

3. grup malullük yardımı kişinin ücretinin %30'udur. Bu miktar en düşük yaşlılık yardımının 2/3'ünden az olamaz. 1.ve 2.grup ise en yüksek düzeyde yardımdan yararlanır. Bu miktar da kişilerin önceki ücretlerinin %75'idir. 1.grup ayrıca en düşük yaşlılık yardımının 2/3'ü kadar ek bir yardım daha alır. Maluller emeklilik yaşına geldiklerinde emeklilik veya malullük yardımlarından hangisi yüksekse birinden yararlandırılırlar. Çalışma süresinin yeterli olmadığı durumlarda kısmi malullük yardımı yapılır. Sosyal Yardım da en düşük yaşlılık yardımının %50'si kadardır. Malullük yardımları aynen yaşlılık yardımlarında olduğu gibi artırılırlar.<sup>117</sup>

3 çeşit malûl grubu vardır;

- a) Birinci grup malûller çalışamaz ve kendilerine bakamaz durumda olanlardır.
- b) İkinci grup maluller normal şartlar altında çalışamaz durumda olanlardır.
- c) Üçüncü grup maluller ise çalışma kapasitelerinin büyük bir bölümünü yitirmiş veya çalışmasını engelleyecek uzun dönemli bir hastalığı bulunanlardır.

<sup>120</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 40.

<sup>117</sup> Social Security Programs Throughout The World. a.g.e. 295

Birinci ve ikinci grup malûllere, maluliyet durumundan önceki ücretlerinin %75'i, üçüncü gruptakilere ise en az ücretin üçte ikisinden az olmamak şartıyla önceki ücretlerinin %30'u maluliyet yardımı olarak ödenir.

Kazakistan'da da Rusya Federasyonu uygulamalarına benzer şekilde malullük yardımı yapılmaktadır.<sup>118</sup> Ancak iş kazası dışındaki malullük yardımından yararlanabilmek için 2-15 yıl arası çalışma şartı bulunmaktadır. Malûllük yardımından yararlanamayan 16 yaşından küçük özürllüler için en düşük yaşlılık yardımının %50'si oranında sosyal yardım yapılmaktadır.

I. Grup tam maluller için yardım miktarı, maluliyetten önceki gelirinin %65'idir. Bu oran II. Grup malullük için %60, III. Gruptakilerde ise %40'dır. I. ve II. Grup maluller için en düşük yardım miktarı, en düşük yaşlılık yardımının %100'ünün, III. Gruptakiler için ise %50'sinin altına düşemez.

Çalışma süresi yeterli olmayanlar kısmi malullük yardımından yararlanırlar.<sup>119</sup>

Kırgızistan'da diğer sosyal güvenlik hizmetlerinde olduğu gibi, kapsamlı bir malullük yardım sistemi bulunmaktadır. Yardım düzeyi malullük oranına bağlıdır. Ancak savaş malullerinin dışında, iş kazası veya çalışırken oluşan malullük ile iş dışında oluşan malullük arasında yardıma hak kazanma konusunda ayırım yoktur.<sup>120</sup>

Yardıma hak kazanmak için çalışma süresi yaşa göre 1-15 yıl arasındadır. Yardım talebinde bulunan kişiler, yerel düzeyde bir sağlık kurulu tarafından incelenir ve maluliyet sınıflandırmaları yapılır.

Birçok ülkede uygulandığı gibi Kırgızistan'da da maluliyet 3 sınıfa ayrılmıştır.

<sup>118</sup> WORLD BANK, Kazakhstan, a.g.e., s. 98.

<sup>119</sup> Social Security Programs Throughout The World. a.g.e.s.201

<sup>120</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, a.g.e., s. 65.

a) Çalışamaz ve bakıma muhtaç durumda olanlar (Birinci grup maluller).

b) Çalışma gücünün %80'ini yitirmiş olanlar (İkinci grup maluller).

c) Görme, işitme vb. gibi duyuların kaybedilmesinden ötürü çalışma gücünün bir bölümünü yitirmiş olanlar (Üçüncü grup maluller).

Doğuştan veya çocukluk yıllarında malul olanlara özel bir yardım yapılmaktadır. Bu durumda olan kişiler 16 yaşına geldiklerinde normal malullük yardımına hak kazandıklarından, özel yardım kesilerek yerine sakatlık durumuna göre belirlenen malullük yardımı verilir.

Malullük yardımı alanlar çalışmaya devam edebilirler. Ancak hem malullük hem de emeklilik yardımı birlikte alınmaz. Kişinin hizmet yılı malullük yardımı almaya yetmiyorsa, çalışmaya devam edip süreyi tamamlayabilir veya daha az olan sosyal yardımla yetinebilir.

Kırgızistan'da malullük yardımı oran ve miktarları aynen Kazakistan'da uygulandığı gibidir. Ancak sosyal yardım miktarları daha yüksektir. Çocukluk çağında, 16 yaşından küçüklerde çocuk felci, AIDS gibi hastalıklardan ötürü özürülük durumlarında en düşük ücretin %200'üne kadar sosyal yardım yapılmaktadır.<sup>121</sup>

Azerbaycan'da I. grup malullere en düşük ücretin %100'ü ve sigortalının aylık ücretinin %60'ı ödenir. Daimi bakım gerektiren durumlarda ise en düşük ücretin %100'ü ek olarak ödenir. II. Grup malullere en düşük ücretin %40'ı ve sigortalının aylık ücretinin %40'ı ödenir. III. Grup malullere ise en düşük ücretin %50'si ve sigortalının aylık ücretinin %25'i ödenir.<sup>122</sup>

Özbekistan'da I. grup malullere sigortalının ücretinin %55'i ve yaşlılık yardımının %100'ü ödenir. Buna ilaveten daimi bakıma muhtaç

<sup>121</sup> Social Security Programs Throughout The World. a.g.e. s.210

olanlara belirli bir sosyal yardım yapılır. II. Grup malullere de ücretin %55'i ve yaşlılık yardımının %100'ü ödenir. III. Grup malullere ise ücretin %30'u ve yaşlılık yardımının da %50'si malullük yardımı olarak ödenir.<sup>123</sup>

Türkmenistan'da da malullük 3 kategoriye ayrılmıştır ve sağlık kurulu raporu ile belgelenir.

a) İş kazası sonucunda kalıcı ve ciddi rahatsızlıkları olanlar ile önemli derecede meslek hastalığı olanlar (Birinci grup maluller). Bunların malullük yardımları tamamen işveren tarafından karşılanır.

b) İş kazası sonucunda veya diğer sebeplerle kısmen hasta olanlar. Bunların malullük yardımları kısmen işveren tarafından karşılanır. 1992 yılındaki uygulamalara göre bu durumda olanların malullük yardımlarının yarısı işveren tarafından karşılanmaktadır. Bu işveren sorumluluğu daha sonraki yıllarda 10'ar puan artırılarak 1996 yılında %100 oranına ulaşmıştır. Bu iki grup arasında nakit yardım hesaplamaları açısından fark bulunmamaktadır. Çünkü her iki grup da ortalama aylık gelirin %100'üne eşit yardım almaktadır.<sup>124</sup>

c) Bu gruba dahil olan maluller ise uygun çalışma koşulları sağlandığında çalışabilen kişilerdir. Ocak 1993 ayında bu ülkede çoğunluğu 2.kategoride olmak üzere 53.638 malullük yardımı olan kişi bulunmaktaydı. Emeklilik yardımından farklı olarak, malullük yardımında üst limit yoktur. Sürekli maluliyet durumları periyodik olarak sağlık kuruluşlarınca izlenmektedir.

Aşağıdaki tabloda Türk Cumhuriyetleri ve Rusya'da malullük yardımlarına ilişkin yasal düzenlemeler ve uygulamalar karşılaştırmalı olarak verilmiştir.

<sup>122</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.24

<sup>123</sup> Social Security Programs Throughout The World. a.g.e. s.379

<sup>124</sup> WORLD BANK, Türkmenistan, a.g.e., s. 102.



TABLO 3

## TÜRK CUMHURİYETLERİ VE RUSYA'DA MALULLÜK YARDIMLARI

NORMLAR	KIRGIZİSTAN	KAZAKİSTAN	TURKMEİNİSTAN	AZERBAYCAN	ÖZBEKİSTAN	RUSYA
İLK YASA	1922	1956	1956	1956	1956	1922
MEVCUT YASALAR	1990,1992,1994 ve 1998	1991 ve 1996	1998	1192 ve 1997	1994	1990 1992-1998
PROGRM TİPİ	İKİLİ SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ
KAPSAM	Tüm çalışanlar, kooperatif üyeleri, kamu ve özel çiftliklerde çalışanlar	Ülkede ikamet eden tüm çalışanlar (Vatandaşlık hakkı olmayan yabancılar dahil)	Tüm çalışanlar	Ülkede ikamet eden tüm çalışanlar (Bağımsız çalışanlar ve çiftçiler dahil)	Ülkede ikamet eden tüm çalışanlar	Çalışan vatandaşlar, bağımsız çalışanlar ve çiftçiler.
FON KAYNAKLARI	Çalışanlarda kazancın % 2.5'i, işverenlerde işçi bordroları üzerinden %34 malullük sigortası için de geçerlidir. Malullük yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	Çalışanlarda kazancın %1'i, işverenlerde işçi bordroları üzerinden %30. malullük sigortası için de geçerlidir. Malullük yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	İsteğe bağlı sigorta vardır. Çalışanlarda % 4, işverenlerde %30 malullük sigortası için de geçerlidir. Malullük yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	Çalışanlar için prim oranları henüz belirlenmemiştir. İşverenlerde prim oranları işyerinin tipine göre değişir. Malullük yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	Çalışanlarda kazancın %1'i, işverenlerde %32.5 malullüksigortası için de geçerlidir. Malullük yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	Çalışanlarda kazancın %1'i, işverenlerde işçi bordroları üzerinden %28 malullük sigortası için de geçerlidir. Malullük yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.
YÖNETİM	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur.	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur.	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, Emeklilik Fonu primlerin toplanması, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur.	İşgücü ve Sosyal Güvenlik Bak. genel koord. ve gözetim, bölgesel sosyal güvenlik birimleri ise program yönetiminden sorumludur.	Federasyon Emeklilik Fonu primlerin toplanması ve değerlendirilmesi, Federasyon Sos. Gelişme. Bakanlığı ise yardımların yönetimi

Kaynak : Social Security Programs Throughout The World. a.g.e.

### 2.2.5. Hastalık Yardımları

Rusya Federasyonunda kişiler çalıştıkları işyerleri ile yaptıkları kontrat doğrultusunda hastalık yardımlarından yararlanırlar. İş kazası durumlarında önceden yapılmış kontrat veya işçinin katkı payı olmasa da hastalık yardımlarından aynen yararlandırılır. Uygulama hem kamu hem de özel sektördeki işyerlerinde çalışanlar için geçerlidir.<sup>125</sup>

Sağlanan yardımlar hastalık ve kazanım işle ilgili olup olmadığına bağlı olarak değişir. Pratikte iş ile ilgili hastalıklar, çalışma sırasında meydana gelen kazalar ile yapılan işe bağlı olarak çalışma sırasında veya sonradan meydana gelen meslek hastalıkları (Kanser, astım vs. gibi). Bu durumda kişinin hastalanmadan önceki ücretinin %100'ü hastalık yardımı olarak ödenir. En az hastalık yardımı ise en az ücretin %90'ıdır.

İşle ilgili olmayan hastalık ve kazalarda ödenen yardım düzeyleri ise şöyledir:<sup>126</sup>

- a) 8 veya daha fazla hizmeti olanlara en düşük ücretin %100'ü,
  - b) 18 yaşının altında 3 veya daha fazla çocuk sahibi olan ana-babalar %100,
  - c) II. Dünya Savaşı ile Chernobil malullerine %100,
  - d) 5-8 yıl arası hizmeti olanlara %80,
  - e) Diğerlerine ise %60.
- hastalık yardımı ödenir.

Yukarıda sayılan işle ilgili olmayan hastalıklardan dolayı yardım alanlar için en az yardım düzeyi en az ücretin %60'ıdır. En yüksek yardım

<sup>125</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 36.

<sup>126</sup> Social Security Programs Throughout The World. a.g.e. s.296

düzeyi ise kişinin yaptığı iş ile ilgili ücret tarifesinin iki katına kadar çıkabilir.

İşle ilgili olmayan hastalık yardımları Sosyal Sigorta Fonundan karşılanır. İş kazası ve meslek hastalıklarında ise yardımlar tamamen işveren tarafından karşılanır.

Hastalık yardımlarında normal olarak endeksleme yoktur. Yardımlar Sosyal Sigorta Otoriteleri ve Hükümet arasında yapılan pazarlık sonucunda arttırılır.

Yardımlar genelde iyileşinceye kadar devam eder. Bunun en temel istisnası, maluliyet durumları işle ilgili olmayan ve çalışmaya devam eden malullerdir. Bunlara en fazla 2 ay sürekli olarak hastalık yardımı ödenir ve toplam olarak ödeme süresi yılda 3 ayı geçmez.

Diğer ilgili yardımlar ise evde hasta bir aile ferdine bakan kişilere ödenen yardımlardır. Bu yardıma hak kazanma koşulları ve yardım düzeyleri, işle ilgili olmayan hastalık ve kaza durumlarında ödenen yardımlar ile aynıdır. Eğer bulaşıcı bir hastalık veya enfeksiyon durumu varsa ve hasta karantina altına alınmışsa, ek olarak karantina ödeneği verilir.

Sağlık hizmetleri de kamu ve özel sağlık üniteleri tarafından yerine getirilmektedir. Bunun yanı sıra koruyucu ve acil bakım, hastane, laboratuvar hizmetleri, dış bakım hizmetleri ve ulaşım hizmetleri de yine kamu ve özel birimlerce sağlanmaktadır. 3 yaşına kadar olan çocuklar ve özürllüer için hastanede tedavi süresince ilaçlar ücretsizdir.<sup>127</sup>

Ülkede isteğe bağlı sağlık sigortası bulunmakta, özel tedavi masraflarını, pahalı ilaçları ve diğer sağlık giderlerini karşılamaktadırlar. Eş ve çocukların sağlık yardım ve hizmetleri, aile reisininki ile aynıdır.

<sup>127</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. 296

Kazakistan'da da hastalık durumlarında hastane ve diğer masrafların karşılanması Sosyal Güvenlik Fonundan yapılmaktadır.<sup>128</sup> Ancak ülkede yaşanan ekonomik darboğaz nedeniyle düzenli sağlık hizmeti verilememektedir.

Kırgızistan'da gerek kamu, gerekse özel işyerlerinde çalışan bütün işçi ve memurlar hastalık yardımından yararlanma hakkına sahiptirler. Bu yardım türü için prim ödenmesi veya çalışma süresi şartı yoktur. Ancak yapılan yardım düzeyi hizmet süresine bağlıdır. İşle ilgili hastalıklar veya iş kazalarında, hastalık yardımı çalışan kişinin ücretinin belirli bir yüzdesi olarak ödenir. Hastalık yardımları bu durumda şu şekildedir;<sup>129</sup>

- a) 5 yıldan az kesintisiz hizmeti olanlara, maaşının %60'ı hastalık yardımı olarak ödenir.
- b) 5-8 yıl arası hizmeti olanlara %80'i,
- c) 8 yıldan fazla hizmeti olanlara ise maaşının %100'ü hastalık yardımı olarak ödenir.

Hastalığın devam ettiği doktor raporu ile belgelenmek zorundadır. Alkolizmden kaynaklanan hastalıklar yardım kapsamında değildir. Hasta çocuk veya diğer bir aile ferdinin evde bakımı için, bakan kişiye de ayrıca bir yardım yapılır. Hastalık yardımına hak kazanma koşulları ve yardım düzeyleri hizmet süresine bağlıdır. Ancak bazı dikkate değer istisnalar da bulunmaktadır. Bir ailenin veya savaş malulünün 3 veya daha fazla çocuğu varsa, çalışma süresine bakılmaksızın aylığını %100'ü oranında hastalık yardımı ödenir. Çalışan hasta 21 yaşın altında ise, hastalık yardımı aylığının %80'idir. Hasta 3 yaşın altında bir çocuk ise, hastalığın geçtiği doktor raporuyla belgeleninceye kadar anneye izin verilir. Hasta çocuk 3 yaşın üstünde ise anneye verilecek izin süresi yine doktor raporuyla belirlenir.

<sup>128</sup> WORLD BANK, Kazakhstan, a.g.e., s.101.

<sup>129</sup> Social Security Programs. a.g.e. s.211

Hastalık yardımlarının en fazla ödeneceği süre de hastalığın türüne bağlıdır.<sup>130</sup>

Türkmenistan'da da hastalık yardımları çalışma süresine bağlı olarak yapılır. Çalışma süresi,

a) 5 yılın altında olanlara aylığının %60'ı,

b) 5-8 yıl arası olanlara %80'i

c) 8 yılı aşan çalışma süresine sahip olanlara ise %100'ü hastalık yardımı olarak ödenir.<sup>131</sup> 3 veya daha fazla çocuk sahibi olanlara, çalışma süresine bakılmaksızın aylığının %100'ü oranında hastalık yardımı yapılır. Bir hastalık için yılda 4 ay, tüm hastalıklar için ise yılda 5 ay hastalık izni verilebilir. Daha uzun süren hastalıkların maluliyet kapsamına girip girmediği sağlık kurullarınca incelenir.<sup>132</sup>

Özbekistan'da mevcut hastalık yardımları çalışma süresine göre ödenmekte olup, çalışma süresi

a) 5 yıldan az olanlara %60,

b) 5-8 yıl arası olanlara %80,

c) 8 yıldan fazla veya 3'den fazla çocuk sahibi olanlara %100 hastalık yardımı ödenir.<sup>133</sup>

Ülkede hastalık yardımı sistemi fazlaca suistimale açıktır. İşçiler ve işverenler sağlık hizmetlerine ücret ödemedikleri için, bu hizmetlere çok fazla talep olmaktadır. Sağlık hizmetlerine işçi ve işveren katkısı sağlandığı takdirde, bu alana olan talep azalacaktır.

<sup>130</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, a.g.e., s. 76.

<sup>131</sup> Social Security Programs. a.g.e. s.362

<sup>132</sup> WORLD BANK, Turkmenistan, a.g.e., s. 104.

<sup>133</sup> Social Security Programs Throughout The World. a.g.e. s.380

### 2.2.6. Analık Yardımları

Rusya Federasyonu'nda tüm annelere ödenen tek bir analık ödeneğinin yanı sıra, sürekli bir ödeme olan analık yardımına hak kazanma koşulları aynen hastalık yardımında olduğu gibidir. Bu yardım da çalışanla işveren arasında yapılan kontrata bağlıdır.<sup>134</sup> Analık ödeneği en az ücretin 2 katı kadardır ve yeni doğan bebek 18 aylık oluncaya kadar anneye verilen izin süresince ödenir. Analık yardımı ise, hizmet süresine bakılmaksızın doğumdan 10-12 hafta öncesinden başlar, doğumdan 10-16 hafta sonrasına kadar annenin ücretinin %100'ü olarak ödenir.<sup>135</sup>

Süre ile ilgili olarak bazı karmaşık kurallar vardır ki bunlar, Chernobil alanlarındaki, kırsal bölgelerdeki hamilelik durumlarında geçerlidir. Bu gibi durumlarda yardım 26 haftaya kadar ödenebilir.

Katkı payları işveren tarafından çalışanları için grup olarak ödenir. Bundan dolayı sosyal sigorta otoriteleri kişisel katılımcılar hakkında bilgi sahibi değildirler. Yardımlar işyerleri tarafından ödendiği için, sigorta kurumlarının yardım alan kişiler hakkında da bilgileri bulunmamaktadır.

Kırgızistan'da sağ çocuk doğuran bütün annelere bir defada verilen analık yardımı iki aylık en düşük ücret miktarı kadar ödenir. Ağustos /1992'ye kadar analık yardımı 700 Rubledir, Eylül/1992 ayında bu rakam 1.600 Rubleye, Şubat/1993 ayında ise 3.200 Rubleye çıkarılmıştır. Ayrıca çalışan hamile kadınlara ödenen bir analık yardımı daha vardır. Bu yardım hamileliğin 30. haftasında başlar ve normal olarak 126 gün için ödenir. Eğer çocuğun doğumunda komplikasyonlar olmuşsa, yardım ödeme süresi 140 güne kadar uzatılabilir. Doğum izni süresince ödenen analık yardımı, hizmet süresine bakılmaksızın annenin son aylığının %100'ü kadardır.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s.37.

<sup>135</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s. 296

<sup>136</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.211

TABLO 4

## TÜRK CUMHURİYETLERİ VE RUSYA'DA HASTALIK VE ANALIK YARDIMLARI

NORMLAR	KIRGIZİSTAN	KAZAKİSTAN	TÜRKMENİSTAN	AZERBAYCAN	ÖZBEKİSTAN	RUSYA
İLK YASA	1922	-	1955	-	1955	1912
MEVCUT YASALAR	1995,1996,1997 yılında yeniden düzenlendi	-	1998	-	1984,1990,1992 yılında yeniden düzenlendi	1984,1990 1992 yeniden düz.
PROGRAM TİPİ	İKİLİ SOS.SİG. (NAKİT YARD. TIBBİ BAKIM)	-	İKİLİ SOSYAL SİG. (NAKİT YARDIM TIBBİ BAKIM)	-	İKİLİ SOS. SİG. (HASTALIK VE DOĞ. YARDIMI TIBBİ BAKIM)	İKİLİ S.S. /NAKİT Y. TIBBİ BAK. SAĞLIK S.)
KAPSAM	<u>Nakit yardımlar</u> - Çalışanlar,öğrenciler, koop.tye. <u>Tıbbi bakım</u> - Tüm ikamet edenler	-	<u>Nakit yardımlar</u> - Çalışan ve çalışmayan vatandaşl. Öğrenciler <u>Tıbbi Bakım</u> - Tüm ikamet ed.	-	<u>Nakit yardımlar</u> Çalışanlar,öğrenciler,kaytlı işsizler <u>Tıbbi bakım</u> Tüm ikamet ed.	<u>Nakit Yard.</u> Çalışanlar,işsizler,öğrenciler,çiftçiler,bağımsız ça. <u>Tıbbi Bakım</u> Tüm ikamet edenler.
FON KAYNAKLARI	Çalışanlardan prim alınmaz, İşveren %6 prim öder. Devlet tüm sağlık hizmetlerini karşılar	-	Çalışanlar %1 prim öder. İşveren işsizlerin nakit yardımını , devlet ise tüm sağlık hizmetl. Karşılar.	-	Yaşlılık yardımları kesintisinin içindedir. Devlet tüm sağlık hizmetlerini karşılar.	Çalışanlardan prim alınmaz. İşveren %5 prim öder. Devlet sağlık hizmetlerini karşılar
YÖNETİM	Sosyal Güvenlik Fonu programın genel gözetiminden sorumludur. Gözetiminden İşverenler nakit yardımları karşılar.	-	Sosyal Sigorta Fonu nakit yardımların finansmanından sorumludur. İşverenler kendi çalışanlarının nakit sağlık yardımını karşılar.	-	Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel gözetimden sorumludur. Sosyal güvenlik hizmetleri işyerleri ve sosyal güvenlik birimleri tarafından yürütülür.	Federasyon Sosyal Sigorta Fonu yardımların finansmanından sorumludur. İşveren çalışanların yardımlarını karşılar.

Kaynak : Social Security Programs Throughout The World. a.g.e.

TABLO 5

## TÜRK CUMHURİYETLERİ VE RUSYA'DA İŞ KAZASI YARDIMLARI

NORMLAR	KIRGIZİSTAN	KAZAKİSTAN	TÜRKMENİSTAN	AZERBAYCAN	ÖZBEKİSTAN	RUSYA
İLK YASA	1922	1955	1955	1956	1985	1903
MEVCUT YASALAR	1955, 1990, 1992 ve 1994	1955, 1991, 1993 ve 1995	1998	1992	1997	1993, 1995 ve 1998
PROGRAM TİPİ	İKİLİ SOSYAL SİGORTA	İKİLİ SOSYAL SİGORTA	İKİLİ SOSYAL SİGORTA	İKİLİ SOSYAL SİGORTA	İKİLİ SOSYAL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ
KAPSAM	Çalışanlar, öğrenciler, kooperatif üyeleri nakit yardım, tüm ikamet edenler ise sağlık yardımından yararlı.	Tüm çalışanlar gerek nakit gerekse sağlık yardımlarından yararlanırlar.	Çalışanlar nakit yardımlardan, tüm ikamet edenler ise sağlık yardımlarından yararlanırlar.	Çalışanlar nakit yardımlardan, tüm ikamet edenler ise sağlık yardımlarından yararlanırlar.	Çalışma yaşında olan vatandaşlar gerek nakit gerekse sağlık yardımlarından yararlanırlar.	Çalışan vatandaşlar, b ağimsız çiftçi-ler, öğrenciler nakit yardımlardan, tüm ikamet edenler sağlık yardımı
FON KAYNAKLARI	Çalışanların kesintisi yaşlılık yardımı primine dahildir. İşverenlerinki de hastalık yardımı primine dahildir. Devlet gerektiğinde sübvanseder ve tüm sağlık hizmetlerini karşılar.	Çalışanlardan primler sağlık sigortası için alınır. Nakit yardımlar için alınmaz. İşveren tüm nakit yardımlar ve sağlık sigortası primlerini karşılar. Devlet Sağlık Sigortası Fonuna katkıda bulunmaz	Emeklilik ve yaşlılık yardımlarındaki gibidir.	Emeklilik ve yaşlılık yardımlarındaki gibidir.	Emeklilik ve yaşlılık yardımlarındaki gibidir.	Çalışanlardan lardan prim alınmaz, işveren nakit yardımları karşılar. Devlet gerektiğinde sübvanseder ve sağlık hizmetlerini karşılar.
YÖNETİM	Nakit yardımlarda Devlet Sosyal Fonu genel gözetimden sorumludur. İşverenler kendi çalışanlarının nakit yardımlarını karşılar. Devlet sağlık hizmetlerinden sorumludur.	İşverenler kendi çalışanlarının nakit yardımlarını ve sağlık yardımları için de Sağlık Sigorta Fonunun primlerini karşılar Sağlık Bakanlığı ve bölümleri genel gözetim ve denetimden sorumludur. Hastaneler, klinikler, doğumevleri ve diğer sağlık üniteleri ile sağlık hizmeti verir.	İşverenler kendi çalışanlarının nakit yardımlarını ve sağlık yardımları için de Sağlık Sigorta Fonunun primlerini karşılar Sağlık Bakanlığı ve bölümleri genel gözetim ve denetimden sorumludur. Hastaneler, klinikler, doğumevleri ve diğer sağlık üniteleri ile sağlık hizmeti verir.	İşverenler kendi çalışanlarının nakit yardımlarını ve sağlık yardımları için de Sağlık Sigorta Fonunun primlerini karşılar Sağlık Bakanlığı ve bölümleri genel gözetim ve denetimden sorumludur. Hastaneler, klinikler, doğumevleri ve diğer sağlık üniteleri ile sağlık hizmeti verir.	İşverenler kendi çalışanlarının nakit yardımlarını ve sağlık yardımları için de Sağlık Sigorta Fonunun primlerini karşılar Sağlık Bakanlığı ve bölümleri genel gözetim ve denetimden sorumludur. Hastaneler, klinikler, doğumevleri ve diğer sağlık üniteleri ile sağlık hizmeti verir.	Nakit yardımlar Rusya Federasyonu Sosyal Sigorta Fonu tarafından finanse edilir ve işveren tarafından ödenir.



Türkmenistan'da normal doğumlarda 140 güne kadar analık yardımı yapılır. İkiz doğumlarda yardım süresi 154, komplikasyonlu doğumlarda ise 160 güne kadar uzatılır. Anne bu süre içinde tam ücret alır. Mevcut 140 günlük doğum izni süresi, Sovyetler birliği döneminde 100 gündü. İzin süresinin artırılmasının bebek ölümlerinde azalmaya yol açtığı ifade edilmektedir.<sup>137</sup>

Kazakistan ve Azerbaycan'da hastalık ve analık yardımı uygulamalarına ilişkin bilgiler mevcut değildir. .

### 2.2.7. Dul ve Yetim Yardımları

Rusya'da duruma göre, en az 1-15 yıl arası çalışan bir kişi öldüğünde çalışmayan eşi, çocukları ve bazı şartlarda anne babası çalışırken yapılan kesintilerin durumuna ve miras ile ilgili konulara göre bu yardımdan yararlanabilir. Bağımlı kişi sayısı tek ise, en az ücretin üçte ikisini geçmemek şartıyla önceki ücretin %30'u dul-yetim yardımı olarak ödenir. Kişi sayısının artmasıyla yardım miktarı da artar.<sup>138</sup>

1992 yılından itibaren Rusya'da yüksek enflasyon mali krizle birleşince sosyal güvenlik yardımlarından yararlanan birçok kişi en düşük düzeyde yardım almışlardır. Daha ilerideki bölümlerde sosyal güvenlik yardımlarındaki sorunların giderilebilmesi için sistem düzenleme önerilerinden bahsedilecektir.<sup>139</sup>

Dul ve yetim yardımları aynen malullük yardımında olduğu gibi belirlenir. Eğer yardım alan dul evlenirse yardım kesilir. Yardım almaya hak kazanabilen kişiler ölen kişinin eşi, çocukları, torunları ve ender durumlarda ana-babası ile büyükanne-büyükbabasıdır.

<sup>137</sup> WORLD BANK, Turkmenistan, a.g.e., s. 104.

<sup>138</sup> Social Security Programs Throughout TheWorld, a.g.e. s.295

<sup>139</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.295

Burada da yardım düzeyi 3.grup sakatlık yardımında olduğu gibidir. Yardımlar, dul eşin ölümü veya evlenmesi durumuna kadar; çocuklarda ise full-time eğitim durumunda 23, aksi halde 18 yaşına kadar sürdürülür. Yardımlar aynen yaşlılık yardımında olduğu gibi arttırılır.<sup>140</sup>

Kırgızistan'da çalışan kişinin ölümü halinde bakmakla yükümlü olduğu eşi, çocukları ve anne-babasına yardım yapılır. Yardım düzeyi her çocuk için kişinin son ücretinin %30'u veya en az ücretin %50'si (hangisi yüksekse) olarak belirlenir. Çocuk 16 yaşına gelinceye kadar yardım devam eder. Full-time eğitimine devam eden çocuklar için yardım 23 yaşına kadar sürdürülür. Anne ve babanın her ikisinin de ölümü halinde, çocuklara verilen yardım düzeyi ikisinin toplam aylıklarının %30'udur. Ancak bu miktar en az ücretin %100'ünden az olamaz. 1992 yılı itibariyle ülkede yaklaşık olarak 56.000 kişi dul-yetim yardımı almaktadır. Bunların büyük bölümünü çocuklar oluşturmaktadır.<sup>141</sup>

Yardımanın bağlanabilmesi için ölen kişinin en az 15 yıl çalışmış olması gerekir. Yardım miktarı yaşam maliyetlerindeki artışlara göre periyodik olarak yeniden düzenlenir.<sup>142</sup>

Kazakistan'da da Kırgızistan'da olduğu gibi dul-yetim yardımları Emeklilik Fonu tarafından yürütülmekte ve bütçeden yapılan transfer ödenekleri arasında yer almaktadır.<sup>143</sup>

Sigortalılık ve ölüm yaşına göre, en az 2-15 yıl çalışmış olan kişinin eş ve çocukları ile şartların uyması halinde ebeveynlerine yardım yapılır. Yardım miktarı, her birey için kişinin ölümünden önceki ücretinin %40'ıdır. 16 yaşından küçük özürli çocuklar en düşük ücretin %100'ü oranında yetim yardımı alabilirler. Eksik çalışılan yıllar için kısmi yardım yapılır.<sup>144</sup>

<sup>140</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 37.

<sup>141</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, a.g.e., s. 106

<sup>142</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.210

<sup>143</sup> WORLD BANK, Kazakhstan a.g.e., s. 102.

<sup>144</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.201

TABLO 6

**TÜRK CUMHURİYETLERİ VE RUSYA'DA DUL VE YETİM YARDIMLARI**

NORMLAR	KIRGIZİSTAN	KAZAKİSTAN	TURKMENİSTAN	AZERBAYCAN	ÖZBEKİSTAN	RUSYA
İLK YASA	1922	1956	1956	1956	1956	1922
MEVCUT YASALAR	1990,1992,1994 ve 1998	1991 ve 1996	1998	1192 ve 1997	1994	1990 1992-1998
PROGRM TİPİ	İKİLİ SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ	SOSYAL SİGORTA SİSTEMİ
KAPSAM	Tüm çalışanlar, kooperatif üyeleri, kamu ve özel çiftliklerde çalışanlar	Ülkede ikamet eden tüm çalışanlar (Vatandaşlık hakkı olmayan yabancılar dahil)	Tüm çalışanlar	Ülkede ikamet eden tüm çalışanlar (Bağımsız çalışanlar ve çift-çiler dahil)	Ülkede ikamet eden tüm çalışanlar	Çalışan vatandaşlar, bağımsız çalışanlar ve çiftçiler.
FON KAYNAKLARI	Çalışanlarda kazancın % 2.5'i, İşverenlerde işçi bordroları üzerinden %34 dul ve yetim yardımı için de geçerlidir. Dul ve yetim yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	Çalışanlarda kazancın %1'i, işverenlerde işçi bordroları üzerinden %30.dul ve yetim yardımı için de geçerlidir. Dul ve yetim yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	İsteğe bağlı sigorta vardır.Çalışanlarda % 4, İşverenlerde %30 dul ve yetim yardımı için de geçerlidir. Dul ve yetim yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	Çalışanlar için prim oranları henüz belirlenmemiştir. İşverenlerde prim oranları işyerinin tipine göre değişir. Dul ve yetim yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	Çalışanlarda kazancın %1'i , işverenlerde %32.5 dul ve yetim yardımı için de geçerlidir. Dul ve yetim yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.	Çalışanlarda kazancın %1'i, işverenlerde işçi bordroları üzerinden %28 dul ve yetim yardımı için de geçerlidir. Dul ve yetim yardımlarında primlerle karşılanamayan bölümü Devlet karşılar.

Kaynak: Tablolar, Social Security Program Throughout the World, a.g.e., Kyrgyzstan, Kazakhstan, Turkmenistan, Azerbaijan, Uzbekistan, Russia ile ilgili web sayfalarından derlenmiştir.

Türkmenistan ve Özbekistan'da da dul ve yetim yardımının uygulaması aynen Kırgızistan'da olduğu gibidir. Ölen kişinin eş ve çocukları ile varsa ebeveynlerine son ücretinin %30'u oranında yardım yapılır.<sup>145</sup>

Azerbaycan'da ise dul ve yetim yardımları uygulaması diğer ülkelerinkine benzemekle birlikte, her birey için sağlanan yardım miktarı aylık ortalama ücretin %25'i ve en düşük ücretin %50'sidir. Anne ve babanın her ikisi de kaybedilmişse, çocuk başına ödenecek yardım aylık ortalama ücretin %50'sidir.<sup>146</sup>

### 2.2.8. Aile Yardımları

Rusya'da aile yardımlarının hepsi olmasa bile büyük bir bölümü Emeklilik fonundan ödenmekte ve bütçe transferlerinden finanse edilmektedir

Çocuk yardımı 6 yaşın altında olan çocuklar için, çocuk başına en az ücretin %45'i oranında, 18 yaşın altındaki çocuklar için ise %60'ı oranında ödenir. Bu yardımdan yararlanabilmek için, çocuğun doğumundan önce annenin en az bir yıl çalışmış olması gerekir. Bu yardım da Emeklilik Fonu'ndan ödenir ve normal olarak işveren tarafından karşılanır.<sup>147</sup>

6 veya daha büyük yaşlardaki çocuklar için çocuk yardımı ödenmesi, fiyat liberalizasyonunun başlangıç tarihi olan 1991 yıllardan sonra gerçekleşmiştir. Fiyat liberalizasyonunun ilk dönemlerinde 6-16 yaşları arasındaki çocuklar dikkate alınmıştır. En az ücretin %25'i oranında ödeme yapılmaktadır.

Diğer bazı aile yardım çeşitleri de bulunmaktadır. Örneğin boşanmış annelere ödenen yardımlar da aile yardımı kapsamına girmektedir.

<sup>145</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s.361 ve 379

<sup>146</sup> Social Security Programs Throughout The World, a.g.e. s. 24

<sup>147</sup> Nicholas BARR, a.g.e. s.37

16 yaşın altındaki özürlü çocuklara en düşük ücret düzeyinde çocuk yardımı yapılmaktadır. Emeklilik Fonu'ndan ödenen bu yardım çocuk bakım yardımının dışındadır.

Fiyat artışlarını telafi etmek amacıyla devlet bütçesinden ek bir çocuk yardımı daha yapılmaktadır. 3 ayda bir yapılan bu yardım, 6 yaşın altındaki çocuklar için en düşük ücretin %30'u, 6-13 yaş arası çocuklar için %35'i, 13-18 yaş arasındakiler için ise %40'ı oranındadır.

Kazakistan'da aile ve çocuk yardımları yıllık olarak yapılmaktadır. Süt çağında olan çocuklara ve asker çocuklarına yapılan yardımlar yerel bütçeden; yeni doğan çocuklara bir defa yapılan yardımlar ise Sosyal Güvenlik Fonu'ndan işverenlerce ödenmektedir.<sup>148</sup>

Kırgızistan'da 1991 yılına kadar 12 yaşın üzerindeki ve 6 yaşın altındaki çocuklara yardım yapılmamaktaydı. Ancak 1991 yılında yardımlar %50 oranında artırılarak bu alana kaydırılmıştır. 1.5-6 yaş arası ve 6-16 yaş arası çocuklar için devlet bütçesinden emeklilik fonuna kaynak aktarılmakta ve yardımlar fondan ödenmektedir. 1.5 yaşına kadar olan çocuklara yapılan, ödemeler ise emeklilik fonunda toplanan primlerden yapılmaktadır. Ancak fon yöneticileri yardımların primlerden karşılanmasına sıcak bakmamakta ve her fırsatta ödemelere sınırlama getirmeye çalışmaktadırlar.<sup>149</sup>

Savaşta askeri görev yapanların çocuklarına verilen yardımlar askeri bütçeden emeklilik fonuna aktarılmakta ve fondan yapılmaktadır. Geri kalan diğer yardımlar ise yerel düzeyde sosyal güvenlik örgütlerince ödenmektedir. Ancak yardım alan kişilerin sayısı ve yapılan yardım miktarına ilişkin fazlaca kayıtlı bilgi bulunmamaktadır. Sadece ilk üç gruptakilere ilişkin kayıtlar bulunmaktadır.

<sup>148</sup> WORLD BANK, Kazakhstan, a.g.e., s. 102.

<sup>149</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, a.g.e., s. 73.

1992 yılında 1.6 milyon çocuk bu yardımlardan yararlanmıştı<sup>150</sup>.

En az bir kişinin çalıştığı ailelerde aile yardımı çalışan kişinin işvereni tarafından ödenir. Ailenin tüm ebeveynleri çalışıyorsa, normal olarak yardım anneye yapılır. Yardım ücretle birlikte ödenir.

Dünya Bankası Ekonomik Kurulu, 1992 yılının başlarında Kırgızistan'daki çocuk yardımlarının gerçek değerinin aile yardımlarına kıyaslandığında (uluslararası standartlara göre) yüksek olduğunu ifade etmiştir. Daha sonraki aylarda aile yardımlarının ödenmesine ilişkin bazı gelişmeler olmuştur. Ülkede yüksek enflasyon yaşandığından çocuk yardımlarının gerçek değeri düşmüştür. Aile yardımlarının milli gelir içindeki payı da 1991 yılında %6.7 iken, 1992 yılında %2.6'ya gerilemiştir. 1993 yılının başlarında, Hükümet aile yardımlarının yeniden gözden geçirilmesine, hak kazanma koşullarının yeniden belirlenerek ödeme düzeylerinin azaltılmasına karar vermiştir. Halen aile yardımları en düşük ücrete aşağıdaki şekillerde bağlıdır.

a) 1.5 yaşına kadar çocuklara en düşük ücretin %75'i,

b) 1.5-16 yaş arası çocuklara en düşük ücretin %25'i,

c) Dul ve boşanmış çocuklu annelere ve 18 yaşına kadar olan ebeveyn desteğinden yoksun çocuklara en düşük ücretin %30'u aile yardımı olarak ödenmektedir.

Nakit yardımlardaki bu azaltmaya karşın, hak kazanma koşullarında da 1993 yılından itibaren indirimle gidilmiştir. 1992 yılında en düşük ücretin 4 katından fazla geliri olanlar yardımdan yararlanmazken, daha sonraki yıllarda 3 kat hatta 2 kat sınırına indirilmiştir.

<sup>150</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, a.g.e.e, s. 73.

OECD ülkelerinin deneyimleri göstermektedir ki, çocuk yardımları fakirlik düzeyinde yaşayan ailelerde daha iyi hedeflenmektedir. Kırgızistan Hükümeti bu yardımların daha fazla aileye ödenebilmesi amacıyla yeni düzenlemeler yapmaktadır. Bu durum, özellikle fakirlik düzeyinde yaşayan ailelere gelir desteği sağlamayı amaçlayan programlarla da uyum sağlamaktadır. Ancak zaman geçtikçe fakirlik profili de değişmektedir. Bu nedenle çocuk ve aile yardımlarının hedeflerinin belirlenmesini güçleştirmektedir.<sup>151</sup>

Azerbaycan'da çocuk yardımları çoğunlukla iyi hedeflenmiştir. Ailede çocuk sayısı arttıkça, fakirlik durumu da artmaktadır. Hükümet son zamanlarda çocuk yardımından yararlanabilme yaşı sınırını 18'den 16'ya düşürmüştür. Yardımların hedefini daha etkin bir şekilde belirleyebilmek için, Hükümet kişi başına düşen aylık gelirin en düşük ücretin iki katından az olduğu aileleri saptamaya çalışmaktadır. Bu durumda olan ailelere en düşük ücretin %30'una eşit miktarda aile yardımı yapılması düşünülmektedir. Kişi başına gelirin en düşük ücretin 3 katı veya daha fazlası olduğu ailelere yardım yapılması söz konusu değildir.<sup>152</sup>

Kazakistan hükümeti tarafından 4 genel kategoride aile yardımı verilmektedir.<sup>153</sup>

- a) Dul yardımı
- b) Ailelere verilen çocuk yardımı
- c) Yeni doğan çocuklar için yapılan toplam yardımlar.
- d) Asker çocukları için verilen yardım.

<sup>151</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, a.g.e., s. 74.

<sup>152</sup> WORLD BANK, Azerbaijan, a.g.e., s. 84.

<sup>153</sup> WORLD BANK, Kazakhstan, a.g.e., s. 102.

Bu yardımların bazıları yıllık olarak yapılmaktadır, bazıları ise olay gerçekleştiğinde yapılır. Yardımlar fakirlik düzeyinde bulunan ailelere yapılır. Fakirlik düzeyi 1991 yılı ücret kayıtlarına göre kişi başına aylık geliri 100 Rubleden az olan ailelerdir. Çocuk yardımları ile dul hanımlara ödenen yardımlar Emeklilik Fonu tarafından yönetilmekte ve bütçeden yapılan transfer ödemeleri arasında yer almaktadır. Süt çağında olan çocuklar ve asker çocuklarına ödenen yardımlar yerel bütçeden yapılmaktadır. Yeni doğan çocuklara yapılan toptan ödemeler ise Sosyal Güvenlik Fonu'ndan işverence ödenmektedir.

Türkmenistan'da 16 yaşına kadar olan ve okul dışında olup da 17 ve 18 yaşında olan çocuklar için 7 kategoride çocuk yardımı yapılmaktadır. Aylık olarak yapılan bu yardımlar yaşa, ailenin sosyal ve ekonomik durumuna göre yapılmaktadır. Eylül/1993 ayında en düşük çocuk yardımı aylık 110 Rubleydi. Bu miktar hiçbir yardımdan yararlanmayan ailelere ödenmektedir. Eylül/1992 ayı itibariyle 5 yaşına kadar olan 682.000, 6-16 yaş arası 896.500 ve 17-18 yaşlarında olan 153.000 çocuğa yardım yapılmaktaydı. 6-18 yaş arası çocuk yardımları genel bütçeden, 6 yaşına kadar olan çocuk yardımları ise Emeklilik Fonu'ndan finanse edilmektedir.<sup>154</sup>

### 2.2.9. Sosyal Sigorta Yardımları

Rusya Federasyonunda temel sosyal sigorta yardımları 1990 yılında (ki bu yıldan sonra yardımlar bütçe dışı kaynaklardan sağlanmaktadır) oluşturulan Sosyal Sigorta Fonu'ndan ödenmektedir.<sup>155</sup>

Sosyal Sigorta Fonu'nun temel geliri çalışanların bordrolarından yapılan %5.4'lük kesintilerden oluşmaktadır. Halen bu fona bütçeden hiçbir transfer yapılmamaktadır. Bu Fon Bağımsız Sendikalar Federasyonu tarafından örgütlenmektedir. Fona yapılan kesintiler ve yardım ödemeleri

<sup>154</sup> WORLD BANK, Turkmenistan, a.g.e., s. 103.

<sup>155</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 35.



normal olarak işyerleri tarafından yönetilmektedir. 1991 yılında Fon belirli bir miktar fazla vermiştir. Çünkü yardım oranları enflasyonun altında kalmıştır. Kesinti oranları ise ücretlere bağlı olduğu için o yıldaki ücretlerin yüksek olmasından dolayı fon fazlası ortaya çıkmıştır. Ancak bu durum daha sonraki yıllarda devam etmemiştir. Ekonomik düşüş yıllarında ücret artışlarının enflasyon oranının altında kalması ve kesintilerin yeterince gerçekleştirilmemesi nedeniyle fon zayıflamaktadır.

Kırgızistan'da Sosyal Sigorta Yardımlarının tamamı Kırgızistan Bağımsız Sendikalar Federasyonu'nun yönetiminde bulunan Sosyal Sigorta Fonu'ndan karşılanmaktadır. Sosyal Sigorta Fonu'nun temel geliri çalışanların ücretleri üzerinden hesaplanan %37'lik kesintinin %14'üdür. Halen Sosyal Sigorta Fonuna çalışanlardan hiçbir kesinti yapılmamakta, primler işverenlerce karşılanmaktadır. Ayrıca fona bütçeden de transfer ödemesi yapılmamaktadır. Bütün primleri ve Sosyal Sigorta Fonu'ndan yapılan yardımları işveren yönetmektedir. 1992 yılında fonda 47 milyon Ruble açık meydana gelmiştir. Bunun başta gelen nedenleri yönetim ve işletme giderleridir. Yardımlardaki artış da bir başka nedendir.<sup>156</sup>

Azerbaycan'da bu kategoriye giren harcamaların yarısından fazlasını hastalık yardımları oluşturmaktadır. Ancak hastalık yardımlarının işveren tarafından ödenmesinin daha uygun olacağı düşüncesi ile bazı düzenlemelere gidilmiş ve hastalığın ilk ayında yardımın işverenlerce ödenmesi uygulamaya konmuştur.<sup>157</sup>

Önceki bölümlerde hastalık, analık iş kazası vb. yardımlarda da belirtildiği gibi Türkmenistan'da Sosyal Sigorta Fonu bu tür yardımların ödenmesinde kullanılmaktadır. Ancak son zamanlarda enflasyonun olumsuz etkilerinden dolayı fonun zayıflaması nedeniyle yardım düzeyi de düşürülmüştür. Bu arada sosyal sigorta yardımlarında gereksiz ödemelerin

<sup>156</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, a.g.e., s. 76.

<sup>157</sup> WORLD BANK, Azerbaijan, a.g.e., s. 83.

önüne geçilmesi için de çalışmalar yapılmaktadır. Örneğin yalnızca uzun süreli hastalıklarda fondan ödeme yapılması konusunda düzenlemeler yapılmaktadır.<sup>158</sup>

### 2.2.10 Sosyal Hizmetler

Bütün gelişmiş ülkeler sosyal hizmet sistemine sahiptir. Ancak Rusya'da henüz böyle bir sistem bulunmamaktadır. Diğer ülkelere benzer uygulamalar yukarıda bahsedilen fonlardır.<sup>159</sup>

Sosyal Destek Fonu, federal bir fon olup, bir çok yerel fondan oluşmaktadır. Yerel fonlar acil durumlarda kullanılmak üzere oluşturulur. 1992 yılının ortalarında bu fondan 300.000 kişi bedava yemek almış; kullanılmış elbiseler dağıtılmış ve birçok kişiye de barınma imkanı sağlanmıştır. Fonun temel gelir kaynakları özelleştirme uygulamalarından elde edilen %10 katkı payları, Loto gibi oyunlardan elde edilen gelirler ve fonların yaptıkları ticari faaliyetlerin gelirleridir.

Federal Fon'un gelir kaynağı ise bütçeden yapılan transferlerdir. Fon Sosyal Güvenlik Komitesi tarafından yönetilmektedir.

Kırgızistan'da da sosyal hizmetler evvelce daha çok özürlü ve hastalara yönelik hizmetlerden oluşmakta iken, 1992 yılından itibaren fakirlik düzeyinde yaşayan ailelerin artması ile, sosyal hizmetler bu alana kaydırılmıştır. Ancak gerek Kırgızistan'da gerekse diğer Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde henüz yeterli düzeyde sosyal destek hizmetleri verilmemektedir.<sup>160</sup>

<sup>158</sup> WORLD BANK, Turkmenistan, a.g.e., s. 107.

<sup>159</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 43.

<sup>160</sup> WORLD BANK, Kyrgyzstan, a.g.e., s. 88.

### 2.3. Uygulamalarda Görülen Aksaklıklar

Özellikle Rusya, Azerbaycan ve Kırgızistan'da teorik altyapı oldukça kapsamlı ve tutarlı olmasına rağmen sistemin uygulamalarında bazı sıkıntılar ve eksiklikler gözlenmektedir. Bu alanda en önemli konular "fakirlik" ölçüsünün belirlenmesi, yardımların maliyetlerinin dengelenmesi, teşviklerin etkileri, yardımların yönetimi, sistemin yapısı ve özel yardım sisteminin rolü gibi başlıklar altında toplanabilir.

#### 2.3.1. Fakirlik Ölçüsünün Belirlenmesi

Sosyal güvenlik sisteminde fakirliğin giderilmesi önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle fakirliğin tanımı da önem taşır. Bir başka ifade ile "sosyal alt düzey" olarak tanımlayabileceğimiz fakirlik düzeyi en alt tüketim düzeyidir.

Fakirliğin tanımı yapıldıktan sonra, ikinci aşama ülkede kaç kişinin (veya oransal olarak nüfusun kaçta kaçının) fakirlik düzeyinde yaşadığının saptanmasıdır. Sosyal güvenlik açısından fakirliğin ölçülmesi önem taşımaktadır. Sağlanacak sosyal yardım ve hizmetlerle bir ülkede fakirliğin ortadan kaldırılması veya en aza indirilmesi temel amaçtır. Buna göre, belirlenen sosyal yardım ve hizmet düzeyleri ülkedeki fakirlik sınırının altında olmamalıdır. Yardımların alt sınırının belirlenmesi birinci problemdir. Çoğunlukla bu konuda asgari ücret düzeyi alt sınır olarak kabul edilmektedir.

Piyasa ekonomisi sisteminde, enflasyon nedeniyle yardımların zaman içerisinde gerçek satın alma değerlerini yitirmeleri de ikinci bir problemdir. Gerek Rusya Federasyonu gerekse diğer ülkelerde bankacılık sisteminin çok gelişmemiş olması nedeniyle, banka hesaplarına yatırılan yardımlar yararlanan kişilerin eline yaklaşık bir ay sonra geçmekte, bu da yardımların gerçek değerinde önemli açıklar meydana getirmektedir.

Sosyal güvenlik yardımlarının iyi hedeflenmesi ve gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması da bir başka problemdir. Örneğin çok çocuklu aileler çocuk yardımları ile desteklenmelidir.

İşsizlik yardımı 6-12 ay arasında kesilmekte, yardımlar enflasyon karşısında erimektedir. Eğer fakirlik düzeyi asgari ücret ile sınırlandırılırsa, asgari ücretin üçte ikisi kadar olan sosyal yardım bu durumda yetersiz kalmaktadır. Bu tür aksaklıkları giderecek bir kurum yoksa, sosyal güvenlik sistemindeki açıklar giderek daha da artabilir. Ülkelerin çoğunda işsizlik yardımı bulunmaması veya 12 aydan fazla yardım yapılamaması nedeniyle en acil olarak çözümlenmesi gereken problem ise işsizlere ve ailelerine verilecek sosyal destek sistemlerinin geliştirilmesidir.

1990'lı yıllara kadar, merkezi planlı ekonomik sistemde bütün nakit yardımlar yerel sosyal güvenlik büroları tarafından yürütülmekteydi. Ekonomik reform gerçekleştirildikten sonra Sosyal Sigorta Fonu, İstihdam Fonu, Emeklilik Fonu gibi birçok farklı yardım alanlarına yönelik fonların oluşturulmasının hem olumlu hem de olumsuz yönleri bulunmaktadır. Olumlu yönü yardımların yönetiminde daha fazla etkinlik sağlanabilmesidir. Olumsuz yönü ise fonlar arasında koordinasyon sağlanamadığı zaman ortaya çıkmaktadır.

Yardımlar arasında bağlantı olmamasının bir başka olumsuz yönü de, yardımların kişisel bazda yeterli ancak aile söz konusu olduğunda yetersiz kalmasıdır. Örneğin asgari ücret düzeyinde işsizlik yardımı alan bir kişi, bu yardım düzeyinde kendisini geçindirebilir ancak ailesini geçindirmesi zordur. Burada diğer fonların devreye girerek ek yardımlar sağlanması gerekir. (Aile yardımı, çocuk yardımı vs. gibi)

Özel sektörün gelişmesiyle artan bir diğer problem de, çalışanların sigorta primlerinin yatırılıp yatırılmadığının denetlenmesidir.

Yardıma hak kazanma koşullarına sahip herkes yardım alamayabilir. Bunun iki yönlü sebebi vardır. Bireyler açısından, yardıma hak kazanıldığıının bilinmemesi, sosyal güvenlik otoriteleri açısından da yardım talep başvurularının yanlışlıkla reddedilmesi. Yardım talep başvurularının bazen çok karmaşık, zaman alıcı ve masraflı olması da fertlerin hak sahibi oldukları yardımlar için hiç başvurmamalarına yol açabilir.

Özellikle nakit yardımların ödenmesi, sosyal güvenlik otoritelerinin finansman durumuna bağlıdır. Primlerin toplanmasında ve toplanan fonların enflasyonist ortamlarda değerlendirilmesinde sıkıntılar var ise, yardımların ödenmesi (en azından düzenli olarak) de güçleşmektedir.

### **2.3.2. Maliyetlerin Dengelenmesi**

Sosyal güvenlik harcamalarında etkinliğin sağlanabilmesi için gereksiz harcamaların önüne geçilmesi zorunludur. Harcamalar birçok yönden artabilir. Yardım düzeylerinin yüksek olması ve sürelerin uzun olması, yardımlardan yararlanılabilme şartlarının basit olması, kişinin çalışmasını sürdürürken aynı zamanda da yardım almaya devam etmesi, sosyal güvenlik harcamalarının düzeyini ve dolayısıyla maliyetlerini artıran en önemli unsurlardır.

Nakit yardım sisteminde harcamaların kontrolü çok karmaşıktır. Örneğin Rusya'da hükümet asgari ücret düzeyindeki en az yardımın artırılmasını yüksek Sovyet'e önerir. Bu konuda Maliye Bakanlığı'nın hiçbir karar yetkisi yoktur. Kaynaklarla ilgili bilgiler de her zaman açık değildir. Bu ortamda Yüksek Sovyet bir dizi görüşmeler yapar ve harcamalardaki en ufak değişikliğin nasıl finanse edileceğini araştırır. Bu uzun bir süreçtir. Kaynaklar ve finansman olanakları hakkındaki belirsizlikler hükümet ve yasama organları arasında da yetki çatışmalarına yol açar. Hangi birimin, hangi alanı yöneteceği ve kontrol edeceği hakkında oturmuş bir düzen yoktur. Fonlardan bazıları Sosyal Güvenlik Bakanlığına, bazıları ise Devlet Başkanlığına

bağlıdır. Bu durum sosyal güvenlik karar mekanizmasını karmaşılaştırır, maliyetleri artırır ve hizmetlerin gecikmesi gibi sorunlara yol açar.<sup>161</sup>

Evvvelce de belirtildiği gibi yardımlar için yapılan harcamalara ilişkin bilgilerin yeterli olmaması, mali kontrol açısından olumsuzluklara yolaçmakta; sosyal güvenlik politikalarının uygulanmasındaki maliyetlerin yeterince bilinmemesi, mali sıkıntıların yaşanmasına neden olmaktadır.

Yardımların düzeyi ve süresi ile ilgili olarak da enflasyon önemli bir olgudur. Yardımların geçmiş ücretler üzerinden ödenmesi enflasyonist ortamlarda gerçek değerlerini azaltmaktadır. Belirli süresi olan yardımlarda sürenin kısa veya çok uzun olması da çeşitli problemlere yol açmaktadır. Örneğin 12 ay olarak belirlenen işsizlik yardımında, bu süreyi aşan gerçek işsizlik durumunda, yardım yetersiz kalmakta, 24 ay veya daha uzun işsizlik yardımı verilmesi ise üretimde işgücü kaybına neden olmaktadır.

Nakit yardımlar çoğunlukla kazançlardaki değişmelere göre yeniden ayarlanmaktadır. Ancak bu konuda nasıl bir endeksleme uygulanacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Yardımların ücretlere endekslenmesi, ücretlerin gerçek değerlerinin düşmesi durumunda yardımların maliyetlerinin de düşmesine yol açmakta; ancak bu durumda yardım düzeyleri de düşük kalmaktadır. Ücretlerin yükselmesi durumunda da yardım maliyetleri artmaktadır.

Yardımların tamamen mi yoksa kısmen mi endekslemeye tabi tutulacağı da bu konuda ikinci problemdir. En düşük yardım düzeyi ve özellikle sosyal destek programları fiyat değişmelerine karşı tamamen korunacak şekilde endekslenmelidir. Ancak ekonomik durgunluk veya çöküntü dönemlerinde en azından asgari yardım düzeyini fiyat değişmelerine karşı korumak, fakirlik düzeyinin çok aşağı seviyelere düşmesini önler.

---

<sup>161</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s. 16.

Üçüncü sorun ise, yardımların artırılması otomatik olarak mı yapılacaktır? Yardımların gelir artışlarına endekslenerek otomatik olarak artırılması makroekonomik hedeflerle, özellikle de enflasyonun kontrol altına alınması hedefiyle çelişmektedir. En düşük yardım düzeyinin korunmak suretiyle yardımların periyodik olarak gözden geçirilmesi daha uygun olabilir.

Erkeklerde 60, kadınlarda 55 olan normal emeklilik yaşı gelişmiş ülkelere göre düşüktür. Ayrıca çok sayıda insan da erken emeklilik hakkına sahip olmaktadır. Bu konuda da 3 sorun ortaya çıkmaktadır.

- a) Erken emeklilik sadece tehlikeli ve ağır işlerde, madencilik sektöründe çalışanlara değil, bazı sanatçılara, öğretmenlere ve sağlık alanında çalışanlara da yaygınlaştırılmıştır.
- b) Erken emekli olanlar, emeklilik yardımları kesilmeden tam zamanlı işlerde çalışabilmektedir.
- c) Erken emekli olup da çalışmaya devam eden kişilerin çalıştıkları süre emeklilik kıdemlerine sayılmakta ve emekli yardımlarının artmasına yol açmaktadır.

Bütün bunlar sosyal güvenlik sisteminde maliyeti artırıcı unsurlardır.

Bu uygulamalar, işgücü ihtiyacının olduğu eski ekonomik sistemde kabul edilebilir, ancak piyasa ekonomisinde yardımların maliyetine olumsuz etkide bulunmaktadırlar. Uygulamaların maliyetli olması makroekonomik; erken emekliliğe yanlış motivasyon sağlaması da mikroekonomik bir sorundur. Malûllük yardımına hak kazanmanın saptanmasında da, hangi sakatlık düzeyinin çalışma gücünün ne kadarının kaybına sebep olduğunu belirlenmesi de önemli bir sorundur.

### 2.3.3. Teşviklerin Etkileri

Bu alanda iki faktör önemlidir. Birincisi yardım sisteminin yan etkileridir. Örneğin işsizlik yardımı 6-12 ay sonra kesildiğinde yerine telafi edici yardımların konması gereklidir. Sistemde bu düzenleme yoksa sosyal güvenlik yapısında boşluklar var demektir.

İkinci faktör ise aktif işgücü piyasasının bulunup bulunmadığıdır. İşsizlik yardımının yüksek olduğu ve uzun süreli olduğu ülkelerde, aktif işgücü piyasası olumsuz yönde etkilenmektedir.

Erken emeklilik ve malûllük yardımları da ters teşvik etkisi yaratmaları bakımından üzerinde durulmaya değer konulardır. Evvelce de bahsedildiği gibi erken emekli olanlar veya malûllük yardımı alanlar, aldıkları yardımlarda bir azalma olmadan çalışmaya devam edebilmektedirler. Aynı şekilde malûllük yardımı kriterinde, çalışma gücü kaybı tam olarak tespit edilmemekte ve malûllük yardımı, alan kişilerden çalışabilenler çalışmaya devam edebilmektedirler.

Gelişmiş ülkelerin çoğunda, genel uygulama sosyal sigorta veya yardım primlerinin işçi ve işveren tarafından paylaşılarak belirli oranlarda ödenmesidir. Bu paylaşımın teorik önemi tartışılmaz ise de, işçinin prim ödemesi politik ve mali açıdan gereklidir. Bu durum sosyal sorumluluk ile ilgilidir ve özellikle ekonomik geçiş sürecinde önemlidir. Çünkü devlet sosyal güvenliğin genel çatısını kurmakla yükümlüdür, fakat şahıslar kazanç ve primler yoluyla kendi sosyal güvenliklerini sağlamaktan sorumludurlar. Primlerin işyeri tarafından ödendiği yerlerde, işverenler, işçiler tarafından ödendiği yerlerde işçiler yardımların ödenmesini talep etmekte daha büyük güçlüklerle karşılaşmaktadırlar.

Primlerin işçiler tarafından karşılandığı durumlarda ise, yardımlarda yapılan her artış, primlerin artmasına yol açar. Bu durum da mali yönden



işçinin aleyhinedir. (en azından kısmi olarak) Rusya ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde primlerin çok büyük bölümü işveren tarafından ödendiğinden, maliyetler açısından politik bir baskı söz konusu değildir.

Sosyal sigorta veya yardım primlerinin boyutu, işyerleri üzerinde de teşvik etkileri yaratabilmektedir. İşsizlik, hastalık ve analık yardımları ve emeklilik yardımı için işverenler üzerindeki prim yükü bordro üzerinde %35'lere yükselmiştir. Böyle yüksek bir maliyet, işyerleri arasındaki rekabeti olumsuz yönde etkilemektedir. Bunu azaltmanın 3 yolu vardır. Bunlar, aile yardımlarında olduğu gibi diğer yardımların da genel vergilerle finanse edilmesi, sosyal sigorta yardım ödemelerinin azaltılması veya sosyal sigorta primlerinin işçi ve işveren tarafından paylaşılmasıdır.

Yardımlardan yararlandırma kriteri yargılamayı da içerir. Devletin bazı birimleri bu yargılamayı yaparken, sosyal yardımların finansmanı ise başka birimlerce yerine getirilir. Örneğin sosyal destek hizmetleri çoğunlukla yerel düzeyde yönetilir. Eğer bu hizmetlerin merkezi hükümet tarafından finansmanı sağlanırsa yerel yönetimler bunları maliyetine hiç önem vermeden gerçekleştirirler. Bunun en iyi çözümü hizmeti veren ve finansmanı sağlayan birimlerin maliyetleri paylaşmasıdır. Böylelikle hizmeti sağlayan otoriteler de maliyetlerin farkına varır ve sosyal yardım ve hizmetlerin dağıtımında daha rasyonel davranabilir.

#### **2.3.4. Yardımların Yönetimi**

Türk Cumhuriyetlerinde değişimin hızı İstihdam Bürolarına bir dizi yönetim problemleri yüklemektedir. Bunlar aşağıda özetlenmiştir:

a) Yetersiz Personel: İstihdam Ofislerinin personeli iş arama ve gerektiğinde iş alanı yaratma konusunda görevlidir. Bunların işsizlik yardımının hesaplanması, ödenmesi ve idaresi konularında deneyimi yoktur. Bu bürolarda istihdam edilen personel de yetersizdir. Bu nedenle ülkelerdeki

işsizliğin bölgelere göre gösterdiği farklılıklar belirlenmemektedir. Ayrıca her geçen sürede iş imkanları azaldığı için işsizlik sorunu büyümektedir.

b) Yetersiz ekipman: Fotokopi, bilgisayar ve telekomünikasyon cihazları yetersizdir. Bu eksiklikler nedeniyle farklı bölgelerdeki istihdam bürolarında farklı uygulamalar yapılabilmektedir.

c) Yasaya ilişkin problemler: Yardımların hesaplanması çok fazla gereksiz işlerin yapılmasına yol açar. Yardımın uygulanabilmesi için kişinin İş Defterindeki bilgilerin kopyalanması gerekir. Yardım formülü, geçmiş yıllardaki kazançlara dayalı olarak karmaşık bir sistemdir. Yüksek enflasyonun etkisi de hemen hemen bütün yardım alanların en düşük düzeyde yardımdan yararlanmasına yol açmaktadır. Bu nedenle herkesin adil bir şekilde yardımlardan yararlandırılması için karmaşık bir hesaplama gerekmektedir.

Yardımların hesaplanmasında erkekler için 25, kadınlar için 20 yıl fiili çalışma zorunluluğu bulunması, arada çalışılmadan geçen sürelerin hesaplanması, işsizlik yardımı alınan sürelerin dikkate alınması, artık gün ve haftaların hesaplamalara dahil edilmesi bu ülkelerde bilgisayar kullanımı çok düşük düzeyde olduğundan büyük sorun teşkil etmektedir.

d) Toplanamayan primler: Primlerin özellikle zamanında ve tam olarak toplanması büyük bir sorundur. Bu konuda kontrol mekanizmaları da yetersizdir. Özdenetim eksikliği ve primlerin toplanma prosedüründeki aksaklıklar, İstihdam Ofislerinin hangi işyerlerindeki primlerin ödenmesinde eksiklik olduğunu bildirememesi anlamına gelmektedir.

Yardımlar açısından ise gerçekten işsiz ve iş arama durumunda olanların belirlenmesi zordur. Çünkü gizli işsizlik çok fazladır ve resmi olarak işsiz kaydında olanlarda çalışabilmektedir.

Primler ve yardımlar açısından ortaya çıkan problemler çözümlenmediği takdirde muhtemelen özel sektörün genişlemesiyle birlikte artacaktır.

e) İşlemlerin hızı: Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, örneğin işsizlik yardımı başvurudan 6 hafta sonra bağlanabilmekte; banka hesabına yatırıldığı için yararlanan kişinin eline bağlandıktan bir ay sonra geçebilmektedir. Bu durum da özellikle yüksek enflasyon ortamında yardımların gerçek değerini düşürmektedir.

Sosyal Sigorta ve Emeklilik Yardımları konusunda da idari yapının eskimiş olmasından dolayı birçok problem ortaya çıkmaktadır. Hızlı enflasyona karşı bu sistemler çok yetersiz kalmaktadır. Kişisel kayıtların bulunmaması önemli sorun oluşturmaktadır. Emeklilik ve İşsizlik yardımlarının dışında kalanlar evvelce işveren tarafından toplu olarak yönetilirdi. Özellikle küçük işyerleri olmak üzere hemen hemen tüm işyerleri sosyal sigorta primlerini topluca yatırmaktadırlar. Bu durum sosyal sigorta otoritelerinin kişisel prim kayıtları hakkında hiçbir bilgiye sahip olmamaları sonucunu doğurmaktadır. Bir kişi emekliliğine yakın bir tarihte işverenin de yardımıyla primlerinin toplanması amacıyla son çalışma kayıtlarını bir araya getirmek zorundadır. Aynı nedenden ötürü, işsizlik yardımı dışında diğer bütün yardımlar için sosyal güvenlik otoriteleri kayıtların incelenmesi için tüm kayıtların bir araya getirilmesini isteyebilir.

Bu ülkelerde sosyal güvenlik ve sigorta alanında yönetim altyapısı da çok sınırlıdır. Bütün kayıtlar elle tutulmaktadır. Kısa dönemli yardımlar işveren aracılığı ile sağlanmaktadır. Emeklilik yardımı gibi uzun dönemli nakit yardımlar ise yararlananlara posta ile ulaştırılmaktadır.

Emeklilik yardımlarında hesaplamanın başlangıç noktası kişinin geçmiş çalışma yılları ve aldığı ücretlerdir. Emeklilik ofisleri son güne kadar çalışma süresini hesaplar. Kişilerin emeklilik yardımı almaya devam ederken

çalışmaları sonucunda hizmet süreleri ve emekliliğe esas ücretleri değişeceğinden emeklilik yardımlarının artırılması için başvurabilirler. Bu da sürenin ve ücretlerin yeniden hesaplanmasını gerektirir. Karmaşık ve maliyetli olan bu işlemin kısa dönemde yapılması gereksizdir. Çünkü hesaplamalarda çıkan sonuç, almakta oldukları emeklilik yardımından çok az farklı olacaktır. Ancak beş yıldan fazla hizmetlerde veya çalışma sona erdiğinde hesaplamaların yapılması yerinde olacaktır.

Yardımlara başvuru aşamalarında iş yerleri çalışanlara yardımcı olma konusunda önemli rol oynamaktadırlar. Çalışanların çoğu kendi sosyal güvenlik işleri ile ilgili olarak fazlaca bilgi sahibi olmadıkları için işyerlerinin desteği olmadan yardımlarını alabilmeleri zordur. Özellikle eğitim düzeyi düşük kişiler için, karışık formların doldurulmasından, İş Defterleri'ndeki kayıtların değerlendirilmesine kadar birçok işlem kendi işyerlerindeki görevlilerce yapılmaktadır. Sistemde işyerlerinin böyle önemli rol oynaması işçiler açısından olumlu olmakla birlikte, iflas eden işyerlerindeki bilgilerin bulunamaması ve işyerlerindeki görevlilerin her zaman dürüst davranmaması gibi sorunlar da ortaya çıkabilmektedir.

### 2.3.5. Sistemin Yapısı

Nakit yardım sisteminin temel fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için yalnızca kendi elemanları içinde değil, diğer sosyal güvenlik elemanları ile de uyumlu işlemesi gerekir. Bu konuda iki nokta önemlidir. Toplanan primlerin yardımlara dönüştürülebilmesi ve sosyal sigorta sisteminin yapısal durumu.

Primlerin yardımlara dönüştürülebilmesi konusunda gerek Rusya gerekse Türk Cumhuriyetlerinde tam anlamıyla rasyonellik sağlandığı düşünülemez. Piyasa ekonomisi kurallarının tam olarak işletilmediği bu ülkelerde para ve sermaye piyasasının henüz gelişmemiş olması nedeniyle toplanan primlerle yardımların finanse edilmesi mümkün olamamaktadır.

Sosyal sigorta sisteminin yapısına gelince, sistemin ilk farklı rolü arasında yetersiz bir ayırım yapılmaktadır. Sigortalı kişiye yaşam süresi boyunca gelir temin etmek anlamına gelen “etkinlik” fonksiyonu ile kişiyi fakirlikten korumayı amaçlayan “sigorta” fonksiyonu birbirine karıştırılmaktadır. Primlerle yardımlar arasındaki sistematik olmayan ilişkiler problemin özünü oluşturmaktadır. Sosyal Sigorta Fonu ve Emeklilik Fonu’nda toplanan primler, sigortalanabilir risklerle ilgisi olmayan (aile yardımı, sosyal hizmetler gibi) yardımların finansmanında da kullanılmaktadır.

Sosyal hizmetler alanında da yeterli bir sistem yoktur. Bu alanda işgücü ve İstihdam Bakanlığı’nın aktif çalışanlarla ilgili sosyal hizmetleri üstlenmesi, Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın da aktif çalışma dışında olanların sosyal hizmetlerini üstlenmesi şeklinde çalışmalar sürdürülmektedir. Piyasa ekonomisi sisteminde böyle bir ayırım yapılması uygun değildir. Sosyal hizmetlere en fazla talep işsizlik yardımı gibi uzun veya hastalık yardımı gibi kısa dönemli yardımlardan yararlananlardan gelmektedir. Bu kişiler hiçbir zaman fakirlik düzeyinin altında değildirler. Buna ek olarak çalışan aileler arasında bu düzeyin altında olanlar bile bulunabilir. Etkin bir yardım kriteri, fakirlik seviyesini baz almalıdır. Çalışan çalışmayan şeklindeki ayırım yanlıştır.

Sosyal hizmetlerde yapılması gereken bir başka olay da, iki hedef kitlenin birbirinden ayırt edilmesidir. Psikolojik veya fiziksel olarak hasta ve bakıma muhtaç olanlar ile işini veya gelir kaynağını kaybetmekten ötürü fakirlik düzeyinin altına düşen kişi ve ailelere farklı sosyal hizmetler sağlanmalıdır. Birinci grup vasıflı sosyal hizmet personeli tarafından sağlanacak kişisel sosyal hizmetlere ihtiyaç duyar; ikinci grubun ise kişisel hizmetlerden çok gelir desteğine ve iş bulma hizmetlerine ihtiyacı vardır. Sosyal hizmetlerin etkinliği açısından bu ayırımın yapılması ve ona göre yasal düzenlemeler getirilmesi gereklidir.

Yardımlar arasındaki yetersiz bağlantılar da ayrı bir sorundur. Örneğin sosyal sigorta yardımları işsizlik durumunu dikkate almamaktadır.

### 2.3.6. Özel Yardım Sisteminin Rolü

Rusya'da özel yardımlar Aralık 1991 ayında Başkanlık Yönergesi ile sosyal güvenlik sistemine girmiştir. Burada amaç yalnızca devlet sigorta sistemini telafi edici özel sigorta yöntemlerini ortaya koymak değil, kişilerin nakit yardımlarını daha fazla ve daha kısa sürede almalarının sağlanmasıdır.<sup>162</sup>

Batı Avrupa ülkeleri mevcut yardımların mevcut primlerle karşılandığı dağıtım yöntemini uygulamaktadırlar. Bu ülkelerde yardımlar genellikle kazanca bağlıdır. OECD ülkelerinde ise devletçe sağlanan yardımlar, bugünkü primlerle gelecekteki yardımların finanse edildiği kapitalizasyon yöntemine dayanmaktadır. Birçok Latin Amerika ülkelerinde de dağıtım yöntemi uygulanmaktadır.

OECD ülkelerinin dışındaki ülkelere devletçe uygulanan dağıtım yönteminin, (Rusya'da olduğu gibi) karşı karşıya kaldığı bazı finansal problemler vardır. Bunlar temelde mali açıdan gerçekçi olmayan taahhütlere dayanmaktadır. Bu problemler yardımların daha iyi şekilde finanse edilebilme imkanlarının araştırılmasına yol açmıştır.

Yardımların devletçe yönetilmesi modelinin bugün birçok ülkede iyi işlemediği görülmektedir. Bu konu ile ilgili olarak yapılan uluslar arası bir araştırma sonuçları göstermektedir ki; bu yöntemle fonlar yanlış olanlarda veya yetersiz değerlendirilebilmektedir.

Latin Amerika'da yapılan bir çalışma sonucu ise şöyle özetlenebilir. Genelde yardım rezervleri bu ülkede yüksek ekonomik getirisi olan alanlarda

<sup>162</sup> Nicholas BARR, a.g.e., s.17-20

değerlendirilmemiştir. Sosyal sigorta kurumları mali aracı rolü oynayabilecek şekilde oluşturulamamıştır. Ayrıca bu alanda deneyimli personel ve yatırım planı eksikliği söz konusudur. Bölgede sermaye piyasası çok az gelişmiş olduğundan sigorta fonlarının değerlendirilmesinde yeterli verim sağlanamamaktadır. Bunun yanı sıra enflasyon da yardım rezervlerinin değerleri üzerinde aşındırıcı etki yaratmaktadır.

Özel fon sistemi bütün, gelişmiş ülkelerde devletçe yönetilen sosyal güvenlik fonlarının tamamlayıcı unsuru olarak yer almaktadır. Özel fonların başarısı ülkelerdeki genel ekonomik gelişmelere karşı çok duyarlıdır. Özellikle beklenmeyen enflasyon bu fonları fazlaca etkiler.

Dağıtım yönteminin yaygın olmasının bir açıklaması politik gelişmelere karşı dayanıksız bir yapıda olmasıdır. Özellikle enflasyon karşısında ülkeler fonları öngördükleri şekilde yönetememektedirler. Şurası gayet iyi bilinmektedir ki hem teorik hem de uygulama açısından bu fonlar özellikle petrol krizi gibi ekonomik düşüş dönemlerinde enflasyondan olumsuz etkilenebilir. Bu alanlara devletin nakit yardım veya sağlık yardımı olarak müdahalesi, piyasa mekanizmasının (özellikle sigorta alanında) etkili olmadığı veya hiç yerine getirmediği hizmetlerde teknik olarak gerekli olmaktadır.

Bu düşünce tarzı sanayileşmiş ülkelerde nakit yardımların ve sağlık hizmetlerinin genel görünümünü ortaya koyar. Enflasyon riskinin de etkisi ile, özel yardım sisteminin 4 ana özelliğe sahip olduğu söylenebilir.

a) Özel yardımlar isteğe bağlı olabilir. Kişiler devletin yardım sisteminden yararlanmaya devam ederken, özel yardımlardan da yararlanabilirler.

b) Özel yardımlar ek yardımlardır. Devletin sağladığı yardımların bir bölümünü oluştururlar.

c) Özel yardımlar iki yönden sınırlandırılmıştır. Kişisel seçenekler sınırlıdır. Ayrıca özel yardım şirketlerinin çalışma koşulları sigortalıları korumaya yönelik olarak hazırlanmıştır.

d) Bütün özel yardım konuları sigortalılara vergi avantajı sağlayacak şekilde düzenlenmiştir.

Yardımların finansmanı sorununda dağıtım yönteminin bazı problemleri olduğu gibi bir iddiadan kaçınmak gerekir. Fon sistemi de bir çözüm yoludur. Gerçekte dağıtım sistemi de fonlama sistemi de aynı problemle karşı karşıyadır. “Milli gelir çalışanlar ve emeklilik arasında nasıl bölüştürülecektir?” Her iki yaklaşım da yardımların finansmanında kesin olarak bir çözüme ulaşılabileceğini iddia edemez. Uygulandıkları ülke şartlarına ve zamana göre avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### PİYASA EKONOMİSİNE GEÇEN ÜLKELERDE

### SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

### DÜZENLEME ÖNERİLERİ

Bilindiği gibi, sosyal güvenlik günümüzde çok hareketli, sürekli olarak değişme ve gelişme gösteren, ülkelerin sosyal çalkantılarını ilgilendirdiği için çok duyarlı bir olgudur. Bunun için, sosyal güvenlik konusunda çağdaş ülkelerin, özellikle Türkiye'nin kendileriyle koordinasyon halinde bulunacağı Türk Cumhuriyetlerinin sosyal politikalarının göz önünde tutularak, hiç değilse asgari normlar düzeyinde bazı zorunlu değişikliklere gidilmesi, bu değişikliklerin yerine göre reform karakteri taşıması kaçınılmaz olmuştur.

Önceki bölümde anlatın Rusya Federasyonu ve Türk Cumhuriyetlerindeki Sosyal Güvenlik Sistemine ilişkin veriler 1991-1992 yıllarında başlatılan yasal ve idari uygulamaları kapsamaktadır. Sistemin teorik yapısı ne kadar düzenli olursa olsun; bu ülkelerde yaşanan ekonomik istikrarsızlık, yüksek enflasyon, uygulanabilirliğini güçleştirmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sisteminin ana unsurları olan emeklilik, yaşlılık, malullük, hastalık ve analık, aile ve dul-yetim yardımları ile sosyal hizmetlerin ülkelerin şartlarına göre alması gereken boyutlar bu bölümde incelenmektedir.

### **3.1. ÖRNEK UYGULAMA - Kazakistan Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi**

#### **3.1.1. Amaç**

Çalışmanın konusunu oluşturan sosyal güvenlik uygulamalarının geçiş sürecini yaşayan ülkelerdeki en son durumunu izlemek amacıyla bir saha çalışması yapılması düşünülmüş ve Kazakistan uygulama bölgesi olarak seçilmiştir. Bu çalışmanın Kazakistan'da gerçekleştirilmesinin nedeni, bu ülkenin Türkistan şehrinde Uluslararası Hoca Ahmet Yesevi Türk-Kazak Üniversitesi'nin bulunmasıdır. Söz konusu Üniversite aracılığı ile anketlerin doldurulması sağlanmıştır.

#### **3.1.2. Kapsam**

Yapılan saha çalışması Kazakistan'da gerek kamu, gerekse özel sektör işletmelerinde çalışan kişiler arasından tesadüfi örnekleme yönetimi ile seçilen 54 kişiyi kapsamaktadır.

#### **3.1.3. Yöntem**

Çalışmada veri toplama yöntemi olarak "anket" yönetiminin kullanılması uygun görülmüştür. Kazakistan'da değişik sektörlerdeki çeşitli işyerlerine bağlı olarak çalışan 38 erkek, 16 bayan olmak üzere toplam 54 kişiden oluşan anket grubuna 25 soru uygulanmıştır.

Anket sorularının 5'i çoktan seçmeli, 9'u "evet-hayır" seçenekli, 11'i ise açık uçlu sorulardır. Sorularda, anketin uygulandığı kişilerin Kazakistan'daki sosyal güvenlik uygulamaları hakkındaki görüşlerinin alınabilmesi hedeflenmektedir.

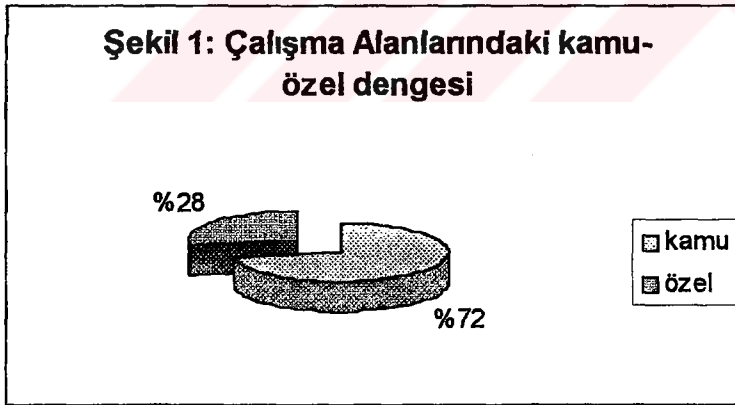
Anket formları Kazakistan'a gönderilmiş, anketin uygulanacağı kişilerin seçimi oradaki görevliler tarafından yapılmıştır. 6 adet anket ise Ahmet Yesevi Üniversitesi'nin Ankara'daki Araştırma Merkezi'nde uygulanmıştır.

Anket formlarının toplanmasından sonra yanıtlar kodlanarak, bilgisayar ortamında sayısal ve oransal dağılımları bulunmuştur.

### 3.1.4. Cevapların Değerlendirilmesi

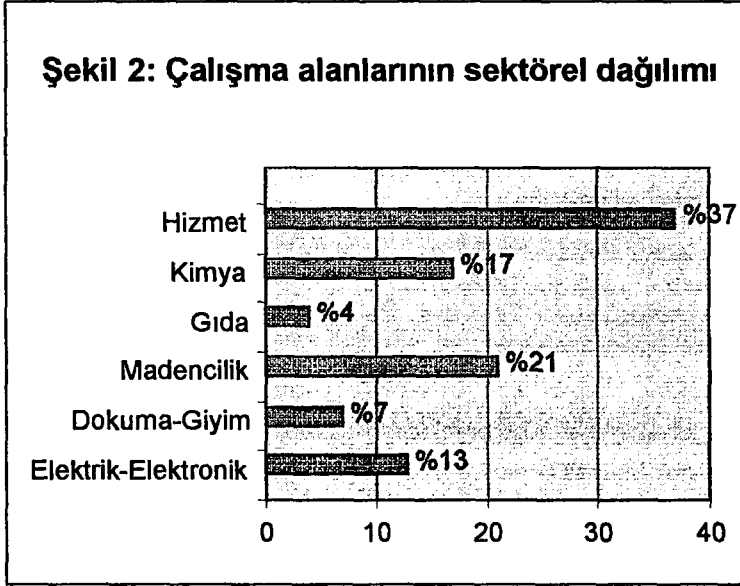
Üç bölümden oluşan anketin 1'inci bölümünde cevaplayan kişiler hakkında kısa bilgiler yer almaktadır. Cevapların daha rasyonel bir şekilde değerlendirilebilmesi açısından, cevaplayan kişinin ve çalıştığı işyerinin adı, adresi, görevi ve çalışma süresi gibi belirleyici soruların sorulması uygun görülmüştür. Ancak bazı kişiler kendi isimlerini veya işyerlerinin isimlerini yazmayı uygun görmemişler, diğer bilgileri vermekle yetinmişlerdir. Sonuç olarak değerlendirme açısından isimlerin fazla önemi olmadığı düşüncesiyle bu anket formları da değerlendirmeye dahil edilmiştir.

Bu bölümde verilen bilgilerin incelenmesinden elde edilen bulgulara göre, kişilerin çalıştıkları sektörlerin önce kamu-özel olarak oransal dağılımı bulunmuş, daha sonra ise, sektörel dağılım grafiği çıkarılmıştır. Buna göre ankete katılanların %72'si (39 kişi) kamu, %28'i (15 kişi) ise özel sektörde çalışmakta olup, oransal dağılım aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.



Anketin uygulandığı 54 kişiden 20'si hizmet sektöründe, 9'u kimya, 2'si gıda, 12'si doküman-giyim, 4'ü madencilik, 7'si ise elektrik-elektronik sektörlerinde çalışmaktadır.

Ankete katılanların çalıştıkları sektörlerin dağılımı ise aşağıdaki şekildedir.

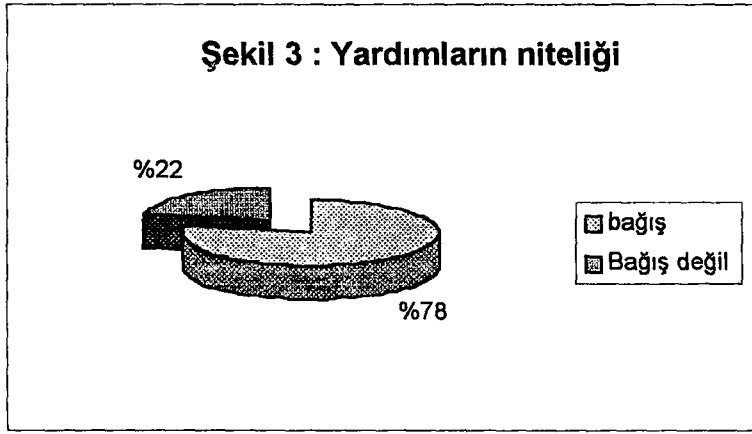


Anketin II. Bölümünde 25 adet çeşitli nitelikte soru bulunmaktadır. Kazakistan'da halen uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemi ile ilgili bilgilerin yanı sıra, enflasyon düzeyi, en düşük gelir düzeyi, işsizlik gibi genel ekonomik durum hakkında vatandaşların görüş ve beklentilerinin de öğrenilmesine yönelik olan sorulara verilen yanıtlar aşağıdaki şekilde değerlendirilmiştir.

Ankete katılanların tamamı, Kazakistan'da piyasa ekonomisi sistemine geçilmeden önce, merkezi planlı ekonomik sistemde sosyal güvenlik hizmetlerinin devletçe karşılandığını belirtmiştir.

Nitekim Sosyal Sigorta Fonu'nun kurulduğu ve bu fonda primlerin toplanmaya başlandığı 1991 yılından önce diğer Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerinde olduğu gibi, Kazakistan'da da sosyal yardımlar ve giderler devlet bütçesinden karşılanmaktaydı.

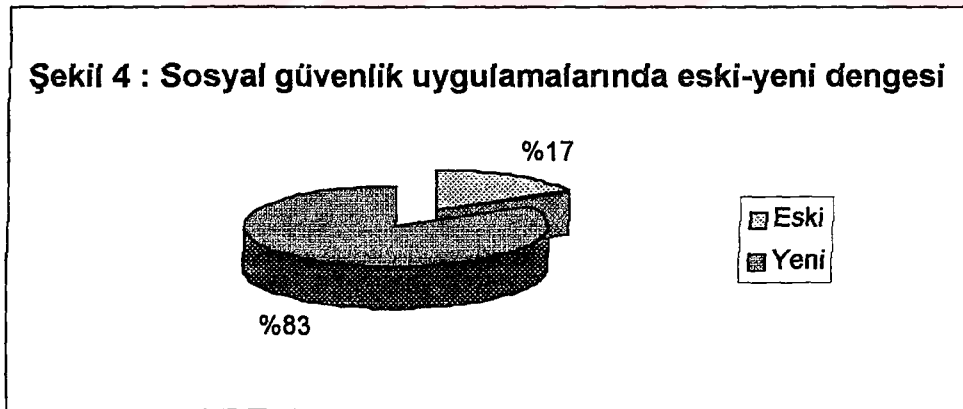
Ankete katılanların 12'si (%22) merkezi planlı ekonomik sistemde sağlanan yardımların bağış şeklinde olmadığı yönünde görüş bildirirken, 42'si (%78) ise yardımların bağış olduğunu ifade etmiştir.



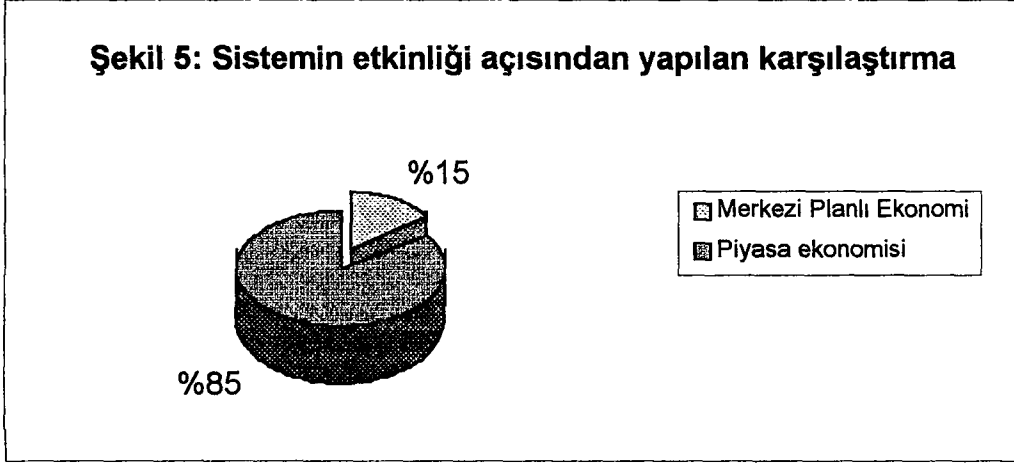
Önceki bölümlerde de anlatıldığı gibi, merkezden yönetilen bir sistemde, sosyal güvenlik yardımları prim toplanmaksızın, yani gerek işveren gerekse işçinin katkısı olmaksızın tamamen bütçeden karşılandığından karşılıksız ödenmekteydi.

Ancak 1990'lı yıllardan sonra, işverenden daha ağırlıklı olmak üzere, prim toplanması suretiyle yardım yapılması, bağış olmadığı görüşünü doğrulamaktadır.

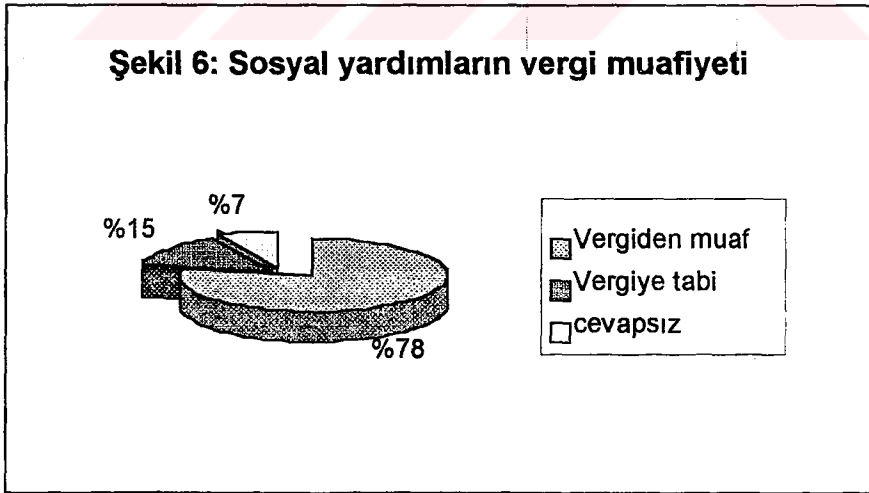
Halen merkezi planlı ekonomik sistemin şartlarına göre sosyal güvenlik imkanlarından yararlananların varlığını düşünenlerin sayısı 9 (%17)'dir. Sistemin tamamen değiştiğini düşünenler ise 45(%83) kişidir.



Sosyal güvenliğin etkinliği aısından merkezi planlı ekonomik sistemin daha uygun olduğunu düşünenler 8 kişi (%15), piyasa ekonomisi sisteminin daha uygun olduğunu düşünenler ise 46 kişidir(%85).



Sosyal yardımların vergiden muaf olduğunu ifade edenler 42 kişi (%78), vergiye tabi olduğunu ifade edenler 8 kişi(%15), bu soruyu cevapsız bırakanlar ise 4 (%7) kişidir.

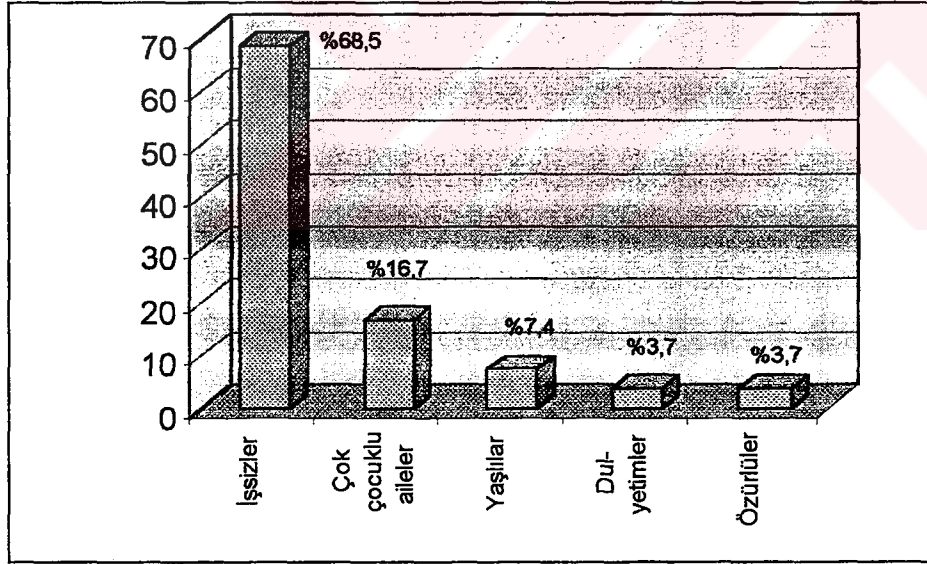


Buna göre ülkede sosyal yardımların vergi dışı olduğu, emeklilik ve malûllük aylıklarının dışındaki hastalık, analık, doğum, aile yardımları gibi diğer sosyal yardımların net ödendiği düşünölmektedir

Kazakistan'da günümüzdeki ortalama aylık gelir durumunun ortaya konması amacıyla sorulan soruya verilen cevaplar değişik rakamları içermektedir. Anketi cevaplayan kişilerin "ortalama gelir" anlayışlarının farklı olmasından kaynaklanan bu çeşitliliğe rağmen, cevaplardan en fazla tekrarlanan rakam 5000 Tenge = 70 Amerikan Doları'dır. Böylesine düşük bir ortalama gelire sahip olan Kazak'ların geçimlerini rahatlatılmak için yapabilecekleri ek iş olanakları da sınırlıdır.

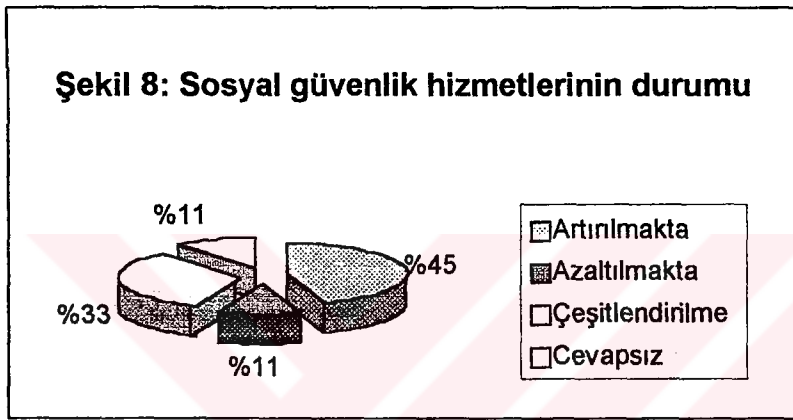
Ülkede ekonomik olarak en fazla zor durumda olan ve sosyal güvenlik hizmetlerinin en fazla yoğunlaştırılması gereken grubun sırasıyla "işsizler" (37 kişi-%68.5)(1), "çok çocuklu aileler" (9 kişi-%16.7)(2), "yaşlılar" (4 kişi-%7.4)(3), "dul-yetimler" (2 kişi-%3.7)(4) ve "özürlüler" (2 kişi-%3.7)(5) olduğu anket sonuçlarından çıkarılmaktadır.

**Şekil 7: Ülkede ekonomik olarak en zor durumda olanlar**



Resmi rakamlara göre<sup>1</sup> 1997 yılında ülkede % 11.2 oranında enflasyon gerçekleşmiştir. Ancak ankete verilen cevaplardan anlaşılmaktadır ki, ülkede % 20-30 oranında yıllık enflasyon bulunmaktadır.

Önceki sisteme göre, piyasa ekonomisinde sosyal güvenlik hizmetlerinin “artırıldığını” ifade edenler 24 kişi (%45), “azaltılmakta” olduğu düşünenler 6 kişi (%11), “çeşitlendirilmekte” olduğunu ifade edenler 18 kişi (% 33) ‘dir. 6 kişi (%11) ise hiçbir seçeneği işaretlememiştir.



Teorik olarak ülkedeki sosyal yardım ve hizmetler yeterli düzeyde bulunmakta, ancak yaşanan mali darboğazlar nedeniyle halka yansıtılmamaktadır.

Resmi rakamlara göre<sup>2</sup> nüfus artışı 1997 yılında % 0.16 olarak gerçekleşmiştir. Ancak anketi cevaplayanlar % 3-10 arası gibi yüksek rakamlar ifade etmişlerdir.

Gerçi ülkede doğum sayısı AB ve OECD ülkeleri normlarının üzerindedir. Ancak sağlık koşullarının yetersiz olması nedeniyle bebek ölümleri fazla (1997 yılı itibarıyla % 2.5) ve ortalama ömür süresi kısa olduğundan nüfus artışı düşük çıkmaktadır.

Diğer bütün Türk Cumhuriyetlerinde olduğu gibi, teorik olarak Kazakistan’da da işsizlik yardımının yasalarla belirlenmiş olduğuna evvelce değinilmiştir. Ankete

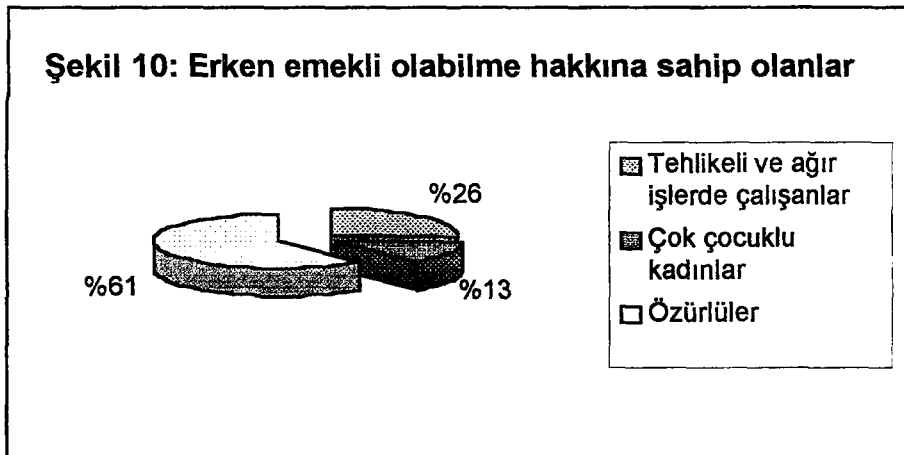
<sup>1</sup> TİKA, Kazakistan Ülke Raporu, Eylül 1998, s.3.



katılanlardan 49 kişi (%91) halen işsizlik yardımı uygulamasının olduğunu, 1 kişi (%2) işsizlik yardımının uygulanmadığını ifade etmiş, 4 kişi de (%7) soruya cevaplandırmamıştır. Buna göre halen ülkede işsizlik yardımı uygulaması olduğu şeklinde bir çıkarım yapmak mümkündür.



Ankete verilen cevaplar ülkede emeklilik yaşının kadınlarda 55, erkeklerde ise 60 olduğunu, erken emeklilik yaşının ise kadınlarda 50, erkeklerde 55 olduğunu doğrulamaktadır. Ancak emeklilik yaşının yükseltilmesi, yolunda bu ülkede de yapılan çalışmalar olduğu da ifade edilmektedir. Erken emekli olabilme hakkına 33 kişi (%61) “tehlikeli ve ağır işlerde çalışanlar”ın, 14 kişi (%26) “çok çocuklu kadınlar”ın, 7 kişi (%13) de “özürlüler”in sahip olduğunu ifade etmiştir. Ülkemizde ve diğer ülkelerde de uygulandığı gibi tehlikeli ve ağır işlerde çalışanlar ile özürlüler Kazakistan’da erken emekli olabilmektedirler.



<sup>2</sup> TİKA, Kazakistan Ülke Raporu, Eylül 1998, s.2.

Anket sonuçlarına göre, çalışanların 5000 Tenge = 70 Dolar civarında bir ortalama gelire sahip olduğu Kazakistan'da, en düşük emeklilik yardımı ise 3000 Tenge = 40 Dolar civarındadır.

Ülkede uygulamaya geçilen yeni sosyal güvenlik sistemine göre, "sosyal güvenlik işçi payı ve işveren paylarının ne kadar olduğuna ilişkin kesin cevaplar alınmamıştır. Bu da göstermektedir ki işyerlerinde çalışanlar parasal hak ve yükümlülükleri hakkında bilgi sahibi bulunmamaktadır.

Piyasa ekonomisine geçişle birlikte ortaya çıkan işsizlik artışının devam etmekte olduğunu, ankete katılanların tamamı doğrulamaktadır.

Ankete katılanlardan 39 kişi (% 72) Kazakistan'da isteğe bağlı emeklilik sisteminin olduğunu belirtmektedir. Ancak Ahmet Yesevi Üniversitesinin Ankara'daki Araştırma Merkezindeki görevlilerle yüz yüze yapılan görüşmelerden çıkarılan sonuç şudur ki, ülkede kağıt üzerinde isteğe bağlı emeklilik yaptırımları olmasına rağmen uygulamada görülmemektedir.

Ankete katılanların tamamı ülkede sosyal güvenlik için yeniden düzenleme çalışmaları yapıldığını aksaklıkların giderilerek daha düzenli ve sosyal adaleti en etkin şekilde sağlayabilecek bir sistemin kurulmasına çalışıldığını ifade etmiştir.

### 3.2.Sosyal Güvenlik Sistemi Düzenleme Önerileri

Piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki ülkelerde bütün sektörlerde olduğu gibi çalışma hayatı ve bununla bütünleşen sosyal güvenlik alanında bir canlılık belirmiş, yetkili makamlar ve kurumlar bu yeniden dirilişin seyri içinde gerekli ivedi önlemleri almak zorunda kalmışlardır. Durum, sosyal politikanın da yeniden gözden geçirilmesi sürecini doğurmuştur.

Öte yandan, bugün uluslararası planda ikili ve çok yanlı ilişkilerle bağlı olunan ve bu nedenle sosyal güvenlik alanında da iç hukuk düzenini otomatik olarak etkileyen birçok sözleşmeler bulunmaktadır. Ne var ki ülkelerin, çalışma hayatı ve sosyal güvenlikle ilgili bugünkü mevzuat düzenleri, anılan düzenlemelerin bağlayıcılık gücüne sahip normların çok altındadır; ya da o tür normlara ve bunların uygulandığı kimi risklere sahip değildir.

Yukarıdaki kısa açıklama gösteriyor ki, sosyal barışı zaman zaman tehdit eden uyumsuzluklar ve çelişkiler nedeniyle esasen ciddi önlemler alması gereken ülkelerin, yeni bir sosyal politika anlayışı içinde ulusal ve uluslararası planda kabul edilebilir bir sosyal güvenlik düzeni getirmesi, bunun için devlet, işçi, işveren üçlüsünü mümkün olduğu ölçüde rahatsız etmeden, ana sorunlarda gerekeni yaparak değişik bir aşamaya girmesi, rejimleri çağdaş türlerine göre adlandırıp kurumları ona göre görevlendirmesi, kurumları ekonomik yönden güçlendirecek dolaylı ve dolaysız katkılar bulması ve nihayet sosyal güvenliğin yeniden düzenlenecek genel ve özel rejimler çerçevesinde zorunlu sigorta uygulamasının yanı sıra genel nitelikli bir isteğe bağlı sigorta ve yeni bir sosyal yardım rejimi tesisi suretiyle bütün ülke yüzeyine yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Böyle bir sonuca varmada yapılacak ilk iş bir “sosyal güvenlik temel kanunu” hazırlamaktır. Çünkü bu yasa sosyal güvenliği yukarıda değinilen noktalar bakımından yapılaştıracak, ülke yüzeyine yönelik uygulama için hükümler getirecek, rejimlerde kullanılacak deyimleri içerecek, rejimler ve kurumların görev ve yetki alanlarını belirleyecek, sonuç olarak ulusal sosyal güvenliğin uluslararası planda işlerliğini sağlayıcı bir ana kanun hükmünde olacaktır. Halen yürürlükteki sosyal güvenlik yasaları da Temel Kanuna göre yeniden gözden geçirilecektir.

### **3.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsayacağı Rejimler**

#### **3.2.1.1. Genel Rejim**

Nitelik: Zorunlu –Primli

Kişisel Uygulama Alanı : Kamu kesiminde ve özel kesimde hizmet akdi ile çalışan ücretliler

Maddi Uygulama Alanı : Sosyal güvenliğin çağdaş 9 riski (hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, malûllük, yaşlılık, ölüm, aile yardımları, işsizlik)

Uygulanacak Yasa: Belirtilen ilk 7 risk için Sosyal Sigorta kanun ve değışiklikleri, ilgisine göre toplu sözleşmeler, aile yardımları için Temel Kanunda özel hükümler ve uygulama yönetmeliği, işsizlik riski için Temel Kanunda özel hükümler, Özel Kanun ve uygulama yönetmeliği.

Yetkili Kurum: Sosyal Güvenlik Kanununun uygulanmasında yürütme ve risklerle ilgili yardımların tahsis işlemleri için Sosyal Güvenlik Kurumu işsizlik riskine ilişkin yürütme için İş Bulma Kurumu, yardımların ödenmesi için Sosyal Finansman Kurumu

### 3.2.1.2. İsteğe Bağlı Genel Sigorta Rejimi

Nitelik: Primli

Kişisel Uygulama Alanı:

- a) Genel rejime tabi sigortalılar.
- b) Sanatçılar, avukatlar ve noterler.
- c) Ticaret, sanayi ve tarım alanında bağımsız çalışanlar, serbest meslek sahipleri.

Maddi Uygulama Alanı: Kişisel uygulama alanı kapsamında

- a) Malûllük, yaşlılık ve ölüm riskleri (ek sigorta olarak)
- b) Hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı riskleri.
- c) İşsizlik ve aile yardımları hariç genel rejimdeki diğer riskler.

Uygulanacak Yasa: Kişisel uygulama alanı kapsamında:

- a) Temel Kanunda özel hükümler/Uygulama Yönetmeliği.
- b) Temel Kanunda özel hükümler/Uygulama Yönetmeliği.

Yetkili Kurum: Sosyal Finansman Kurumu

### 3.2.1.3. Sosyal Yardım Rejimi

Nitelik: Primsiz

Kişisel Uygulama Alanı: Ülke içinde hiçbir sosyal güvenlik rejimine tabi olmayan, Medeni Kanun anlamında muhtaç ya da çalışmayacak durumda sakat olup yürürlükteki sosyal yardımlardan yararlanmayan, ya da yararlandığı halde geçimini sağlayamayan kişiler, ülke kültürüne hizmet eden muhtaç durumdaki bilim adamları bunların dul ve yetimleri, yoksul asker aileleri.

Maddi Uygulama Alanı: Yıllık gelir durumları göz önünde tutularak Ulusal En Düşük Aylık düzeyinde ya da bu düzeye çıkartılmış sosyal yardım.

Uygulanacak Yasa: Temel Kanunda özel hükümler ve uygulama yönetmeliği.

Yetkili Kurum: Sosyal Yardım Kurumu

### 3.2.2. Getirilecek Yenilikler ve Değişiklikler

Dar gelirlilerin yaşam standartlarının korunmasının önem ve gereğinden yola çıkarak mali kaynaklar çerçevesinde, yapılacak iyileştirmelerin hedeflerinin iyi belirlenmesi ve harcamaların etkili olabilecek alanlarda dağıtılması gereklidir. Bu amaçlarla düşük gelirlilerin sayısının ve özelliklerinin belirlenmesi büyük özen taşımaktadır. Bu konuda 3 aşamadan geçilmesi gerekir.

a) Birincisi en düşük harcama seviyesini doğru olarak belirlemek için daha fazla çalışma yapılmalıdır. Bu konuda ailenin yapısı ailedeki kişi sayısı, aileyi oluşturan fertlerin durumu (yaş, eğitim vb.) ailenin yerleşim durumu gibi konuların dikkate alınması gerekir. Tasarlanacak olan en uygun harcama düzeyi şimdikinden farklı olabilir. Bu harcama düzeyi uygulama sırasında hesaplanabilir.

b) İkinci olarak, mevcut hane halkları araştırma bilgilerinin daha ileri aşamada incelenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu, en uygun tüketim seviyesine dayanarak gerçek yaşam standartlarını incelemek için gereklidir.

c) Üçüncü olarak fakirlik durumlarını düzenli olarak izleyebilmek için kullanılacak ölçütlere ihtiyaç vardır. Yukarıda değinildiği gibi. Bu durum, küçük araştırmalar yaparak ve mevcut hane halkı araştırma sisteminde yenilikler yaparak gerçekleştirilmelidir. Bu amaçla fakirliğin izlenmesi amaçları ile ilgilenecek teknik bir birim kurulmalıdır.

Böylece elde edilen başlangıç fakirlik düzeyindeki gelir, yapılacak yardımlara hedef alınmak amacıyla kullanılmalıdır. Yardımların olması ve enflasyona karşı tam olarak korunması önerilmektedir.

### 3.2.2.1. Nakit Yardımlar

Teorik olarak Türk Cumhuriyetlerinde çocuk ve aile yardımları fazladır. Mali nedenlerden ötürü azaltılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. İdealde bu yardımların hedefi yalnızca fakir gruplar olmalıdır. Hedefin iyi belirlenmesi konusunda bazı gelişmeler vardır. Örneğin en düşük ücretin 4 katından fazla geliri olan aileler kapsam dışıdır. Uzun dönemlerde bu alanda daha iyi önlemler getirilebilir. Kısa dönemde bu yardımların sabit bir rakam üzerinden yapılması benimsenebilir. Bu durumda onların gerçek değeri düşecektir. Sosyal yardımlardan yararlanan bazı grupların bundan zarar görmesi muhtemeldir. Bu nedenle nakit yardımların çok iyi izlenmesi ve ek ölçümlerin gündeme getirilmesi gerekmektedir.

İşsizlere yardım etmek ve toplumdaki fakirleri korumak amacıyla yeni programların geliştirilmesinin yanı sıra ekonomik geçiş dönemindeki geleneksel sosyal güvenlik programlarının yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun en kısa sürede uygulanması, hiç değilse başlatılması gerekmektedir. Bunun temel nedenleri sosyal etkinlik ve maliyetin dikkate alınmasıdır.

Bu konuda üç ana yardım ele alınacaktır.

- a) Emeklilik Yardımları
- b) Hastalık Yardımları
- c) Aile Yardımları

### 3.2.2.1.1. Emeklilik Yardımları

Merkezi planlı ekonomilerin tümünde emeklilik yardımlarının yapısı güçlü benzerlikler gösterir. Bu ülkelerdeki emeklilik sisteminin ana problemi şöyle özetlenebilir. Emekli maaşları çok azdır. Çok fazla kişiye ödenmektedir ve çok erken ödenmeye başlanmaktadır. Ortalama emekli maaşı birçok emekli (özellikle çok yaşlı ve dul olanlar) fakirlik içinde yaşamaktadır. Bu ülkelerin birçoğunda emekliler toplam sayısı nüfusun dörtte birine ulaşmıştır ve çalışan nüfusun da yarısı kadardır. Emeklilik yaşı düşüktür. Bu da, nüfusun daha yaşlı ve tecrübeli bölümünün işgücüne katılımının daha az olmasına yol açmaktadır. Ekonomik geçiş dönemindeki ülkelerde teoride geçerli olan emekli yaş standardı (ortalama erkekler için 60, kadınlar için 55) uygulama ile çelişmektedir. Şüphesiz bir çok gelişmiş ülkede daha da düşük emekli yaş standartları bulunmaktadır, ancak bunlar riskli, ağır ve uzun süre çalışmayı gerektiren işlerde çalışanlarla işsizler ile sınırlandırılmıştır. Öte yandan, çok düşük emeklilik yaşı merkezi planlı ekonomilerde de bazı ağır işlerde çalışan işçi sınıflarında uygulanmaktadır. Bunlar bazı ülkelerde işgücünün emeklilikle ilgili temel normların olmamasına bağlı olarak, çalışanlara çok genç yaşta emekli maaşı bağlanabilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde ve ülkemizde emekli yaşının yükseltilmesi reform kapsamındadır. Son on yılda, bazı ülkeler emeklilik standartlarının da yükseltilmesi yolunda çalışmalar yapmaktadır. Ekonomik geçiş sürecindeki ülkelerde bunların yapılması gereklidir. Hatta bu ülkelerde, sosyal ve mali nedenlerle emekli yaşının yükseltilmesi işlemi, erkekler ve bayanlar arasında bir denge kurulmak suretiyle hızlı bir şekilde yapılmalıdır. Eğer emekli yaşının yükseltilmesi gerçekleştirilmezse, bazı ülkelerde emekli yardımı programlarının mali pozisyonu gerçekten bu yükü kaldıramaz duruma gelecektir.



Merkezi planlı ekonomilerde, merkezi planlama düşünce tarzının bir unsuru olarak emeklilik yardımı düzenlemeleri fiyat değişikliklerine kapalı teşvik edici olmayan bir yapı göstermektedir. Bunun sonucu olarak da, emekli yardım formülleri bu ülkelerde yanlış dağıtım şekilleri göstermekte, gerçek emekli gelirlerinin çok düşük olmasına neden olmakta ve spekülasyonlara yol açmaktadır.

Emeklilik tabanı, emekliliğe esas olan yıllardaki kazançlar üzerinde hesaplanmaktadır. Bu durum, emekli tabanını yükseltilmesi için emekliliğe yakın zamanlarda, işçi ile sosyalist işyeri yönetimi arasında ücret pazarlıklarına neden olmaktadır. Yüksek enflasyona bağlı olarak son yıllarda bazı ülkelerde geçmiş ücretlere bağlı olmayan emeklilik yardımları uygulanmasına başlanmıştır. Düşük başlangıç ödemesi ile başlayan bu uygulama daha sonra enflasyona göre yapılacak ayarlamalarla sürdürülmektedir.

Uygulanan emekli oranları hizmet yıllarının bir fonksiyonudur. Ortalama bir oran üzerine ilave edilen ve hizmet yıllarının sayısına göre küçük artışlar gösteren bir orandır. Buna ek olarak erken ve geç emekli olanlar için yapılacak indirim ve yükselmeler de çoğunlukla bilinmemektedir. Daha da ötesi tam emekliler için hizmet yılı düşüktür. Sonuç olarak, genç yaşta aktif çalışmadan kaçmak ve erken emekli olabilmek için büyük bir teşvik bulunmaktadır. Bu teşvik mevcut vergi yasalarındaki katılım payları ve emekli yardımlarının ödenmesine ilişkin tutarsızlık nedeniyle güvenlik katılım payları temelde sadece işverenler tarafından ödenir. Bunlar vergiye tabidir. Ancak diğer sosyal yardımlar gibi emeklilik yardımları da vergiden muaftır. Sonuç olarak, net ücret üzerinde yapılan emekli ödeme oranları erken emeklilik durumunda gerçek bir hesaplama sisteminin bulunmadığı bu ülkelerde emeklilik için bir teşvik unsuru olmaktadır.

Merkezi planlı ekonomilerde bu ve buna benzer emeklilik yardımı eksiklikleri, piyasa ekonomisine geçildiğinde daha da çarpıcı biçimde ortaya

çıkarmakta ve acilen reform yapılmasını gerektirmektedir. Bu ülkelerdeki yetkililer bu sorunların bilincindedirler ve bir süredir reform çalışmalarını başlatmışlardır.

Bu arada “isteğe bağlı emeklilik fonu”nun uygulamaya konulması halinde, bunun etkileri gerek işletme bütçelerinde, gerekse hükümet bütçesinde hemen görülecektir. Öte yandan, devletin idari sorumlulukları bir çok alanda artacaktır. Buna rağmen, İsteğe Bağlı Emeklilik Fonu kaynaklarını değerlendirirken, “en kârlı” yatırımların seçiminde çok dikkatli olmak gerekir. Bu, özellikle piyasa sinyallerinin yoğun olduğu dönemlerde gereklidir.

Emeklilik ödemeleri için aşağıdaki öneriler yapılabilir:

a) En düşük emekli maaşının, en düşük harcama düzeyinin altına düşmemesine dikkat edilmelidir.

b) En düşük emekli ücreti enflasyona karşı korunmalıdır. Bu demektir ki çoğu emekli maaşı en düşük düzeyde ve enflasyon etkilerini taşıyor olduğundan, bunların enflasyona karşı korunmasıyla emekli ücret sistemi dengede tutulabilecektir.

c) Emekli ücretleri vergilendirilebilir gelirin bir bölümünü oluşturmalıdır.

d) İstihdam olanaklarının geliştirilmesi durumunda, emeklilik yaşının da kısmen yükseltilmesi gerekir. Kadınların emeklilik yaşları erkeklerinkine yaklaştırılabilir. Emeklilik yaş tavanı da yükseltilebilir (Örneğin erkeklerde 65, kadınlarda 60 yaş gibi).

e) Devletin verdiği emekli maaşlarını desteklemek ve emeklilikteki yaşam standardını iyileştirmek amacıyla özel emeklilik programları teşrik edilmelidir. Nitekim bir çok ülke hükümetinin reform paketinde, emeklilik

yaşının yükseltilmesi, İsteğe Bağlı Emeklilik Fonu ile Emeklilik ve Sosyal Güvenlik Fonunun uygulamaya konulması yer almaktadır. Bütün bu gelişmelere ilişkin süreç yavaş işlemektedir ve uygulanabilmesi için çok daha fazla düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

### 3.2.2.1.2. Hastalık Yardımları

Merkezi planlı ekonomilerde hastalık yardımları bir açıdan olumlu bir görünüm sergilemekle birlikte önemli olumsuz özellikleri bulunmaktadır. Olumlu yönü, bir hastalık veya ve iş kazası sonucu oluşan sakatlık durumunda yapılan uygulamanın tek tip olması nedeniyle bürokrasinin azaltılması, tekrarların önlenmesi ve geniş bir kapsama hizmet verilebilmesidir. Olumsuz yönü ise istihdam edilen kişi sayısı arttıkça, buna bağlı olarak sağlık yardımı yapılan kişi sayısındaki artışın getirdiği yüksek harcama düzeyidir. Piyasa koşullarında bu durum sağlık yardımlarını teşvik edici olmaktan uzaklaştırır.

Geçiş sürecini yaşamakta olan tüm ülkelerde, hastalık yardımlarının mali yükü sosyal güvenlik bütçesine dahildir. Buna dayanarak denilebilir ki, işverenlerin hastalık yardımlarını karşılayabilmeleri için öncelikle hastalığın boyutlarını belirleyebilecek ve ne tür bir tedavi gerektiğini saptayacak, “ilk sağlık hizmeti”ne ihtiyaç bulunmaktadır. Talebin fazla olduğu dönemlerde işveren ücret yükünü azaltmak için sağlık giderleri bütçesine doğru bir aktarma yapacaktır. Geçmişte işgücüne fazla talebin olduğu ve bütçe ile sosyalist işyerleri arasında yakın bir bağ bulunduğu durumlarda, bunun fazla bir önemi olmayabilir. Ancak, piyasa ekonomisinin gelişmesiyle ve çoğunlukla küçük ölçekli iş yapan özel girişimcilerin baskın olmasıyla, sistemde suistimallerin artması ihtimali yükselmektedir. İşverenler açısından, işçi ücretlerindeki küçük bir azalma pek önem taşımaz. Bu azalma piyasa mekanizması üzerinde çok ufak bir etkiye sahiptir. Bu nedenle hastalık yardımlarının işverenler tarafından gereksiz bir yük olarak görülmesi ve

işsizlik ödentsisine yakın hatta daha fazla bir giderin sağlık yardımı şeklinde yapılması çoğunlukla isteksizlikle karşılanmaktadır.

Bu bilinen problem işçi, işveren ve sosyal sigorta kuruluşları arasında bazı çatışmalara sebep olmakta ve bir çok ülkenin hastalık yardımı yükünü ilk 4-6 hafta için yapılacak sağlık yardımlarını işveren, daha uzun süren hastalıkların yükünü ise sosyal güvenlik kuruluşlarına yüklemesine neden olmuştur. Çoğunlukla haftalarca süren hastalıklarda işçinin sağlık giderlerinin yükünden şikayet eden küçük işletmeler için bazı ülkeler, ek bir katılım payı ödenek suretiyle ikinci sigorta hizmeti sağlayan sistemleri benimsemektedirler. Suistimallerin önüne geçilmesi için, hastalık sigortasında sağlanan hastalık yardımlarına paralel olarak hesaplanan “hizmete oranlı” bir katılım payının ek olarak alınmasında yarar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde ise, hastalık yardımları tamamen işverenin sorumluluğu dışındadır (Örneğin A.B.D.). Bu sistemde, işveren sağlık sigortası yükü getirmek yerine üç günlük bir “bekleme süresi” sonunda hastalığın uzun sürmesi halinde sağlık sigortasının devreye sokulması söz konusudur.

Ekonomik geçiş sürecindeki ülkeler, bu sorunların bilincine varmakta ve sağlık yardımları ile ilgili olarak gerekli değişiklikleri yapmaya başlamaktadır. Örneğin bir günlük bekleme süresinden sonra sağlık sigortası sisteminin devreye sokulması gibi uygulamaların getirilmesi için çalışmalar sürdürülmektedir.

Hastalık yardımları yeniden düzenlenmeli ve işletmeler hastalığın ilk 20 gününü finanse etmekten sorumlu olmalıdırlar. Bu süreyi aşan hastalık durumları ise fondan karşılanmalıdır. Böyle bir sistem hastalık yardımlarının daha iyi izlenmesini ve suistimallerin önüne geçilmesini sağlar. Aynı zamanda işverenlerin geçici olarak ücret ödememek amacıyla işçilerin hastalığını öne sürerek fonun kullanılmasının da önüne geçilmiş olur. Sosyal

Güvenlik Fonuna ilişkin talepler azaldıkça, işletmeler üzerindeki sosyal güvenlik vergi yükü de azaltılabilecektir.

### 3.2.2.1.3. Aile Yardımları

Merkezi planlı ekonomiler geleneksel olarak geniş çaplı aile yardımlarının bulunması ile karakterize edilebilirler. Bir çok ülke ile karşılaştırıldığında, merkezi planlı ekonomilerde bulunan bazı üstünlükler şöyle sıralanabilir.

- a) Hamilelik sırasında azaltılan ücreti telafi eden ödemeler;
- b) Doğum yardımı (Çocuk sayısına göre belirlenir.),
- c) Uzun bir süre doğum izni,
- d) Çocuk üç yaşına gelinceye kadar verilebilecek ek çocuk-bakımı izni.
- e) Çocuk hastalıklarında kullanılabilecek yılda birkaç haftalık izinler.
- f) Aile bütçesinin önemli bir bölümünü oluşturan aile yardımları.

Merkezi planlı ekonomik sistemlerde aile yardımlarına gösterilen bu önem iki temel oluşumda kendini gösterir;

- a) Doğum oranlarındaki değişme,
- b) Ücret politikalarındaki değişme,

Her iki durum da piyasa ekonomisi ortamında yeniden gözden geçirilmelidir.

Aile yardımlarına doğumları teşvik aracı olarak bakıldığında, doğum oranlarının değişmesinde önemli ve teşvik edici bir unsur olduğu söylenebilir de, sanayileşmiş ülkelerde sosyal ve ekonomik değişimin

sonucu olarak doğum oranlarındaki artışı çok az ölçüde etkilemektedir. Piyasa ekonomisi sistemine geçildiğinde çocukların fırsat maliyetleri artacaktır. Sonuç olarak, aile yardımları gerçek anlamda artırılmadıkça, doğum oranları üzerindeki etkileri azalacaktır. Şüphesiz ki bütçe sınırlamaları da aile yardımlarındaki artışları olumsuz yönde etkileyen bir unsurdur.

#### **3.2.2.1.4. İşsizlik Yardımları**

Bazı kategorilerde işsizlik ödeneği çok fazladır. Bunlar işgücüne yeni katılmış olanlar, işten ayrılıp da yeniden iş arayanlar ve işe alıştırma eğitimine tabi tutulanlar gibi gruplardır. Bu yardım düzeylerinin karşılanması güç olmakla birlikte, kişileri çalışmaya teşvik edici olmamaktadır. Ayrıca iş eğitimi olanaklarının yanlış değerlendirilmesi gibi bir sonucu da beraberinde getirmektedir. İlk defa iş arayanlara sağlanan işsizlik yardımının kaldırılması ve işten ayrılıp tekrar iş arayanlar ile işe alıştırma eğitimine tabi olanlara sağlanan yardımların da %50 düzeyine indirilmesi önerilmektedir.

İş eğitime tabi tutulanların elde ettikleri işsizlik ödeneğinden eğitim giderleri düşülürse, bu kişilerin de sisteme katkıda bulunmaları, sağlanan yardımların doğru alanlarda değerlendirilmesi kriteri güçlendirilmiş ve keyfi işten ayrılmalar azaltılmış olacaktır.

İstihdam Fonu'ndaki kaynakların çabucak tüketilmemesi için gerekli uyarılar yapılmalıdır. İşsizlerin sayısındaki beklenen artışlar dikkate alınarak, işgücü Bakanlığı kısa dönemde işsizlik ödeneklerini karşılayabilmek için yeterli fonu tutmalı, bu fonun iş eğitimi, resmi işler veya girişimler gibi alanlara uygun olmayan bir şekilde dağıtılarak fon dışına çıkılması ihtimalinden kaçınmalıdır.

Resmi işler yapısal işsizlik durumlarının çözümü için önerilmektedir. Özellikle altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi için çok fazla iş olanakları bulunmaktadır. Bu yüzden resmi işler küçük kasabalarda kısa dönemli

işsizliği gidermek amacıyla deneme mahiyetinde başlatılabilir. Özellikle, işsizliği erkeklerdın fazla yaşayan kadınlara mağdur kalan kadınları resmi işlerde istihdam olanakları yaratmaya büyük önem verilmelidir. Kişileri daha iyi iş olanakları araştırmaya yönlendirebilmek için resmi işlerde ücretler piyasa ücret düzeyinin altında tutulmalıdır.

İşgücü Bakanlığı, İşsizlik Fonu'nun kaynaklarını kısa vadeli mevduat şeklinde değerlendirmektedir. Ayrıca çeşitli iştirakler ve doğrudan iş yaratıcı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Bakanlığın kendisinin girişimci faaliyetlerde bulunmak yerine, girişimciliğın gelişmesini kolaylaştırıcı bir rol üstlenmesi tavsiye edilmektedir.

Örneğın, Bakanlık kredi vererek veya eğitim imkanları sağlayarak mevcut işsiz kadınların kendi- kendilerini istihdam etmeleri ve başkalarına da iş olanakları yaratmalarını teşvik edebilir.

### 3.3. Sosyal Güvenliğin Geliştirilmesi İçin Teknik Yardım

Bir çok işyerinin kapanmasından sonra beklenen işsizlik ortamında, İşgücü Bakanlığı geçmiştekinden daha fazla sorumluluk almak zorundadır. Özellikle işgücü ihtiyaç tahminleri doğrultusunda Bakanlığın teknik kapasitesi geliştirmelidir. Ayrıca iş kapasitesinin yoğunluğuna göre bilgisayar olanaklarının kullanımı da gereklidir. Öte yandan piyasa ekonomisine uygun işgücü politikaları (göçleri azaltıcı, işgücünün yeniden değerlendirilmesi ve sektörler arası yeniden dağılım politikaları gibi) geliştirmek ve uygulamak da gerekir.

Teknik yardım, İşgücü Bakanlığın kilit noktalarındaki birkaç personelinin eğitim almak üzere yurtdışına gönderilmesini de içermektedir. Bu kişiler ülkeye döndüklerinde istihdam hizmetlerini yeniden düzenlemek ve bu hizmetleri değişen ekonomik, sosyal ve politik çerçeveye uydurmak görevini üstleneceklerdir.

Eğer Sosyal Güvenlik Fonu, önerildiği gibi Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sosyal güvenlik hizmetleri ile ilgili sorumluluklarını artıracaktır. Halen Bakanlığın teknik kapasitesi yetersizdir.

Teknik Yardımın Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İşgücü Bakanlığı ve Devlet İstatistikleri Komitesi bünyesinde bir birim oluşturması; bu birimin yalnızca emeklilerin değil, tüm sosyal güvenlikten yararlanabilir grupların hatta çalışan fakirlerin dahi yaşam standartlarını gözlemlenmesi önerilmektedir.

Devlet istatistik Komitesi tarafından toplanan hane halkı bilgilerini analiz etmek için gerekli teknik yardım, fakirliğin gözlenmesi ve toplanan bilgilerin değerlendirilmesinde yararlı olacaktır.

Acil bir teknik yardım da Sosyal Güvenlik Bakanlığı için gereklidir. Bakanlığın işlerinin bilgisayar ortamına aktarılması için yapılacak yardımların, hedeflerin doğru tespiti ve kişileri İsteğe Bağlı Emeklilik Fonu hakkında bilgilendirmek amacıyla teknik yardım yapılabilir.

### **3.4. Sosyal Finansman Kurumu**

Sosyal güvenlik kurumlarının sürekli finansman kaynağını oluşturmak, zaman içinde ekonomik dalgalanmalardan etkilenecek ve ödeme gücüne düşecek rejimlerin matematik karşılıklarını ayakta tutmak ve ülkede sosyal güvenliğin genel dengesini sağlamak üzere yeni sistemle getirilen kimi rejim ve yardımları yönetmek amacıyla yönelik olarak kurulmalıdır. Söz konusu Kurum,

a) Bankalar Kanunu, Ticaret Kanunu ve Medeni Kanun hükümlerine göre kurulmalıdır.



b)Özel hukuk hükümlerine tabi, sosyal amaçlı, genel müdürlük düzeyinde özerk kamu tüzel kişisi (Anonim Ortaklık niteliğinde kamu hizmeti görmesi araştırılmalıdır.) niteliği taşımaktadır.

c) Kuruluş geçekçesine uygun olarak yukarıda rejimlerin "yetkili kurum" paragraflarında kendisi için belirtilen görevleri ve ayrıca:

- Kendisini ilgilendiren rejimlerle ilgili primlerin tahsili,
- Para ve döviz transferleri,
- İlgilendiği tüm kesimlerin mevduat ve tasarruf hesapları,
- Yatırım işleri,
- İlgilendiği kesimlere borç ve kredi verme,
- Ulusal Dayanışma Fonunun yürütülmesi, işletilmesi ve gelirlerinin toplanması,
- İlgilendiği kesimler için hisse senedi ihracı,
- Banka yönetim giderleri, üstlendiği sosyal güvenlik ve sosyal yardım giderleri, ulusal dengeyi sağlamak üzere kurumlara yapacağı katkılara ilişkin giderlerden sonra hisse senedi sahiplerine payları oranında gelir dağıtımı, gibi görev ve yetkilere sahip olmalıdır.

### 3.5. Sosyal Dayanışma Fonu

Ulusal En Düşük Aylığın oluşumunu sağlamak, sosyal yardım rejiminin temel finansman kaynağını oluşturmak vb. görevleri üstlenmek üzere ulusal planda kurulması düşünülen bir fondur. Fonun gelir kaynakları, temel gıda maddeleri hariç, tüketim maddelerine, şans oyunları, televizyon reklamları, akaryakıt, oto alım vergileri vb. ulusal gelir kaynaklarına belli oranlar ya da miktarlarda konacak kesintiler olmalıdır.

### **3.6. Sosyal Güvenlik Vergisi, Katkı Payı**

- Rejimlerin her mali yılda kendi öz kaynaklarından belli miktarlarda ayıracakları katılım payları (Rejimler, Fondan katılım payları oranında yararlanacaklardır.)

- Devletin ulusal sosyal güvenlik giderlerine global olarak katkıda bulunmak üzere her yıl genel bütçeden ayıracağı Sübvansiyon (AB ülkelerinin tümünde belirtildiği biçimde devlet katkısı vardır. Üstelik bu katkılar yalnız zorunlu sigorta rejimleri için değil, isteğe bağlı sigorta, ek sigorta ve sosyal yardım rejimleri için de söz konusudur.)

### **3.7. Sosyal Güvenlik Vakfı**

Ülkede ulusal finansman gücünü pekiştirmek üzere zaman içinde gereğine göre Sosyal Finansman Kurumu tarafından tesisi kurulacak bir vakıf olacaktır. Vakfın statüsü Sosyal Finansman Kurumu tarafından hazırlanmalıdır.

### **3.8. Ulusal En Düşük Aylık**

Memur rejimi dışındaki rejimlerde primler, gelirler, aylıklar ve ödeneklerin hesabında gösterge ve katsayı sistemi yerine ücret unsuruna dayalı yeni bir sistemin getirilmesi düşünülmektedir. Buna göre, söz konusu aylık en az cari yıldaki Ulusal En Düşük Aylık brüt tutarına eşit olacak; rejimlerde ödenecek ortak en düşük gelir ve aylığı temsil edecek sosyal yardımlar, staj koşulunu yerine getiremeden tam malûl durumuna düşmüş sigortalılara ve aynı koşulu yerine getirmeksizin ölen sigortalıların hak sahiplerine sağlanacak yardımlar bu aylık bazında olacaktır. Öte yandan, rejimlerde bağlanan aylıkların bu aylığın altında olması halinde aylıklar,

“gelir ve staj koşullu” olarak Ulusal Dayanışma Fonundan sağlanacak ek sosyal yardımla Ulusal En Düşük Aylık düzeyine çıkarılmalıdır.

### **3.9. Ücret Sistemi**

Primler ve periyodik ödemelerin hesabında yürürlükteki ulusal sistem yeterli, âdil ve tekdüze bir sistem olmayıp rejimlere göre değişen ve kimi kurumlarda kişiler aleyhine “nedensiz zenginleşme”lere yol açan uygulamaları içermektedir.

Yeni düzenlenecek rejimlerde bu durumun ortadan kaldırılması için çaba gösterilmelidir.

### **3.10. Gelirler/Aylıklar**

Genel olarak gelirler ve aylıklara ilişkin tahsis işlemlerinde, günlük, yıllık ve ortalama yıllık kazançlar için üçer aylık prim ödeme süreleri (trimestriyel sistem) esas alınmalı, sürekli tam gelirler ve ölüm gelirleri için üç aylık bir dönemin altında prim ödenmişse asgari ücret bazında ya da bunu karşılayan gösterge-katsayı ilişkisi düzeyinde tahsis yapılmalıdır. Kısmî gelirler tam gelirin iş göremezlik derecesine oranı ölçüsünde bağlanmalıdır.

### **3.11. Tehlikeli ve Ağır İşlerde Çalışanlar**

Genel rejimde ve duruma göre diğer zorunlu rejimlerde yer altı/yer üstü maden işyerlerinde ve yasaların belirttiği kimi tehlikeli işlerde çalışanların prim ödeme sürelerine belli uzunlukta ayrıcalıklı eşdeğer süreler eklenmeli ve bu süreler prim ödeme süreleri olarak değerlendirilmelidir.

### **3.12. Gelir ve Aylıkların Ödenmesi**

Gelir ve aylıklar, tüm rejimlerde her ay peşin olarak Sosyal Finansman Kurumu tarafından belirlenecek yeni ödeme usulüne göre ödenmelidir.

### **3.13. Gelir ve Aylıkların Yeniden Değerlendirilmesi**

Gelir ve aylıklar her yıl 1 Ocak itibariyle yeniden değerlendirmeye tabi tutulmalı, yeni yıldan önceki gelir/aylık tutarının yeni yıl için belirlenen Ulusal En Düşük Aylığın altında olması durumunda (tam yaşlılık aylığı hariç) önceki gelir/aylık yeni en düşük aylık düzeyine getirilmeli, bu işlemde belirlenen fark Ulusal Dayanışma Fonundan karşılanmalıdır.

Halen eski statüye tabi olanların gelir ve aylıklarının yeni düzenlemeye göre değerlendirilme olanakları araştırılmalıdır.

Yapılacak yeniden değerlendirmede, Tam Yaşlılık Aylığı sahiplerinin bu aylıklarının dahil oldukları ücret grubuna göre belirlenerek Tam Yaşlılık Aylığı tutarının altında olması halinde almakta oldukları aylık, Ulusal Dayanışma Fonundan karşılanmak üzere yeni tam aylık düzeyine çıkarılmalıdır.

### **3.14. Yardımların Birleşmesi**

Malûllük-Yaşlılık aylığı konusunda yukarıda belirtilen konular göz önüne alınarak yardımların yürürlükteki birleşme kuralları rejimlerde getirilecek norm birliği içinde uygulanmaya devam olunmalıdır.

### 3.15. Prim Sistemi

Prim sistemi, gelişmiş ülkelerin çağımızdaki uygulamalarına paralel olarak, işsizlik riski hariç bütün riskler bütün rejimlerde tek grupta birleştirilmiş olarak birleşik tek oran sistemine dönüştürülmeli, işsizlik sigortası primleri Ulusal Dayanışma Fonu bünyesinde özel bir fonda toplanmalı, miktarı ve azami süresi ayrıca belirlenecek işsizlik ödenekleri bu fondan, işsizlik sosyal yardımı Sosyal Dayanışma Rejiminden ödenmelidir.

Özel rejimde yıllık gelirleri belli bir tavanın altında olanlarla isteğe bağlı rejimde yıllık gelirleri belli bir tavanın üstünde olanlar (tavanlar asgari ücretin belli katları bazında ilgililerin gelir durumlarına bağlı olarak belirlenmek üzere) ve Ek Aylık uygulamasına tabi olanlar için yine tek sisteme dayalı ayrı prim oranları tespit edilmelidir.

### 3.16. Finansman Yöntemi

Bütün rejimlerde tek finansman yöntemi olarak “dağıtım yöntemi” uygulanmalı, yetkili kurumların Ulusal Dayanışma Fonuna katılımları oranındaki paylarının sosyal güvenlik giderlerine yetersizliği halinde Sosyal Finansman Kurumu’ndaki katılım payları arasında mahsup işlemlerine yol açan karşılıklı hesaplaşmalar yapılmalı, ancak Sosyal Finansman Kurumu veya Ulusal Dayanışma Fonunun bir yıl için belirlediği genel sosyal güvenlik giderlerinde bir açık söz konusu olmadığı takdirde (getirilen sistemin ülke yüzeyine yaygın sosyal bir yeniden düzenlemeyi amaçlaması nedeniyle) mahsup işlemi yapılmalıdır

### 3.17. Sosyal Güvenlik Hizmet Cetveli

Gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olduğu gibi, bir rejimde ilk kez sigortalı olarak tescil edilen kişinin o rejimdeki ve duruma göre sonradan tabi

olacağı rejimlerdeki sosyal güvenlik prim ödeme ve hizmet seyrini “tek sosyal güvenlik numarası ile tek belgedeki (yasal kanıt olmaya elverişli) kayıtlar ve bilgiler üzerinden izlemek, kurumsal ve kurumlar arası tahsis işlemlerini bu belgeye göre yürütmek üzere ulusal planda bir Sosyal Güvenlik Hizmet Cetveli (tek föy ya da föylerden oluşan bir defter biçiminde olabilir) oluşturulmalıdır..

### **3.18. Sosyal Güvenlik Mevzuat Kurulları**

Yeni düzenleme ile getirilecek unsurların gereği gibi anlaşılıp değerlendirilmesi, yasalarda yapılmış ve yapılacak değişikliklerin teknik düzeyde değerlendirilmesi ve gereğine göre yeni çalışmalar üretilmesi, kurumlar arasında ve yurtdışı ilişkilerde mevzuat derlenmesi ve araştırılması gibi önemli hizmetlerin yerine getirilmesi için Bakanlık ve bağlı kuruluşlar bünyesinde birer Sosyal Güvenlik Mevzuat Kurulu oluşturulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu alanda mevcut araştırma ve koordinasyon birimlerinin görev ve yetkileri sınırlıdır. Örneğin, yeni düzenlemede öngörülen yıllık gelir grupları, asgari ücrete dayalı yardım tavanlarının belirlenmesi, yeni düzenlemenin yapısı içinde değerlendirmeler yapmaya elverişli özel birimler tesisini gerektirmektedir. Bu amaçla, bağlı kuruluşların teknik yetkililerinden oluşan birer Mevzuat Kurulu, Bakanlık bünyesinde kurulacak bir Koordinasyon Başkanlığının yürütülmesinde belirlenecek birimler temsilcilerinden ve Bağlı Kuruluşların Mevzuat Kurulları Başkanlarından oluşan bir Üst Düzey Mevzuat Kurulu kurulması yararlı olacaktır. Temel Kanuna bu konuda hüküm konmalı, Kurulların çalışma şekli düzenlenecek yönetmeliklerde belirtilmelidir.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yıllarca merkezi otoriteye bağılı olarak yönetilen Türk Cumhuriyetlerinin bağımsızlığa kavuşmaları ile ekonomik ve sosyal alanda da libaralleşme sürecine girilmiştir. Bu süreçte özel girişimciliğe ve reformlara hız kazandırma zorunluluğu vardır. Bu kapsamda yatırımların gerçekleşmesini sağlayacak radikal ekonomik önlemlerin alınması ve uygulanması gerekebilecektir. Piyasa ekonomisinin gerektirdiği alt ve üst yapının oluşturulması, ekonomik karar birimlerinin piyasa ekonomisinin işleyişi konusunda bilgi ve deneyim birikimine sahip olması gerekmektedir. Piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki ülkelerin uluslararası sistem içerisinde yer elması, bu ülkelerin piyasa ekonomisi hedeflerine ulaşma konusundaki başarılarına bağılıdır.

Yeni oluşturulacak ekonomik sisteme serbest piyasa ekonomisinin tüm özelliklerinin uygulanması sağlıklı bir geçiş için önemlidir. Ülke ekonomileri üzerindeki etkilerin, devamlı çıkan çeşitli problemlerin getirdiği belirsizlikler nedeniyle zaman alacağı anlaşılmaktadır.

Ekonomik yeniden yapılanma sürecinde ülkelerin piyasa ekonomisi tanımlarına uygun olarak ekonomik işleyiş mekanizmalarına bağılılık konusunda önemli gelişmeler kaydetmesinin olumlu sonuçlar doğuracağı söylenebilir. Piyasa ekonomisine geçiş amacıyla reformların uygulamaya kanmasından itibaren, ülkelerin köklü bir ekonomik sistem değişikliğini gerçekleştirmesi için sınırlı da olsa girişimleri, deneyimleri ve birikimleri oluşmaktadır.

Bu ülkelerin dünya piyasalarına açılması ve entegre olmasının ancak piyasa ekonomisine dayalı modellerin izlenmesiyle mümkün olacağı görülmektedir. Askeri, hukuki, ekonomik, sosyal ve siyasal yapının oluşturulmasında yalnızca bir ülkenin model alınması gerçekçi değildir.

Piyasa ekonomisine geçiş ile demokrasiye geçiş konusunda batılı ülkeler dikkate alındığında, aralarındaki yakın ilişki nedeniyle hedeflerin birlikte ele alınması tutarlı bir yol olmaktadır.

Piyasa ekonomisine geçişte hukuksal açıdan engel oluşturan eski sisteme dayalı kanunların kaldırılması ve değiştirilmesi önemli bir gelişmedir. Piyasa ekonomisine uyumu amaçlanan yasal değişiklikler yoluyla ekonomik mevzuatın değiştirilmesi serbest piyasanın gelişebileceği özgür bir ortamın doğmasını kolaylaştıracaktır.

Kurumsal yapının ve yeni kurulan siyasi ve ekonomik kurumların oluşturduğu karar ve uygulama mekanizmalarının kökleşmesi , faaliyet ve uzmanlık alanlarında yeni gelenekler oluşturmaları ve böylece güçlenmeleri gerekmektedir. Sürdürülen bu yapısal uyum politikaları bütün sektörlerde olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da köklü değişikliklerin yapılması gerekli kılınmıştır.

Devlete sağlanan sosyal yardım ve ödeneklerden oluşan merkezi bir sistemden. 1990'lı yıllarda primli sosyal güvenlik sistemine geçiş yapan ülkelerde bu sistemin gerektirdiği mali ve idari altyapı yeni yeni oluşmaktadır. Sistemin temel sorunu, yüksek enflasyon ve kaynakların sınırlı olması nedeni ile koruma ve yardım düzeyinin yetersiz kalmasıdır.

Bir çok ülkede sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynağını işçi ve işverenlerin ödedikleri primlerle devlet katkıları oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde mali dengelerin kurulması ise ülke şartlarına uygun olarak seçilen finansman yöntemleriyle gerçekleştirilmektedir. Sosyal güvenlikte genel olarak katkı-fayda süreci uzun dönemli denge sağlanmasını amaçlayan "kapitalizasyon" veya kısa dönemli denge sağlamayı amaçlayan "dağıtım" sistemi olarak adlandırılan iki ana finansman yöntemi ile sürdürülmektedir. Sosyal güvenlik gelirlerinin artmasına olan ihtiyaç, sistemin en iyi yöntemle finansmanını gerektirmektedir. Özellikle



enflasyonist ekonomilerde. sosyal gelirlerin erozyona uğramasını engellemek amacıyla, enflasyona paralel artışların yapılması zorunludur. Sağlanan sosyal güvenlik fonlarının kısa sürede değerlendirilerek amacına uygun alanlarda sarf edilmesi büyük önem kazanmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik gelir-gider dengesini kısa dönemde kurmayı amaçlayan dağıtım yöntemi ile finansman tüm dünyada olduğu gibi Türk Cumhuriyetleri için de uygun bir yöntem olduğu düşünülmektedir.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri bütün dünyada büyük bir mali kriz yaşamaktadır. Özellikle merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisi sistemine geçen ülkelerde, geçişin ani olması nedeniyle diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da birçok yenilikler ve düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ancak bu konuda yapılması gereken reformlara ilişkin bazı güçlükler bulunmaktadır.

Tezimizin konusunu oluşturan merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişte sosyal güvenlik alanında benimsenmesi önerilen sistem olarak;

a) Tam ücretli çalışanları kapsayan zorunlu - primli bir sigorta rejimi,

b) Tarım, ticaret ve sanayi kesiminde bağımsız çalışanlar ile diğer kesimlerde çalışmakta olup daha geniş bir sosyal güvenlik hizmeti sağlamak isteyenlere de isteğe bağlı bir sigorta rejiminden oluşan iki kademeli bir sistem öngörülmüştür. Bunların yanı sıra hiçbir sosyal güvenlik rejimine tabi olmayan muhtaç ya da çalışamayacak durumda olan yoksul, sakat ve yaşlıların da primsiz sosyal yardım rejimi kapsamına alınmaları öngörülmüştür.

Sosyal güvenlik rejiminin, toplumun bütün bireylerini kapsamına alması beklenir. Bu durumu sağlayacak bir sistemin oluşturulmasında karşılaşılabilecek bazı güçlükler vardır.

Ödenecek emekli aylıkları sigortalanabilir kazançlara göre nisbeten düşük kalabilir. Emekli aylıklarının ve ücretlerin ayarlanması, reformların özünü oluşturmaktadır.

Ülkedeki mevcut sosyal güvenlik mevzuatının değiştirilmesi ve yeni bir “Sosyal Güvenlik Temel Kanunu”nun hazırlanması gerekmektedir.

Konu ile ilgili kurumların mevcut kapasiteleri söz konusu reformların yapılmasına elverişli değildir. Bunların özellikle fiziki ve mali yapıları ile insan kaynakları açısından kapasiteleri ve etkinlikleri artırılmalıdır. Bunun gerçekleştirilmesi için kurumların yönetim, finansman ve eğitim sorunlarına eğilinmeli, bu alanda gerekli yatırımlar yapılmalıdır. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının özerk bir yapıya kavuşturulması, çalışmaların etkinliği açısından önemlidir.

Tüm bu sorunların makul bir zaman çerçevesinde üstesinden gelinbilir. Önemli olan, değişimin sosyal açıdan kabul görmesi için ne kadar sürenin gerektiğidir. Tarafların yeniden yapılandırılmış sistemlerin yönetiminde rol almaları bu süreci önemli ölçüde kolaylaştıracaktır. Reform süreci halkla ilişkileri de kapsamalıdır.

## KAYNAKÇA

AĞCA Hüseyin, “Türkiye, Azerbaycan ve Orta Asya Cumhuriyetlerinde Demokrasiye ve Piyasa Ekonomisine Geçiş sürecindeki Bazı Pratik Sorunlar”, Yeni Forum Dergisi, Mart 1993.

AKSOY S., “Amerikan Sosyal Emniyet Programları Üzerinde Müşahedeler ve Memleketimiz İçin Tatbiki Uygun Usuller Hakkında Rapor” Ankara 1955.

AKYOL Taha, Milliyet Gazetesi, 20 Mart 1993.

ATASAYAR K., “Sosyal Güvenlikte Dünyadaki Gelişmeler”, Tercüman Gazetesi, 4.2.1992.

BARR Nicholas, Income Transfers and Social Safety Net in Russia, Studies of Economics In Transformation. World Bank, Washington DC September / 1992.

BEYARSLAN Ahmet, “ Bağımsız Türk Cumhuriyetleri ve Planlama” Yeni Forum Dergisi, Mart 1993.

BLADES Derek, “The Statistical Revolution İn Central and Eastern Europe” OECD Observer, June-July 1991.

BOLAT Ömer, Geleceğin Avrupa’sı ve Türkiye’nin Konumu: Değişen Dengeler ve Yeni Oluşumlar, Senaryolar, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları No: 104, İstanbul 1991.

BOZKURT Rüştü, “Bağımsız Devletlerle İlişkilerde Fırsat ve Tehlikeler” İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Mart 1992

CICHON M. & SAMUEL L. Making Social Protection Work-The Challenge of Tripartism in Social Protection Governance for Countries in Transition, ILO 1995

ÇELİKOĞLU İlyas, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması, DPT Yayın No: 2355- YUSPKGM: 424, Ankara 1994.

DANIŞOĞLU Emel, OECD Üyesi Ülkelerde Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Örgütlenme Modelleri ve Türkiye, Ankara 1992.

DANIŞOĞLU Emel, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Harcamalar, DPT, SPB, Ankara 1998.

DEMİRBAĞ Ekrem, "Orta Asya İş ve İnceleme Gezisi" İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Ekim 1992.

DEMİRTAŞ Ekrem, "Black Sea Economic Cooperation Project", The İzmir Chamber of Commerce Review, July 1992.

DEMİRTAŞ Ekrem, "Strategies To Be Implemented With Regard To The Newly Established Turkish Republics" The İzmir Chamber of Commerce Review May 1993.

DİLİK Sait, "Sosyal Güvenliğin Yöntemleri" A.Ü. SBF Dergisi, Cilt XXVI, Sayı 4, Ankara 1988.

DİLİK Sait, "Sosyal Sigortalarımız" Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi, Ankara 1987.

DİLİK Sait, Sosyal Güvenlik, Türk Tarih Kurumu Yayınevi, Ankara 1991.

DİLİK Sait, Sosyal Piyasa Ekonomisinin Vazgeçilmez Bir Parçası Sosyal Güvenlik, Ankara 1992.

DPT Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K Raporu, Sosyal Güvenlik,  
Ankara 1995

DPT, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, 1994.

DPT, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerinin Rasyonalizasyonu, ÖİK.  
Raporu , Ankara

DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Ocak-Kasım, 1996.

DPT, Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı (1996 - 2000) 1997' Yılı Program  
Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler,  
Ankara 1997

DPT, Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Sosyal Sektörlerdeki  
Gelişmeler (1990 – 1994) Haziran 1995.

DRUCKER Peter F. : (Çev. Birtane KARANAKÇI) Yeni Gerçekler, T. İş  
Bankası Yayın No:315 Ankara 1996

DRUCKER Peter F: ( Çev. Fikret ÜÇCAN) Gelecek İçin Yönetim, Ankara  
1993

ELEKDAĞ Şükrü, Jeo-Stratejiden - Eko-Stratejiye Yeni Dünya Düzeni ve  
Türkiye, Bağlam Yayınları, İstanbul 1992.

FUKUYAMA F., Tarihin Sonu ve Son İnsan, Simavi Yayınları, Deneme-  
İnceleme Dizisi No: 10, İstanbul

GİRİTLİ İsmet, “Ortadoğu, Batı Kamuoyu ve Türkiye Modeli” Yeni Forum  
Dergisi, Mayıs 1992.

GÜZEL A., OKUR A.R., Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul 1990.

ISSA (International Social Security Association), “Economic and Social  
Aspects of Social Security Financing”, Geneva / 1988.

HACIOĞLU Menduh “Türkiye’de Yeni Dönem Kalkınma Stratejileri”  
İstanbul Üniversitesi İFMC İktisat Dergisi, Eylül 1991

HERCE J. B., “The Financing of Social Protection Within The Community:  
The Debates at Toledo, Spain” Social Europe 1/89, Luxemburg 1989.

HOLLMANN R., Adopting To Economic Change, Reconciling Social  
Protection With Market Economies ILO Geneva / 1991.

HOLLMANN R., “Budgetary Subsidies In Centrally Planned Economies In  
Transition” IMF Working Paper, WP/91 II Washington DC Jan/ 1991.

ILO, “Dünya Çalışma Raporu” (Çev: Nahit TÖRE, Ahmet GÖKDERE) Cilt  
1, DPT SPB, Ankara 1991.

ILO, “Dünya Çalışma Raporu” (Çev: NakiT TÜRE, Ahmet GÖKDERE), Cilt  
3, DPT SPB, Ankara 1991

İLO, The Cost of Social Security, 1949 - 1957 Geneva 1961

KAPLAN İbrahim, “Çoğulcu Hukuk Düzenine ve piyasa Ekonomisine  
Geçişte Özel Hukuk Alanında Yapılması Gereken Değişiklikler”. Yeni  
Forum Dergisi, Kasım 1992.

KOZLU Cem : Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri T. İş Bankası Yayın  
No: 335 Ankara 1995.

MAHRER P. and Zecchini S., “The Transition To A Market Economy In  
Central and Eastern Europe” Paris / 1991.

OECD, “Employment Outlook”, July 1994

OECD, “Economic Outlook” Paris, June / 1991.

OECD, The Future of Social Protection, Paris 1988

RONNAS Per & SJOBERK Orjan: Economic Transformation & Employment In Central Asia, International Labour Office, Ankara 1994

ŞAKAR M., “Dünya’da ve Türkiye’de Emeklilik Yaşı Uygulamaları” İşveren, Ağustos 1986.

US DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, Social Security Throughout The World, <http://www.ssa.gov/understanding.htm> 17.9.1999 11.00

SOSYAL GÜVENLİK VE SAĞLIK HİZMETLERİNİN RASYONALİZASYONU, Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ankara 1991

SSK, 1996 Çalışma Raporu ve Bilançosu, Ankara 1997

TALAS Cahit, “Sosyal Güvenliğin Karşılıdığı Riskler ve Türkiye’de Durum.”, Kamu-İş, Temmuz 1989,

TAŞTEKİL S, “İşsizlik Sigortasının Finansmanı”, İstihdam Haftası Tebliğleri, Ankara 1992

TUNÇOMAG Kenan, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1982.

Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı: Kazakistan Mevzuatı, Yayın No:21 Ankara 1995

Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı: Kazakistan Ülke Raporu, Yayın No= 13 Ankara 1995

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Dünyada Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye, Yayın No:11, Ankara 1993.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, İnceleme Yayınları No:18 Ankara 1997

TÜRKKAN Erdal, “Yeni Türk Cumhuriyetlerinde Dünyaya Açılma: Sorunlar ve Çözüm Yolları”, Yeni Forum Dergisi, Ocak 1993.

WILLIAM M. American Heritage Dictionary of The English Language, Amerikan Heritage Publishing, Boston 1975

WORLD BANK, Social Indicators of Development, The Johns Hopkins University Press, 1996.

WORLD BANK, Kazakhstan, The Transition to a Market Economy, Washington D.C. 1993

WORLD BANK, The World Bank In Central Asia and Azerbaijan, 1993.

WORLD BANK, Kazakhstan, Transition To A Market Economy, Country Report, August / 1993.

WORLD BANK, Kyrgyzstan, Social protection In A Reforming Economy, Country Report, September / 1993.

WORLD BANK, Uzbekistan, An Agenda For Economic Reform, Country Report, September / 1993.

WORLD BANK, Azerbaijan, From Crisis To Sustained Growth, Country Report, September / 1993.

WORLD BANK, Tajikistan, Country Report Nowember / 1994.

WORD BANK, Turkmenistan, Country Report, May / 1994.

YALÇIN Aydın, “Peşaver’de Orta Asya Semineri” Yeni Forum Dergisi, Haziran 1992.



YALÇIN Aydın, “Türk Modeli Kavramı ve Türkiye’nin İktisadi Kalkınmasındaki Bazı Özellikler” Yeni Forum Dergisi, Aralık 1992.

YAZGAN Turan, İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, İstanbul 1992.

YENER Müjde, “Uluslararası Ortak Girişimler ve Bağımsız Devletler Topluluğu”, “Bağımsız Devletler Topluluğu ve Orta Asya Cumhuriyetleri” İstanbul Sanayi Odası Araştırma Dairesi Yayın No: 1992/11, İstanbul 1992.

YÜCEL Erdal, “ Son On Yılda Sosyal Güvenlik Planlamaları ve 1991 Yılı Sonrasına Ait Planlamalar AT- Türkiye Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerinin Karşılaştırılması: Görüş ve Öneriler”, 1992.

YÜLEK İ. Erhan, “Türkiye’nin Özelleştirme Tecrübeleri ve Türk Cumhuriyetlerinde Karşılaştığı Sorunlar.”, Yeni Forum Dergisi, Aralık 1992.

ZOUEV Vlademir, Piyasa Ekonomisine Sancılı Bir Geçiş; Sovyetler Birliği Vakası”, Yeni Forum Dergisi, Şubat 1992.

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu

5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu

1479 Sayılı Bağ-Kur Kanunu

## **EKLER**



# İŞYERİ SOSYAL GÜVENLİK ANKETİ

## BÖLÜM I

İşyeri adı :

İşyerinin Bulunduğu ülke/şehir :

İşyeri Adresi :

Anketi Cevaplayan Kişi Adı-Soyadı :

Görevi/Ünvanı :

Kaç yıldır bu işyerinde çalıştığı :

Sosyal Güvenlik Statüsü :  
(Bağlı bulunduğu sosyal güvenlik kurumu)

## BÖLÜM II

Aşağıdaki sorularda, cevap seçeneklerinden bir veya birkaçını işaretleyerek ilgili boşlukları doldurunuz.

1. Merkezi planlı ekonomik sistemde sosyal güvenlik hizmetleri nasıl karşılanıyordu?

- a) Devlet bütçesinden
- b) Emekli sandıklarından
- c) Vakıflardan
- d) Sigorta şirketlerinden

2. Merkezi Planlı ekonomik sistemde sağlanan yardımlar bağış şeklinde midir?

- a) Evet
- b) Hayır

3. Halen eski sisteme göre sosyal güvenlik yardımlarından yararlananlar var mıdır?

- a) Evet
- b) Hayır

4. Sosyal Güvenliğin etkinliği açısından hangi ekonomik sistem daha uygundur?

- a) Merkezi Planlı
- b) Piyasa Ekonomisi

5. Halen sosyal güvenlik hizmetleri hangi Bakanlığa bağlıdır?

6. Sosyal yardımlar vergiden muaf mıdır?

- a) Evet
- b) Hayır

7. Bugün Kazakistan'da bir ailenin ortalama aylık geliri ne kadardır?

\_\_\_\_\_ Tenge

8. Ülkede en fazla mağdur durumda olanlar kimlerdir?

- a) Yaşlılık yardımı alanlar
- b) Dul-yetim yardımı alanlar
- c) Çok çocuklu aileler
- d) Özürlüler
- e) İşsizler

9. Ülkedeki enflasyon oranı nedir?

% \_\_\_\_\_

10. Ekonomik değişim sürecinde sosyal hizmetlerin durumu nedir?

- a) Artırılmakta
- b) Azaltılmakta
- c) Aynı kalmakta
- d) Çeşitlendirilmekte

11. Nüfus artış oranı nedir?

% \_\_\_\_\_

12. İşsizler için gelir destek sistemleri var mıdır?

- a) Evet
- b) Hayır

13. Emeklilik yaşı nedir?

- a) Kadınlarda \_\_\_\_\_
- b) Erkeklerde \_\_\_\_\_

14. En düşük emekli aylığı ne kadardır?

\_\_\_\_\_ Tenge

15. Erken emekli olabilme hakkına sahip olanlar kimlerdir?

- a) Tehlikeli ve ağır işlerde çalışanlar
- b) Çok çocuklu kadınlar
- c) Özürlüler
- d) Diğer (belirtiniz) \_\_\_\_\_

16. Erken emeklilik yaşı nedir?

- a) Kadınlarda \_\_\_\_\_
- b) Erkeklerde \_\_\_\_\_

17. Maaştan kesilen sosyal güvenlik işçi payı ne kadardır?

% \_\_\_\_\_

18. İşveren payı ne kadardır?

% \_\_\_\_\_

19. İşsizlik yardımı var mıdır?

- a) Evet
- b) Hayır

20. İşsizlik artışı var mıdır?

- a) Evet
- b) Hayır

21. İşsizlik hangi oranda artmaktadır?

% \_\_\_\_\_

22. Kazakistan'da isteğe bağı emeklilik var mıdır?

- a) Evet b) Hayır

23. Sosyal Güvenlik Fonu var mıdır?

- a) Evet b) Hayır

24. Sosyal güvenlik için yeniden düzenleme çalışmaları var mıdır?

- a) Evet b) Hayır

25. 24. soruya cevabınız evet ise, ülkedeki sosyal güvenlikle ilgili çalışmaları aşağıda özetleyiniz.

### BÖLÜM III

Aşağıda belirtilen sosyal güvenlik risk gruplarından işçilerinize sağladığınız / yararlanmakta olduğunuz seçenekleri işaretleyerek, miktar ve (%) oran v.b. gibi gerekli gördüğünüz açıklamaları yanlarına not ediniz.

( ) Yaşlılık Yardımları :

( ) Dul-yetim Yardımları :

( ) Malullük Yardımları :

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
( ) İş Kazası Yardımları :

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
( ) Hastalık Yardımları :

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
) Aile Yardımlar :

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
( ) İşsizlik Yardımları :

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
( ) Konut Yardımları :

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
( ) Sosyal Hizmet Yardımları :

## АНКЕТА О СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПРЕДПРИЯТИЯХ ПЕРВАЯ ЧАСТЬ

Название предприятия:

Страна/город местонахождения предприятия:

Адрес предприятия:

ФИО анкетированного:

Должность/звание:

Сколько лет работает в этом предприятии:

Статус социального обеспечения:

(Учреждение социального обеспечения, которому подчиняется)

## ВТОРАЯ ЧАСТЬ

Отвечайте на следующие вопросы, выбрав соответствующие ответы.

1. Каким образом финансировались услуги социального обеспечения в централизованной плановой экономике?
  - а. средствами государственного бюджета
  - б. средствами пенсионных фондов государственных служащих
  - в. средствами специальных фондов
  - г. средствами страховых компаний
2. В централизованной плановой экономической системе предоставляемые помощи безвозмездно (в качестве пожертвования) ли осуществляется?
  - а) да
  - б) нет
3. В настоящее время имеются ли лица, получающие социальные помощи по старшей системе?
  - а) да
  - б) нет
4. Какую систему Вы считаете более эффективной для эффективности социального обеспечения?
  - а) централизованную плановую
  - б) рыночную
5. В настоящее время какому министерству подчиняются услуги социального обеспечения?

---
6. Социальные помощи освобождены ли от налога?
  - а) да
  - б) нет
7. Сколько средний месячный доход одной семьи в Казахстане?  
\_\_\_\_\_ тенге
8. Какие слои общества в стране являются наименее обеспеченными?
  - а) получающие помощь по возрасту (пожилые)

- б) получающие помощи вдовы и сироты
- в) многодетные семьи
- г) инвалиды
- д) безработные

9. Какой рост инфляции в Республике

\_\_\_\_\_ %

10. Каково положение социальных услуг в процессе экономического преобразования?

- а) увеличиваются
- б) сокращаются
- в) не меняются
- г) получают разнообразие

11. Какой темп роста населения в Республике?

\_\_\_\_\_ %

12. Для безработных имеется ли система предоставления средств?

13. Какой пенсионный возраст:

- а) у мужчин?
- б) у женщин?

14. Какова сумма минимальной пенсии?

\_\_\_\_\_ тенге

15. Кто имеет право досрочно уйти на пенсию?

- а) работающие в опасных и тяжёлых работах
- б) многодетные женщины
- в) инвалиды

г) прочие (напишите) \_\_\_\_\_

16. Какой досрочный пенсионный возраст в Республике

- а) для женщин
- б) для мужчин

17. Какой размер отчисления для социального обеспечения от зарплаты трудящегося?

\_\_\_\_\_ %

18. Какая сумма для социального обеспечения трудящегося вносит работодатель?

19. В случае безработицы предоставляются ли трудящимся пособия?

- а) да
- б) нет

20. Наблюдается в Республике рост безработицы?

- а) да
- б) нет

21. Какой темп увеличения безработицы?





---

---

( ) Пособия пострадавшим от аварий в месте работы:

---

---

---

( ) Пособия на случай заболеваний:

---

---

---

( ) Семейные дотации:

---

---

---

( ) Пособия на случай безработицы:

---

---

---

( ) Помощи при приобретении жилья:

---

---

---

( ) Помощи социальных услуг

---

---

---

## ÖZGEÇMİŞ

1958 yılında Ankara'da doğdum. Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi İşletme Bölümü 1980 yılı mezunuyum. 1981-1992 yılları arasında Bankacılık sektöründe Mali Analist Yardımcısı ve Mali Analist olarak çalıştım. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Yüksek Lisans programını 1994 yılında tamamladım. Yüksek Lisans tezimin konusu "Bankacılık Sisteminde İştirakler" dir. 1995 yılında Gazi Üniversitesi Eğitim Fakültesi'nde Pedagojik Formasyon Eğitimi aldım. Mayıs/1997 döneminde ÖSYM'nin açmış olduğu Kamu Personeli Dil Sınavında İngilizce dilinden 75 puan aldım.

Akademik çalışmalarımın yanı sıra yaptığım sosyal çalışmalar kapsamında, dünyaca ünlü Amerikalı kör,sağır ve dilsiz bir yazar olan Helen KELLER'in "The Story of My Life" adlı kitabını dilimize aktararak ÜÇ GÜN GÖREBİLSEYDİM başlıklı çeviri kitabımı yayınladım. Bunun yanı sıra, ülkemizde ilk defa "İşaret Dili Alfabesi"nin Türkçe, İngilizce, Almanca ve Fransızca olarak yayınlanmasını sağladım. Ayrıca çeşitli gazete ve dergilerde çeviri ve makalelerim yayınlanmıştır.

Halen M.E.B. Şehit Nuri Pamir Lisesi'nde İngilizce Öğretmenliği görevimi sürdürmekteyim.