



iktisat dergisi

aylık dergi

sayı: 478 5 YTL.

sosyal politika -1

sosyal
güvenlikte
derin dönüşüm

yüksel akkaya - şebnem gökçeoğlu balcı - m. meryem kurtulmuş kiroğlu
carmelo mesa logo - berna güler müftüoğlu - ali murat özdernir - garnize
yücesan özdemir - ahmet yılmaz - gülay akgül yılmaz - binnaz elif yılmaz

Güneş'in olduğu yerde...
Rahatlık var!



Güneş Sigorta, özel otomobilinizi ya da ticari aracınızı pek çok riske karşı güvence altına alarak size, fiyat, servis indirimi ve kiralık araç yardımı avantajları sağlayan "Kasko Sigortası" ile hizmetinizde...

Güneş'in sıcaklığını hissetmek, sevdiklerinizle birlikte trafikte içiniz rahat yolculuk etmek istediğiniz sürece!

- Ferdi yardım
- Aracın kurtarılması
- Aracın çekilmesi
- Konaklama
- Geri dönüş



www.gunessigorta.com.tr



0 212 355 65 65

GÜNEŞ SİGORTA

"Kendinizi iyi hissedeceksiniz"

İçindekiler

editörden **2**

ahmet yılmaz **3**

neo liberalizm altında türkiye'de
devletin dönüşümü ve hegemonya
girişiminin nitelikleri

yüksel akkaya **15**

sosyal güvenlik ve tarihi
üzerine "aykırı" notlar

m. meryem
kurtulmuş kıroğlu **18**

sosyal güvenlik sistemlerinin
yeniden yapılandırılması:
ab ve latin amerika ülkelerinde
emeklilik reformları

carmelo mesa-logo **31**

emeklilik reformu üzerine
söylenceler ve gerçekler:
latin amerika deneyimi

berna güler
müftüoğlu **42**

küresel ve yerel aktörlerin
sosyal güvenlik sisteminin
dönüşümüne etkileri

48 ali murat özdemir,
gamze yücesan-özdemir

türkiye'de sosyal güvenliğin
derin dönüşümü:
farklı "birey" tahayyülleri

55 şebnem
gökçeoğlu balcı

güvenceli asgari gelir hakkı ve
sosyal güvenlik reformu

63 gülay akgül yılmaz

türkiye'de sosyal
güvenliğin finansmanı

76 binnaz elif yılmaz

sosyal yardım sisteminde reform,
yoksulluğu azaltabilecek mi?

87 kitap tanıtımı

her kadın hem işçi hem yoksul:
bir kadın işçinin gençliği

I.O. İktisat Fakültesi Mezunları
Cemiyeti'nin hakemli yayın organıdır.*
İktisat Dergisi, aylık olarak yayınlanır.

Kurucuları

Nihat Batur, Oktay Emed, Reşat Umur

Sahibi

I.O. İktisat Fakültesi Mezunları
Cemiyeti adına

Yönetim Kurulu Başkanı

Vahap Adıyaman

Genel Yayın Yönetmeni

Serhat Alıgil

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Hikmet Akçiçek

Yayın Kurulu

Hikmet Akçiçek, İlker Aktükün, Serhat Alıgil,
Fuat Ercan, Gökhan Karabulut, Oğuz Oyan,
Yasemin Öztürk, Metin Sarfatı,
Sermin Sanca Marangoz,
Mehmet Türkay, İşaya Oşur, Berna Uymaz

Editör Kurulu

Özün Akgöz, Erdoğan Alkin, Mehmet Altan,
Kaya Ardic, Cengiz Arın, Taner Berksoy,
Ercan Eren, Nihat Falay, Tamer İşgüden,
Kuvvet Lordoğlu, Türkel Minibaş,
İzzettin Önder, Murat Özyüksel, Nail Satılğan,
Ömit Şenesen, Gül Güvner Turan

Yayın Kurulu Sekreteri

Hülya Doğan

Başak Ergüder

Kapak Tasarım

Yorum Ajans

Yönetim Yeri

Cumhuriyet Cad. Ceylan Apt. No: 27/6
80090 Taksim/İSTANBUL
Tel: 0.212.250 50 34 - 235 61 55
Fax: 0.212.255 17 73

E-Posta: dergi@ifmc.org.tr

bilgi@ifmc.org.tr

Web: www.ifmc.org.tr

Ofset Hazırlık,

Sas Reklam Ltd. Şti.

Baskı

Sas Reklam Ltd. Şti. 0.216.466 11 31

Abone Koşulları

Yıllık: 50 YTL

Oye, Öğrenci, Arş. Gör. ve Öğretim Dyesi:

(Yıllık) 40 YTL

Yurtdışı: 90\$

Abone Hesap No:

Garanti Bankası Harbiye Şubesi: 6299680

Akbank Taksim Şubesi: 41007

İş Bankası Şubesi: 709365

Dergide yayınlanan yazılar Cemiyeti bağlamaz;
görüşler yazarlara aittir.

Davet edilmiş olanların dışındaki yazılar
hakem denetiminden geçer.

Yayın Türü: Yerel Sürekli Yayındır.

* Hakemli dergi kuralları 2. sayfadadır.

iktisat

dergisi

AYLIK DERGİ

Sayı: 478 Ekim 2006

Fiyat: 5 YTL

ISSN 1302 3535

HAKEMLİ DERGİ KURALLARI

Yayın Kuralları

- İktisat Dergisi her ay yayınlanan hakemli dergidir.
- Dergide yayınlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz.
- Dergi'de yayınlanmak üzere gönderilen her tür yazı, yayın kurulu tarafından bir ön incelemeye tabi tutulduktan sonra, uygun görüldüğü takdirde hakem tespiti yapılacak ve ilgili hakemlere gönderilecektir.
- Makale konuları başta iktisat olmak üzere sosyal bilimler alanlarıyla sınırlıdır.

Teknik Özellikler:

- Makale Microsoft Word programıyla yazılmalıdır. Bir disket ve dört adet A4 boyutunda çıktıyla teslim edilmelidir.
- Makaleyle birlikte yazarın (yazarların) adını, ünvanını, çalıştığı kurumu, açık adresini, kolay ulaşılabilecek iş ve cep telefonlarını, e-mail adreslerini belirten bir kapak yazısı yollanmalıdır.
- Makale sonlarında yazar soyadlarına göre sıralanmış bir kaynak yer almalıdır.

editörden

Türkiye'nin özellikle 2001 krizi sonrasında gerçekleştirdiği yasal düzenlemelerle birlikte hızlı bir biçimde sosyal politikalardan uzaklaştığı izlenmektedir. Bu uzaklaşma, kuşkusuz söz konusu süreçte iktidar olan siyasi erkin sadece kendi tercihi ile gerçekleştirdiği bir durum değildir. Aksine, IMF, Dünya Bankası, AB, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kurumlar ile yapmış olduğu ikili ya da tek taraflı sözleşmelere uyum, Türkiye'de sosyal politikaları terk edişin en temel gerekçesi olarak öne sürülmektedir. Keza, tarihsel süreçte sosyal politikaların ortaya çıktığı ve gelişip yaygınlaştığı Avrupa ülkelerinde de Türkiye ile aynı doğrultuda ve hatta daha hızlı bir biçimde sosyal politikalardan uzaklaştığı görülmektedir.

Sosyal politika, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönem ile kapitalizmin en derin krizlerinden birinin içine düştüğü 1970'ler arasındaki süreçte en etkin biçimde uygulama alanı bulmuştur. Ancak, söz konusu krizden çıkmak üzere benimsenen yeni liberal anlayış, krizin temel nedenlerinden biri olarak sosyal politikaları görmüş ve bu politikaların tamamen terk edilmesini önermiştir. Bu doğrultuda da kapitalist sistemi benimsemiş olan ülkeler, farklı süre ve düzeylerde de olsa sosyal politikalar doğrultusunda getirilmiş olan düzenlemeleri ortadan kaldırmaya başlamışlardır.

Tarihsel süreçte sosyal politikaların ortaya çıkmasında ve kurumlaşmasında en temel nüve hiç kuşkusuz ki sosyal güvenlik sistemidir. Sosyal güvenlik sistemi özü itibarıyla Sanayi Devrimi ve Fransız İhtilali'nin hazırladığı kapitalist üretim koşulları içerisinde yaşamını emek gücünü satarak karşılamak zorunda olan işçi sınıfının karşı karşıya kaldığı sosyal riskleri bertaraf etmeye yönelik bir çözüm olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkışında, kapitalist sistemin kendi ihtiyaçlarından öte 19. yüzyıl boyunca süren işçi sınıfı mücadelelerinin sisteme karşı bir tehdit oluşturmamasının da önemli katkısı olmuştur.

Ancak bugün, sosyal politikanın diğer unsurlarıyla birlikte sosyal güvenlik sistemi de ortaya çıkışı ve daha sonraki gelişim sürecindeki işlevselliğini önemli ölçüde kaybedecek biçimde dönüşmektedir. Yaşamını emek gücünü satarak geçinen geniş toplum kesimleri için "yaşam ve gelecek güvencesi" anlamı taşıyan sosyal güvenlik sisteminin bu "derin" dönüşümün toplumsal sonuçları da son derece "derin" olacaktır.

İktisat Dergisi, tarihsel süreçte son derece önemli bir dönemeç olan sosyal politikalardaki derin dönüşümü birbiri ardına gelecek iki sayının konusu olarak belirlendi. Şu anda elinizde bulunan ilk sayıda, sosyal güvenlik sistemi gerek dünyada gerekse Türkiye'de çeşitli boyutlarıyla ele alınmaktadır. Bu sayının hemen ardından gelecek ikinci sayıda ise yine sosyal güvenlik sistemi ağırlıklı olmak üzere, sosyal politikalardaki dönüşümün toplumsal etkileri, çeşitli alanlardaki örneklerle ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Sosyal politikalardaki dönüşümü ele alan bu sayının basım aşamasında, sosyal politikaları bir bilim alanı olarak Türkiye'ye taşıyan ve Türkiye'de sosyal politikaların ilk yaşama geçirilmesinde Çalışma Bakanı olarak uygulamada yer almış bulunan hocamız Cahit Talas'ı kaybettik. Sosyal politika başlığı taşıyan bir sayıda hocamızın çalışmaları ve düşüncelerine çok daha geniş bir yer vermeyi arzu ederdik. Ancak, basım aşamasında olduğumuzdan bu arzumuzu bir sonraki sayıya erteledik. Bu sayıda sadece hocamızın vefatı ardından Umur Talu'nun hocamız hakkında kaleme aldığı köşe yazısına yer vereceğiz.

Dostlukla...

Özgür Müftüoğlu

Sosyal Politika Sayısı Editörü

neo liberalizm altında türkiye'de devletin dönüşümü ve hegemonya girişiminin nitelikleri

giriş

Yakın dönemde dünyada ve Türkiye'de ekonomi politik araştırmalarda, toplumsal sorunlar ile devlet sorunsalının tahlilinde Neo-Gramsci'ci kavramlar ve analiz biçimleri yeniden ilgi görmeye başladı. Gramsci'nin hegemonya ve pasif devrim kavramları hem Türkiye'nin yakın tarihini tahlil eden çalışmalarda¹ hem çeşitli uluslararası ilişkiler analizlerinde² hem Reganizm, Thatcherizm³ ve Neo liberalizm⁴ tahlilinde hem de Güney Amerika'daki bazı devlet biçimlerinin analizinde sıklıkla referans almaya başladı. Bu çalışmada, yakın Türkiye tarihini, toplumsal-iktisadi sorunlar ile devlet sorununu Gramsci'ci hegemonya kavramına referansla ele alan çalışmalardan hareketle, Türkiye'deki hegemonya girişiminin nitelikleri ele alınacaktır. Yakın dönem Türkiye tarihini Gramsci'ci hegemonya biçimleri ve pasif devrim kavramları ile ele alan yaklaşımlardan bazıları bu süreçteki ağırlaşan hegemonya krizine işaret ederken, bazı çalışmalarda Türkiye'deki hegemonya sürecinin "zor" a dayalı çehresini ön plana çıkarmaktadırlar. Bu çalışmada ise neo liberalizm altında Türkiye tarihi analiz edilirken egemen kesimlerin hegemonya girişiminde sağladığı kazanımların ihmal edilmemesi gerektiği ve hegemonya kavramının zor ve rızanın diyalektik birliğinden hareketle analize dahil edilmesinin, Türkiye'deki sürecin anlaşılması açısından daha yararlı olacağı ve hegemonya girişimi sürecindeki uzlaşma, rıza, içirme ve meşruiyetin sağlanması konusunda Türkiye burjuvazisinin kat ettiği yolun gözden kaçırılmaması gerektiği fikri ileri sürülecektir. Böylece çalışmada egemen sınıfların tabi sınıfların politik desteğini organize etmek için kullandığı araç ve süreçlere de dikkat çekilmesinin Türkiye'deki hegemonya girişiminin özellikleri ve çelişkilerinin anlaşılması açısından önemli olduğu fikri geliştirilecektir.

Bu çerçevede çalışmada hegemonya ve hegemonya biçimleri kavramları kısaca ele alındıktan sonra, neo liberal hegemonya girişimini; sürecin tabi kesimleri kapsayıcı değil dışlayıcı yönlerine, hegemonya krizine ve netice de devletin "zor" a dayalı çehresinin ön plana çıkışına vurgu yapan yaklaşımların tezleri değerlendirilecektir. Sonuçta, Türkiye'deki neo liberal hegemonya girişiminin sağlıklı analizi

için; hegemonya girişiminin dışlayıcı nitelikleri ve devlet biçiminin "güvenlik devleti" niteliğine bürünmesinin yanında sürecin kendine özgü eklemleyici ve "rıza" ile politik desteği örgütleyici yönlerinin vurgulanmasının önemine dikkat çekilecektir.

1. gramsci ve hegemonya biçimleri

Kendisini hapse gönderen savcının, hakkında, "bu beyin işlemlerini 20 yıl durdurmalıyız" demesine rağmen, hapis-hanedeki çalışmalarını yazdığı defterlerle, bugün 20. yüzyıl düşüncesine en özgün katkılardan birini yapan bir teoriyensen olarak kabul edilen Antonio Gramsci'nin devlet teorisine katkısı hegemonya fikrine dayanır. Eleştirmenlerin çoğu hegemonya'nın Gramsci'nin, Hapishane Defterlerinin anahtar kavramı olduğunda ve Marksist kurama en önemli katkısının bu kavram olduğunda birleşirler.⁶

Gramsci'ye göre, bir sınıf gücü olarak devlet, sınıf egemenliğinin organizasyonunda hayati bir rol oynar. Gramsci sınıf egemenliğinin iki biçimini tanımlar: Güç ve Hegemonya.

Güç, kitlelerin spesifik bir üretim biçiminin gereksinimlerine itaati ve uyumunu sağlamak için zor aygıtlarının kullanımını içerir. Buna karşıt olarak hegemonya; bağımlı sınıfların yöneten sınıf tarafından entelektüel, ahlaki ve politik liderliğin kullanımı yoluyla başarılı bir şekilde içerilmesi ve onların aktif rızasının sağlanmasıdır.⁷ Hegemonya hakim sınıfın tabi sınıflar üzerinde hukuki, ahlaki ve entelektüel liderliğidir. Gramsci'ye göre hakim sınıf, iktisadi temelli çıkarlarını diğer sınıflara kabul ettirmekten ziyade onların çıkarlarını da kendininkilere eklememesi ve böylece çatışan çıkarları içeren sivil toplumda genel bir çıkar yada kolektif bir iradeyi temsil eder hale gelmesi sayesinde hegemonyacı olabilir.⁸ Bu anlamıyla hegemonya zordan farklı olarak rıza yoluyla hakimiyet kurmayı ifade eder. Hegemonya gerçeği, şüphesiz, tabi grupların çıkar ve eğilimlerinin hesaba katılması ve belli bir dengenin oluşturulmasını öngörür.

Hegemonya süreci sadece yanlış bilincin aşılması veya bağımlı sınıflara egemen sınıfın politik görüşlerinin telkin edildiği doktriner bir süreç olarak algılanmamalıdır. Hegemonyanın oluşturulması ve korunabilmesi popüler (kitle)sel

Ahmet
Yılmaz*

**Gramsci'ye göre,
bir sınıf gücü
olarak devlet,
sınıf
egemenliğinin
organizasyonun
da hayati bir rol
oynar.**

* Yrd. Doç. Dr.,
Marmara Üniversitesi
İ.İ.B.F.

talep ve çıkarların dikkate alınmasını gerektirir. Hegemonya sürecinde doğası gereği istikrar-sız ve kırılgan bir yapıda olan politik ilişkiler sistemindeki ittifakları korumak ve destekleyebilmek için egemen sınıflar ile bağımlı sınıflar arasında - yönetenlerin temel çıkarlarından fedakarlıkta bulunmaksızın - ikincil konularda uzlaşmalara gidilir. Bu süreç hakim sınıfın ekonomik - korporatif fedakarlıklar yapmasını da gerektirir. Ancak bunlar kadar su götürmez bir gerçek daha vardır ki; böyle bir fedakarlık veya varılacak bir uzlaşma esasa ilişkin değildir.⁹

Bu süreçte varılan uzlaşmalar yoluyla, neticede egemenlerin temel uzun dönem çıkarlarına hizmet edecek olan 'ulusal hedeflerin' sağlanması amacıyla yönelik olarak bağımlı sınıfların desteği organize edilir. Bu süreçte burjuvazi sadece kendi hedeflerinin değil ulusal hedeflerin peşinde olduğu yönünde iddialar ileri sürer ve popüler bir kültür organize ederek bu kültürün sınıf hedeflerine tahsis edilmesi ve yönlendirilmesine yönelir. Gramsci'ye göre, tamamiyle genişletilmiş bir hegemonya toplumdaki çeşitli grupları birleştiren aktif bir rızaya, kolektif bir iradeye dayanmalıdır. Gramsci'nin hegemonyanın çeşitli biçimlerine ilişkin analizi, sınırlı bir rızanın doğasının siyasi düzen için zayıf bir temele yol açabileceğini ve rejimin giderek daha fazla güce dayanmaya başlayabileceğini gösterir.¹⁰

Hapishane defterlerinde Devleti: "Devlet= Siyasal Toplum + Sivil Toplum, yani zorlayıcı güce bürünmüş hegemonya" şeklinde tanımlayan Gramsci hegemonya terimini burjuvazinin kendi yönetimini kurması ve sürdürmesinin yolu olarak kullanır. Gramsci'ye göre, modern koşullar altında bir sınıf hakimiyetini, basitçe bir güç düzeni aracılığıyla değil, fakat dar grup çıkarlarının ötesine geçebildiği, ahlaki ve entelektüel bir liderlik kullanabildiği ve tarihsel blok adını verdiği bir toplumsal güçler bloğu şeklinde birleşmiş müttefiklerle uzlaşmalar yapabildiği ölçüde sürdürebilir.

Hegemonya zarif bir kültürel egemenlik biçimidir. Bu süreçte kitleler fikirsel egemenlik araçları yoluyla etki altına alınırlar. Hegemonya kumaşının dokunuşunda; aydınlar, okullar, medya, dini kurumlar, partiler ideolojik pratikleri yoluyla rol oynarlar. Böylece burjuva ideolojisi kitlelerin benliğinin bilinçli yada bilinçdışı bir parçası haline gelir.¹²

Gramsci bunlara ek olarak sosyal ve ekonomik yeniden üretimin sağlanabilmesi için gerekli olan bir kolektif iradenin, 'ulusal - popüler bir çerçevenin' ve genel bir dünya görüşünün

oluşturulması ve yeniden üretimi için hayati olan entelektüel ve ahlaki liderliğin önemine de vurgu yapar. Hegemonya sürecinde bu entelektüel ve ahlaki liderlik; ideolojik, politik ve ahlaki pratikler yoluyla oluşturulur. İnancılar, değerler ve sağduyuya ilişkin yaklaşımlar bu süreçte belirleyici olur.

Hegemonik bir sistemde ideolojinin rolü belli bir sınıfın siyasi ve toplumsal hegemonyasını garanti altına alabilmek amacıyla farklı dünya görüşlerini ve değer sistemlerini bir çimento vazifesi görürcesine birleştirmektir. Bu birleştirme yalnızca, tabi grupların ve sınıfların çıkarlarını hegemonik sınıfın çıkarlarına eklemlemeyi değil, aynı zamanda hegemonik sınıf kesimleri arasındaki birliğin korunmasına da yarar. Eğer hegemonya hükümet etme gücünün tekel altına alınmasından öte sivil toplumun tamamını kuşatan bir egemenlik aracı ise, ideolojide bu egemenliğin en önemli arabulucusu ve hatta garantörüdür.¹³

Kuşkusuz hakim sınıfın ahlaki ve entelektüel önderliği basit olarak çıkar düze-yinde işlemekten öte çıkarların oluşabilmesini sağlayan anlam sistemleri üzerindeki hakimiyeti içerir. Bunun anlamı, hakim sınıfın anlam sisteminin, tabi sınıfın anlam ve değerler alanına aktarılması ve tabi sınıfın değerler alanının dönüştürülmesidir.¹⁴ Bu bakımdan, hegemonyacı sınıfın önderliğinin etkinliğini tespit etmek için, bu sınıfın belli bir andaki hegemonya projesinin kendi önüne koyduğu amaçları başarmasından ziyade, bu amaçların başa-rılması için ileri sürdüğü araçların ve önceliklerin toplumdaki diğer gruplar tarafından kabul edilir ve paylaşılar hale gelmesine bakmak daha aydınlatıcı olur.¹⁵

Sonuç olarak, nasıl 'güç' zor aygıtları sistemi içinde kurumsallaşmış ise hegemonya da tüm sosyal formasyona yerleşmiş olan ideoloji ve hegemonya aygıtları sistemi içinde kristalize olmuştur. Hegemonyanın inşasında sivil toplum kurumları yada özel organizasyonlar olarak nitelenen kilise, sendikalar, okullar, medya ya da politik partiler gibi kurumlar etkili olur. Hegemonya pratiği açısından entelektüellerin işlevleri de önemlidir. Egemenlerin hegemonyasını güvencelemek, sosyal güçlerin birliğini organize etmek, kitleleri eğitmek, ideolojileri özenle işlemek, entelektüellerin yerine getirdiği işlevlerdir.

Hegemonyanın alacağı iki biçim vardır: pasif devrim ve kapsayıcı hegemonya. Pasif devrim kavramı Gramsci tarafından 1860-61'de netice de ülkenin politik birliğinin sağlanması ile sonuçlanan İtalyan Ulusal Özgürlük Hareketi Risorgimento ve 19. yüzyıl Avrupa'sındaki bir

Hegemonik bir sistemde ideolojinin rolü belli bir sınıfın siyasi ve toplumsal hegemonyasını garanti altına alabilmek amacıyla farklı dünya görüşlerini ve değer sistemlerini bir çimento vazifesi görürcesine birleştirmektir.

dizi tarihsel olgunun tanımlanması amacıyla kullanılmıştır.¹⁶ Pasif devrim kavramının kökleri Gramsci'nin İtalya'da liberal devletin krizini analiz ettiği yazılarında yer almaktadır. Bu kavram ile Gramsci, burjuva devrimlerinin yükseliş sürecini ve bir pasif devrim mücadelesi olarak gördüğü 19. yüzyıl Avrupa tarihini yorumlamıştır.

Gramsci'ye göre 1789'daki Fransız devrimi popüler desteğe (kitle desteği) dayalı olarak bir burjuva devrimi olarak eski feodal sınıfları elimine etmişken, Avrupa'daki diğer ülkelerde kapitalizmin genişlemesine uygun politik yapıların inşası daha reformist bir içerikte meydana gelmiştir. Gramsci'ye göre Napolyon sonrası restorasyon sürecini takiben burjuva sosyal ve politik düzeninin inşa edildiği 1815'den sonraki dönem boyunca geleneksel sınıflar (feodal) kendi ekonomik - korporatif güçlerini korumak için çaba sarf ettiler. Hobsbawm'ın incelleme değerlendirdiği gibi, 19. yüzyıl ortalarında Avrupa'da ulusal birliklerin oluşturulduğu süreçte değişim yukarıdan aşağıya elitlerin öncülüğünde gerçekleştirilmiş ve halk bu değişimin yardımcı, destekçisi olmuştur. Dünyanın az gelişmiş bölgelerinde de bu değişim ve burjuva devrimleri süreci taklitçi bir biçimde meydana gelmiştir. Dolayısıyla moderniteyi arzulayan ülkelerde bu değişim süreci orijinal olmayan fikirlerle ve türetmecî bir şekilde gerçekleşmiştir. Bu nedenle şiddetli bir sosyal hareket tarafından nitelenen bir burjuva devrimi süreci görece olarak az sayıdaki yönetici elitin değişime kapitalist bir damga vurması şeklinde gerçekleşmiştir. İşte bu mücadeleler neticesinde kapitalist mülkiyet ilişkileri ile uyumlu bir kurumsal yapı oluşturularak devlet gücü inşa edildi.

Pasif devrim sürecindeki 'pasif' vurgusundan kasıt devrime yönelik girişimlerin devlet müdahalesi yoluyla gerçekleştirilmesi yada yeni sosyal grupların politik düzenin hegemonyasına içerilmesi gerçekleştirilirken bu içerilmenin siyaset üzerinde kitlelerin gerçek kontrolü genişlemeden yapılmasıdır. Yoksa bu pasiflik karşı çıkışların yumuşaklığı anlamında değildir.

Pasif devrim sürecinde kitlelerin talepleri gündeme gelebilir yada bir politik düzenin organizasyonunun da temel değişimler de gündeme gelebilir ancak bir pasif devrim süreci daha büyük olasılıkla ilerlemeyi ve ilerlemeye tepkili öğelerin diyalektik birliğini bünyesinde bulunduran "devrimsiz devrim" yada "devrimin restorasyonu" olguları ile sonuçlanır ve bu süreçte üretim ilişkilerindeki değişimler mevcut sosyal formasyonla uyumlu bir şekilde gerçek-

leşir. Netice de yöneten sınıflar bu süreçte geniş kitleler nezdinde gerçek bir politik destek elde edebilse de bir pasif devrim durumu her şeye rağmen hegemonyanın oldukça sınırlandırılmış bir biçimini oluşturur. Pasif devrim uç bir hegemonya biçimini oluşturmaktadır ve sivil toplumun bir bütün olarak içerilmesinden çok doğrudan siyasal eylem ve egemen sınıfın kesimleri arasında gerçekleşen belirli bir entegrasyon düzeyi üzerine kurulmaktadır. Bu süreçte egemen sınıf için önemli olan şey, kendi ideolojik gelişimi doğrultusunda yalnızca toplumun kilit kesimlerini harekete geçirmektir.¹⁸ Pasif devrim sürecinde özellikle dikkat edilmesi gereken konu: değişim mücadelesine öncülük etmede devletin yerel sosyal grupların yerine geçmesi gerçeğidir.¹⁹

Pasif devrim durumu yöneten sınıf kitleleri hegemonya koşulları içine tam olarak entegre edemediği yada modern bir devlet yaratmayı hedefleyip de bunu tam manasıyla beceremediği koşullarda ortaya çıkar. Liderlik olmadan egemenliğin (yani baskının) görüldüğü pasif devrim sürecinde hegemonya olmadan diktatorya gözlenir ve devlet kaotik yapıdaki sivil toplumu baskılar. Bununla birlikte hem ulusal hem de uluslararası ilişkiler bağlamında güçlü bir özerkliğe sahip olmayan devletin özünde bazı zayıflıklar mevcuttur. Bu süreçte devletin güçlü bir özerkliğe sahip olamamasının nedeni yöneten sınıfın dar ve devleti de güçten düşüren çıkarlarıdır. Bu nedenle devlet müdahalesinin genişlemesi yoluyla bir bütün olarak toplumun kapsanmasından ziyade sadece dar bir sosyal grupla sınırlı, kısmi ve görece olarak kırılgan bir hegemonya biçimi geçerli olmaktadır.

Bu nedenle pasif devrim koşulları tüm toplum üzerinde gerçekleşen ve kendi başına belirli bir organik dengeyi sağlayan hegemonyanın gerçek kullanımından farklıdır. Hegemonyanın bu biçimi yani kapsayıcı hegemonya, yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkinin organik gelişimine dayalı kılcal damarlar şeklinde yayılmış dolaylı baskı biçimlerinin gelişimine dayalıdır. Bu yapı içinde gerçek baskı rıza peçesinin arkasına gizlenmiştir ve böyle hallerde kılcal damar eklemleri aracılığıyla asimile edilen zıtlık öğeleri kamuoyu kanalları aracılığıyla nakledilirler ama bu süreçte enerji kaybına maruz kalırlar.

"Normal" hegemonya süreci güç ve rızanın birbirini dengelediği bir kombinasyonca nitelenir. Bu kapsayıcı hegemonya sürecinde gücün dozajı rızayı aşmaz. Bu süreçte güç kamuoyunun söz konusu organlarında ifadesini bulan çoğunluğun rızasının arka planında yer alır. Bu süreçte toplumda az çok bir uzlaşma yaratılması

Avrupa'da ulusal birliklerin oluşturulduğu süreçte değişim yukarıdan aşağıya elitlerin öncülüğünde gerçekleştirilmiş ve halk bu değişimin yardımcı, destekçisi olmuştur.

başarılır. Egemen sınıflar hegemonyanın bu biçimini yukarıda da söz edildiği gibi "bir ulusal popüler irade" nin yaratılmasının yolunu açmak üzere popüler sınıfların çıkarlarını benimsemek yoluyla kurar. Kapsayıcı hegemonyada tabi güçlerin özgül talepleri ne bastırılır ne de bunların bağımsız gelişmelerini engellemek amacıyla nötralize edilir; bunun yerine bu talepler her talebin özünü karşılayabilecek bir organik bütünlük içinde eritilir. Bu, tüm toplumu önceden belirlenmiş bir hedefe doğru ilerleten etkin bir uzlaşmadır ve daha düşük bir soyutlama düzeyinde söylenecek olursa, yeni bir ortak duyu yaratır ya da eskisine ait öğelerin yeniden eklenmesini ve düzenlenmesini sağlar.²⁰

Buna karşıt olarak bir pasif devrim süreci, hegemonya ilişkilerine dayalı bir organik dengeğin oluşturulmasına yönelik herhangi bir mücadelenin yokluğunda sosyal güç odaklarının birbirleri ile çelişkide oldukları bir durumdur. Bu nedenle bir pasif devrim dengesi istikrarsız bir durumdur ve kendi bünyesinde felaket getiren bir şekilde çözünme riskini barındırır. Bu yapısal koşullar içinde spesifik adı "kriz" olan hadiseler tarih sahnesine çıkar.²¹

Gramsci pasif devrim kavramını geliştirirken sadece tarihsel değerlendirmeler için kriter geliştirmek kaygısıyla değil aynı zamanda farklı tarihsel koşullarda sosyalizme dönüşüm stratejisinin oluşturulması maksadı ile hareket ediyordu.²² Gramsci'ye göre hegemonyanın kapsayıcı nitelikte olduğu Kuzey Amerika ve bazı daha gelişmiş Avrupa devletlerinde hegemonik aygıtların ağırlığı daha fazladır ancak örneğin Rusya'da pasif devrim koşulları geçerlidir ve hegemonya aygıtları yeterince gelişmemiştir. Bu durum çarlık Rusya'sı ile gelişmiş kapitalizmde izlenmesi gereken sosyalist stratejiyi farklılaştırır. Rusya'da devlet iktidarının sivil toplum düzeyinde hegemonyası yeterince gelişmediği için işçi sınıfı ve köylü ittifakına dayalı bir 'manevra savaşı' ile sosyalist rejim gerçekleştirildi. Gerçi bu durum Rusya'da proletarya devriminden sonra mevcut ittifakı korumak için "mevzi savaşına" olan gereksinimi ortadan kaldırmamıştır. Fakat gelişmiş kapitalizmde başarılı bir devrim gerçekleştirmek için devletin askeri olarak ele geçirilmesinden önce uzun bir mevzi savaşının sürdürülmesi ve sosyalizme dönüşümün koşullarının hazırlanması gerekir.²³

Gramsci 20. yüzyılda İtalya'da faşizmin ortaya çıkışını da İtalyan devletinin tarihsel zayıflıklarına atfen açıklamaktadır. Şöyle ki; Faşizmin ortaya çıkışı İtalyan burjuvazisinin

Jakoben tarzı tarımsal reformlarla (Fransa'da olduğu gibi) tüm toplum üzerinde ahlaki ve politik liderliği tesis etmedeki başarısızlığının sonucudur. Aslında İtalyan burjuvazisi, Risorgimento'ya ulusal- popüler bir boyut kazandırmakta başarılı olamayarak, büyük toprak sahiplerinden ayrı bir sınıf temelinin güvence altına alamamıştır. Böylece etkin bir şekilde işleyen liberal bir parlamenter devlet için gerekli koşul olan halkın aktif rızası tesis edilememiştir. İtalyan devleti kapsayıcı bir hegemonya yerine transformist (pasif devrim) bir sosyal temel sahipti. Bu transformizm sürecinde de bağımlı sınıfların politik lider ve entelektüelleri sürekli olarak yöneten sınıf içine emilerek netice de bağımlı sınıflara yönelik bir baskı ile onların organizasyonu bozuluyordu. Pasif devrim sürecinde çoğunlukla bir krize tepki olarak tabi grupların bağıllığını sağlamak ve yönetenlerle yönetilenleri ayırmak için iktisadi, politik ve ideolojik ilişkiler yeniden organize ediliyordu.

Sonuç olarak pasif devrim kavramı modern devletin doğuşu ve sermayenin genişlemesi tarafından nitelenen birbirine benzeyen fakat birbirinden farklı tarihsel süreçleri tanımlamakta kullanılabilir. Gramsci tarafından geliştirilen pasif devrim kavramı sadece İtalya'ya değil radikal Jakoben tarzı bir devrim olmak-sızın devleti bir dizi reform ile modernize etmeye çalışan tüm ülkelere uygulanabilir.²⁴

Nitekim çalışmanın girişinde de belirtildiği gibi yakın dönemde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere siyasal rejimlerin tahlili ve devlet biçimlerinin analizinde Gramsci'nin analizi sıklıkla referans alınmıştır. Aşağıdaki bölümde neoliberalizm altında Türkiye tarihine ilişkin analizlerinde Gramsci'nin kavramlarına başvuran akademisyenlerin yorumlarına yer verilecektir.

2. gramsci'ci perspektiften yakın türkiye tarihine ilişkin yorumlar

Buradaki incelemeye zihnimde bu çalışmaya başlamam yönünde uyarıcı fikirler oluşmasına yol açan A. Raşit Kaya ve Muharrem Tünay'ın fikirleri ile başlamak istiyorum. M. Tünay'ın anısına atfedilen bir kitapta yayımlanan "Adını Koyalım: Tutmayan Hegemonya"²⁵ başlıklı makalesinde Kaya, Tünay'ın "Türk Yeni Sağının Hegemonya Girişimi"²⁶ başlıklı çalışmasını değerlendirerek fikirlerini geliştirmektedir.

Kaya'nın söz konusu makalede Tünay'a referansla geliştirdiği temel argüman: 1980 darbesi ile birlikte Türkiye'de egemen kesimlerin 1970'lerin sonunda iyice ağırlaşmış olan hege-

Bir pasif devrim dengesi istikrarsız bir durumdur ve kendi bünyesinde felaket getiren bir şekilde çözünme riskini barındırır.

monyaya krizini aşmak için yeni sağ politik vizyonla kapsayıcı bir hegemonya girişimini denedikleri ancak bu girişimin netice de başarısızlıkla sonuçlandığı ve egemen kesimlerin pasif devrim biçiminde bile olsa bir hegemonya kuramadığı yönündedir.²⁷

Türkiye'de 1980 askeri darbesi ve sonrasındaki siyasi ve iktisadi dönüşümleri Gramsci'ci hegemonya ve hegemonya biçimleri kavramları ile okuyan Kaya ve Tünay hemen hemen benzer tezleri ileri sürmektedirler. Nitekim önce yurt dışında yayımlanan²⁸ daha sonrada Türkçe'ye çevrilen²⁹ yukarıda bahsedilen makalesinde Tünay'da Türkiye'deki hegemonya krizinin köklerini 1971 askeri muhtırası öncesindeki toplumsal siyasal koşullara dayandırmaktadır. Tünay'a göre II. Dünya Savaşı sonrası Marshall yardımıyla yeniden yapılandırılan Türkiye kapitalizmi bu süreçte geniş toplum kesimlerini sisteme entegre etmede uğradığı başarısızlık ve artan hoşnutsuzluğu takiben 1971 muhtırası ile bu kez bir pasif devrim girişimine tanıklık etmiş ancak bu girişim de başarısızlıkla sonuçlanmıştır.³⁰ Tünay'ın değerlendirmelerine göre 1970'lerin sonu hegemonya krizinin zirvesidir³¹ ve bu krizi çözmek için askeri darbeye başvurulmuştur. 1980 müdahalesi sonrasında çok partili seçimleri takiben siyasi iktidara gelen T. Özal ile birlikte Türk yeni sağı bazı bakımlardan İngiltere'deki Thatcherizm ve Amerika'daki Reganizm'e benzeyen bir strateji ile bir hegemonya girişimi yapmıştır.³² Ancak Tünay açıkça iki uluslu hegemonya projesini içeren bir pasif devrim olarak nitelendirdiği Thatcherizm'den farklı olarak Türk yeni sağının 1980'lerdeki hegemonya girişiminin de başarısızlıkla sonuçlandığını belirtmektedir. Çünkü Tünay'a göre neoliberal hegemonya girişimi, finans kapital ve nitelikli emekten oluşan birinci ulusa yararlar sağlayan İngiltere deneyiminden farklı olarak, Türkiye'de geniş bir birinci ulus yaratamamış, işçi sınıfını beceri ve verimlilik düzeyine göre bölerek bir kısmını birinci ulus içinde içerelememiş ve dolayısıyla ikinci ulus çok geniş kalmıştır.

Tünay'ın yaklaşımına göre başlangıçta kapsayıcı bir hegemonya projesi³³ olarak kurgulansa da netice de fiilen iki toplumlu bir hegemonya projesine dönüşen Türk yeni sağının hegemonya girişiminde başarısız olmasının nedeni; Neoliberalizmin birinci toplumun çıkarlarını sağlama yeteneğini gösterememiş olmasıdır. Şöyle ki İngiltere'den farklı olarak, birinci toplum (bir avuç tekel, faize yatırılan sermaye bir grup rantıye ve spekülâtör) çok sınırlı kalmış sürece dışlanan ikinci toplum ise çok geniş bir kesimden oluşur hale gelmiştir.³⁴

Türk yeni sağının 1980'lerde önce kapsayıcı sonra pasif devrim biçimindeki hegemonya girişimlerinin başarısızlıkla sonuçlandığını ve hegemonya krizinin aşılamadığını düşünen Tünay'dan yaklaşık on yıl sonra dolayısıyla Türkiye kapitalizminin 1990'lardaki deneyimi ve 2001 çöküntüsünü gözleyerek yazan Kaya, Tünay'ı izleyerek hegemonya bunalımı tezini 2000'li yıllara taşımaktadır. Şöyle ki Kaya'ya göre; şu anda pasif devrim biçiminde bile olsa bir hegemonya olanaklı değildir. Çünkü "bir pasif devrim, her şeyden önce alt sınıf ve grupların çıkarlarının nötralize edilmesini ve egemen sınıfın bölümleri arasında bir bütünlük kurulmasını en azından geçici bir birleşme sağlanmasını gerektirir. Bunların hiç biri şu anda olanaklı değildir. Her şey derinleşen bir hegemonik krize işaret etmektedir. Bu süreç eğer alternatif siyasal çözümler ortaya çıkmazsa yeni bir Sezarist çözüme götürecektir."³⁵

Türk siyasal rejiminde yakın dönemde meydana gelen gelişmeleri Gramsci'ci kavramları da kullanarak yorumlayan bir diğer akademisyen Tülin Öngen ise Tünay ve Kaya gibi açık bir şekilde hegemonya krizi kavramını kullanmamakla birlikte bazı nüanslarla benzer tezleri ileri sürmektedir. Şöyle ki Türkiye toplumunun neo liberalizm altında yaşadığı bunalımı Kapitalist toplumsal formasyonun krizi olarak niteleyen Öngen, egemen kesimlerin bu bunalımı aşmak için toplumun geniş kesimlerini kapsayan hegemonik bir proje üretmediğini ve hegemonik iktidar sorununu aşamayan siyasal rejimin "zor" a yaslanmaktan başka bir seçeneğinin kalmadığını belirtmektedir.³⁶

Öngen'e göre 1980'li yıllarda Türkiye'de krize düşük yoğunluklu demokrasi ve düşük yoğunluklu çatışma stratejileri ile yanıt verilmiş ancak bu stratejiler krizi aşmak açısından çare olmadığı gibi burjuvazinin iktidar sorununu derinleştirmiştir.³⁷ 1990'lı yıllarda da ağırlaşan toplumsal ve iktisadi sorunlara bu kez düşük yoğunluklu savaş ve düşük yoğunluklu uzlaşma stratejileri ile çare aranmış, ancak bu deneyimler de 90'ları yüksek yoğunluklu bir kriz süreci olmaktan kurtaramamıştır. Öngen'e göre 1990'lar boyunca sınıf dinamiği ve Kürt mücadelesini bastırmak için "düşük yoğunluklu savaş" uygulanırken dinci gericiği bastırmak için de 28 Şubat'a başvurulmuştur. Ayrıca bu süreçte emek kesimine saldırılar çok yoğunlaşmıştır. IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları uyarınca başta sosyal güvenlik ve ücretler olmak üzere tarımsal destekleme, vergi ve kamu istihdamı gibi alanlarda çalışan sınıflar ve küçük üreticiler aleyhine bir dizi politika uygulanmıştır.³⁸

Öngen, egemen kesimlerin bu bunalımı aşmak için toplumun geniş kesimlerini kapsayan hegemonik bir proje üretmediğini ve hegemonik iktidar sorununu aşamayan siyasal rejimin "zor" a yaslanmaktan başka bir seçeneğinin kalmadığını belirtmektedir.

Netice itibariyle Öngen'e göre krize neoliberal politikalarla çare aranan 1980 sonrası süreçte Türkiye'de "tek uluslu" hegemonik projeler zaten gündemde değilken "iki uluslu" hegemonik projelerin de uygulanma şansı kalmamıştır. Öngen'e göre Türkiye'de genelde Türkiye kapitalizminin özelde onun özgül devlet biçiminin krizini aşmak için gündeme getirilen stratejiler krizi sonlandırmada etkili olmadıkları gibi aslında hegemonik bir iktidar seçeneğini fiilen ortadan kaldırmaktadırlar.³⁹

Küresel kapitalizmin krizini aşmak için dünyada tasarlanan hegemonya stratejileri ve toplum projeleri Türkiye'de de devreye sokulmuştur. Bu süreçte emeğin yerli ve yabancı sermayenin sınırsız iktidarı karşısında savunmasız bırakılmasına yönelik olarak; liberalizasyon, deregülasyon, özelleştirme, tahkim, esnekleştirme, toplumsal hizmetlerin metalaştırılması ve toplumun örgütsüzleştirilmesi politikaları uygulanmıştır. Ancak bu politikaların sonucunda işsizleşen, yoksullaşan ve daha önce yararlandıkları hizmetlerden mahrum kalan ve örgütsel bağlarından kopan insanlar, giderek iktisadi yaşamdan dışlanmakta, dolaşısıyla sistemin sınırları dışına itilmektedir. Sonuçta krizin şok emicileri haline gelip, aşırı şişkinleşen yığınlar, toplumsal patlamanın sınırlarına her geçen gün biraz daha yaklaşmaktadırlar. Diğer taraftan Türkiye'de sınıf dışı toplumsal öznelerin muhalefeti de temsil krizinin yoğunlaşmasında etkili olmaktadır. Şöyle ki, Türkiye'de Kürt hareketi toplumsal tabanı açısından hala bir istikrarsızlık unsuru olmaya devam etmektedir. Benzer biçimde siyasal gücü büyük ölçüde kınlanan ve rejimle uzlaşmaya yönelen dinci gericiğin meşruiyeti de tamamen ortadan kalkmış değildir. Tüm bu eğilimler ve dışlanmışlar ile merkez kaç güçleri ortak bir proje etrafında birleştirecek toplumsal ve siyasal projelerin yokluğunda rejimin kınlanlığı her geçen gün artmakta ve Türkiye burjuvazisi uzun dönemli sınıf iktidarı açısından silahsızlanmaktadır. Öngen'e göre, yukarıda tasvir edilen koşullar altında zaten "güvenlik devleti" niteliği iyici belirginleşen devlet biçiminin, bu niteliğinin bir süre daha sürmesi geleceğe yönelik en güçlü senaryolardan biridir.⁴⁰

Şimdiye kadar incelediğimiz akademisyenlerden farklı olarak sadece neo liberal dönüşüm sürecini değil kuruluşundan itibaren Türkiye Cumhuriyeti tarihini Gramsci ve Neo-Gramsci'ci kavramlarla okumayı deneyen G. Yalman neticede 1980 sonrası süreci bir pasif devrim girişimi olarak yorumlamakta ve bu süreçte muhalif ama hegemonik bir söylem olarak nitelendirdiği, piyasa ve sivil toplum

kavramlarını mitileştiren yeni sağ ideolojinin hakimiyetinin, yaşanan iktisadi krizlerin bir hegemonya krizine dönüşümü engellediğini belirtmektedir.⁴¹

Hegemonya stratejileri kavramını kullanarak modern Türkiye tarihine ilişkin olarak yaptığı tahlilde Yalman, kuruluş yıllarında uygulanan devletçilik stratejisini "tepeden pasif devrim", çok partili sisteme geçiş sonrasında Demokrat partinin projesini de "aşağıdan pasif devrim" olarak nitelendirmektedir. Yalman'ın tahliline göre 1960 müdahalesi ve 1961 de anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra pasif devrim biçiminde de olsa bir hegemonya oluşturulamamış ve bu süreç, böyle bir hegemonyanın kurulmasını değil, sınıf mücadelesinin giderek yoğunlaşmasına bağlı olarak 1970'lerin sonlarında daha da netleşecek bir hegemonya krizinin tohumlarının atılmasına tanıklık etmiştir.⁴² Yalman 1970'lerin sonundaki krizi ve sonrasındaki gelişmeleri hegemonya krizinin fiilen devletin krizi olduğunu vurgulayan Gramsci'nin tahlilini doğrulayan bir örnek olay olarak değerlendirmektedir.⁴³

Yalman'a göre 1970'lerin sonunda, çalışan kesimler açısından zaten mevcut olan siyasi temsil sorununun iktidar bloğunu oluşturan unsurlar açısından da ortaya çıkması ve burjuvazinin bu süreçte toplumsal ve ideolojik önderlik edebilme vasfını iyice yitirmesi, yaşanan krizin bir hegemonya krizine dönüşümünün önde gelen belirtileridir.⁴⁴ Krizi takiben 1980 müdahalesi ve sonrasında burjuvazinin siyasi temsil ve önderlik sorununu çözümüne yönelik olarak yeni bir siyasal strateji tasarlanmıştır. Yalman'ın yorumuna göre Batı dünyasındaki benzer örnekleriyle birlikte 1980 sonrası Türkiye deneyimi, bir kez daha girilen bir pasif devrim çabası olarak nitelenebilir. Piyasa sisteminin doğrularının otoriter bir devlet biçimi çerçevesinde mutlak doğrular olarak yüceltilmesiyle birlikte burjuvazinin hegemonyasını yeniden kurma girişimleri bu dönemin siyasal gündemini belirlemiştir. 1980 sonrasında devletin yeniden yapılandırılmasına eşlik edecek yeni hegemonya stratejisinin esasını sınıf temelli siyasete son vermek çabası oluşturmaktadır.⁴⁵

Bu bölümdeki incelemeyi Yalman'ın kendinden önceki yorumculardan farklılaştığı ve yaklaştığı iki hususu belirterek tamamlamak istiyorum. Yalman'da yukarıda ele aldığımız akademisyenlere benzer bir şekilde Türkiye'de egemen kesimlerin 1980 sonrası pasif devrim biçimindeki hegemonya girişiminin dışlayıcı yönlerinin vurgulanmasının önemine işaret etmektedir. Şöyle ki Latin Amerika örnekleri ile

1980 sonrasında devletin yeniden yapılandırılmasına eşlik edecek yeni hegemonya stratejisinin esasını sınıf temelli siyasete son vermek çabası oluşturmaktadır.

kiyaslandığında Türkiye'deki pasif devrim girişiminin tabi kesimleri sürece dışlayıcı nitelikleri ön plandadır. Çünkü; "Türkiye'deki süreç kitlelerin de-politizasyonunu hedefliyordu" ve "1930'lardaki bazı Latin Amerika ülkelerinde gözlemlendiği biçimiyle, yeniden bölümüm politikalarına ağırlık verilerek tahakküm altındaki sınıfların devletle bütünleştirilmesi diye ifade edilen süreçten bahsedilemeyeceği gibi bunun tam tersi geçerli idi." Ancak Yalman 1980 sonrası benimsenen yeni sağ politik vizyonun en azından ideolojik alanda sağladığı hakimiyetin bu süreçte sıklıkla karşılaşılan iktisadi krizlerin bir hegemonya krizine dönüşümünü engellediğini belirterek, aynı tarihsel konjonktürü derinleşen bir hegemonya krizi olarak okuyan Kaya ve Tünay'dan farklılaşmaktadır.⁴⁶

Yalman gibi modern Türkiye Tarihini Gramsci'ci perspektiften analiz eden A. Öncü de 1980 sonrası sürecin ayrıntılı tahliline girişmemekle birlikte, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 1980'e kadar olan siyasal gelişim sürecinin devletin otonomisi yaklaşımları ile değil Gramsci'ci kavramlarla açıklanabileceğini ileri sürmektedir. Öncü'nün yaklaşımına göre modern Türkiye tarihinde devletin aşırı güç kullanımına başvurmasının arkasında hakim sınıfın sosyal ve politik olarak hegemonik olamaması yatmaktadır. Öncü'ye göre, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında egemen sınıflar içinde ticaret burjuvazisi hakim sınıf konumunda iken 1960 sonrası süreçte "endüstriyel-finansal burjuvazi" yani tekelleri sermaye hakim sınıf konumundadır. Ancak endüstriyel-finansal burjuvazi iktisadi alandaki üstünlüğünü, sosyal ve kültürel üstünlüğe dönüştürmekte başarısız olmuştur. Netice itibarıyla bu muhteva içinde hakim sınıf büyük ölçüde "zor" uygulayan devlet kurumları içinde sağladığı hegemonya ve bu kurumların yasal güç kullanımına sıklıkla güvenmek durumunda kalmıştır.⁴⁷

3. dışlama ve eklemlenmenin diyalektik birliği - gramsci'ci tahlillerin eleştirel değerlendirilmesi

Türkiye'de 1980 sonrasında yeni sağ hegemonya girişimi süreci ve bu sürecin niteliklerinin, bir önceki bölümde görüşlerini kısaca ele aldığımız akademisyenler gibi; hegemonya krizinin giderek ağırlaşması, pasif devrim sürecinin dışlayıcı yönlerinin ön plana çıkışı ile hegemonik iktidarın tesis edilememesine bağlı olarak neticede devletin "zor"a dayalı çehresinin ön plana çıkışını vurgulayarak ele alınması, bu sürecin bir yandan da egemen kesimlerin tabi kesimlerin hiç değilse bazı unsurlarını neoliberal hegemonya projesine eklemlenmeye, hakim kesimlerin temel çıkarlarına

zarar vermeksizin tabi kesimlerin bazı unsurlarının çıkarlarının karşılanmasına, tabi kesimlerin politik desteğini ve rızasını kısmen de olsa örgütleyerek rejimin ve hegemonya stratejisinin meşruiyetinin sağlanmasına yönelik siyasi ve ideolojik çabaları ve bunların sonuçları ile Türkiye'deki hegemonya girişiminin bazı özgül niteliklerinin göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Kanımca 1980'den günümüze yeni sağ hegemonya stratejisinin, tabi kesimlerin hiç değilse bazı unsurlarının çıkarların korunmasına, bu kesimlerin politik ve ideolojik olarak manipülasyonu ile rızalarının sağlanmasına yönelik girişimler ve burada elde edilen kazanım ve uzlaşılar olmasaydı, Türkiye'de devlet biçimi bu süreçte gözlenenden çok daha otoriter bir biçime bürünmek durumunda kalırdı. Türkiye'deki yeni sağ hegemonya stratejisi ikinci ulusu kendi içinde bölerek, ikinci ulusun bazı kesimlerini sürece eklemlenmek konusunda bir önceki bölümdeki yorumcuların ele aldığı kadar başarısız değildir. Türkiye'de egemen kesimler neoliberal hegemonya girişimi sürecinde emekçi kesimlerin, küçük üreticilerin bazı unsurlarını hegemonya stratejisine eklemlenmek üzere kendine özgü bazı stratejiler geliştirmiş ve bu stratejilerde başarıya da ulaşmıştır. Yalman'ın belirttiği gibi Türkiye'deki 1980 sonrası pasif devrim girişimi dünyadaki benzer girişimlerden farklılaşmaktadır. Kanımca bu farklılaşma ve Türkiye deneyiminin özgüllüğü; sürecin dışlayıcı yönleri kadar eklemlenici yönlerinde de yatmaktadır.

Türkiye'deki 1980 sonrasındaki hegemonya girişiminin tabi kesimlerin bazı unsurlarının çıkarlarını gözetme ve politik desteğini organize etmede sağladığı başarılar, bu süreçte yaşanan iktisadi çöküntülerin hegemonya bunalımına dönüşümünü engellemekte yada geciktirmektedir. Kaya'nın 2002 yılında belirttiği, "bu koşullarda.... alternatif siyasal çözümler belirmese, derinleşen hegemonya krizinin yeni bir Sezarist çözüme götüreceği" beklentisi gerçekleşmediğine göre şu andaki kritik teorik problem iktisadi çöküntülerin hegemonya krizine dönüşümünü engelleyen veya geciktiren siyasal iktisadi ve ideolojik süreçlerin neler olduğunu izah edebilmektir. Yalman'ın muhalif ama hegemonik söylemin aldığı yeni biçimlerin en azından, neoliberal anlayışın gerekli gördüğü yapısal dönüşümler temelinde gerçekleşen dünya ekonomisi ile yeni bütünleşme sürecinde karşılaşılan krizlerin olağan karşılanmasına zemin hazırlayarak, bunların hegemonya krizine dönüşmemesinde kritik bir rol oynadığını ve oynamaya devam ettiğini vurgulaması yerindedir. Kanımca yeni sağ hegemonya girişimi sürecinde bağlı kesimlerin kimi unsurlarının

Hakim sınıf büyük ölçüde "zor" uygulayan devlet kurumları içinde sağladığı hegemonya ve bu kurumların yasal güç kullanımına sıklıkla güvenmek durumunda kalmıştır.

çıkarlarının dikkate alınması, onların politik desteğinin siyasal süreç aracılığıyla organize edilmesi ile 1980 müdahalesi sonrasında genel seçimle iktidara gelen bazı parti (Refah Partisi dönemi hariç)⁴⁸ yada koalisyonların, egemen kesimlerin çıkar ve beklentileri arasında kısmen de olsa uzlaşşı sağlayarak, bu kesimlerin siyasal temsil sorununu hafifletebilmesi,⁴⁹ hegemonya krizinin oluşumunu engellemekte yada geciktirmektedir.

Gramsci'nin hegemonya ve hegemonya biçimlerine ilişkin analizinde vurguladığı gibi, farklı toplumlarda inşa edilen hegemonya farklı niteliklere sahiptir. Bu nedenle Gramsci Kuzey Amerika ve Avrupa'nın görece daha gelişmiş toplumlarındaki hegemonya biçimleri ile Rusya ve İtalya'da görülen hegemonya biçimlerini birbirinden ayırarak ikinci tür toplumlarda kapsayıcı değil pasif devrim koşullarının geçerli olduğunu vurgulamıştır. Gramsci sonrasında Neo-Gramsci'ci eksen de yapılan çalışmalarda geç sanayileşen, kapitalizmin çevre toplumlarında görülen pasif devrim biçimlerinin de bu toplumların farklı tarihsel, yapısal, kültürel ve sınıfsal nitelikleri nedeniyle birbirinden farklı olacağı ve bu toplumlardaki pasif devrim girişimlerinin özgül niteliklerinin açıklanmasının günümüzün kritik teorik sorumluluğu olduğu vurgulanmaktadır.⁵⁰ Bu çerçevede Türkiye'de egemen kesimlerin hegemonya girişimlerinin gelişmiş kapitalist toplumlardaki gibi kapsayıcı olabilmesi zaten güçtür. Egemen kesimlerin pasif devrim biçimindeki hegemonya girişimlerinin de benzer çevre kapitalist toplumlardakinden farklı nitelikte olması kaçınılmazdır. Kanımca Türkiye'de 80 sonrasındaki hegemonya girişiminin diğer yazarlar tarafından vurgulanan dışlayıcı nitelikleri yanında eklemlayıcı niteliklerinin de mevcudiyeti yakın dönem hegemonya girişiminin özgül niteliklerini oluşturmaktadır. Zaten Morton'un vurguladığı gibi pasif devrim kavramını kullanmanın yararı; hegemonya girişimi sürecin de hegemonya koşullarının; dışlama, baskı ve zora dayalı yönleri yanında, rızaya ve tarafların karşılıklı uzlaşısına dayalı yönlerinin de dikkate alınabilmesine olanak sağlamasıdır.⁵¹ Portelli'nin ifadeleri ile "uzlaşmanın, hegemonyanın yegane temelini oluşturduğu hiçbir sosyal sistem olamayacağı gibi devletin ve belirli egemen kesimlerin egemenliğini salt baskı ve zor temelinde inşa edebildiği bir sistem de yoktur." Hegemonya yada onun tesisine yönelik girişimler kaçınılmaz olarak zor ve rızanın diyalektik birliğine dayalı olacaktır.⁵² Bu nedenle Türkiye'deki 1980 sonrası hegemonya girişiminin eksiksiz tablosunu yapmak için sürecinin dışlayıcı özellikleri ile devletin zor'a

dayalı çehresinin ön plana çıkışı yanında tabi kesimlerin politik ve ideolojik desteğini inşa ederek rejimin meşruiyetini sağlamaya dönük uzlaşşı arayışlarını, eklemlayıcı çabaları ve tabi kesimlere yönelik bazı tavizleri birlikte ele almak gerekir.

Türkiye'de 1980 sonrası neoliberal hegemonya girişimi sürecinde egemen kesimlerin Althusser'ci anlamda üç farklı düzeyde⁵³ tabi kesimleri içermeye ve ikinci ulusu kendi içinde bölerek rejime eklemlmeye yönelik girişimleri olmuştur. Rızanın örgütlenerek politik desteğin temin edilmeye çalışıldığı bu düzeyler ideolojik, siyasal ve iktisadi kertilere.

Yeni sağ hegemonya girişiminin paradigmatik örneği sayılabilecek İngiltere bağlamında vurgulandığı gibi bir hegemonya girişiminin başarısı, somut hedeflerini gerçekleştirmesi ile değil hem bu hedef ve önceliklerin, hem de bunlara yönelik araçların, toplumun geniş kesimlerince benimsenmesi ve paylaşılmasına bağlı olarak değerlendirilmelidir.⁵⁴ Bu bağlamda Türkiye'deki neoliberal hegemonya girişiminin özellikle ideolojik düzeyde kat ettiği mesafenin gözden kaçırılmaması gereklidir. Bu çerçevede Türkiye'de egemen kesimlerin "ortaklaşa benimseyebilecekleri ve topluma sunabilecekleri yeni bir hegemonik proje üretmedikleri" yönündeki yorumlara⁵⁵ ihtiyatla yaklaşmak gerekir. Bilindiği gibi 1980'den bugüne yeni sağ hegemonya girişimi Türkiye'de neoliberalizm, serbest piyasa ekonomisi, küreselleşme, bireycilik, ılımlı İslam ve milliyetçiliğin karışımından oluşan bir ideolojik çerçeveyi kendi stratejisinin aracı olarak etkili bir şekilde kullanmıştır. Bu ideolojik çabalar sonucunda Türkiye yeni sağ ve egemen kesimler, hem kendi içlerinde uzlaşşıyı geliştirebilmek⁵⁶ hem de tabi kesimlerin hiç değilse bazı kitlelerini sürece entegre ederek onların politik desteğini almak açısından belirli kazanımlar elde etmişlerdir.⁵⁷

Öngen'in Boratav'a referansla ANAP'ın yoz popülizminin sonuçları olarak vurguladığı kritik hususlar, sadece ANAP dönemine özgü eğilimler olarak değil, 1990'ların 2000'li yıllar boyunca süren ve tüm neoliberal dönemin kalıcı eğilimleri olarak değerlendirilmelidir. Şöyle ki, ANAP'ın yoz popülizmi kentli yoksul kitleler ile hızlanan göç nedeniyle kentlerde yığılan kırsal yoksulları, serbest piyasa ideolojisinin müttefiki haline getirmiştir. İşçi sınıfının geniş katmanları bile "ücretlilik" konumundan ve sınıfsal kimliğinden uzaklaşıp düzenin empoze ettiği "köşeyi dönme", "işini uydurma", "bugünü ve kendini kurtarma" zihniyetine teslim olmuştur. Emek kesimleri içindeki bu zihniyet

Türkiye'de egemen kesimlerin hegemonya girişimlerinin gelişmiş kapitalist toplumlardaki gibi kapsayıcı olabilmesi zaten güçtür.

dönüşümü 1980'lerin ANAP dönemi sonrasında da, 1990'lar ve 2000'lerde de artarak devam etmiştir. Bugün bu ideolojik eğilimler, hem emekçi ve küçük üretici kesimler arasında hem de 1980 öncesinin siyasal mücadelelerinde ciddi etkileri olan üniversite gençliği de dahil olmak üzere tüm gençlik üzerinde etkili olmaya devam etmektedir. Bu eğilimler netice de bir yandan ciddi olumsuz iktisadi ve sosyal sonuçları olan neoliberal iktisat politikalarının etkilerinin normal olarak algılanmasına yol açarken, diğer yandan da yeni sağ hegemonya girişimine alternatif olabilecek siyasal hareketlerin kendilerine toplumsal taban bulamamasına sebep olmaktadır.

Yeni sağ hegemonya girişiminin bazı söylemlerinin sürece entegre olmakta en fazla güçlüğü olan muhalif ya da potansiyel muhalif kesimlerinin zihinlerinde bile etkili olması, neoliberal hegemonya girişiminin ideolojik kazanımları ile ilgili olarak burada ele alınması gereken diğer bir husustur. Bilindiği gibi neoliberal politikaların uygulandığı süreçte Türkiye'de yeni sağın siyasal yönelişlerine karşı en etkili karşı çıkışlar Kürt hareketi ve Milli görüş eksenindeki islami hareketlerden gelmiştir. Ancak sürecin bugün geldiği aşamaya dikkate alındığında, neoliberal hegemonya girişiminin içermekte en fazla güçlük çektiği toplumsal kesimler ve siyasal hareketler arasında da bazı konularda belirli bir meşruiyeti tesis etmeyi başardığını kabul etmek gerekir. Bilindiği gibi günümüzde gerek Kürt muhalefeti gerekse milli görüş çizgisindeki siyasal hareketler,⁵⁸ AB sürecini, özellikle siyasal demokrasi alanında sağlayabileceği kazanımlar beklentisi ile (AB sürecinin bu beklentilerin bir kısmının karşılanması açısından işlevsel olmaya çağrı net olarak anlaşılabilir) desteklemektedirler. Söz konusu muhalif kesimlerin özellikle de Kürt siyasal hareketinin AB sürecinde siyasal demokratikleşme beklentileri yanında iktisadi alanda da (işsizlik ve yoksulluğun çözülmesi ve AB süreci ile ortaya çıkabilecek gelişmelerin Kürt nüfusu da pozitif yönde etkileyebileceği gibi) ümitlerinin olduğu anlaşılmaktadır.⁵⁹ Bugün gelinen aşama itibarıyla kitleler nezdinde rejimin ve politikaların meşruiyetinin sağlanması ile halkın "ulusal popüler bir proje" etrafında toplanmasına yönelik olarak neoliberal hegemonya girişiminin elindeki en güçlü araç, AB'ne tam üyelik perspektifidir. Bu perspektifin, tabi kesimlerin tüm unsurları ve özellikle de dışlanan ve sürece eklemlemekle en çok güçlük çekilen kitleler üzerinde bile rıza örgütleyici etkisi gözlemlenmektedir.

Neoliberal hegemonya girişiminin ideolojik tesiri ile ilgili olarak burada ele alınacak son

husus, iktisat politikası süreçlerinde gündeme getirilen bazı yaklaşım ve uygulamaların özellikle bu uygulamaların fiilen mağduru olan kesimler üzerindeki ideolojik etkinliğidir. Bilindiği gibi Türkiye'de 1980 sonrası sermaye birikiminin yeniden yapılandırılması sürecinde gündeme gelen: serbest piyasa ekonomisi, devletin ekonomi ve fiyat sistemine müdahalelerinin sınırlandırılması, özelleştirme, devletin küçülmesi, mal ve hizmet ticareti ile para sermaye hareketlerinin liberalizasyonu konularında, geniş kitleler ve özellikle işçiler, işsizler ile köylüler ve küçük üreticiler arasında rızayı örgütlemek hususunda önemli mesafe kat edilmiştir. Politik arenada, halen parlamentoda olan veya mevcut barajlar altında parlamentoya girme olasılığı yüksek olan partiler arasında, yukarıda kabaca belirtilen iktisat politikası çerçevesine karşı kayda değer bir tavır alış gözlenmemektedir. Bilindiği gibi söz konusu liberal politik iktisat çerçevesine radikal bir şekilde muhalif politik ideolojik eğilimlerde genel seçimler de seçmenlerin ancak yüzde 1'inden destek görebilmektedir.

Burada ikinci olarak yeni sağ hegemonya girişimi sürecinde hem egemen kesimlerin içsel bütünlüğünün sağlanması hem de tabi kesimlerin hegemonya stratejisine eklenilebilmesi için siyasal evrede işlevsel olan mekanizmalara değinilecektir. Bilindiği gibi egemen kesimlerin siyasal temsil sorununun ağırlaştığı tarihsel süreçler hegemonya krizi olarak nitelenmektedir. Türkiye'de 1980'deki açık ve 1997'deki örtük askeri müdahaleler öncesindeki siyasal koşullar, burjuvazinin siyasal temsil sorununun ağırlaştığı son iki örneği oluşturmaktadır. Her iki süreçte de, netice de egemen kesimlerin de facto siyasal partisi haline gelen silahlı kuvvetler eliyle Türkiye siyasetine balans ayarı yapılmış ve rotası belirlenmiştir. Bu olağan üstü dönemlerin dışında kalan süreçlerde ise Türkiye burjuvazisi, demokratik parlamenter mekanizmalar ve siyasal partiler aracılığıyla hegemonya krizinin oluşumunu engellemiştir. Türkiye'de 1980 sonrası hegemonya girişimi sürecinde, kimi zaman muhafazakar demokrat veya ılımlı islami eğilimli siyasal partiler (ANAP, AKP gibi) kimi zaman da sosyal demokrat partiler (SHP, DSP gibi), hem kitle entegre edici hem de egemen kesimler arası belirli bir oydaşmayı sağlayıcı etkileri ile siyasal temsil ve burjuvazinin önderlik sorununun çözümüne katkı sağlamışlardır.

Türkiye'de yani sağ hegemonya girişimi sürecinde belirli siyasal partiler ve genel seçimler yoluyla; geniş kesimlerin siyasal tercihleri manipüle edilmiş ve belirli siyasal partiler aracılığıyla, tabi kesimler arasında, uygulanan

**Türkiye'de
1980'deki açık ve
1997'deki örtük
askeri
müdahaleler
öncesindeki
siyasal koşullar,
burjuvazinin
siyasal temsil
sorununun
ağırlaştığı son iki
örneği
oluşturmaktadır.**

neoliberal politikaların uygunluğuna yönelik politik destek organize edilmiştir. Bugünkü AKP deneyimi bu bağlamdaki son fakat en çarpıcı örneklerden birini oluşturmaktadır. Türkiye ekonomisinin ikinci dünya savaşından sonraki en ağır iktisadi çöküntüsü sonrasında özellikle kent ve kırlardaki emekçi, yoksul ve köylü kesimlerden aldığı siyasi destekle iktidara gelen AKP iç ve dış egemen kesimlerin iktisadi ve siyasi ajandasını neredeyse harfiyen izlemektedir. 1980 sonrası yeni sağ hegemonya girişimini sürecin de AKP gibi emekçi kesimlerin ve yoksulların politik desteğini organize ederek iktidara gelen ancak bu kesimlere karşı politikalar uygulayan başka örnekler bulmak hiç güç olmayacaktır. Bu süreçte belirli siyasal partiler aracılığıyla geniş kitlelerin politik desteği organize edilmiş, ancak bu destek organizasyonu, siyaset üzerinde gerçek kitle kontrolünün kesinlikle artmadığı biçimlerde yapılmıştır. Zaten bilindiği gibi seçim sistemi ve belli başlı siyasal partilerin örgütsel nitelikleri, halkın gerçek siyasal denetiminin ve demokrasinin gelişimine olanak verecek bir yapıda olmamıştır. Bu nedenle egemen kesimlerin kendi siyasi ajandasına yönelik kitle desteğini organize etmekte kullandığı siyasal partilerden hiç biri uzun ömürlü olamamıştır. 1980 ve 90'lar da bu görevleri başarıyla yapan ANAP, SHP ve DSP gibi siyasal partiler zaman içinde etkisizleşmiştir. Ancak yeni sağ hegemonya girişimi süreci tökezleyen atların yerine yenilerini üretmekte oldukça güçlü bir esnekliğe sahip olduğunu da göstermiştir.

Neoliberal hegemonya girişiminin tabi sınıfların sürece eklenmesini sağlamaya dönük çabalarının gözlemlendiği son toplumsal düzey, iktisadi düzeydir. Kuşkusuz gelişmiş ve az gelişmiş toplumsal formasyonlardaki hegemonya girişimlerinin niteliklerinin birbirlerinden farklılaşmasına yol açan tarihsel ve yapısal farklılıklar burada da karşımıza çıkmaktadır. Gelişmiş kapitalist toplumların egemen sınıfları ile az gelişmiş ülkelerin egemen kesimleri birinci ulusun genişletebilmesi ve ikinci ulustan bazı kesimlere iktisadi imkanlar sunulması hususlarında birbirlerinden farklı imkan ve yeteneklere sahiptirler. Gelişmiş ülkelerde sermaye, dünya ekonomisindeki egemen konumları, yüksek teknoloji rantlarına sahip olma gibi nedenlerden dolayı, konjonktüre göre, hegemonya stratejisini gerekleri ile uyumlu olarak yahut sınıflar arası mücadelenin niteliğine göre, kendi ekonomik-korporatif uğraklarını aşma hususunda farklı imkan ve yeteneklere sahiptir. Az gelişmiş ülkelerdeki hakim sınıflar ise hem kendileri gelişmiş ülkelerin hakim sınıflarının baskısı altında olmaları

hem de onların sahip olduğu olanaklara (emperyalist avantajlar ve teknoloji rantları gibi) sahip olmamaları gibi nedenlerle bağımlı sınıflardan gelecek iktisadi talepleri karşılamak hususunda kısıt altındadırlar. Bu nedenle az gelişmiş ülkelerde egemen kesimler, ikinci ulus içindeki bazı kesimleri gelişmiş ülkelerde kullanılan farklı stratejilerle hegemonya projesine eklemleyebilmek durumundadırlar. Bu çerçevede, Türkiye'de yeni sağ hegemonya girişimi, ikinci ulus içindeki bazı unsurların, birinci ulusa içerebilmesine yönelik ancak gelişmiş ülkelerde bu amaçlarla kullanılan yeniden bölüştürücü politikalardan farklı nitelikte ve egemen kesimlerin doğrudan çıkarlarına karşı olmayan stratejilere yönelmiştir.

Bu süreçte sınıf tabanlı iktisadi taleplere, sendikal örgütlenmelere ve ücret mücadelesine yönelik, olarak oldukça sert ve ödünsüz bir çizgi izlenirken emekçi kesimlere, bazıları işgücü piyasası dışına taşan, çeşitli imkanlar sunulmuştur.⁶⁰ Burada özellikle kentli ve kırdan göç eden yoksul kesimlere hızlı kentleşme ile ortaya çıkan kentsel rantlardan faydalanmaları ve gecekondu yapımı ile hazine arazilerini yağmalanması konularında sunulan imkanlar ile bu konuda yapılan araştırmalarda, boyutlarında özellikle 1980'den bugüne ciddi artışlar gözlenen kayıt dışı ekonomi ile sağlanan avantajları belirtmek gerekir. Hazine arazilerinin yağmalanması ve gecekondu olgusu bir yandan emeğin yeniden üretim maliyetlerinin düşürülmesi boyutu ile sürecin düşük reel ücret politikalarıyla uyum arz ederken, diğer yandan emekçi ve küçük üretici kesimlerin zenginleşme beklentilerinin karşılanmasına hizmet etmiştir. Bu süreçte kente göç eden yoksul kesimlerden bazıları mülk sahibi olurken (çeşitli dönemlerde çıkarılan imar afları ve tapu dağıtım stratejileri ile) sahip olduğu gecekondularda kira geliri elde eder hale gelmişlerdir. Diğer taraftan süreç içerisinde boyutları radikal bir şekilde yükselen kayıt dışı ekonomi olgusu; küçük üreticiler ve enformel sektörde faaliyette bulununlar ile formel sektörde istihdam edilmelerine rağmen ikinci iş yapanlara yönelik menfaatler sağlamıştır. Türkiye'de 1980 yılında yüzde 34,5 olan kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiye oranının 2004 yılında yüzde 107,3'e ulaşmıştır.⁶¹ Kuşkusuz bu süreç Türkiye'deki tüm kesimlere vergilendirilmeyen kazanç veya ek kazanç olanakları sunmuştur. Bugün Türkiye'de yasal olmadığı halde devlet memurları ve işçileri arasında bile ikinci işin yaygın olduğu bilinmektedir. Böylece emek gelirleriyle geçinenlerin buldukları ek iş imkanlarıyla sürece tutunmalarına imkan hazırlanırken, kendilerine formel sektörde iş olanağı bulamayan bazı

**1980 sonrası
yeni sağ
hegemonya
girişimini sürecin
de AKP gibi
emekçi
kesimlerin ve
yoksulların politik
desteğini
organize ederek
iktidara gelen
ancak bu
kesimlere karşı
politikalar
uygulayan başka
örnekler bulmak
hiç güç
olmayacaktır.**

kesimlerde marjinal sektörde gelir edecek küçük serbest girişimlere yönelmişlerdir.

Bu süreçte bir yandan da neoliberalizmin siyasal önderleri tarafından gündeme getirilen "benim memurum işini bilir" yaklaşımının da etkisiyle, gerçek ücretlerinde önemli gerilemeler gözlenen kamu çalışanları arasında rüşvet ve kamudaki pozisyonunu kullanarak çeşitli menfaatler sağlama eğilimi giderek artmıştır. Kısaca neoliberal yaklaşımın yukarıda söz edilen ideolojik yaklaşımları ve kültüründen önemli ölçüde etkilenen emekçi kesimler ve küçük üreticiler arasında bu süreçte "işlerini uydurma", "bugünü ve kendini kurtarma" çabaları yaygınlaşmıştır. Tüm bunlar toplumda usulsüzlük, yolsuzluk ve kural dışılık eğilimlerinin artmasına hizmet etmiş ve bu süreçte siyasi otoritelerde tabi kesimlerin bazı unsurlarına çıkar sağlayan ve hegemonya stratejisine eklemlenen bu yozlaşma eğilimlerine göz yummuşlardır.

Ancak, günümüzde özellikle egemen kesimlerin üzerinde ciddiyetle düşünmeleri gereken problem; küreselleşme ve piyasa ekonomisi dinamikleri ile AB'ye entegrasyon sürecinin gündeme getirdiği yeni eğilimlerin; Türkiye burjuvazisinin bugüne kadar kullandığı bazı içermeye araçlarını, bundan sonra kullanılamaz hale getirmesi ihtimalidir. Bilindiği gibi bugün Türkiye ekonomisinin kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ekonominin mevcut hacmi ile AB sürecinde ciddi ilerleme kat etmesi güçtür. En azından bu süreç kayıt dışı ekonominin hacminin azaltılması yönünde önemli baskı ve müeyyideleri gündeme getirecektir. Bunun yanında bugün, Türkiye'de kentleşme sürecinin içinde bulunduğu yeni evrede kent çevrelerindeki arazilerin artık eskiden olduğu gibi kentli yoksul yada kırsal kesimden göç edenlerin ikametüne yönelik olarak kullanılması gündem dışıdır. Ekonomi ve kentleşmenin içinde bulunduğu yeni eğilimler altında günümüzde söz konusu arazilerin daha ziyade yabancı sermaye yada güçlü yerli sermaye gruplarının rant arayışlarına yönelik olarak kullanılması söz konusudur. Bu koşullar altında Türkiye'de egemen kesimler ya artık kullanamayacakları yada yavaş yavaş devre dışı kalacak içermeye araçları yerine yeni eklemlenici strateji ve araçlar geliştirecekler yada gelecek, siyasal demokratikleşme görüntüsü altında bugünkünden daha otoriter bir devlet biçimin ortaya çıkışına tanıklık edecektir.

sonuç

Bu çalışma, yeni sağ hegemonya girişimi sürecini Gramsci'ci kavramlarla yorumlayan daha önceki çalışmalardan farklı olarak, Türkiye'deki kapsayıcı yada pasif devrim biçimindeki hegemonya girişimlerinin ikinci ulusu hegemonya stratejisine eklemlenme çabaları ve egemen kesimlerin tabi kesimler arasında "rıza"yı örgütlemek açısından ideolojik, siyasi ve iktisadi düzeylerdeki girişimleri ve bu girişimler sonucunda elde ettiği kazanımlar ile tabi kesimlerin sürece uyum için geliştirdikleri mekanizmalara yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda çalışma esas olarak Neo-Gramsci'ci ekseninde günümüzün önemli teorik meselelerinden sayılan "farklı toplumsal formasyonlardaki hegemonya biçimlerinin ve stratejilerinin özgül niteliklerinin açıklanması" sorununa odaklanmıştır. Bu çerçevede incelemede, Türkiye'de 1980 sonrası neo liberal hegemonya girişiminin tabi kesimleri "dışlayıcı" ve neticede devlet biçiminin "zor" yüzünün ön plana çıkışını vurgulayan yaklaşımlardan farklı olarak, hegemonya girişimlerinin hem dışlayıcı hem de kitle entegre edici süreçlerin diyalektik birliği olarak analize dahil edilmesinin, yakın dönem Türkiye deneyiminin özgül niteliklerinin kavranabilmesi açısından daha verimli bir çerçeve sağladığı fikri önerilmiştir. Neticede burada önerilen perspektif neo liberalizm altında Türkiye'de devlet biçiminin yaşadığı dönüşümlerin anlaşılması açısından yeni açılımlar sunmaktadır. Daha önce de vurgulandığı gibi, 1980'den günümüze yeni sağ hegemonya stratejisinin, ikinci ulusun hiç değilse bazı unsurlarını iktisadi düzeyde yoz ve çarpık bir biçimde de olsa sürece eklemlenmesi ve bu kesimlerin ideolojik ve politik olarak manipülasyonu ile rızalarının sağlanmasına yönelik girişimleri ve emekçi kesimlerin geliştirmiş oldukları çeşitli uyum mekanizmaları olmasaydı, Türkiye'de devlet bu süreçte gözlenenden çok daha otoriter bir biçime bürünmek durumunda kalırdı.

Bu incelemede bir yandan da, asıl kaygı bu olmamakla birlikte, hegemonya girişiminin özgül niteliklerinin kavranmasına yönelik burada önerilen yaklaşımın, Türkiye'de 1980'den sonraki neoliberal hegemonya girişiminin tahrip edici iktisadi ve sosyal etkilerine rağmen, neo liberalizme karşı politik alternatiflerin neden toplumsal taban bulamadığı sorununun çözümü açısından açılımlar sağlayabileceği gösterilmeye çalışılmıştır.

Egemen kesimlerin üzerinde ciddiyetle düşünmeleri gereken problem; küreselleşme ve piyasa ekonomisi dinamikleri ile AB'ye entegrasyon sürecinin gündeme getirdiği yeni eğilimlerin; Türkiye burjuvazisinin bugüne kadar kullandığı bazı içermeye araçlarını, bundan sonra kullanılamaz hale getirmesi ihtimalidir.

kaynakça:

- Bobbio, N., Texier, J., Gramsci ve Sivil Toplum, A. İpek, K., Somer, Savaş Yay., Ankara, 1982.
- Boratav, K., Tanör, B., Akşin, S., Türkiye Tarihi 5 Bugünkü Türkiye 1980-1995, Cem Yay., İstanbul, 1995.
- Boratav, K., İstanbul ve Anadolu'dan Sınıf Profilleri, İmge kitapevi, 2. Baskı, Ankara, 2004.
- Demiröz, D., Öncü, A., "Türkiye'de Piyasa Toplumu'nun Oluşumunda Hegemonyanın Rolü: Bir Gerçeklik Projesi Olarak Beyaz Türkçük" Şerif Mardin'e Armağan, İletişim yay., İstanbul, 2005, s. 171- 199.
- Geras, N., "Althusser'in Marxizm anlayışı: Bir değerlendirme" Çev: Saybaşıllı, K., Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar, Birey ve toplum yay., Ankara, 1985, s. 303- 347.
- Gramsci, A., Hapishane Defterleri Çev: A., Cemgil, Belge yay., 3. Baskı, İstanbul, 1997.
- Jessop, B., The Capitalist State Marxist Theories and Methods, Martin Robertson, Oxford, 1982.
- Jessop, B., State Theory Putting The Capitalist State in its Place, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Jessop, B., The Future of The Capitalist State, Polity Pres, Cambridge, 2002.
- Kaya, R., A., "Adım Koyalım: Tutmayan Hegemonya", Liberalizm, Devlet, Hegemonya, Der: E., F., Keyman, Everest Yay., İstanbul, 2002, s. 1-8.
- Keyman, E., F., Küreselleşme, Devlet, Kimlik, Farklılık: Uluslararası İlişkiler Kuramını Yeniden Düşünmek, Alfa Basım Yayımları Ltd. İst., 2000.

dipnotlar:

- 1 Bkz. Tunay 2002, Kaya 2002, Öngen 2004, Öncü 2003, Yalman 2004 ve 2002, Özkazanc 1998
- 2 Bkz. Keyman 2000
- 3 Bkz. Tunay 2002
- 4 Bkz. Demiröz ve Öncü 2005
- 5 Bkz. Morton 2003vv
- 6 Yılmaz, 2002: 31
- 7 Jessop 1982: 147-148
- 8 Demiröz D., Öncü A., 2005:185
- 9 Gramsci, 1997:249
- 10 Yılmaz, 2002:32
- 11 Yılmaz, 2002:31
- 12 Jessop 1982: 148
- 13 Tunay, 2002: 181
- 14 Demiröz D., Öncü A., 2005:186
- 15 Bkz. Demiröz D., Öncü A., 2005:186 ve Yalman 2004:68
- 16 Morton 2003:634
- 17 Morton 2003:634
- 18 Tunay 2002: 180
- 19 Morton 2003:635
- 20 Tunay 2002: 180
- 21 Morton 2003:635
- 22 Jessop 1982:151
- 23 Jessop 1982:149-150
- 24 Morton 2003:636
- 25 Bkz. Kaya, 2002
- 26 Bkz. Tunay, 2002
- 27 Bkz. Kaya, 2002: 3-8
- 28 Tunay, M. (2003), "The Turkish New Right's Attempt at Hegemony" Eralp, A., Tunay, M., Yeşilada, B., (ed.) The Political and Socioeconomic Transformation of Turkey, London, Praeger
- 29 Tunay 2002 Çev: N. Güveloğlu, D. Dinler
- 30 Bkz. Tunay, 2002:185
- 31 Gramsci'ye göre egemen sınıf ile onun politik temsilci arasındaki bağın çözülmesi bir hegemonya krizinin en belirgin özelliğidir. Tunay'a göre 70'lerin sonunda sağ kanattaki siyasi parti, iktisadi ve siyasi istikrarı sağlama başarsız olduğu için kriz konjonktürü ortaya çıkmıştır. Bkz. Tunay 2002: 186-187 ve Kaya 2002:5-6
- 32 Tunay'a göre 70'lerin sonundaki hegemonya krizini çözmek için başvurulan darbe girişimi devrimci sol güçleri dengelemek için islami hareketlere destek vermiştir. Ayrıca 1983 seçimleri sonrasında hükümete gelen T. Özal islami tonları belirgin milliyetçi muhafazakar bir ideoloji rehberliğinde burjuvazinin egemenlik krizini çözmeye yönelik kapsayıcı bir hegemonya yaratma çabasında olmuştur. Bkz. Tunay, 2002:189
- 33 Gramsci'ci düşünce çizgisinde Jessop tarafından kullanılan hegemonya projesi kavramı için bkz. Jessop 1990: 161-162 ve 2002: 39-42. Tunay'a göre 1980 sonrası Türk Yeni sağ "küreselleşme" ve "serbest piyasa" ideolojileri ve AB'ye entegrasyon sürecini hegemonya projeleri olarak kullanmıştır. Bkz. Tunay, 2002 : 182
- 34 Tunay, 2002:193
- 35 Kaya, 2002: 8
- 36 Öngen, 2004:77-79 ve 99-100
- 37 Öngen, 2004: 82-87
- 38 Öngen, 2004:90-96
- 39 Öngen, 2004: 78, 101
- 40 Öngen, 2004:99-103
- 41 Yalman, 2004:68-70

- Morton, A. D., "Structural Change and Neoliberalism in Mexico: 'Passive Revolution' in The Global Political Economy" Third World Quarterly, Vol:24, No:4, Cartax Publishing, 2003, pp. 631- 653.
- Öncü, A., "Dictatorship Plus Hegemony: A Gramscian Analysis of The Turkish State", Science and Society, Vol. 67, No: 3, Fall 2003, ss.303-328.
- Öngen, T., "Türkiye'de Siyasal Kriz ve Krize Müdahale Stratejileri: 'Düşük Yoğunluklu Çatışma'dan 'Düşük Yoğunluklu Ulaşma' Rejimine", Sürekli Kriz Politikaları, Der: N., Balkan ve S. Savran, Metis yay., İstanbul, 2004, s. 76-104.
- Özkazanc, A., "Türkiye'de Siyasal İktidar Tarzının Dönüşümü" Murekkep (10-11) Ankara, 1998, s. 14-47.
- Tunay, M., "Türk Yeni Sağının Hegemonya Girişimi", Praksis (5), Ürün basın yayın ltd., Ankara, 2002, s.177-197.
- Yalman, G., "Türkiye'de Devlet ve Burjuvazi: Alternatif bir Okuma Denemesi" Sürekli Kriz Politikaları, Der: N., Balkan ve S. Savran, Metis yay., İstanbul, 2004, s. 44-75.
- Yalman, G., "Tarihsel bir Perspektiften Türkiye'de Devlet ve Burjuvazi: Rölalist bir Paradigma mı Hegemonya Stratejisi mi ?" Praksis (5), Ürün basın yayın ltd., Ankara, 2002, s. 7-23.
- Yalman, G., "Kapitalizm ve Devlet. Kuram ve Hegemonya", İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar Prof. Dr. Kemal Saybaşıllı'ya Armağan, Yay. Haz: B. Ülman- I. Akça, Bağlam Yay. İstanbul, 2004, s.35-48.
- Yılmaz, A., Kapitalist Devleti Anlamak, Aykırı Yay., İst., 2002.
- Yılmaz, G., A., Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları, İSMMMO yay., İst., 2006

- 42 Yalman, 2004:56-58
- 43 Yalman, 2004:64
- 44 Yalman, 2004:64-65
- 45 Yalman, 2004:65,69
- 46 Yalman, 2004:70
- 47 Öncü, 2003: 323-325
- 48 Refah partisi Ortadoğu ve İslam ülkeleri ile ilişkileri olan ilişkilerden daha fazla önem vermesi ve faiz konusundaki yaklaşımı ile de rantier tipi birikim biçimini onaylamaması gibi krizli sonlarda kullandığı radikal söylem ile Türkiye'deki egemen kesimlerin siyasi temsil sorununu iyice ağırlaştırmıştır.
- 49 Bu süreçte egemen sınıfların temsil organları çeşitli hükümetler dönemlerinde hükümetlere ve izledikleri politikalara desteklerini açıkça ifade etmişlerdir. Bunun yakın dönemdeki iki örneği TUSİAD ve 'Bun hem DSP - ANAP koalisyonlarına hem de AKP Hükümetine açıkça destek olmasındır.
- 50 Bkz. Morton, 2003
- 51 Morton 2003: 632
- 52 Bkz. Bobbio, N., ve Texier, J., 1982:90
- 53 Görelli özerk üç düzeyin birliği olarak tanımladığı Althusser'ci toplum görüşü için bkz. Geras, N. 1985
- 54 Yalman, 2004: 68
- 55 Bkz. Öngen, 2004:89
- 56 Bu ideolojik çabalar, egemen kesimler arasındaki ideolojik, iktisadi ve siyasi görüş ayrılıkları ve farklı tavır alışları tamamen ortadan kaldırmada hiç değilse ulaşımın geliştirilmesine katkı sağlamıştır. Örneğin günümüzde dillri islami eğilimleri olan muhafazakar demokrat bir parti olarak nitelenen AKPNin iktidarının ilk üç yılında, TUSİAD ve TOBB'da örgütlenen büyük ve orta ölçekli sermaye çevreleri iktidarda birlikte strateji geliştirirken, yakın dönemde ortaya çıkmış olan MÜSİAD gibi sermaye çevreleri de IMF politikalarını uygulamakta sakınca görmeyen aynı siyasi partinin politikalarına karşı tavır almamaktadır.
- 57 1990'ların başında İstanbul ve Anadolu'da gerçekleştirdiği kapsamlı saha araştırmasında, toplumsal sınıfları, yeni sağ ekonomi politikalarının uygulandığı süreçte; iktisadi, siyasi ve ideolojik tavır alışları ve uyum süreçlerini araştıran Boratav'ın halk sınıflarının gelecekteki ideolojik yönelişi ile ilgili öngörüsü kanımca gerçekleşmiştir. Boratav, 2. baskısı 2004 yılında yapılan 1994 yılında yayımlanan çalışmasında; anket sonuçlarından elde etmiş olduğu halk sınıflarının ideolojik eğilimlerinden hareketle, "bu şartlar altında Türkiye'de 'yükselen değerlerin' (burjuva ideolojisi) yerleşmesi için daha elverişli bir ortam oluşacağını" öngörmektedir. Bkz. Boratav, 2004:154,155. Kuşkusuz yukarıdaki halk sınıflarının ideolojik eğilimleri ile ilgili gözlemlere dayalı yapılan teorik değerlendirmelerin daha sağlıklı bilimsel bulgular olarak ileri sürülebilmesi için bugün Boratav'ın 1990'lı yıllarda yaptığı gibi kapsamlı toplumsal sınıf araştırmalarına ihtiyaç vardır.
- 58 Bkz. <http://www.sp.org.tr/>
- 59 Günümüzün önemli siyasi aktörlerinden biri haline gelen Diyarbakır belediye Başkanı Osman Baydemir'in AB Parlemtosuna 2005 eylül ayında sunduğu rapor, Kürt siyasal mücadelesinin bazı cereyanlarının AB sürecine bakışının ve beklentilerinin iyi bir örneğini oluşturmaktadır. Bkz. http://www.cnnturk.com/arama/haber_detay.asp?PID=00318&haberID=124991
- 60 Bkz. Boratav, 1995: 165
- 61 Bkz. Yılmaz, G., A., 2006:145-146

sosyal güvenlik ve tarihi üzerine "aykırı" notlar

Son çeyrek yüzyıl sosyal güvenlik ve kurumları ile ilgili tartışmaların yoğun yaşandığı bir dönem özelliği taşımaktadır. Egemen söylem sosyal güvenlik kurumlarının açıkları üzerinden sürdürülürken, temel kaygı arka plana atılmaktadır. Sosyal güvenlik tarihine yapılacak bir yolculuk gerçeği göstermek açısından oldukça yararlı ve anlamlı olacaktır. Bu nedenle, bu yazıda karartılmış bir resme ışık tutularak, köretilmeye çalışılan zihinlere yeni soru sorma fırsatı yaratılmaya çalışılacaktır.

Sosyal güvenlik ve tarihi, nedense, daha çok sosyal güvenlik hukuku açısından ele alınmıştır. Bu yaklaşımın dışındaki az sayıdaki çalışma, son yıllardaki birkaç "amatör" denemeyi içeren "makale" dışında, baskın olarak sermaye cephesinin diline sahiptir. Bu nedenle, sosyal güvenlik tarihi, bir Afrika atasözünden esinleneceksek, daha çok "avcılar"ın tarihi olmuştur. Ne yazık ki, sosyal güvenlik açısından "aslanlar" kendi tarihlerini yazamamışlardır. Benim de içinde bulunduğum "amatör" denemecilere olduğu kadar, alanın akademisyenlerine de bir parça "aslanların" tarihini de göstermeye çalışan bu "deneme" bir "başlangıç" olarak kabul edilmelidir. Bir "başlangıç" olarak, bilimsel düşünceyi zenginleştirmek için bu yazı bir parça bilimin gerektirdiği ölçüde "uçlarda" dolaşmayı amaçlamaktadır. Bir başka ifade ile bu yazı "sermaye"nin dilini ve anlatımını dengelemek için "emek" ağırlıklı bir bakış içerecektir; bu nedenle "bağımsız" ama "taraf" bir yazıdır. Böyle olduğu için sosyal güvenlik tarihine bakarken avcılara göre değil, avlanan aslanlara göre bakar, aslanların tarihini de anlatmak ister. Zaten bilim ve bilimsel bakış da olgulara tüm boyutu ile bakma ilkesi çerçevesinde bunu gerektirir.

İnsanoğlu, tarih boyunca yaşamını sürdürmek için çeşitli risklere karşı önlem almıştır. Bu önlem her üretim biçimine bağlı olarak oluşan toplumsal formasyona göre "oluşmuş"tur. Kapitalist üretim ve bunun oluşturduğu ilişkiler, her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik ile ilgili alanda da farklı yaklaşımları, kurumları, ilişkileri gündeme getirmiştir. Öyle olduğu için kendisinden önceki üretim ve tüketim ilişkilerine bağlı olarak oluşan "sosyal güvenlik" kurumlarını hızla etkisiz ve geçersiz kılmıştır. Kuşkusuz, bu çok da kolay olmamıştır. Uzun, zahmetli ve meşakethar bir mücadeleyi de gerektirmiştir. Sanayileşme ve kapitalist üretim tarzının egemenliğini kurması ile birlikte, bir önceki toplumun risklere karşı oluşturduğu "sosyal güvenlik" önlemleri yetersiz kalmış, sınırlarına vardığı için arkaik kalmaya

mahkum olmuştur. Bu nedenle, artık ne çok çocuk sahibi olmak, ne dinsel kurumların "acıma" duygulu yardımları, ne loncaların içe kapanık korunma gelenekleri yeterli olmuştur. Yeni toplumun ihtiyacı, bütün bunların ötesinde idi. Çünkü, kapitalist üretim tarzı ve dayattığı yaşam biçimi, çalışma koşulları çok daha fazlasını gerektiriyordu. Hızla "esir köylülükten" "özgür işçiliğe" koşanlar, kentlerde kapitalist hayat tarzının ve çalışma koşullarının dayattığı yeni hayat ile yüz yüze kalırken, hayatta kalmanın da ne kadar zor olduğunu öğrenmeye başladılar. Denilebilir ki, kapitalist üretim tarzının dayattığı bu yaşam biçimine karşı işçilerin kendilerini korumak için girdikleri arayış, işçi hareketinin ikinci ve çok önemli bir korunma isteğinden başka bir şey değildir.

"Aslanların" kendi tarih anlatıcılığı açısından bakıldığında, işçi sınıfının kapitalizme, kapitalist sistemin gerektirdiği hayat tarzına karşı, korunmak için, sınıf "dürtüsü" ile hareket ederek çözüm ararken "sosyal güvenlik" keşfettiğini söylemek mümkündür. Ancak, bu ikinci arayış, bir öncekinden farklı olarak, bu kez kapitalist yaşam tarzını bir kabule ve bu kabul sonucunda kendisini koruma amacına dayanır. Kapitalist hayat tarzına karşı emekçilerin ilk köklü itirazı yaygın olarak makine kınclılığı olarak bilinen, ancak ve yine "aslanların" tarih anlatıcılığı açısından, kapitalist yaşam tarzına bir büyük başkaldırı olan Luddist harekettir. Luddistler nezdinde makine kınclılığı olarak sermayenin dili ile aktarılan tarih aslında, emekçilerin kapitalist hayat tarzına ve yeni çalışma ilişkilerine büyük ve radikal bir başkaldırdan başka bir şey değildir. Suçun kapsamının genişletildiği, cezaların ağırlaştırıldığı kapitalist toplumun oluşturulma sürecinde buna karşı çıkan Luddistlerin kaderinde ağır bir yenilgi vardı. Yenildiler! Bu büyük isyancı kan ve ateşle bastırılan kapitalistler emekçileri ağır çalışma koşullarına zorla ikna etmiş oldular. İşçi sınıfı için sorun şimdi yeni topluma ve onun hayat tarzına uyum sağlamaktı. Ağır çalışma koşulları, uzun süreli çalışmalar iş kazalarını, meslek hastalıklarını "tetiklerken", her işsiz kalış işçileri ve ailelerini bir hayatta kalıp kalmama sorunu ile de karşı karşıya bıraktı. Buna bir de "yaşlanınca" ne olunacağı sorunu eklendi. Eski kurumlar, eski "çözümler" işlevsiz ve yetersizdi.

Dönemin liberal iktisatçıları olan A. Smith, D. Ricardo ve T. Malthus yeni hayatın sorunu olan yoksulluğu ücretleri baskılayan nüfus artışında görüyor, bu nedenle sosyal riskleri önlemeye/azaltmaya yönelik koruyucu önlemlere şiddetle karşı çıkıyorlardı. Kuşkusuz bu tutum

**Yüksel
Akkaya***

**Ağır çalışma
koşulları, uzun
süreli çalışmalar
iş kazalarını,
meslek
hastalıklarını
"tetiklerken", her
işsiz kalış işçileri
ve ailelerini bir
hayatta kalıp
kalmama sorunu
ile de karşı karşıya
bıraktı.**

* Prof. Dr.,
Gazi Üniversitesi

emek gücünü bir metaya dönüştürürken, yoksulluğun/sefilliğin de cehenneme giden kapılarını açıyordu. Başlangıçta, işten kaçarak, meyhanelere sığınarak, zaman zaman yöneticilere sert müdahalelerde bulunarak, tekil ve ilkel bir şekilde karşı koyan işçi sınıfı, zamanla bunu aşarak, sınıf bilincini ören, kendisine güven sağlayacak, geleceğini garantiye alacak arayışlara yönelmekte gecikmedi. Yardım sandıkları kurdu: Kazalara, hastalıklara, işsizliğe, yaşlılığa karşı. Yeni üretim tarzı, kaçınılmaz olarak oluşturduğu yeni üretim ilişkilerinin bir gereği olarak yeni kurumları da ihtiyaç duyuldukça oluşturmaya başladı, bu kez işçiler tarafından. Önce meslek sahipleri, yani nitelikli işçiler kapitalist üretim tarzının dayattığı yeni hayat tarzına karşı korunmak için yardım sandıkları kurdular. Ardından niteliksiz işçiler... Sağda solda kurulan bu tek tük yardım sandıkları başlangıçta kapitalistleri rahatsız etmedi. Ancak yardım sandıklarının artan sayısı hem işçilere güven veriyor, hem de bir sınıf bilinci oluşturmaya başlıyordu. İşçi sınıfı, İngilizlerin o "sefil", Dickens'in 1845'te "Oliver Twist" ve aynı yıl Disraeli'nin "Sybil" eserlerinde resmettiği/anlattığı "yoksul yasalarını" aşmıştı. Teslim olmak yerine, sınıf dayanışması içinde, yeniden örgütlenerek, ilkin kapitalist hayata karşı tutunmaya sonra da karşı çıkmaya başlayacaktı bu yardım sandıkları aracılığı ile. Zira, ilk köklü, güçlü, sert grevlerin yaygınlaşması da bu yardım sandıklarından sonra başlayacaktı. Böyle olduğu için, yardım sandıkları sadece dayanışma, anı ve geleceği kurtarma kurumları olmayıp, etkili grevler aracılığı ile karşı saldırıya geçmenin de kurumları oldu. Ludistlerden sonra işçi sınıfı ilk kez bu yardım sandıkları aracılığı ile daha güçlü olarak ayağa kalkıyor ve kapitalist hayatın ağır yükünü hafifletmeye çalışıyordu. Ludist hareket ile yardım sandıklarının beslediği işçi hareketi arasındaki fark kapitalist hayat tarzına karşı koyuş yerine, yükünü hafifletmekten ibaretti. Ortak nokta ise kapitalistlere karşı güvenle karşı koymaktı. Bu durumda, kendisine meydan okuyan Ludistleri tarihten silen kapitalistlerin bu yeni meydan okuyuşa karşı sessiz kalması beklenemezdi. Üstelik bu kez sosyalist düşünceler toplumu ve işçi sınıfını sarsmaya başlamıştı. Yani işçi sınıfı adına yeni bir toplum tahayyül ediliyordu. Ütopik sosyalistlerin açtığı yol, bilimsel sosyalistlerce daha sağlam taşlarla döşenip, pekiştiriliyordu.

1793'te Fransa'da, devlet tarafından İnsan Hakları Deklarasyonu ile ürkek, çekingen üstü örtük ilk adımları atılan sosyal güvenliğe yönelik önlemler, işçi sınıfının yardım sandıkları aracılığı ile ulaştığı noktada sosyalist hareket ile buluşması yaklaşık yüz yıl sonra, 1880'de Almanya'da daha cesur bir karşılığı bulacaktı. 1760 yılında Fransa'da marangozların kurduğu ilk yardım sandığı hem

toplumsal hem de sınıf bilincinin ilk adımı olarak kabul edilmelidir.¹ 1830 Devriminin eşliğinde Fransa'da yardım sandıkları hızla çoğalmaya başladı (Öyle ki, 1883 yılında Fransa'da 113.000 kömür işçisinin 109.000'i Madencilik Yardım Kasasına üye idi). Kuşkusuz diğer ülkelerde de. Başlangıçta pasif bir karaktere sahip olduğu için Devletler tarafından pek önemsenmeyen bu kurumlar, zamanla sınıf bilincini oluşturma ve geliştirme açısından çok önemli rollere sahip olmaya başlayınca, grev eylemlerinin, direnişlerin gönüllü desteklenmesinde önemli roller oynamaya başlayınca bir müdahale ile de karşı karşıya kaldılar. Özellikle III. Napolyon döneminde yardım sandıklarının kontrol altına alınmasına yönelik büyük çabalar gösterildi. Presendikal örgütlenme biçimine dönüşmeye başlayan bu yardım sandıkları işçi sınıfı için bir çiraklık dönemi olarak da kabul edilebilir.² Sadece çiraklık değil, onu aşan dayanışmayı besleyen kurumlar olarak da. Kısacası, sosyal güvenlik kurumlarının kapitalist toplumdaki ilk çıkışı, zamanla basit yardımlaşmayı aşıp, bir sendikal örgütlenmenin ilk formlarına dönüşmeye başlamış, sınıf bilincini, dayanışmasını örmüş ikinci aşama için önemli birikim oluşturmıştır. Böyle olduğu için de ilk sosyal güvenlik kurumları kapitalistler için tehlikeli bir mecraya sürüklendiği için kontrol altına alınması gereken "şeyler" olmuştur. Bunun için, çok beklenmeyecekti. 1830 ve 1848 devrimleri ile oldukça ürkümş olan kapitalistler, bu "naif" kurumların yöneldiği "tehlikeli" süreci durdurma ihtiyacı duymak zorundaydılar. Başlangıçta paternalist bir yaklaşım ile bu kurumlaşma sürecine müdahale eden kapitalistler, ki bu ideolojik bir müdahaleden başka bir şey değildi, daha sonra Bismarck'ın temsil ettiği bir düşüncede bunu daha kurumsal yaptılar.

Alman birliğini sağlayan ve 1871'de Fransa'ya karşı zafer kazanan Bismarck için kalan tehlike içerdeki işçi hareketi ve sosyalistler idi. Gelişen sendikal hareket, yeni sosyal demokrat partiye Reichstag'a 12 milletvekili sokacak bir güce ulaşmıştı. Bu durum, sosyalistlerin sırtında yükselen bir milliyetçi olan ve "beyaz devrimci" olarak adlandırılan Bismarck'ı işçi sınıfı ile "ilişkilendirerek" "sozial Stat" (Sosyal devlet) kurmayı düşünmeye yönlendirir.³ Ancak, Bismarck işçi sınıfı ile giriştiği büyük "pazarlıkta" adeta "ölümü gösterip sıtmaya" razı eder emekçileri. 1860'lı ve 1870'li yıllar boyunca greve giden işçilerin talepleri arasında ücretlerin yükseltilmesi, çalışma sürelerinin kısıtlanması da vardır. Bismarck bu talepleri sert bir şekilde ret ederken, kazanılmış bir hak olan ve işçi sınıfının öz kurumlaşması olan sosyal güvenliğe yönelik yardım sandıklarını yasal bir temelde kurumsallaştırmayı tercih etti. Bu, kamçının yanında işçi sınıfına biraz da güler yüz göstermekten başka bir şey değildi.⁴ Ancak bu uygulama ile sosyal

Önce meslek sahipleri, yani nitelikli işçiler kapitalist üretim tarzının dayattığı yeni hayat tarzına karşı korunmak için yardım sandıkları kurdular.



TEK EL'DEN HİZMET

- Uluslararası Taşımacılık
- Dağıtım ve Toplama Hizmetleri
- Antrepo ve Depoculuk Hizmetleri
- Gümrükleme Hizmetleri
- Sigorta Hizmetleri



www.rantrans.com.tr



YAŞAR
FACTORING

YAŞAR
FACTORING

YAŞAR FACTORING
444 77 77

YAŞAR FACTORING
444 77 77

Faturalı
Çeklerinizin
Vadesi

30

dakika

YAŞAR FACTORING

444 77 77

Yeni Genel Müdürlük Binası

E-5 üzeri / Merter

General Ali Rıza Gürcan Cad. Merter İş Merkezi

1.Bağımsız Bölüm Merter / İSTANBUL

Dudullu

E6 Sapağı, Bostancı Dudullu Yolu İmes E Kapısı Karşısı No:90 Dudullu - Ümraniye / İSTANBUL

İkitelli

Organize Sanayi Bölgesi, Turgut Özal Cad. No:107 İkitelli / İSTANBUL

İzmir

Şair Eşret Bulvarı Montrö İş Merkezi No:35/1 K:7 D:804 Montrö / İZMİR

Bursa

Haşim İşcan Cad. Narlı Sok. Aydı Plaza No:3 K:4 D:60/61 Osmangazi / BURSA

www.yasarfactoring.com.tr - info@yasarfactoring.com

politika kavramı ilk kez Alman dilinde Sozialpolitik olarak artık yerini alacaktır! Böylece Lassalle'ın sosyal demokrasiciliğini önemli ölçüde etkisiz kılp, işçi hareketini "yumuşatırken", işçi sınıfını da sistem içine çekmeyi umuyordu Bismarck. Zaman, onun ne kadar doğru davrandığını gösterecekti. Kuşkusuz Lassalcılığın da öngörüsüzlüğü...

Bismarck'ın sosyal sigortalara dayalı sosyal güvenlik yaklaşımı İngiltere'de kapitalist sistem adına bir "ileri" adım atarak Beveridge sistemine ulaştı. Yoksulluğun, işsizliğin, isyanın kol gezdiği İngiltere bu kez işçi sınıfına ve topluma daha kapsamlı bir işbirliği teklif ediyordu. Kapitalist sistemi tahkim etmek adına sosyal güvenliğin sigorta sistemi ile değil genel bütçeden, vergiler ile finansmanı. II. Dünya Savaşı'ndan faşizme karşı zafer ile çıkmış olan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği, kapitalist sistemi işçi sınıfına daha büyük bir ödün vermeye itiyordu.

İşçi sınıfının kapitalist hayat tarzına karşı ilkin korunmak için oluşturmaya başladığı yardım sandıkları şeklindeki sosyal güvenlik kurumları zamanla işçi sınıfının bilinç edindiği, sendikal örgütlenmeye dönüştüğü kurumlar olmaya başlayınca kapitalistler tarafında kontrol altına alınmak için iki köklü müdahale ile karşılaştılar: ilki 1880'lerdeki Bismarck modeli, ikincisi 1940'lardaki Beveridge modeli oldu. "Sandıklar"da biriken devasa fonların burjuvazi için "çekiciliği" ise aynı bir yazı konusu oluşturacak kadar önemlidir. Bitirirken sandıklarda biriken fonların ne işe yaradığını açıklamayı "tasarruf sandıkları" üzerine bir değerlendirme yapmış olan Marx'a bırakmak yararlı olacaktır: "Tasarruf sandığı, öyle bir altın zinciridir ki, hükümet, onunla, işçilerin büyük bir bölümünü elinde tutar. İşçiler bu yolla yalnızca koşulların sürdürülmesinde yarar bulmazlar. Yalnızca, işçi sınıfının tasarruf sandıklarına katılan bölümü ile bu sandıklara katılmayan bölümü arasında bir bölünme meydana gelmekle kalmaz. İşçiler böylece, kendilerini ezen var olan toplumsal düzenin korunmasına yarayacak silahları, kendi düşmanlarının eline teslim etmiş olur. Para, ulusal

bankaya geri akar, banka parayı yeniden kapitalistlere ödünç verir ve her ikisi kan paylaşırlar, ve böylece, halkın kendilerine düşük faizle verdiği -ve ancak bu merkezileşme sayesinde güçlü bir sanayi kaldırıcı olabilen- paranın yardımıyla sermayelerini ve halk üzerindeki doğrudan egemenliklerini artırırlar".⁵ Marx'ın "tasarruf sandıkları" için söyledikleri, büyük fonlar oluşturan sosyal güvenliğin ilk kurumları olan ve işçilerce yöne-tilen yardım sandıkları için de geçerlidir. Burada biriken paralar, sermaye için "işletilmesi" gereken kaynaklar olur görülmüş, bu nedenle bu kaynakların "yönetimi" işçilerden alınarak bankalara devredilmiştir. Fransa'da ilk tasarruf sandığı Paris'te 1818 yılında kurulmuş, izleyen yıllarda sayısı hızla artmıştır. Ancak, tasarruf sandıklarına karşı yardım sandıklarının işçilerce kabulü ve yaygınlaşması daha hızlı olmuştur. 1820'lerde 132 yardım sandığı kurulmuştur. Öyle olduğu için de iktidar tarafından sıcak karşılanmamıştır. Restorasyon döneminde bu tür yardım sandıklarının faaliyetine ancak polis komiseri ya da belediye başkanının başkanlığı altında devam edebiliyorlardı. 1850'li yıllarda, verilen mücadeleler sonucunda, işçiler daha özgürce bu tür yardım sandıkları kurma hakkına kavuştular. 18 Haziran 1850 tarihli bir yasa ile de "Emekliler Kasası" kurulması kabul edildi. Ancak, bu kasa, işçilerin öz kurumu olmaktan çok, finans kaynağı olan tasarruf sandığına benziyordu.⁶ Sadece Fransa deneyimi bize işçilerin sosyal güvenlik amacı ile oluşturdukları kurumlara burjuvazinin nasıl yaklaştığını göstermek için yeterlidir.

Sosyal güvenlik ve tarihi üzerine yapılan bu kısa değerlendirme, işçi hareketinin zayıfladığı, sendikal örgütlenmesinin adeta çöktüğü günümüzde her iki sosyal güvenlik modelinin tahrip edilmeye çalışılmasının tesadüf olmayıp, sermaye cephesinin davranışlarına ve kapitalist sistemin kurallarına uygun olduğunu göstermektedir. Zira, sosyal güvenlik sorunu arz ettiği "tehlikeler" açısından işçilerin sorunu olmaktan çok kapitalistlerin sorunudur.

Sosyal güvenlik sorunu arz ettiği "tehlikeler" açısından işçilerin sorunu olmaktan çok kapitalistlerin sorunudur.

kaynakça:

- A. Förster, Paylaşım Savaşı Öncesi Almanya'da Sınıf Mücadelesi, (Çev. E. Ateş), Ana Yayınları, İstanbul, 1977.
B. M. D'Intignano, La Protection Sociale, Le Livre de Poche, 1997.
K. Marx, Ücretli Emek ve Sermaye, Ücret, Fiyat ve Kar, (Çev. S. Belli), Sol

Yayınları, Ankara, 1992.

- R. Castel, Les Metamorphoses de la Question Sociale, Gallimard, Paris, 1995.
Yves Saint-Jours (Ed.), Traite de Securite Sociale, Tome V, LGDJ, 1990.

dipnotlar:

¹ Fransa'da yardım sandıklarının tarihi için bakınız: Yves Saint-Jours (Ed.), Traite de Securite Sociale, Tome V, LGDJ, 1990.

² "Sosyal sigorta için verilen bu mücadele, Almanya'daki proleter sınıf hareketi ve proletaryanın örgütlenme gayretlerinde olduğu gibi, eskiydi. Artık 1848'den önce işçiler, sendikal karakter taşıyan kendi yardım ve mali işlerini yaratmışlardı. Sendikalar, yardımlaşma sandıklarının taşıyıcılarına haline geldi". A. Förster, Paylaşım Savaşı Öncesi Almanya'da Sınıf Mücadelesi, (Çev. E. Ateş), Ana Yayınları, İstanbul, 1977, s. 85.

³ Bakınız: B. M. D'Intignano, La Protection Sociale, Le Livre de Poche, 1997.

⁴ A. Förster, Paylaşım Savaşı Öncesi Almanya'da Sınıf Mücadelesi, (Çev. E. Ateş), Ana Yayınları, İstanbul, 1977, s. 86.

⁵ K. Marx, Ücretli Emek ve Sermaye, Ücret, Fiyat ve Kar, (Çev. S. Belli), Sol Yayınları, Ankara, 1992, s. 61-62.

⁶ R. Castel, Les Metamorphoses de la Question Sociale, Gallimard, Paris, 1995, s. 402-407.

sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması: ab ve latin amerika ülkelerinde emeklilik reformları

1950'lerden 1970'lerin başına kadar savaş sonrası hızlı büyümenin niteliksel olarak birikimin farklı bir aşaması olduğu görüşü yaygındı. Bu dönem Keynesyen refah devleti, tekelci devlet kapitalizmi, fordist rejim ve birikimin sosyal yapısı gibi değişik şekillerde adlandırılmakta ve kitle üretim teknolojisi, artan derecede tekelcilik ve uzlaşmacı endüstri ilişkileri sistemi ve birikimin istikrarının ulus devlet yoluyla sağlanması gibi özelliklerle tanımlanmaktaydı. 1970'lerin başından itibaren ortaya çıkan kriz ise savaş sonrası kapitalist aşamanın bir krizi olarak görülmekteydi. Krizle başlayan bu dönemin, genel çerçevesi çok net olmamakla birlikte, yeni üretim teknikleri, küresel ölçekte artan rekabet, esnek endüstri ilişkileri ve birikimin düzenlenmesinde ulus devletin rolünün önemli ölçüde azalması gibi özelliklerle tanımlanan yeni bir aşamaya geçiş dönemi olduğu belirtilmektedir. Ancak bu sermaye birikiminin içsel kriz eğiliminin tekrar ortaya çıkmasından ibarettir ve savaş sonrası hızlı büyümenin istikrarının önemli ölçüde abartıldığını ortaya koymuştur (Clarke, 2001). Artan rekabet, üretimin farklı aşamalarının ucuz emek kullanımı mümkün kılan farklı bölgelere/ülkelere kolaylıkla kaydırılması ve eski Doğu Bloku'nun çözülüşü sonucu eski "uzlaşmacı endüstri ilişkilerine" gereksinim ortadan kalkmıştır ve "refah devleti kazanımlarının" ortadan kaldırılması amacıyla sosyal güvenlik sistemlerinde özelleştirme, ticarileştirme gibi uygulamalar gündeme gelmeye başlamıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülemez olduğu ve reform yapılması gerektiği gibi öneriler (DB ve IMF) genel olarak 70 sonrası uygulanan neoliberal politikalar çerçevesinde sosyal politika yaklaşımının değişmesiyle bağlantılıdır. Geleneksel sosyal politika yaklaşımının, "uzlaşmacı endüstri ilişkileri" gereksinimini yansıtan eski "refah rejiminin", yerine yoksullukla mücadele politikası konulmaktadır. Yoksulluk üzerine odaklanmanın sırrı nedir? Sosyal güvenlik sistemi temel olarak ücretli emeği kapsayan bir sistemdir ve bu sistemden elde edilen yararlar bir hak, uzlaşmacı endüstri ilişkileri gereksinimi nedeniyle verilmiş, Akkaya (2005)'nın değimiyle bir rüşvettir. Dünyanın bazı bölgelerinde zaten hiç verilmemiş, bazı

bölgelerinde (Latin Amerika ülkeleri) ise çoktan geri alınmış olan bu rüşvet/hak geri alınarak, sosyal güvenlik, yoksullara acıyanların insafına bırakılmakta, böylece krizden çıkış rüyası Castells'in ifadesiyle "yirmi birinci yüzyıl sermayesi ile on dokuzuncu yüzyıl proletaryası" gerçekleştirilmek istenmektedir (aktaran Munck, 1995: 314).

AB ülkeleri de bu sürecin dışında değildir. Sosyal politika açısından AB ülkeleri, dünyanın diğer bölgelerine ve ABD'ye göre daha iyi düzenlemelere sahiptir. Ancak bu durum ABD ile rekabette AB'nin önünde bir engel olarak değerlendirilerek önemli yasal değişiklikler yapılmaktadır. Üretimin, rekabette ucuz emek gücüne dayanan ülkelere kaydırılması, Avrupa'da işsizliğin artmasına, istihdamın azalmasına neden olmuş ve bu "yaşlanan nüfus sorunuyla" birleşince Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı açısından sorunlar yaratmaya başlamıştır. AB ülkelerindeki sosyal politika uygulamalarında çok önemli geri gidiş söz konusudur. Özellikle emeklilik programlarının yeterliliği ve sürdürülebilirliği bağlamında gelecekte sosyal güvenliğin finansmanının sürdürülebilir olmaktan çıkacağı, sürdürülebilir finansal sistemin yeterli emeklilik koşullarının bir önkoşulu olduğu öne sürülmektedir. Yeterli emeklilik koşullarının da sistemde yapılacak reformlara kamu desteği sağlamanın bir ön koşulu olduğundan yola çıkılarak hem yeterli hem de finansal olarak sürdürülebilir programlar amaçlandığı belirtilmektedir. (European Commission, 2003). Akkaya'nın belirttiği gibi sosyal güvenliğin kapsamını ve düzeyini belirleyen işçi sınıfının sahip olduğu güç ve potansiyel tehliktir yoksa AB'ne üye ülkelerin sosyal haklara verdiği önem ve benzeri değildir (Akkaya, 2005). Dolayısıyla yapılacak reformlarda işçi sınıfının ikna edilmesi AB üyesi ülkelerde yapılması düşünülen reformlar açısından hala önemli olmakla birlikte dünyanın diğer bölgelerindeki ucuz, korunmasız ve güvencesiz yedek işçi ordusu bu ikna sürecini oldukça kolaylaştırmaktadır.¹ Böyle bir ikna sürecine gerek duyulmayan az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere ise reformlar konusunda daha cüretkâr olunmaktadır.²

M. Meryem
Kurtulmuş Kiroğlu*

Geleneksel sosyal
politika
yaklaşımının,
"uzlaşmacı
endüstri ilişkileri"
gereksinimini
yansıtan eski
"refah rejiminin",
yerine yoksullukla
mücadele
politikası
konulmaktadır.

* Marmara
Üniversitesi
İ.İ.B.F., Araştırma
Görevlisi

Özetlenen bu çerçevede Avrupa Birliği ve Latin Amerika ülkelerinde bu sürecin sosyal güvenlik sistemlerine yansıma biçimleri, sosyal güvenlik reformu adı altında uygulanan politikalar ve özellikle sosyal koruma harcamaları içinde en büyük paya sahip olan emeklilik sistemlerinin özelleştirilmesi bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması

Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik reformlar genellikle ikiye ayrılmaktadır (Gillion 2000; Mesa Logo, 2002; Müler, 2003). Mevcut sosyal güvenlik modeline bağlı kalınarak, sosyal güvenlik sistemini finansal olarak güçlendiren ve/veya hak kazanma koşullarını sıkılaştıran, yapısal olmayan (parametrik) reformlar ve mevcut sosyal güvenlik modelini tasfiye ederek ya da ona alternatif bir sistem yaratarak ya da "özel" bir sistemle tamamlayarak radikal olarak dönüştüren yapısal (paradigmatik) reformlar.

Yapısal reformlarla, Dünya Bankasının (1994) önerileri doğrultusunda, mevcut sosyal güvenlik sistemlerini tasfiye etme stratejisi iki ya da üç ayaklı sosyal güvenlik sistemini öngörmektedir. İlk ayak; kapsama alınan herkese asgari düzeyde sosyal sigorta yardımı (yaşlılık aylığı, malullük aylığı, ölüm aylığı sağlayan kamu sosyal güvenlik rejimi), ikinci ayak; bireyin sorumluluğu temelinde fon biriktirme esasına dayalı zorunlu özel emeklilik programları, üçüncü ayak ise gönüllü bireysel emeklilik programlarıdır. Ya da Şili örneğinde olduğu gibi ilk ayak kamu sistemi tamamen kaldırılarak yerine fon birikimi esasına dayalı zorunlu özel programların geçirildiği iki ayaklı sistem öngörülmektedir.

Bu çerçevede birkaç ülke dışında genel olarak AB-15 ülkelerindeki reformlar yapısal olmayan, Latin Amerika ve Avrupa Birliği'ne yeni üye Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki reformlar ise yapısal olarak nitelendirilmektedir³ (Müler, 2003: 48, Holzmann, 2004). Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin büyük bölümünün yürürlükteki sistemlerine bağlı olarak reform arayışlarına yöneldikleri belirtilmektedir. Mevcut sistemin tümüyle tasfiye edilerek yeni bir modelin benimsenmesi yönündeki siyasi iktidar girişimlerinin ise (Fransa ve Almanya) toplumun büyük tepkisine yol açtığı ve bu nedenle geri adım atılarak modelin korunması esası benimsendiği söylenmektedir (Güzel, 2005). Bu çerçevede emeklilik sistemlerinde gerçekleştirilen reformlar; emeklilik yaşının yükseltilmesi, erken emekliliğin

önlenmesi, prim ödeme süresinin uzatılması, katkıların artırılması, karşılık hesaplamalarında değişiklikler yapılması, ödeneklerin kısılması, fon birikimi esasına dayalı gönüllü bireysel emeklilik programlarının oluşturulmasını ya da yaygınlaştırılmasını teşvik gibi "parametrik" değişikliklerdir (Güzel, 2005; Holzmann, 2004:9; Standing, 2000; Kapar, 2006:135).

Yapısal ve yapısal olmayan reformlar arasında yapılan ayırım ya Avrupa'daki sosyal güvenlik sistemlerinin olumlanması ya da Avrupa'da yapılan reformların "doğu yolda" ancak yetersiz olduğunu vurgulamak amacıyla yapılmaktadır. Bunun dışında Latin Amerika'da sosyal güvenlik sistemlerinde yapılmış özelleştirme uygulamalarının, daha önce belirtildiği gibi herhangi bir ikna sürecine gerek olmaması (özellikle Şili örneği) dolayısıyla, radikal oluşuna dikkat çekmek amacıyla da kullanılmaktadır. Ancak böyle bir ayırımı yaparken genel eğilimin yönünü dikkatten kaçırmamakta fayda vardır. Genel olarak sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması, daha önce var olan sosyal güvenlik sisteminin düzeyi ve kapsamı, işçi sınıfının sahip olduğu güç, uluslararası finans kuruluşlarına borç gibi ülkelere/bölgelere özel koşullarla bağlantılıdır ve bu yapılacak reformun biçimi belirlemede ancak emeklilik programlarının özelleştirilmesi, ticarileştirilmesi ve bireyselleştirilmesi genel amacını ve yönünü değiştirmemektedir. Bu nedenledir ki Holzmann (2004) Avrupa'nın "doğru yolda" olduğunu belirtmektedir.

avrupa birliği'ne üye ülkelerde sosyal koruma harcamaları

AB üyesi 25 ülkede sosyal koruma harcamaları⁴ gayri safi yurt içi hasılanın (GSYİH) yüzde 27.7'sini oluşturmaktadır (2002). Son 10 yıllık dönemde AB-15 ülkelerinde sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ya oranının seyrine bakıldığında genel eğilim olarak 90'ların başında arttığı ve sonra tekrar azalmaya başladığı görülmektedir (Eurostat, 2005b). 1993 yılında AB üyesi 15 ülkede sosyal koruma harcamaları maksimuma ulaşmış (yüzde 28.7) ve 2000 yılına kadar düşme eğilimine girmiştir. Ancak 2001'de tekrar artmaya başlayarak 2002 yılında yüzde 28'e ulaşmıştır. Sosyal koruma harcamaların GSYİH'ya oranında 2001 yılından sonra görülen artışın temel olarak bu harcamaların GSYİH'dan yüksek oranda artmasından kaynaklandığı söylenmektedir (European Commission, 2004). AB'de genel eğilime bakıldığında 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren sınırlı da olsa bir düşme eğilimi vardır. Pek çok ülke "yaşlı nüfus sorununun" yarattığı "mali yükü"

AB ülkelerinden, Finlandiya, İsveç, Hollanda, İrlanda gibi ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarını düşürmeyi "başardıkları" görülmektedir.

azaltma amacıyla pek çok yapısal ya da yapısal olmayan reformlar yapmışlardır. İşsizlik ödenekleri azaltılmış, emeklilik yaşı yükseltilmiş, özellikle kadın ve erkeklerin emeklilik yaşlarını eşitleyen yasalar çıkartılmış, hak kazanma koşulları sıkılaştırılmıştır. Tek tek ülkelere bakıldığında sosyal güvenlik reformları çerçevesinde sosyal koruma harcamaları azaltmaya çalışan AB ülkelerinden, Finlandiya, İsveç, Hollanda, İrlanda gibi ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarını düşürmeyi "başardıkları" görülmektedir. Bazı yeni üye ülkelere bakıldığında (Estonya, Letonya, Litvanya ve Slovakya) GSYİH'daki yüksek büyüme oranlarına karşın sosyal koruma harcamalarının oranı AB-15 ortalamasından düşüktür. Ülkeler arasındaki farklılıkların farklı refah düzeyleri, sosyal koruma sistemlerindeki farklılık, demografik eğilimler, işsizlik oranı ve diğer sosyal, kurumsal ve ekonomik farklılıklardan kaynaklandığı belirtilmektedir (European Commission, 2004).

Tablo 1: Toplam Sosyal Koruma Harcaması
(cari fiyatlarla, GSYİH %'si olarak)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU (25 ülke)										27.0 ^(p)	27.3 ^(e)	
EU (15 ülke)	26.3	27.6	28.7	28.4	28.2	28.4	28	27.5	27.4	27.3 ^(p)	27.6 ^(e)	28.0 ^(e)
AB (12)	26.1	27.2	28.2	28	27.9	28.2	27.8	27.4	27.4	27.2 ^(p)	27.4 ^(e)	27.9 ^(e)
Belçika	27	27.7	29.3	28.7	28.1	28.6	27.9	27.6	27.3	26.9 ^(p)	27.5 ^(e)	27.8 ^(e)
Danimarka	29.7	30.3	31.9	32.8	32.2	31.4	30.4	30.2	30	29.2	29.4	30
Almanya	26.1	27.6	28.4	28.3	28.9	30	29.5	29.3	29.6	29.6	29.8 ^(p)	30.5 ^(p)
Yunanistan	21.5	21.2	22	22.1	22.3	22.9	23.3	24.2	25.5	26.3	27.1	26.6
İspanya	21.2	22.4	24	22.8	22.1	21.9	21.2	20.6	20.3	20.2 ^(p)	20.1 ^(p)	20.2 ^(p)
Fransa	28.4	29.3	30.7	30.5	30.7	31	30.8	30.5	30.2	29.8	30	30.6 ^(p)
İrlanda	19.6	20.3	20.2	19.7	18.9	17.8	16.6	15.4	14.7	14.3	15.3	16.0 ^(p)
İtalya	25.2	26.2	26.4	26	24.8	24.8	25.5	25	25.2	25.2	25.6 ^(p)	26.1 ^(p)
Lüksemburg	22	22.5	23.3	22.9	23.7	24.1	22.8	21.7	21.7	20.3	21.3	22.7 ^(p)
Hollanda	31.2	31.9	32.3	31.7	30.9	30.1	29.4	28.4	28	27.4	27.5	28.5 ^(p)
Avusturya	26.7	27.2	28.2	28.9	28.9	28.8	28.8	28.5	28.9	28.4	28.6	29.1
Portekiz	17.2	18.4	21	21.3	22.1	21.2	21.4	22.1	22.6	23	24	25.4 ^(p)
Finlandiya	29.8	33.6	34.5	33.8	31.7	31.6	29.2	27.2	26.8	25.5	25.7	26.4 ^(p)
İsveç	34.3	37.1	38.2	36.8	34.6	33.8	32.9	32.2	31.8	30.8	31.4	32.5 ^(p)
Birleşik Krallık	25.8	27.9	29	28.6	28.2	28.1	27.5	26.9	26.5	27.1	27.6	27.6 ^(p)
Çek Cumhuriyeti					17	17.3	18.3	18.3	19.1	19.3	19.2 ^(p)	19.9 ^(p)
Estonya										15.1 ^(p)	14.3 ^(p)	
Letonya										15.3 ^(p)	14.3 ^(p)	
Litvanya										16.2 ^(p)	15.2 ^(p)	
Macaristan									20.7	19.8	19.8	20.9
Malta									17.2	16.6	17.3	17.7
Polonya										20.7 ^(p)	22.1 ^(p)	
Slovenya						24.4	24.8	25	25	25.2	25.5	25.4 ^(p)
Slovakya					18.7	19.8	20	20.2	20.2	19.5	19.1	19.2 ^(p)
İzlanda	17.6	18.2	18.8	18.4	19	18.8	18.9	18.9	19.5	19.8	20.2	22.3 ^(p)
Norveç	27	28.2	28.2	27.6	26.7	26	25.3	27.1	27.1	24.6	25.6	26.3
İsviçre	21.1	23.1	24.8	25	25.7	26.6	27.5	27.7	27.6	27.4	28.2	28.6

Kaynak: Eurostat (2005)
(p) geçici değer
(e) tahmin edilen değer

Sosyal koruma harcamaları içinde en büyük payı emeklilik ödenekleri oluşturmaktadır (GSYİH'nın yüzde 12.6'sı). 1993 yılından itibaren bu oran da azalmaktadır. 1993 yılından itibaren en fazla artış Portekiz'de olurken en fazla azalış ise İrlanda ve Finlandiya'da görülmektedir. 2002 yılında emeklilik ödeneklerinin oluşturduğu harcamaların GSYİH'ya oranı en yüksek İtalya'dır (yüzde 14.9) ki bu ülkede emeklilik ödeneklerin toplam sosyal yardımların yüzde 60'ını oluşturmaktadır. Toplam emeklilik ödenekleri içinde yaşlılık ödenekleri en büyük payı oluşturmaktadır (yüzde 76). AB üyesi 15 ülkede emeklilik ödeneklerinin diğer kalemlerinde; malullük, dul ve yetim ödenekleri ve erken emeklilik ödenekleri, düşüş olmuştur (Eurostat, 2005a).

Sosyal koruma harcamalarının, nüfusun yaşlanması sonucu özellikle yaşlılık aylığı ve hasta bakımı gibi giderlerin artacağı, işsizliğin artmasına bağlı olarak işsizlik ödeneklerinin artacağı öngörülmesi sonucu pek çok ülke bunu

önlemeye çalışmış, özellikle emeklilik sistemlerinde reformlar yapılmış ve görüldüğü üzere bir ölçüde başarılı olmuşlardır. Ancak bu başarının yetersiz olduğu belirtilerek, gelecekte daha radikal reformların yapılması istendiği bir sır değildir. Bu görüşü desteklemek üzere sosyal güvenlik harcamalarına ilişkin yapılan öngörülerde genellikle şu ana kadar yapılan reformlar dikkate alınmamaktadır. Böylece herhangi bir önlem alınmazsa sosyal güvenlik harcamalarında gerçekleşebilecek artışların çok yüksek olacağı tahminleri ikna sürecinde kullanılmaya devam etmektedir. AB'e üye ülkeler farklı sosyal güvenlik, emeklilik sistemlerine sahiptir ve her ülke kendi sisteminde reform sürecini başlatmıştır. Avrupa Konseyi de bir süredir yaşanan nüfusun, yeterli ve sürdürülebilir emeklilik programları üzerine etkiyle mücadeleyle odaklanarak AB ülkelerinde emeklilik programlarının koordinasyonunu sağlama

Herhangi bir önlem alınmazsa sosyal güvenlik harcamalarında gerçekleşebilecek artışların çok yüksek olacağı tahminleri ikna sürecinde kullanılmaya devam etmektedir.

emeklilik programlarına ab'nin genel yaklaşımı

Avrupa Konseyi bir süredir yaşanan nüfusun, yeterli ve sürdürülebilir emeklilik programları üzerine etkisiyle mücadeleye odaklanmıştır. Açık koordinasyon Metodunun benimsenmesinin ardından (2000 Lizbon) bu metodun emeklilik sistemlerine uygulanmasına (2001 Stockholm) karar verilmiş ve son olarak Aralık 2001 Laeken Avrupa konseyinde de, sosyal amaçları gerçekleştirebilecek sistemin kapasitesinin korunması, finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması ve değişen sosyal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik modernizasyon başlıkları altında toplanan 11 ortaçağ amaca ulaşılmasını temel alan süreç başlatılmıştır. Bu ortak amaçlar: Yeterlilik Düzeyi başlığı altında; i) sosyal dışlanmayı önleme, ii) insanların yaşam standartlarının korunmasını sağlama iii) dayanışmayı güçlendirmek, finansal sürdürülebilirlik başlığı altında; iv) istihdam oranlarının artırılması, v) çalışma yaşamı süresinin uzatılması, vi) emeklilik sistemlerinin güçlü kamu finansmanıyla sürdürülebilir hale getirilmesi, vii) dengeli bir biçimde katkı ve karşılıkların uyumlaştırılması, viii) özel emeklilik programlarının yeterli düzeyde ve finansal olarak güçlü olmasını sağlama ve modernizasyon; değişen ihtiyaçlara cevap verme başlığı altında, ix) daha esnek istihdam ve kariyer modellerine uyum, x) kadın-erkek eşitliğini gerçekleştirmek ve xi) emeklilik sistemlerinin saydamlaştırılmasıdır (EC, 2003).

yeterlilik

AB ülkelerinde genel olarak 3 ayaklı bir emeklilik sistemi vardır⁵; i) Gelir bağlantılı kamu emeklilik programları, ii) Özel mesleki emeklilik programları, iii) Bireysel emeklilik programları. Birinci program temel program, ikinci ve üçüncü programlar tamamlayıcı programlardır. Kamu emeklilik programlarının gelirin yeniden dağıtılması anlamında önemli bir işlevi olduğu belirtilmektedir. Ancak bu programlar ya taban aylığı vermekte (Beveridge modeli) ya da kazançla

Tablo 2: Emeklilik harcamaları (Cari Fiyatlarla), (GSYİH %'si olarak)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU (25 ülke)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.6	12.6 ^(p)	12.5 ^(e)
EU (15 ülke)	12	12.4	12.9	12.9	12.8	12.9	12.9	12.7	12.7	12.6	12.6 ^(p)	12.6 ^(e)
AB (12)	12.2	12.6	13	13	13	13.1	13.2	13	13	12.8	12.8 ^(p)	12.9 ^(e)
Belçika	12.2	12.3	13	12.8	12.1	12.1	11.8	11.7	11.5	11.1 ^(p)	11.3 ^(p)	11.2 ^(e)
Danimarka	9.7	9.8	10.1	11.5	11.5	11.5	11.2	11.1	10.9	10.6	10.7	10.8
Almanya	11.7	12	12.5	12.6	12.8	12.9	13	12.9	13	13.1	13.2 ^(p)	13.4 ^(e)
Yunanistan	11.1	10.8	11.3	11.1	11.2	11.7	11.7	12.4	12.6	12.5	13.2	13
İspanya	9.4	9.8	10.3	10.4	10.3	10.5	10.3	10.1	9.9	10.0 ^(p)	9.7 ^(p)	9.7 ^(e)
Fransa	12.7	12.9	13.4	13.4	13.5	13.7	13.7	13.5	13.5	13.2	13.2	13.2 ^(e)
İrlanda	5.8	5.8	5.6	5.4	5.1	4.7	4.3	4.1	3.8	3.7	3.7	3.6 ^(e)
İtalya	13.6	14.5	14.9	15	14.5	14.8	15.3	14.8	15.1	14.7	14.7 ^(p)	14.9 ^(e)
Lüksemburg	12.6	12.5	12.5	12.3	12.7	12.5	12	11.1	10.7	9.7	10.1	10.6 ^(e)
Hollanda	14.7	15	15	14.4	14.1	14	13.7	13.1	13.2	13	12.9	13.1 ^(e)
Avusturya	13.3	13.3	14.1	14.1	14.3	14.4	14.5	14.4	14.4	14.2	14.5	14.6
Portekiz	8.2	8.7	9.6	9.9	10.2	10.4	10.4	10.6	10.7	11.1	11.5	11.9 ^(e)
Finlandiya	12	13.3	13.8	13.4	12.8	12.7	12	11.2	11.3	10.7	10.9	11.2 ^(e)
İsviçre	-	-	13.8	13.5	12.8	12.8	12.5	12.3	12.1	11.7	11.7	12.0 ^(e)
Birleşik Krallık	11.2	11.9	12.2	12	11.9	11.9	12	11.5	11.6	12.3	11.8	11.7 ^(e)
Çek Cumhuriyeti	-	-	-	-	7.3	7.6	8.5	8.5	8.8	8.8	8.7 ^(p)	8.9 ^(e)
Estonya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.9 ^(p)	6.3 ^(p)	-
Letonya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.6 ^(p)	8.6 ^(p)	-
Litvanya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.9 ^(p)	7.3 ^(p)	-
Macaristan	-	-	-	-	-	-	-	-	9.1	8.7	8.9	9.1
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	8.4	8.1	8.9	9
Polonya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.0 ^(p)	13.9 ^(p)	-
Slovenya	-	-	-	-	-	11.4	11.3	11.3	11.4	11.5	11.6	11.8 ^(e)
Slovakya	-	-	-	-	7.4	7.3	7.3	7.4	7.5	7.5	7.5	7.5 ^(e)
İzlanda	4.9	5.2	5.5	5.5	5.7	5.7	5.8	5.9	6.1	6.4	6.4	6.9 ^(e)
Norveç	8.7	8.9	8.8	8.7	8.5	8.2	8	8.7	8.7	7.6	7.8	8.4 ^(e)
İsviçre	9.2	9.8	10.5	10.7	11.1	11.5	11.8	12.1	12.3	12.2	12.7	12.8

Kaynak: Eurostat (2005)
(p) geçici değer
(e) tahmin edilen değer

Avrupa Konseyi bir süredir yaşanan nüfusun, yeterli ve sürdürülebilir emeklilik programları üzerine etkisiyle mücadeleye odaklanmıştır.

bağlantılı olan Bismarck tipi sistemlerin uygulandığı ülkelerde bağlanma oranları düşürülerek taban aylığına dönüştürülmek istenmektedir. Gelirden bağımsız asgari emeklilik garantisi bunun bir örneğini oluşturmaktadır. Ancak yeterlilik anlamında miktar azdır ve bazı ülkelerde ihtiyaç tespitine dayalıdır. Elde edilen gelir ve ödenen primlerle doğrudan bağlantılı olan mesleki emeklilik programları ve özel emeklilik programları ile emekli aylıklarının yeterli miktarlara ulaşması amaçlanmakta ve bu programlar yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Tanımlanmış katkı esasına dayalı mesleki ya da özel tamamlayıcı emeklilik programların yaygınlaştırılmasıyla daha yüksek bir emeklilik maaşı ve daha iyi yaşam koşullarına kavuşmak bireysel koşullara bağlı hale gelmektedir.

emeklilik programlarının finansal sürdürülebilirliği

Emeklilik programlarının finansal olarak sür-

dürülebilir olmasının, gelecekte bu programların yeterli bir düzeyde emeklilik maaşı sağlamasında gerekli bir önkoşul olduğu ve bu nedenle üye ülkelerin öncelik sırasında en üstte yer alması gerektiği belirtilmektedir (European Commission, 2003). Eğer uygulama değişikliği yapılmazsa kamu emeklilik programlarının GSYİH içindeki payının önemli ölçüde artacağı öngörülmektedir.⁶ Son yıllarda, yaşlanan nüfus nedeniyle ortaya çıkan bu "sürdürülemez durumun" çözümünde, istihdam oranlarının artırılması, kamu borç oranının azaltılması, emeklilik sistemlerinin reform edilmesi ve ayrıca genel ekonomik politikalarının desteklenmesi gibi uygulamalar öngören yaklaşım AB'nin genel stratejisi haline gelmiştir (European Commission, 2003).

Lizbon istihdam hedeflerine uygun olarak istihdamı artırma çabalarının tek başına sürdürülebilir emeklilik sistemi için yeterli olmayacağı, kişilerin yasal emeklilik yaşına ulaşmadan emekli olmasının önüne geçilerek erken emeklilik uygulamalarına son verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Yaşlıların emek piyasasında daha uzun kalmasını sağlamanın ki bunun da ancak gelir ile fayda arasındaki bağı güçlendirilmesiyle olabileceği belirtilmekte, önemi vurgulanmaktadır.

Üye ülkelerde bağımlılık oranının artmasının meydana getirdiği yük ve nesiller arasında

adaletin bozulması risklerine karşı önlemler alınması gerektiğinin farkında oldukları ve bu nedenle vergi yüklerinin (hem çalışanlar hem de işverenler üzerinde) artmaması rezerve fonlar yaratılması ve tamamlayıcı emeklilik programlarıyla devlet harcamalarının azaltılması gereği üzerinde durmaktadırlar. Bazı ülkeler emeklilik programlarında, amaçlarının "nesiller arasında katkı paylarının istikrarını sağlamak", "çalışmaya özendirme" ve böylece "daha yüksek istihdam oranı hedefini yakalayabilmek" olarak sıralandığı, reformlar yaparak katkı tanımlı programlara geçmiştir.

emeklilik sistemlerinin "modernizasyonu"

Yasal emeklilik programlarının a-tipik çalışma biçimleri (part-time, geçici çalışma ve kendi hesabına çalışma) ve mobil çalışanlar için emeklilik aylığı sağlamada başarılı olduğu ancak tamamlayıcı mesleki programlarının bunu gerçekleştiremediği belirtilmektedir (European Commission, 2003). Dolayısıyla tamamlayıcı programların ağırlığının artırıldığı aynı zamanda a-tipik çalışma biçimlerinin yaygınlaştığı özellikle kadınlar⁷ ve yaşlılar için özendirildiği bu süreçte tamamlayıcı programların bunları da kapsamayı yönünde çalışmalar yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Ancak ataerkil toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık emeklilikte de devam etmekte ve yapılan reformlar "modernizasyonla" amaçlanan aksine kadın-erkek emekli aylıkları arasındaki farkı daha da açmaktadır.

ab'de emeklilik reformları

Bütün Avrupa Birliği ülkelerinde reform süreci başlamıştır. Emeklilik sisteminde reform yapılması daha geniş olarak Lizbon Zirvesi'nin gerektirdiği yapısal ve mali reformlar, daha iyi ve üretken kamu yatırımlarını içeren büyüme stratejisinin uygulanması çerçevesinde değerlendirilmektedir. Son 10 yıldır emeklilik reformu AB politik takviminin temel konusu haline gelmesiyle birlikte Avrupa'da ciddi yapısal reformlar ve sayısız yapısal olmayan (parametrik) reformlar yapılmaktadır. AB'ne üye 15 ülkede emeklilik programlarında yapılan değişiklikler nüfusun yaşlanmasının emeklilik sisteminde yarattığı ve gelecekte yaratacağı sorunlara karşılık sistemde düzeltmeler yapılması anlamında parametrik olarak değerlendirilmektedir. Ancak birçok kesim tarafından bu şekilde değerlendirilirken AB'nin resmi yayınlarında dahi bu değişiklikler toplam olarak değerlendirildiğinde önemli bir dönüşüm olduğu kabul edilmektedir (European Commission, 2004: 21). Özellikle Danimarka, İtalya ve İsveç 1990'larda eski emeklilik sistemlerini yenileriyle değiştirerek yapısal reformlar yapmışlardır.

Ataerkil toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık emeklilikte de devam etmekte ve yapılan reformlar "modernizasyonla" amaçlanan aksine kadın-erkek emekli aylıkları arasındaki farkı daha da açmaktadır.

Tablo 3: Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Emeklilik Programları

	1.ayak programlar	2. ayak Fon Birikimi esasına dayalı tamamlayıcı mesleki emeklilik programı	Asgari Gelir Garantisi
Belçika	Bismarck	Gönüllü	X
Almanya	Bismarck	Gönüllü	X ^a
Avusturya	Bismarck	Gönüllü	X
Portekiz	Bismarck	Gönüllü	X ^a
İspanya	Bismarck	Gönüllü	X ^a
Fransa	Bismarck + NCD	Zorunlu DC	X ^a
Lüksemburg	Bismarck	Gönüllü	X ^a
Finlandiya	Beveridge + Bismarck	Gönüllü	X ^a
Yunanistan	Beveridge + Bismarck	Gönüllü	X ^a
İrlanda	Beveridge	Zorunlu	X ^a
Birleşik Krallık	Beveridge	Zorunlu DC + Gönüllü	X ^a
Hollanda	Beveridge	Zorunlu DF Toplu sözleşme	X ^b
Danimarka	Beveridge	Zorunlu DF Toplu sözleşme	X ^b
İsveç	NDC (1999)	Zorunlu	X ^b
İtalya	NDC (1995)	Gönüllü	X ^a

Kaynak: European Commission, 2004:137, European Commission, 2003:38-39.
Bismarck: Dağıtım esasına dayalı kazanç bağlantılı kamu emeklilik programı
Beveridge: Dağıtım esasına dayalı taban oranlı kamu emeklilik programı

NDC: Varsayımsal tanımlanmış katkı esasına dayalı kazanç bağlantılı
DC: Tanımlanmış katkı esasına dayalı
DF: Tanımlanmış karşılık esasına dayalı
a İhtiyaç tespitine dayalı
b İhtiyaç tespitine dayalı değil

AB ülkelerinde genel eğilim birinci ayak kamu programlarının bağlanma oranlarını düşürmek, ödeneklerde kısıntıya gitmek ve mesleki ya da bireysel özel sigortaları özendirilmiştir. Birçok ülke (İrlanda, İngiltere, Hollanda, Danimarka, İsveç) ikinci basamak tam fon birikimi esasına dayalı, toplu sözleşme temelinde mesleki emeklilik programlarına sahiptir (European Commission, 2004: 137). Özellikle Hollanda ve Danimarka'da ikinci basamak, fon birikimi esasına dayalı ve toplu sözleşme kapsamında uygulanan mesleki emeklilik programlarının önemi büyüktür. İngiltere ve İrlanda da gönüllü fon birikimi esasına dayalı mesleki ya da bireysel emeklilik programları uygulanmaktadır. Birçok ülkede fon birikimi ve tanımlanmış katkı esasına dayalı ikinci ayak programlar yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.

İngiltere'de temel emeklilik sigortası bütün emeklilere taban emekli aylığı vermekte (Beveridge modeli), ikinci ayak kazanç bağlantılı (SERPS) programın da bağlanma oranları düşürülerek taban aylığına dönüştürülmekte, gönüllülük esasına dayalı mesleki sigortalar vergi muafiyetiyle özendirilmektedir. Birinci ayak emekliliğe bile hak kazanamayanlar için ihtiyaç tespitine dayalı Asgari emekli maaşı uygulanması vardır. Mesleki sigortalarda tanımlanmış katkı esasına dayalı programların ağırlığı artırılmaktadır.

Hollanda ve Danimarka'da Beveridge tipi asgari emekli maaşı veren programın yanında toplu sözleşmelere dayalı yaygın Mesleki emeklilik programları yaygındır. Asgari emeklilik maaşı garantisi ihtiyaç tespitine dayalı değildir. Almanya'da (Bismarck modeli) dağıtım esasına dayalı kazançla ilişkili kamu programında, 2001 yılındaki reformla birlikte, bağlanma oranları düşürülmüştür. Gönüllü mesleki emeklilik programları özendirilmekte ve asgari emeklilik maaşı garantisi ihtiyaç tespitine dayalı olarak uygulanmaktadır.

İsveç ve İtalya'da birinci ayak kamu programının finansman yönteminde değişiklik yapılarak varsayımsal tanımlanmış katkı (NDC) esasına dayalı sisteme geçilmiştir. Bu yöntemde programın finansmanı dağıtım sistemine göre işlemekte ancak karşılıklar hesaplanırken her bir kişinin bireysel hesabı olduğu varsayılarak, yapılan katkıların bu hesapta toplandığı varsayılmakta yine büyüme oranıyla orantılı bir getirisi olduğu varsayılarak karşılıklar hesaplanmaktadır. Böylece katkılarla karşılıklar arasında bağlantı kurularak daha iyi bir emekli maaşı için daha uzun yıllar çalışması gerekmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde asgari gelir garantisi ile birinci ayak kamu emeklilik prog-

ramlarından bir emekli maaşı elde edebilecek koşulları sağlayamayanlara düşük bir gelir verme uygulaması yaygınlaşmıştır. Bazı ülkelerde bu ihtiyaç tespitine dayalıdır (Birleşik Krallık, Almanya Yunanistan) ki bu insanların böyle bir gelir elde edebilmek için yoksul olduklarını kanıtlamaları anlamına gelmektedir.⁸

Elbette AB'e üye ülkelerde var olan emeklilik sistemleri ve yapılan reformlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. İskandinav ülkeleri ile İngiltere arasında farklılıklar vardır ancak burada dikkat çekilmek istenen AB'nin genel eğilimleridir. Var olan uyumlaştırma çabalarının da en sosyal olanda olmadığı ise açıktır. Ülkeler arasında var olan tarihsel farklılıklar ve bu ülkelerde işçi sınıfının sahip olduğu güç yapmak istenen reformların farklılaşmasına neden olmaktadır. Çoğunlukla kapitalist sistemin özgürlük olarak nitelendirildiği ve AB'ne girerek daha demokratik ve refah bir toplum özlemine kavuşulacağı düşüncesinde olan çoğu Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde işçi sınıfının böyle bir gücünün olmaması ve uluslararası finans kuruluşlarına yüksek dış borçlar nedeniyle bu ülkeler IMF ve Dünya bankasının kısıcındadır ve bu kuruluşlarının önerileri doğrultusunda yapısal reformlar yapmışlar ve yapmaya devam etmektedirler (Müler, 2001: 69-71).

ab'ne yeni üye olan orta ve doğu avrupa ülkelerinde emeklilik reformları

Sovyetler Birliği ve Eski Doğu Bloku ülkelerinin çözülmesiyle birlikte bölgede iktisadi ve politik istikrarsızlık artmıştır. 1990'lardan sonra kapitalist ekonomiye geçişle birlikte Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu işletmeleri özelleştirilmiş, istihdam azalmış, işsizlik oranları çarpıcı bir şekilde artmıştır. Yaşanan ekonomik çöküntü emeklilik programlarının finansmanında da zorluklara neden olmuştur. Kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi sonucu zorunlu erken emeklilik uygulamaları, enformel ekonominin yaygınlaşması, ücretlerin düşmesi ve düzenli ödenmemesi nedeniyle prim tahsilatında yaşanan zorluklar (katkıların ödenmemesi), gelirlerin düşmesine neden olmuş ve ulusal emeklilik programları üzerinde ciddi baskı yaratmıştır. Bu süreçte emeklilik programlarının yüksek maliyetinin kamu bütçesinde büyük açıklara neden olduğu, emeklilik ve sosyal koruma fonlarındaki büyük açıkların, refah düzeyini azaltmanın yanında, eğitim ve alt yapıya yatırım yapılmasına da engel olduğu iddia edilerek bu programların özelleştirilmesi gerektiği vurgulanmaya ve bu yönde baskılar yapılmaya başlanmıştır. Bu süreçte özellikle, uluslararası finans kuruluşlarına borç oranı yüksek olan ülkelere, bireysel,

**AB
ülkelerinde
genel eğilim
birinci ayak
kamu
programlarının
bağlanma
oranlarını
düşürmek,
ödeneklerde
kısıntıya gitmek
ve mesleki
ya da bireysel
özel sigortaları
özendirilmiştir.**

kazançla bağlantılı emeklilik programların oluşturulması, uluslararası finansal kuruluşlardan (IMF-DB) dış borç alabilmenin koşulu olarak dayatılmıştır. Müller, IMF ve dünya Bankası gibi uluslar arası finans kuruluşların radikal reformların yapılmasındaki rolüne dikkat çekmektedir (Müler 2003, 51).¹⁰

Son on yılda, yeni üye ülkelerden yarıısı ulusal emeklilik programlarını küçülterek yerine özel şirketler tarafından yönetilen bireysel tasarruf hesaplarını koymuşlardır. Büyük bir kısmı emeklilik yaşını yükseltmiş, gönüllü tamamlayıcı programları teşvik eden yasalar çıkarmışlardır. Kamu emeklilik formülünü, katkı oranlarını değiştirmiş ve birçoğu katkıların hesaplanmasında yeni formüller benimseyerek, katkıları artırmış ve ödenekleri azaltmışlardır.¹¹

Yeni üye ülkelerde son 10 yılda yapılan reformlar dört grupta toplanabilir (Kritzer, 2002):

1. Birinci ayak kamu emeklilik sistemlerinde yapısal reformlar yapan ikinci ayak özel şirketlerce yönetilen ve fon birikimi esasına dayanan zorunlu programları yürürlüğe koyan ülkeler: Letonya, Polonya ve Estonya.

2. Birinci ayak programı kaldırmadan ya da bu programlarda parametrik reformlar yapan ve ikinci ayak özel şirketlerce yönetilen fon birikimi esasına dayalı programları uygulama

başlayan ülkeler: Macaristan, Slovakya.

3. Kamu sistemine reform yapan ancak zorunlu özel sigortayı oluşturmamış ülkeler: Çek Cumhuriyeti.

4. Emeklilik sistemlerinde temel bir reform yapmamış dağıtım sistemine ve tanımlanmış fayda (karşılık) esasına dayalı sosyal güvenlik katkıları ya da vergilerle finanse edilen programlarını koruyan ülkeler: Litvanya, Slovenya, Malta, Kıbrıs.

Fon birikimi esasına göre finanse edilen bireysel fonların oluşturulduğu ilk iki grup yapısal diğer ikisi ise yapısal olmayan reformlar olarak değerlendirilmektedir (Müller, 2002). Yeni üye 5 ülkede ikinci basamak zorunlu fon birikimi ve tanımlanmış katkı esasına dayalı, özel emeklilik fonları ya da sigorta şirketleri tarafından yönetilen programlar uygulanmaya başlanmıştır.

AB 15 ile karşılaştırıldığında Avrupa Birliğine yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde zorunlu katkı oranları yüksek (genellikle brüt kazancın yüzde 25'i) ancak bağlanma oranları düşüktür. Yeterlilik önemli bir sorundur. Taban oranlı kamu ilk ayak sosyal güvenlik yeni üyelerde yaygın değildir çoğunlukla Bismarck ya da NDC modeli uygulanmaktadır. NDC ve Fon birimi esasına göre finanse edilen bu yeni programların yeterli emeklilik maaşı sağlayacak düzeye gelmesi-

nin uzun yıllar alacağı belirtilmektedir. Halihazırda emekli olanlar ise devlet tarafından desteklenmek zorundadır dolayısıyla geçiş maliyetleri de yüksektir. Bu zorlukların yanında uzun dönemde bu sekiz Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin nüfusun yaşlanması sorunuyla karşı karşıya kalacağı ve emeklilik programları üzerinde ciddi baskı yaratacağı söylenmektedir.¹² Tanımlanmış katkı esasını yaygınlaştırmak, bireysel hesaplarla birlikte katkı ve karşılıklar arasında bağlantı kurulması sağlamak bu sorunlara bir çözüm olarak düşünülmektedir. Ancak bu ekonomilerde sermaye oluşumu yetersiz olduğu gibi bireysel hesapların yönetim maliyetleri de yüksektir bu nedenle bireysel hesap-

**Avrupa Birliği
ülkelerinde
asgari gelir
garantisi ile
birinci ayak
kamu emeklilik
programlarından
bir emekli
maaşı elde
edebilecek
koşulları
sağlayamayanlara
düşük bir
gelir verme
uygulaması
yaygınlaşmıştır.**

**Tablo 4: Toplam Sosyal Koruma Harcaması
(cari fiyatlarla, GSYİH %'si olarak)**

	Temel Reformlar	Yasal Program		Özel Programlar
		Dağıtım Sistemi PAYG	Fon Birikimi sistemi	
Macaristan	(1994) 1998	PAYG ^a	F (1999)	E (1994) önemli karşılıklı yarar fonu
Polonya	1998	NDC	F (1999)	E önemli
Letonya	1995, 1998, 2000	NDC	F (2001)	E 1998 önemli az.
Estonya	1997	PAYG ^a	F (2002).	E az
Slovakya	2004/2004 de temel reform planlanıyor.	PAYG ^b	F (2004)	E (1996) önemli az
Çek Cumhuriyeti	1993, 1995	PAYG ^a	Yok	E orta önemde
Litvanya	2003/2004	PAYG ^b taban oran ve gelir bağlantılı kısmı	Yok	"kama" isteğe bağlı kısmı kamu emeklilik gelirleriyle finanse ediliyor. Henüz bir fon oluşturulmamış
Slovenya	3. ayak reformu 1999'da reddedildi, varolan sistem güçlendirildi.	PAYG ^b	Yok	E önemli az
Güney Kıbrıs	1995 sosyal emeklilik sistemi uygulanmaya başlandı.	PAYG ^b	Zorunlu emeklilik programı, geniş kamu sektörü için ihtiyatlı fonlar	E Önemli az Vergi sübvansiyonu yok
Malta	Henüz temel bir reform yapılmadı.	PAYG ^b	Yok	E Önemli az Vergi sübvansiyonu yok

Kaynak: European Commission, 2004:135

(a) Sosyal güvenlik katkılarıyla finanse edilen ve tanımlanmış karşılık esasına dayalı dağıtım sistemi.

(b) Genel vergilerle ve sosyal güvenlik katkılarıyla finanse edilen ve tanımlanmış karşılık esasına dayalı klasik dağıtım sistemi. NDC (Notional/Non-financial Defined Contribution)Varsayımsal tanımlanmış katkı.

F Özel fon şirketleri tarafından yönetilen, tanımlanmış katkı esasına dayalı zorunlu fon birikimi sistemi.

E İsteğe bağlı bireysel emeklilik programı. Vergi indirimleriyle teşvik ediliyor.

larda, Latin Amerika'da olduğu gibi sermaye getirisi negatif olmuştur.

AB'ye yeni üye olan bu ülkelerde emeklilik sistemlerinde yapılan reformların sonuçlarını tam olarak görmek henüz mümkün değildir ancak bu ülkelerin örnek aldıkları Latin Amerika'da yapılan reformlara ve sonuçlarına bakarak, bu ülkeleri neler beklediğini görebiliriz.

latin amerika ve karayipler

Gelişmekte olan diğer bölgelerle karşılaştırıldığında Latin Amerika'da sosyal güvenlik programları kısmen erken bir dönemde 1920'lerde, gelişmiş batı ülkelerinde olduğu gibi iş kazası ve meslek hastalığı programlarıyla uygulanmaya başlamıştır. Mesa-Logo Latin Amerika ülkelerini sosyal sigorta programlarını uygulamaya başladıkları zamana göre üçe ayırmaktadır: Öncü ülkeler, orta grupta yer alanlar ve geriden gelenler. Öncü ülkeler (Arjantin, Brezilya, Şili, Küba ve Uruguay) 1920 ve 1930'larda, orta gruptaki ülkeler (Bolivya, Kolombiya, Kosta Rika, Ekvator, Meksika, Panama, Peru ve Venezüella) 1940 ve 1950'lerde, geriden gelenler ise (Dominik Cumhuriyeti, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nikaragua) 1950'lerin sonu 1970'lere kadar sosyal güvenlik sistemlerini oluşturmuşlardır (Cruz-Saco, 2002:3). 1999 yılına gelindiğinde Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde sosyal güvenlik sistemlerinin kapsadığı riskler Tablo 5'te görülmektedir.

Bazı Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde kapsanan nüfusun çok az olmasına karşın, yaşlılık, hastalık ve gebelik risklerine karşı sosyal güvenlik programlarının olduğu görülmektedir. Katılıma dayanmayan ve genel devlet vergi gelirleriyle finanse edilen sosyal yardım programları sınırlıdır. İşsizlik sigortası ve aile yardımı sadece birkaç ülkede vardır.

Latin Amerika ülkelerinde sosyal güvenliğin kapsadığı nüfusa bakıldığında iktisaden nüfusun öncü ülkeler ve Kosta Rika'da yüzde 73-100'ünün,

orta grupta yer alan ülkelerde yüzde 17-64'ünün (Paraguay sadece yüzde 9), geriden gelenlerde ise sadece yüzde 12-27'sinin sosyal güvenlik kapsamında olduğu görülmektedir (Tablo 6).

Genel olarak bu ülkelerde Hastalık/gebelik ve iş kazasının kapsamı emekliliğe göre daha geniş olduğu görülmektedir çünkü bunlar kısa dönemlidir ve sigortalının ailelerine yaygınlaştırılması emeklilikten daha kolaydır. Örneğin kırdaki yaşayanlar sağlık sigortasından faydalanabilirken emeklilik sisteminin dışında kalmaktadır (Cruz-Saco, 2002).

Mesa-Logo (1994)'e göre sosyal güvenlik

Tablo 5: Latin Amerika ve Karayip Ülkelerinde Sosyal Sigorta Programları, 1999

Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri	Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri	Hastalık, gebelik ve sağlık bakımı	İş kazası	İşsizlik	Aile yardımı
Arjantin	X(R)	X(S)	X	X	X
Bahamalar	X	X	X		
Barbados	X	X	X	X	
Belize	X	X	X		
Bolivya	X(R)	X(S)	X		X
Brezilya	X	X(S)	X	X	X
Şili	X(R)	X(S)	X	X	X
Kolombiya	X(R)	X(S)	X		X
Kosta Rika	X (R)*	X(S)	X		X
Küba	X	X(S)	X		
Dominik Cumhuriyeti	X	X(S)	X		
Ekvator	X	X(S)	X	X	
El Salvador	X(R)	X(S)	X		
Guatemala	X	X(S)	X		
Guyana	X	X	X		
Haiti	X		X		
Honduras	X	X(S)	X		
Jamaika	X		X		
Meksika	X(R)	X(S)	X		
Nikaragua	X (R)*	X(S)	X		
Panama	X	X(S)	X		X
Paraguay	X	X(S)	X		
Peru	X(R)	X(S)	X		
Saint Kitts ve Nevis	X	X	X		
St Lucia	X	X	X		
St Vincent and Grenadines	X	X	X		
Trinidad ve Tobago	X	X	X		X
Uruguay	X(R)	X(S)	X	X	X
Venezüella	X	X(S)	X	X	

Kaynak: Social Security Administration 1999, "Social Security Programs Throughout the World" in Social Security Administration Publication, No. 13-11805, August, Washington DC. 'dan aktaran Cruz-Saco (2002:5).

* 2000'de reform yapılmıştır (Mesa-Logo, 2002).

(R) yaşlılık sisteminde yapısal reform yapıldığını gösteriyor

Hastalık ve gebelik sadece maddi yardımı gösteriyor

(S) para yardımı yanında tıbbi bakım ve hastane tedavisi

AB 15 ile karşılaştırıldığında Avrupa Birliğine yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde zorunlu katkı oranları yüksek (genellikle brüt kazancın yüzde 25'i) ancak bağlanma oranları düşüktür.

programlarında karşılaşılan temel sorunlar; kapsamın yeterli olmayışı ve kapsamı genişletmekte karşılaşılan zorluklar, mali yük, katkıların düzensiz oluşu, yetersiz yatırım politikaları, faydaların cömert ve eşitsiz olması (ancak zamanla değer kaybediyor), yüksek ve artan sağlık maliyetleri, yüksek yönetim giderleri ve diğer yönetim sorunları, aktüeryal dengenin bozulması ve finansal yetersizliktir.

1980'lerdeki kriz, Latin Amerika'da sosyal güvenlik sistemindeki sorunları ağırlaştırmış, finansal ve aktüeryal dengesizliğin hızlanmasına neden olmuştur. Yüksek işsizlik oranları ve emek piyasasının enformelleşmesi nedeniyle kapsam düşmüştür. İşverenlerin ve devletin katkı

ödemekten kaçınması, negatif sermaye getirisi, düşük ücretler sosyal güvenlik gelirlerini ve rezerv fonların reel getirisini düşürmüştür. Latin Amerika ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı bu finansal zorluklar sosyal güvenlik harcamalarının ekonomik büyümeyi engellediği argümanının daha yüksek sesle dile getirilmesine neden olmuştur. Az gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranı çok yüksek olmamakla birlikte yakın gelecekte bu ülkelerin de böyle bir problemle karşılaşacağı öne sürülmüş ve bu nedenle devletlerin sosyal sigorta yerine zorunlu özel emeklilik programlarının getirilmesi gerektiği savunulmaya başlanmıştır. Kamu sosyal güvenlik programlarının yatırım için kullanılabilecek sermayeyi verimli olmayan tüketime yönlendirdiği gerekçesi de özelleştirmeyi desteklemek için kullanılmıştır (Singh; 1996; Borzutzky, 2001). 1980'lerin başında Şili'de yapılan reform, daha sonra, 1980'lerin sonu ve 1990'ların başından itibaren, diğer bölge ülkelerine de yayılan reform sürecinin "öncüsü" olmuştur.

Tablo 6: Latin Amerika Ülkelerinde Sosyal Güvenliğin Kapsamı 1970-1995
(İktisaden faal nüfus ve toplam nüfusa göre (%))

	Nüfus								Sağlık
	İktisaden faal nüfusa				Toplam nüfus ^b				
Ülkeler	1970	1980	1985-1988	1990-1995	1980	1985-1988	1990-1995	1990	
Arjantin	68.0	69.1	79.1	81.4a	78.9	74.3		92	
Bahamalar	85.3	85.9					98.0		
Barbados	75.3	79.8	96.9					97	
Bolivya	9.0	18.5	16.9		25.4	21.4	21.3	34	
Brezilya	27.0	87.0			96.3			72	
Şili	75.6	62.8e	81.1e	100.0e	67.3	100.0e	100.0e	93	
Kolombiya	22.2	30.4	30.2		15.2	16.0		75	
Costa Rika	38.4	68.3	68.7	77.3	84.4f	83.1f	86.2f	96	
Cuba	88.7d	83.0d			100.0d	100.0d	100.0d	n.d.	
Dominik Cumhuriyeti	8.9	11.6	10.2	12.7		4.2	5.6	71	
Ekvator	16.3	25.9	27.4	28.0	9.8	15.8	17.2	61	
El Salvador	9.6	19.7	19.4	22.6	8.8	11.0	14.2	59	
Guatemala	27.0	35.9	31.4	27.6	15.2	13.1	16.3	50	
Honduras	4.2	14.4	12.8		7.3	10.3	13.0	46	
Jamaika	58.8	80.9	93.2					89	
Meksika	28.1	42.0	40.2	43.7	53.4	53.7	58.4	77	
Nikaragua	14.8	16.8	14.3	14.3	18.9	22.0	13.0	69	
Panama	33.4	52.3	59.8	64.0	49.9	57.4		79	
Paraguay	10.7	8.1	8.1	8.7	18.2	18.5	22.3	54	
Peru	35.5	37.4	32.0		15.7	22.2	23.8	44	
Uruguay	95.4	81.2	73.0		86.1g	87.7g		96	
Venezuela	24.4	49.8	54.3		45.2	49.9		76	

Kaynak: Mesa-Logo ve Bertranou (1998), tablo 7'den aktaran Cruz-Saco (2002:11), tablo 2.

- Emeklilik, hastalık/gebelik ve iş kazası risklerine karşı sosyal güvenlik kapsamında olanların iktisaden faal nüfusa oranı.
- Hastalık/gebelik sigortası kapsamında olanların toplam nüfusa oranı (Küba ve Nikaragua gibi genel sağlık sistemi olan ülkeler hariç. Sağlık Bakanlığı tarafından kapsanan nüfus dahil edilmemiştir.)
- Pan-Amerikan Sağlık Örgütü (PAHO) tahminleri, kamu sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik sistemi kapsamında olanların birleşimi.
- Yasal kapsama dayalı.
- 1980-1994 arası üyeliğe göre, ancak çifte sayma olduğundan (bazı sigortalılar iki yada daha fazla özel emeklilik fonuna (AFP) kayıtlı görünüyor) cari üye sayıları kullanıldığında oranlar 1994 yılında 61.5'e düşüyor.
- "Yerleşikler" için yardım programı dahil. Sağlık bakanlığı kapsamı da dahil edilirse %100. Kamu sosyal güvenlik kurumu, Sağlık Bakanlığı, ortak fonlar ve askerlere yönelik hizmetler dahil.

Şili örneği

Şili'de fon birikimi esasına göre finanse edilen sosyal güvenlik sistemi 1924'te oluşturulmuştur.¹³ Emeklilik sistemi beyaz yakalıları, mavi yakalıları, memurlar ve askerleri kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Kendi hesabına çalışanlar ve tarım çalışanları sistem dışında kalmıştır. Sistem daha sonra bu grupları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

1973 yılında dört ana grup içinde çalışanların yüzde 92.4 emeklilikten yararlanırken, kırsal alanda bu oran yüzde 50'lerde kalmıştır. Kendi hesabına çalışanlardan ise ancak yüzde 10'u emeklilik sistemine dahil olmuştur. Sistem o zaman için yaşlılık, malullük ve dul ve yetimler kapsıyordu. Emeklilik sistemi nüfusun yüzde 70'ini kapsıyordu ve bu Latin Amerika ülkeleri içinde en ileri sistemlerden biriydi. Sistem temel olarak işçi, işveren ve devlet katkılarıyla finanse ediliyordu. Ancak zamanla finansal zorluklar yaşamaya ve açıklar devlet tarafından kapatılmaya başlanmıştır (Borzutzky, 2001: 43-44).

1973 yılında Pinoche askeri darbesiyle birlikte yeni bir döneme girilmiş ve bu tarihten itibaren neo liberal politikalar uygulamaya konmaya başlamıştır (Borzutzky, 2001:46). 1970'lerin ikinci yarısından itibaren askeri hükümet birçok değişiklik yapmıştır. Vergi sistemi elden

Latin Amerika'da sosyal güvenlik programları kısmen erken bir dönemde 1920'lerde, gelişmiş batı ülkelerinde olduğu gibi iş kazası ve meslek hastalığı programlarıyla uygulanmaya başlamıştır.

geçirilmiş, ekonomi uluslararası rekabete açılmış, KİT'ler özelleştirilmiş, finansal sistem serbestleştirilmiştir (Hall and Midgley, 2004). 1980'lerin başında bu süreç sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi eklenmiştir. Bu özelleştirmenin iki önemli özelliğinden biri işverenler tarafından ödenen sosyal güvenlik katkısının ortadan kaldırılması, diğeri fonların yönetiminin kar amaçlı özel işletmelere devridir.

1980 yasası ile Şili emeklilik sisteminin finansal yapısı tamamen değişmiş dayanışma yerine bireysellik prensibi konmuştur. İşçi, işveren ve bazı durumlarda devletin de katkı yaptığı ortak fondan bireysel fonlara geçilmiştir. 1975'ten itibaren işveren primleri azaltılmaya başlanmış, 1988 gelindiğinde tamamen kaldırılmıştır. İşçilerin primleri de azaltılmış ancak sadece yeni sisteme transfer olanların! 1990'ların sonunda sigortalıların emeklilik sistemine katkı oranı yüzde 10'dur. Buna ek olarak yüzde 2.5-3.7 arasında dul ve yetim aylıkları ile sakatlık riskleri için ayrıca prim ödemek zorundadır. Sigortalılar ayrıca alacakları emekli aylıklarının miktarını arttırabilmek için yüzde 10'a kadar daha fazla prim yatırmaktadır. Ayrıca sağlık, analık ve gebelik için ayrıca yüzde 7 prim yatırmaları gerekmektedir. Sonuç olarak özelleştirilmiş sistemde toplam zorunlu yatırılması gereken prim oranı yüzde 19.5 ile yüzde 20.7'lere ulaşmaktadır. Kamu sektöründe ise bu oran yüzde 27'dir (Mesa-Logo, 1994:18).

Yeni sistemde emeklilik fonlarının yönetimiyle görevli özel şirketler kurularak (AFP)¹⁴, zorunlu bireysel emeklilik fonları yaratılmış ve tamamı veya bir kısmı devlet tarafından karşılanan asgari emekli aylığı sistemi kurulmuştur. Yapılan reformlarla, özel sektörün güçlenmesi, devletin küçültülmesi ve işlevlerinin azaltılması ayrıca devletin üzerindeki finansal yükün azaltılması beklenmekteydi (Borzutzky, 2001: 47).

Mayıs 1981'de reform uygulanmaya başlanmasıyla birlikte Aralık 1981'e kadar aktif nüfusun yüzde 55'i yeni sisteme geçmiştir. Bu kadar çok kişinin yeni sisteme geçmesi beklenmemesine karşın, devlet ve AFP'ler, tarafından yapılan yoğun propaganda ve reklam¹⁵, yeni sisteme geçişle birlikte maaşlarda meydana gelecek artış, eski sistemin emeklilik maaşı beklentilerinin düşük olması ve AFP'lerle bağlantısı olan bazı işverenlerin işçilerini yeni sisteme geçişe zorlaması, uzun yıllardır süren yüksek enflasyon, düşük reel ücretler ve kullanılan hesaplama yöntemi sonucu emekli maaşlarının düşük kalmasıyla birleşince birçok kişi yeni sisteme geçmiştir (Borzutzky, 2001: 51).

İlk başta birçok AFP'nin kurulması ön-

görülüyse de fonların yüzde 90'ı 3 büyük AFP tarafından yönetilmektedir. Fonları yöneten özel firmalar arasında geçiş serbest bırakılarak, rekabetin emeklilerin fonlardan sağlayacakları faydaları atıracığa öngörülmüştür ancak tam tersine birkaç firmanın fonların çoğunluğu yönettiği mono polistik bir yapı oluşmuştur. Yönetim giderlerinin ise kamu tarafından yönetilen sosyal güvenlik sistemlerinden daha yüksek olduğu belirtilmektedir (Hall and Midgley, 2004; Mesa Logo, 2002).

Özelleştirmeyle birlikte devletin rolünün azalacağı öngörülmekteydi ancak devletin rolü azalmamış, dönüşmüştür. Sistem zorunlu olduğundan devletin birinci görevi yeni işçilerin sisteme girmesini, eski işçilerden yeni sisteme geçenlerin sistemde kalmalarını sağlamaktır. İkinci rolü ise yürüttüğü eski sistemin kontrolünü sağlama, AFP'leri kontrol etmek, kurulmalarına izin vermek, AFP'lerin aldığı komisyonların yapısını belirlemek, emeklilik fonlarını kontrol etmek, sigorta şirketleriyle anlaşmaları denetlemek, kanununa uymamaları durumunda AFP'leri feshetmektir (Borzutzky, 2001:52).

Eski emeklilik sisteminde iktisaden faal nüfusun yüzde 80'i kapsam içindeydi. Yeni sistemde kapsamı hesaplamada sorunlar olduğu belirtilmekle birlikte Borzutzky ve Mesa-Logo'ya göre 1998 rakamlarıyla aylık prim ödeyenlerin oranı yüzde 62'dir.¹⁶ Kapsamda artış olacağı beklentileri gerçekleşmemiş ve önceden olduğu gibi kendi hesabına çalışanlar yeni sistemin dışında kalmışlardır (Borzutzky, 2001:53-54). Ödenecek emekli aylıklarının miktarı, AFP'lerin komisyonu düşüldükten sonra, kesilen primlere ve fonların getirisine bağlıdır. Dolayısıyla gerçek ücretlerin düzeyi ve sermayenin reel getirisi emekli aylıklarının miktarını doğrudan etkilediğinden, reel ücretlerde ve fonların getirilerindeki dalgalanmalar emekli maaşlarına yansımaktadır (Borzutzky, 2001).

AFP'lerin yönetim giderleri çok yüksek ve adaletsizdir. Ayrıca AFP'ler arası geçiş mümkündür ve şirketlerin uyguladıkları promosyonlar nedeniyle geçiş yapanların oranı da oldukça yüksektir (1996 yılında yüzde 55'e ulaşmıştır).¹⁷

Kamu kaynaklarının özel sektöre aktarılması nedeniyle, elbette reformun özel sektör üzerinde önemli bir etkisi olmuştur. 1985 sonunda AFP'lerde biriken sermaye GSYİH'nın 9.73'üne¹⁸ 1988'de yüzde 40'ına ulaşmıştır (30 milyon Amerikan \$) (Borzutzky, 2001).

Şili'nin ardından

Son yıllarda diğer 10 Latin Amerika ülkesi de sosyal güvenlik sisteminde yapısal reformlar

1980'lerdeki kriz, Latin Amerika'da sosyal güvenlik sistemindeki sorunları ağırlaştırmış, finansal ve aktüeryal dengesizliğin hızlanmasına neden olmuştur.

yapmıştır. Bu reformlarla emeklilik programları sağlık sigortasından ayrılmıştır. Kurumların yeniden tasarlandığı emeklilik ve sağlık reformu yapılmış ya da gelecekte sağlık reformunu da öngören başlangıç olarak emeklilik reformu yapılmıştır. Bütün ülkelerde, bireysel sermaye hesapları ve fon birikimine dayanan zorunlu program, özel emeklilik fonlarının kar amaçlı özel işletmeler tarafından yönetilmesi, devlet düzenlemesi, danışmanlığı ve garantisine dayanan emeklilik reformları yapılmıştır.

Mesa-Logo (2001) Latin Amerika'daki emeklilik reformlarının tek tip olmadığını, reformla birlikte eski sistemin tamamen kaldırılıp kaldırılmadığına, kısmen değiştirilip iki ayaklı bir sisteme dönüştürülmesine ya da işçilere ikisi arasında bir tercih hakkının verilmesine göre üçe ayrılabilirliği belirtmektedir. Var olan sistemi özel sistemle ikame eden model Şili (1981), Meksika (1997), Bolivya (1997) El Salvador (1998), Nikaragua (2000)'da uygulanmaktadır. Varolan kamu sistemini kaldırmadan reforme ederek bu yeni özel sistemle tamamlayan karma model Arjantin (1994), Uruguay (1996) ve Kosta Rika (2000)'da uygulanmaktadır ve kamu sistemi kaldırılmayan fakat kısmen ya da tamamen reforme edilerek özel sisteme alternatif hale getirilen bu paralel model Peru (1993) ve Kolombiya (1995)'da uygulanmaktadır. (Mesa-Logo, 2002).

Reformlar yaşlılık, malullük ve ölüm risklerini kapsayan sistemde, dayanışma, yeniden dağıtım, kamu yönetimi, tanımlanmış fayda ve kısmen fon birikimi esasına dayalı finansman gibi eski prensipleri tamamen değiştirmiş, yerine tanımlanmış katkı, tam fon birikimine dayalı bireysel sermaye hesapları, uzmanlaşmış emeklilik fon yöneticileri tarafından özel yönetim, emeklilik fonlarının devlet garantisinde olması gibi yeni prensipler getirmiştir. Devlet düzenleyici, garantör ve bazı durumlarda asgari emeklilik maaşı sunucusu olarak önemli bir rol üstlenmiştir. Eski ve yeni emeklilik sisteminde ücretli işçiler ve işverenleri için üyelik zorunlu, bazı durumlarda kendi hesabına çalışanlar için gönüllüdür.

Latin Amerika'da özelleştirmenin sonuçları

2000'li yıllara gelindiğinde bölgede yoksulluğun arttığı ve gelir dağılımında eşitsizliğin devam ettiği görülmektedir. Bu 1990'larda Dünya Bankası ve Inter-Amerikan Kalkınma Bankasının, hem kısa hem de uzun dönemli riskleri kapsayan sistemin piyasaya açılması ve devletin sosyal fayda sunma yerine, düzenleyici rol üstlenmesi gerektiği üzerine kurulu reform önerilerinin bir sonucudur. Bu sosyal güvenlik reformları özellikle sağlık ve emeklilikte, orta

dönemde kamu harcamaları azaltacak devletin finansal konumunu güçlendirecekti. Böylece yoksulluk azaltılacak ve ekonomik büyümeyle birlikte yeni işler yaratılacaktı. İstihdam artarsa gelir artacak böylece bireyler riskleri karşılama kişiler daha iyi duruma gelecekti. Sosyal güvenlik sistemi düşük gelirli, korunmasız grupları hedef almalıydı. Böylece ayrımcılık azaltılacak, savunmasızlık azaltılacak ve güvence ağı yaratılacaktı. Ancak tam tersine sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi derin bir ayrışma yaratmıştır: Bir tarafta özel sigorta şirketleri kapsamında olan ve uzun ve kısa dönem riskleri kapsanan yüksek gelir grubundaki kişiler, diğer tarafta uzun ve kısa dönem riskler karşısında sağladığı faydalar yetersiz olan kamu sektörü tarafından kapsanan düşük gelirli kesim vardır. Kamu sistemi katılıma dayalı ve gelir bağlantılı olduğundan, herhangi bir geliri olmayan ya da çok düşük geliri olanların sigorta sistemine katkı yapamaması sonucu yoksullar tamamen sistemin dışında kalmıştır. Birçok insan emeklilik katkı paylarının yüksek olması ve gelirlerinin çok düşük olması nedeniyle katkı ödeyememiştir. Pek çok düşük gelirli çalışan bir emeklilik aylığı hakkı kazanabilecek kadar tasarruf etmeyi bile başaramamıştır. (Mesa-Logo, 2001; Borzutzky, 2002).

Özel sigorta sisteminin getirilerinin daha yüksek olacağı öngörülmüş ancak 1980'ler boyunca yüksek getiri oranlarına ulaşılsa da 1990'larda önemli ölçüde düşmüştür (Borzutzky, 2002). Mesa-Logo (2001) 1995-2000 yılları arasında birçok Latin Amerika ülkesinde getirilerin düştüğünü hatta bazı durumlarda negatif getirisi olduğunu belirtmektedir. Buna en önemli örnek Arjantin'dir. Getiri oranları 1990'larda dramatik bir biçimde düşmüştür. 2002 mali kriziyle birlikte birçok sıradan insanın tasarrufları uçup gitmiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesiyle daha yüksek tasarruf oranları ve böylece daha yüksek ekonomik kalkınma olacağına dair kanıt yoktur (Borzutzky, 2001; Mesa-Logo, 2002). Şili ile ilgili yapılan ekonometrik çalışmalar da özelleştirme sonucu tasarrufların artmadığını göstermektedir (Mesa-Logo, 2001). Ayrıca özelleştirmeyle birlikte yüksek geçiş maliyetleri ve asgari emeklilik aylığı garantisi öngörülenin aksine devlet üzerinde ciddi bir mali yük yaratmıştır.

sonuç yerine

Latin Amerika, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde emeklilik programları benzer bir şekilde özelleştirilmiş, varolan emeklilik programları kısmen ya da tamamen, özel şirketlerce yönetilen, zorunlu emeklilik fonları-

**1980 yasası ile
Şili emeklilik
sisteminin
finansal yapısı
tamamen
değişmiş
dayanışma yerine
bireysellik
prensipli
konmuştur.**

la değiştirilmiştir. AB'ne üye ülkeler (AB-15) de bu özelleştirme sürecinin dışında değildir. AB'nde yapılan reformlarla, nüfusun yaşlanması nedeniyle ortaya çıkan finansal sorunların çözülmesi, yeni çalışma biçimlerinde kapsanmayanları kapsama, yeni yoksulluk türlerini önleme, göçmenleri de kapsama gibi sosyal amaçları gerçekleştirme ve gelecekteki nesillere daha iyi sosyal koruma sağlama amacı güdüldüğü söylenmektedir. Hatta bu "Sosyal Avrupa" olarak nitelendirilmektedir (Koray, 2005; Sosyal Politika Forumu, 2005). Ancak yapılan düzenlemelere bakıldığında bunun çok doğru olmadığını görmek zor değildir. Ödeneklerinin kısılması, hak kazanma koşullarının sıkılaştırılması, tanımlanmış karşılık esasına dayalı programlardan, tanımlanmış katkı da ya da varsayımsal tanımlanmış katkı (NDC) esasına dayalı programlara geçiş, asgari gelir desteği ile ikinci ve üçüncü basamaklarda zaten ek bir sosyal yardım alma olasılığı olmayanlara daha da düşük ödenek verilmesi gibi uygulamalar radikal olarak değerlendirilmektedir. Ancak yapılan değişikliklerin zaman içerisinde kat ettiği yol göz önüne alınırsa bunları yapısal olarak nitelendirmemek bu reformlara "haksızlık" etmek olacaktır. Üretimin orta ve doğu Avrupa ve Asya ülkelerine kaydırılması sürecinde işsizlik

Avrupa'da artmaya devam etmektedir ve bunun önüne geçebilmenin tek yolu da maliyetleri düşürmek olarak görülmektedir. Dolayısıyla sosyal Avrupa'ya doğru bir evrilme gerçekleşmesi kanımızca biraz zordur. "Sosyal Avrupa" ön kabulünden yola çıkan Orta ve Doğu Avrupa'da yapılan reformların Latin Amerika'ya benzemeyebileceği ve sosyal Avrupa modeline evrilebileceği şeklinde "iyimser" görüşler de vardır (Alper, 2005). Ancak uluslararası rekabette ucuz emek gücüne dayanan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin daha sosyal modellere evrilmesi daha da zordur.

Artan rekabet; ucuz, korunmasız ve güven- cesiz yedek işçi ordusunun varlığı ve üretimin bu ucuz emek kullanımı mümkün kılan farklı bölgelere/ülkelere kolaylıkla kaydırılması ve; eski Doğu Bloku'nun çözülüşü ile işçi sınıfının yaratabileceği potansiyel tehlikenin ortadan kalkması sonucu kapitalizmin bu aşamasında artık sosyal güvenceli işgücüne ihtiyaç kalmamıştır. Eski "refah devleti kazanımları" ortadan kaldırılmakta, sosyal güvenlik sistemleri, özelleştirilmekte, ticarileştirmekte ve bireyselleştirilmektedir. Bu gerçeği göz ardı ederek "iyimser" olmak gerçeği değiştirmemektedir.

kaynakça:

- Akkaya, Y. (2005), "Avrupa Birliği, İşçi Sınıfı ve Sosyal Güvenlik", *Toplum ve Hekim*, cilt 20, sayı 2, 94-101.
- Alper, E. (2005), "Emeklilik Reformları: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Türkiye", *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu*.
- Arın, T. (2004), "Refah Devleti Sosyal Güvenliğin Yokluğunu", *Neoliberalizmin Tahribatı, 2000'li Yıllarda Türkiye 2*, Metis yayınları, 68-93.
- Barr, N. (2000), "Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices", IMF Working Paper, WP/00/139, Washington DC: International Monetary Fund.
- Borzutsky, S. (2001), "Chile's Pioneering Privatization", in Dixon, J. and M. Hyde (eds.) *The Marketization of Social Security*, London: Quorum Books, 43-64.
- Clarke, S. (2001), "Class Struggle and the Global Overaccumulation of Capital", in Robert Albritton (et al.) (eds.) *Phases of Capitalist Development: Booms, Crises and Globalization*, Palgrave, 76-92.
- Cruz-Saco, M.A. (2002), "Labour Markets and Social Security Coverage: The Latin American Experience", *Extension of Social Security (ESS) Working Paper, no.2, Social Security Policy and Development Branch, International Labour Office*.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.
- Dixon, J. and M. Hyde, (2001), "Welfare Ideology, the Market and Social Security: Toward a Typology of Market-Oriented Reform" in Dixon, J. and M. Hyde (eds.) *The marketization of Social Security*, London: Quorum Books, 1-26.
- Edwards, S. (2002), "Social Security Privatization Reform and Labour Markets: The case of Chile", NBER Working Paper, no. 8924.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2003), *Adequate and Sustainable Pensions, Joint Report By The Commission and The Council, Employment and Social Affairs, Social Security and Social Integration*.
- European Commission (2003), "Social protection systems in the 13 candidate countries", http://europa.eu.int/comm/employment_social/socprot/social/index_en.htm (erişim tarihi 15 Kasım 2005).
- European Commission (2004), *The Social Situation in the European Union*.
- Eurostat (2005a), "Pensions in Europe 2002: Expenditure and Beneficiaries", *Statistics in focus, population and social conditions*, No. 14/2005, Eurostat.
- Eurostat (2005b), "Social Protection in the European Union", *Statistics in focus, population and social conditions*, No. 11/2005, Eurostat.
- Eurostat (2006), "Trends in government expenditure by function 2003-2004", *Statistics in focus, economy and finance*, No. 11/2006, Eurostat.
- Fultz, E. (2004), "Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls", *International Social Security Review*, Vol. 57, 2/2004.
- Fultz, E. (2003), "Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries", A Paper Presented at the Informal Meeting of Ministers at The International Labour Conference, Geneva, 10 June 2003, Budapest: International Labour Office, www.ilo.org.
- Fultz, E. (eds.) (2002a), *Pension reform in central and eastern Europe, Volume 1: restructuring with privatization: Case studies of Hungary and Poland*, Budapest: International Labour Office.
- Fultz, E. (eds.) (2002b), *Pension reform in central and eastern Europe, Volume 2: restructuring public pension schemes: Case studies of the Czech Republic and Slovenia*, Budapest: International Labour Office.
- Fultz, E. vd. (eds.) (2003), *The gender dimensions of social security reform in central and eastern Europe: Case studies of Hungary, the Czech Republic, and Poland*, Budapest: International Labour Office.
- Gillion C. vd. (eds.) (2000), *Social Security Pensions: Development and Reform*, Geneva: International Labour Office.
- Gough, J. (1996), "Social Assistance in Southern Europe", *South European Society and Politics*, 12 (3), s. 1-23.
- Güzel, A. (2005), "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?", *Çalışma ve Toplum*, 2005/4/7.

2000'li yıllara gelindiğinde bölgede yoksulluğun arttığı ve gelir dağılımında eşitsizliğin devam ettiği görülmektedir.

- Güzel, A., Okur, A.R. (1996), Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul: Beta yay., Yenilenmiş 5. Baskı.
- Hall, A. ve J. Midgley (2004), Social Policy for Development, London: Sage Publications.
- Holzmann, R., (2004), "Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure", Social Protection Discussion Paper Series, no. 0407, Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank.
- Holzmann, R.; Orenstein, M.; Rutkowski, M. (2003), Pension reform in Europe: Process and progress. Washington, DC: World Bank.
- ILO (2001), Social security: A new consensus, Geneva, Social Security Department, International Labour Office.
- Kapar, R. (2005), Sosyal Korumanın İşgücü Piyasalarına Etkileri, DİSK Birleşik Metal İş yayınları 17/2005, İstanbul.
- Koç, Y. (2005), "Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Güvenlik", Toplum ve Hekim, cilt 20, sayı 2, 102-111.
- Koray, M. (2005), Sosyal Politika, imge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı
- Kritzer B.E. (2002), "Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Variations on a Latin American Theme", Social Security Bulletin, vol 64., no.4. 2001/2001.
- Mesa-Logo, C. (2001), "Structural Reform of social security pensions in Latin America: models, characteristics results and conclusions" International Social Security Review, 54(+), 67-92
- Mesa-Logo, C. (2002), "Myth and Reality of Pension Reform: Latin American Evidence", World Development vol. 30 no.8, pp.1309-1321.
- MISSOC, (2004), Social Protection in the Member States of the European Union of the European Economic Area and in Switzerland, European Commission Employment and Social Affairs, Social Security and Social Integration, Mutual Information System on Social Protection.
- Munck, R. (1995), Uluslararası Emek Araştırmaları, Öteki yay., çev. C. Aygün
- Müftüoğlu, Ö. (2005), "Tarihsel Süreçte bir parantez: Sosyal Güvenlik Hakkı", Toplum ve Hekim, cilt 20, sayı 2, 83-86.
- Müller, K. (2001), "The political economy of pension reform in eastern

- Europe", International Social Security Review, Vol. 54, 2-3/2001.
- Müller, K. (2003), "The making of pension privatization in latin America and eastern Europe", in R. Holzmann, M. Orenstein ve M. Rutkowski (eds.), Pension Reforms in Europe: Process and Progress, Washington, DC: World Bank.
- Orszag, P. R.; Stiglitz, J. E. (2001), "Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems", in R. Holzmann and J. E. Stiglitz (eds.), New ideas about old age security, Washington, DC: World Bank.
- Orenstein M.A. (2005), "The New Pension Reform as Global Policy", Global Social Policy, 5/2, August 2005.
- Özsuca, Ş.T., Toksöz G. (2003), Sosyal Koruma Yoksulluğu: Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler, Ankara Üniversitesi, S.B.F yayınları, No.591.
- Özsuca, Ş.T. (1997), "Özel emeklilik programları kamu emeklilik programlarına alternatif olabilir mi?", Ekonomik Yaklaşım, cilt 8, sayı 24-25, ss. 31-47.
- Özsuca, Ş.T. (1999), "Şili ve Arjantin Sosyal Güvenlik Reformları: Neler Öğrendik", Ekonomide Durum, Güz/ 1999, kitap 6, ss. 217-236.
- Özügür, M. (2005), "Türkiye'de Sosyal Politikanın Dönüşümü", Toplum ve Hekim, cilt 20, sayı 2, 87-93.
- Sosyal Politika Forumu (2005a) "Avrupa'nın Sosyal Politikası", Radikal İki, 6 Mart 2005.
- Sosyal Politika Forumu (2005b) "Asgari Gelir Desteği Uygulaması", Radikal İki, 13 Mart 2005.
- Standing, G. (2000), Globalization and flexibility: Dancing around pensions, Geneva: International Labour Office.
- Tanyılmaz K. ve Kiroğlu M. (2006), "Türkiye'de Yabancı Kaçak İşgücü ve Türkiye İşgücü Piyasaları Üzerine Etkileri", der.Aylan Anı, Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri içinde, İstanbul: Derin Yayınları, 179-199.
- TÜSİAD (2004), Türk Emeklilik Sisteminde Reform, TÜSİAD.
- World Bank (1994), Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, New York: Oxford University Press.

dipnotlar:

- ¹ AB ülkelerindeki yabancı kaçak işgücü ile yerli işçiler arasında yaratan rekabet de Avrupa'daki işçi sınıfının disiplin altına alınmasında, "ikna edilmesinde" önemli bir rol oynamaktadır (Bkz. K. Tanyılmaz ve M. Kiroğlu, 2006).
- ² Ayrıca şunu belirtmek gerekir ki gelişmekte olan ülkelerde karşılaşıldığı gibi AB ülkelerinde eski refah devleti uygulamalarının sonucu olan sosyal hakların gelişmiş düzeyi geri adımların bazlanması algılanmasını güçleştirmektedir.
- ³ Yeni üye Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki reformlar, AB-15'e göre daha yapısal olarak değerlendirilmekle birlikte Latin Amerika'daki reformlardan farklı olduğu da vurgulanmaktadır. Örneğin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde var olan dağıtım sisteminin tamamen kaldırılmadığı fakat küçültüldüğü belirtilmektedir (Müller, 2003: 59).
- ⁴ Sosyal koruma harcamaları, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve işsizlik gibi risklerden ya da ihtiyaçlardan kaynaklanan zararları telafi etmek için hanehalklarına ya da bireylere yapılan nakit ya da bakım gibi transferleri içeren sosyal yardımlardan, sosyal koruma programlarının harcamalarından ve yönetim giderlerinden oluşmaktadır. Aile yardımı, belirli bir gelir düzeyine ulaşamayanlara asgari gelir desteği ve yaşlılar için bakım güvencesi de bu kapsamdadır. "Sosyal Koruma" harcamaları, sosyal dışlanmaya karşı yapılan harcamalar da dahil olmak üzere kamu, diğer sosyal taraflar ve sivil toplum örgütleri tarafından belirtilen risklere karşı yapılan tüm nakit ödenek ve hizmetleri kapsamaktadır (European Commission, 2003). Sosyal Koruma kavramının değişik tanımları için bakınız R. Kapar, 2005:3-9.
- ⁵ İkinci ayak Dünya Bankası terminolojisinde fon birikimi esasına dayalı zorunlu bireysel hesaplar anlamında kullanılırken Avrupa'da zorunlu ya da gönüllü tamamlayıcı mesleki emeklilik programları anlamında kullanılmaktadır.
- ⁶ AB ülkelerinde kamu emeklilik harcamalarının 50 yıl içerisinde 2000 yüzde 10.4'de 2050'de 13.3'e yükselmesi beklenmektedir.
- ⁷ AB bir süredir kadınların ev ve çalışma yaşamı sorumluluklarının uzlaştırılması gereği üzerinde durmaktadır. Bu yaklaşım hem istihdam ve işsizlik sorununa çözüm hem de sosyal güvenlik harcamalarını azaltmanın bir yolu olarak ataerkill toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcığın

kullanılması anlamına gelmektedir. Kadınlar bir taraftan çocuklarını bakmakta ve diğer ev içi sorumluluklarını yerine getirmekte diğer taraftan part time ve geçici işlerde çalışarak daha düşük ücretlerle istihdam edilmekte ve dolayısıyla ileride daha düşük emekli aylığına hak kazanabilmektedirler.

⁸ Holzmann (2004) ilk ayak NDC, ikinci ayak zorunlu fon birikimi, üçüncü ayak gönüllü bireysel programlar olmak üzere bütün Avrupa'da uygulanmak üzere koordineli bir reform planı önermektedir.

⁹ 2004 Mayıs'ında AB'ye yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde (CEE-8) işsizlik oranı 1990'da yüzde 2.6 iken 2003'te yüzde 11.2'ye ulaşmıştır.

¹⁰ Dünya Bankası ve USAID Polonyalı parlamenterler, sosyal güvenlik uzmanları ve gazetecilerin Şili ve Arjantin reformları konusunda "feyz" almak yaptıkları için yaptıkları gezilerin sponsoru olarak reform sürecine "önemli katkıda" bulunmuştur (Müller, 2003:61). Uluslararası finans kuruluşlarının reform sürecinde oynadıkları role ilişkin Bkz Orenstein, 2005.

¹¹ Orta ve Doğu Avrupa'da emeklilik reformları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız E. Fultz (eds.) 2002a, 2002b.

¹² 2050 yılında yaşlı bağımlılık oranının yüzde 50 olması bekleniyor AB 15 de olduğu gibi.

¹³ Daha önce sadece memurları kapsayan emeklilik fonu 1904'te kurulmuştur.

¹⁴ AFP: Administradoras de Fondes de Pensions, Emeklilik Fonu Yönetim Şirketleri

¹⁵ Borzutzky mayıs haziran aylarında AFP'lerin propaganda ve reklam amacıyla 8 milyon amerikan doları harcadıklarını belirtiyor (Borzutzky, 2001).

¹⁶ Devletin rakamlarına göre ise iktisaden faal nüfusun yüzde 80'i kapsam içindedir ve bunların yüzde 90'ı özel emeklilik programında kayıtlıdır (Borzutzky, 2001).

¹⁷ Bu şirketler çok sayıda pazarlama elemanı çalıştırmaktadır ve 1996 yılında bir sigortalı başına 160 pazarlama elemanı düştüğü belirtilmektedir (Borzutzky, 2001).

emeklilik reformu üzerine söylenceler ve gerçekler: latin amerika deneyimi⁽¹⁾

1. giriş

1980 yılında Şili'de yasalaşan sosyal güvenlik sistemindeki ilk yapısal emeklilik reformunu takiben, son on yılda, diğer dokuz Latin Amerika ülkesi, programlarını kısmen ya da tamamen özelleştirerek, benzer reformları uygulamaya koymuştur. Dünya Bankası 1994'te emeklilik reformu üzerine, üç aylık bir yaklaşımı öneren ve esas itibarıyla dünyadaki çeşitli emeklilik reformu türlerini de desteklemekte kullanılacak, genel bir rapor yayımlamıştır. Bununla birlikte daha sonra Dünya Bankası personeli, Şili modeline son derece benzeyen belirli bir modeli benimsemiş ve bu modelin sosyo ekonomik etkileri üzerine bir dizi varsayım öne sürmüştür. Bu gelişmeler Almanya ve İsveç'te olduğu gibi, Doğu Avrupa genelinde de emeklilik reformlarını etkilemiş ve Birleşik Devletlerde bugünkü tartışmaları da etkilemeye devam etmektedir.

1999'da Dünya Bankası eski baş ekonomisti, Nobel ödüllü Joseph E. Stiglitz, Peter Orszag ile birlikte, uygulamada, dar anlamda, bütün dünya için tek bir model önerisi olarak yorumlanan, Dünya Bankası'nın bu reform önerisi ile ilgili eleştirel bir makale yazmıştır. Bu makale (2001'de Dünya Bankası tarafından yayınlanan kitabın bir bölümü), "Kamuoyu tartışmalarında baskın olan ve ulusal karar alma mekanizmasını raydan çıkaran bir dizi söylenceler kümesinin, çoğu kez bu tür reform seçeneklerinin değerlendirilmesini bulanıklaştırdığına" işaret etmiş ve "bu tür söylencelerin genellikle ne teoride ne de pratikte kanıtlanmadığını" kabul etmiştir (Orszag ve Stiglitz, 2001, s. 18, 42). Bu değerli ve prokovatif çalışma hararetili bir tartışma başlatmanın yanında, emeklilik reformu söylenceleri üzerine başka çalışmaları da teşvik etmiştir (örneğin bkz. Barr, 2000).

Orszag ve Stiglitz'in söylenceler analizini izleyen, Dünya Bankası resmi görevlileri ve diğer tanınmış uzmanlar tarafından yapılmış beş eleştirel açıklama vardır. Dünya Bankası 1994 raporundan sorumlu olan resmi görevli kendi çalışmalarıyla ilgili şunları ileri sürmüştür, "hayal kırıklığı yaratacak şekilde Dünya Bankası, müşterisi olan ülkelerle ilgili deneyimden -sorunlar, çözümler ve veri açısından- yoksundur. Birleşik Devletler'deki koşullar ve politikalar kaçınılmaz olarak düşünce biçimlerini şekillendirmiştir. Fakat şunu hatırlamamız gerekiyor ki Birleşik Devletler Dünya demek değil"

(Holzmann, James, Bursch-Jupan, Diamond & Valdes-Prieto içinde James, 2001, s.66). Önlü bir emeklilik danışmanı ve Dünya Bankası resmi görevlisi, bu söylencelerin büyük ölçüde genelleştirme içerdiğini ve emeklilik reformu yapan ülkelerin deneyimlerini hesaba katmada başarısız olduğunu kabul etmektedir (Holzmann vd., 2001, s.58). Bir Alman profesörü çalışmayı "Kuzey Amerika merkezli olmak ve çoğu gelişmekte olan ülke gerçeklerini gözden kaçırmakla" itham etmiştir (Holzmann vd. içinde Borsch-Span, 2001, s.71). Şili üniversitesinden bir profesör çalışmayı "Birleşik devletler dışında emeklilik ile ilgili karşılaşılan önemli sorunlara yeterli dikkati göstermediği" ve "teorik sonuçlara çok yer ayırdığı" gerekçesiyle sorgulamış böylece söylenceleri "bir Latin Amerika bakış açısı" katarak değerlendirmiştir (Holzmann vd. içinde Valdes-Prieto, 2001, s.80, 83).¹

Bu makale Orszag ve Stiglitz'in söylencelerini Latin Amerika'dan kanıtlarla karşılaştırarak kısmen bu boşluğu doldurmaya çalışmaktadır.² Kavramların ve bölgedeki reform modellerinin kısa bir özetinden sonra, makale bölgedeki sekiz ülkeden son yirmi yılda toplanan verilerle 12 "söylenceyi" (bazıları Orszag ve Stiglitz tarafından incelenmiş, bazıları ise Latin Amerika reformlarından çıkmıştır) sınamaktadır.

2. Latin Amerika'da yapısal emeklilik reformları

Yapısal olmayan emeklilik reformları bir sosyal güvenlik (bundan sonra kamu) sistemini, finansal olarak güçlendirerek ve/veya hak kazanma koşullarını sıkılaştırarak, geliştiren reformlardır. Yapısal reformlar (bu makalede tartışılan) ise bir kamu sistemini, değiştirerek, ona alternatif bir sistem yaratarak ya da başka bir "özel" sistemle tamamlayarak radikal olarak dönüştüren reformlardır.³ 1980-1981'de, Şili, Neoliberal ideolojiden esinlenen ve özelleştirme yoluyla gerçekleştirilen, kamu emeklilik sisteminde derin bir yapısal reformun, öncüsü olmuştur. Şili'deki politik rejim Latin Amerika'dan farklı olduğu için 1990'lara kadar bu reformun bölge üzerinde etkisi olmamış ve büyük ölçüde Dünya Bankası'nın dayatması sonucu şartlar yapısal uyum borçlarına ve finansal-teknik desteğe eklenmiştir (Mesa-Logo, 1994). 2000 yılının ortasıyla beraber on Latin Amerika ülkesi emeklilik reformlarını yasalaştırmış bulunmaktadır fakat bu ülkeler Şili evrensel prototipini hemen uygu-

carmelo mesa-logo*

çeviren

M. Meryem

Kurtulmuş Kiroğlu**

* Pittsburg Üniversitesi,
Pensilvanya ve
Uluslararası Florida
Üniversitesi

** Marmara Üniversitesi
İ.İ.B.F. Araştırma
Görevlisi

lamak yerine, birbirleri arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunan, üç ayrı genel reform modeli takip etmişlerdir.

(a) İkame edici model

Bolivya (1997), Meksika (1997), El Salvador (1998) ve Nikaragua'da (2000) Şili prototipine benzeyen bir model uygulanmaktadır. Bu modelde genellikle dağıtım sistemine (pay as you go (PAYG)), ayrıca kısmen fon birikimi ve tanımlanmış karşılık (defined benefit) esasına dayalı kamu emeklilik sistemi "kaldırılarak" (yeni başvurulara izin verilmemiştir) yerine özel şirketlerce yönetilen bir sistem getirilmiştir (ayrıca kamu ve karma kurumlarca yönetimin de mümkün olduğu Meksika dışında). Yeni sistem tamamen fon birikimi esasına dayalı (FF) ve katkı tanımlıdır (defined contribution) (sonsuz olarak sabit). Fakat karşılıklar, kanunla belirlenmediğinden ya da hesaplanmadığından tanımlanmamıştır ve sigortalanan bireysel hesaplardaki birikime bağlı olduğundan belirsizdir.

Tablo 1. Sekiz Latin Amerika Ülkesinde Yapısal Reform İstatistikleri
1999-2000a

Gösterge	Arjantin	Bolivya	Şili	Kolombiya	El Salvador	Meksika	Peru	Uruguay
1. Sigortalılar (iştirakçiler) her iki sistemde (bin)	10,094	492	6,384	7,997	805	14,622	2,650	1,065
Eski sistem (kamu) (bin)	2,240	0	242	4,554	69	0	544	528
Toplamın %'si	22	0	4	57	8	0	21	30
Yeni sistem (özel ya da karma) (bin)	7,854	492	6,106	3,343	736	14,622	2,106	537
Toplamın %'si	78	100	96	43	92	100	79	50
2. Her iki sistem tarafından kapsanan işgücü (%)								
İştirakçiler	66	13	109	53	32	36	26	72
Aktif sigortalılar	29	n.a.	60	26	19	23	13	66
3. Aktif sigortalıların sayısı (bin)	3,483	n.a.	3,262	1,667	425	9,022	922	315
Aktif sigortalılar/iştirakçiler (%)	44	n.a.	53	48	58	62	44	59
4. Fon yöneticilerinin sayısı	13	2	8	7	3	14	4	6
5. En büyük üç yöneticide yoğunlaşma oranı (%)	53	100	78	59	100	43	75	69
6. Ücretten yapılan kesintiler (%)								
Bireysel hesaplar	7.59	10.00	10.00	10.00	7.50	10.00	8.00	12.37
Toplam komisyon	3.41	2.50	2.61	3.50	3.18	4.13	3.80	2.68
Toplam kesinti	11.00	12.50	12.61	13.50	10.68	14.13	11.80	15.05
7. Toplam komisyon/toplam kesinti (%)	31.00	20.00	20.70	25.92	29.78	29.23	32.20	17.80
8. Biriken fonlar milyon US\$	16,787	472	33,616	2,448	211	8,300	2,274	591
GSYİH%	5.6	4.0	52.6	2.3	1.7	2.5	2.5	3.5
9. Yıllık ortalama reel getiri (%)								
Brüt	13.0	7.5	11.2	10.1	6.7	8.0	7.4	7.4
Net (brüt-toplam komisyon)	9.6	5.0	8.6	6.6	3.5	3.5	3.6	4.7

Kaynak: AIOS, 1999; Anaya, 2000; ASOFONDOS, 2000; BPS, 2000; CONSAR, 1999; SAFJP, 2000; SAFFa, 1999, 2000; SAFFb, 1999; Schullhess, 2000; SB, 2000; SP, 1999; SPVS, 1999; SSS, 2000.

(a) 3-9 arası özel sistem ya da FF bileşenini göstermektedir. Bolivya, Meksika ve Peru (Haziran-Eylül) dışında çoğunlukla 1999 Aralık ayı verisi kullanılmıştır; bazı rakamlar Şubat-Ağustos 2000 tarihli'dir. No. 9'da Aralık 1999'a kadar elde edilen getirilerden hesaplanmıştır.

(b) Paralel model

Peru (1993) ve Kombiya'da (1995) uygulanan bu modelde kamu sistemi kaldırılmamakta fakat kısmen (Peru) ya da tamamen (Kolombiya) reforme edilerek Şili prototipine benzer özellikler taşıyan özel bir sisteme alternatif seçenek haline getirilmektedir. Bu sistem Peru'da sadece özel fakat Kolombiya'da özel, kamu ya da karma kurumlar tarafından yönetilmektedir.

(c) Karma model

Arjantin (1994), Uruguay (1996) ve Kosta Rika (2000)'da uygulanan bu modelde kamu sistemi kaldırılmamakta fakat reforme edilerek yeni sistemin iki bileşeninden biri haline getirilmektedir: (i) dağıtım sistemine (PAYG) (Kosta Rika'da kısmen fon birikimi) ve tanımlanmış karşılık (defined benefit) esasına dayalı, temel emekli aylığı ödeyen kamu bileşeni ve (ii) tamamen fon birikimi ve tanımlanmış katkı (defined contribution) esasına dayalı, çeşitli şekillerde yönetilen ve tamamlayıcı emeklilik aylığı ödeyen yeni bileşen (Mesa-Logo, 1998a,c, 2001).

3. Latin Amerika reformları: söylenceler ve gerçekler

Yapısal reform taraftarları, reformların bir dizi olumlu etki yarattığını iddia etmektedirler.⁴ Makalenin geri kalanında bu tür 12 söylence, bu tür reformlar uygulamış ve verileri elde edilebilen sekiz ülkeden son yirmi yılda toplanan ampirik kanıtlarla karşılaştırılmıştır (bkz. Tablo 1).⁵

(a) Söylence 1: Özel sistem seçme özgürlüğü getirilmektedir.

Bir yapısal reformun temel amaçlarından biri kamu emeklilik monopolünü kırmak ve sigortalılara sistemi seçme ve fon yöneticilerini seçme/değiştirme özgürlüğü sağlamaktır. Bununla birlikte şunu belirtmek gerekir ki

2000 yılının ortasıyla beraber on Latin Amerika ülkesi emeklilik reformlarını yasalaştırmış bulunmaktadır fakat bu ülkeler Şili evrensel prototipini hemen uygulamak yerine, birbirleri arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunan, üç ayrı genel reform modeli takip etmişlerdir.

bütün Latin Amerika reformları zorunlu tasarrufları (zorunlu katkı) içermektedir ve işçiler sisteme katılmama seçeneğinden yoksundur ki bu da seçme özgürlüğüne uymamaktadır.

Dahası veriler, kamu ve özel ya da karma sistem arasında tercihin Latin Amerika ülkeleri arasında tek bir biçimde olmadığını, aşağıdaki gibi (en az özgürlükten en çoğa) sıralanabilecek şekilde çok farklılaştığını göstermektedir: (i) Bolivya ve Meksika'da sıfır çünkü eski (reform yasalaştığında iştirakçi olanlar) ve yeni sigortalılar (işgücüne yeni katılanlardan kapsamda olanlar) özel sisteme katılmak zorundadır; (ii) El Salvador ve Uruguay'da en az (bütün yeni sigortalılar özel ya da karma sisteme katılmak zorundayken eski sigortalılar yaşa göre ayrılmıştır ve sadece gençlerin bir tercih şansı vardır); (iii) Şili (eski sigortalıların kamu sisteminde mi kalacaklar, özel sisteme mi geçecekler bir karar verme süresi vardır, fakat yeni sigortalılar özel sisteme katılmak zorundadır) ve Peru'da orta (eski sigortalılar her zaman değiştirebilir fakat birkez özel sisteme geçildiğinde kamu sistemine geri dönülemez ancak yeni sigortalılar özel sisteme katılmak zorundadır); (iv) Kolombiya ve Arjantin'de en çok (hem eski hem de yeni sigortalılar sistemleri seçebilir ve değiştirebilir ancak Arjantin'de sigortalı kamu sisteminden çıkarsa geri dönemez).

Fon yöneticilerini seçme özgürlüğü de ayrıca ülkeler arasında farklılaşmaktadır: Seçme özgürlüğü, (i) sigortalıların iki yönetici arasında ikametgâhlarını değiştirmedikçe geçiş yapmalarına izin verilmeyen Bolivya'da sıfır; (ii) yılda bir kez değiştirmeye izin verilen Meksika ve Nikaragua'da orta (Şili ve Peru'da yasal olarak sınırlandırılmamış fakat değiştirme prosedürü uygulamada yılda ancak birkez değiştirilebilmesine olanak vermektedir); (iii) yılda iki kez değişime izin verilen Arjantin, Kolombiya, El Salvador ve Uruguay'da en çoktur.

Son olarak sigortalılar belirli bir yatırım aracını ya da portföy içeriğini seçme özgürlüğünden de yoksundur, bunlara fon yöneticileri tarafından karar verilmektedir. Sigortalı emekli olduğunda bireysel hesabında biriken toplamı geri alamamakta, sadece iki ya da üç seçenek arasında tercih yapabilmektedir; yıllık emekli geliri, bir emeklilik aylığı programı ya da bu ikisinin bir bileşkesi (Mesa-Logo, 1998a, 2001). Özet olarak ilk söylence sadece, kısmen birkaç ülkede geçerlidir, çoğu ülkede geçerliliği şüphelidir ve iki ülkede büyük ölçüde geçersizdir.

(b) Söylence 2: Özel sistemin çekiciliği bu sisteme katılmada güçlü bir teşviktir.

Özel sistemin kamu sistemine göre daha çekici olmasını sağlayan iki pozitif avantajı olduğu

söylenmektedir: bireysel hesapların mülkiyeti ve katkılarla karşılıklar arasındaki güçlü bağlantı. Varsayım doğru ya da yanlış kanıtlar kamudan özel sisteme geçişin sadece çekicilik tarafından motive edilmediğini, ayrıca yukarıda tartışılan seçme özgürlüğüne, sistemin uygulandığı zamana, devlet kurallarının katı ya da ödüllendirici olmasına ve diğer faktörlere de bağlı olduğunu göstermektedir. Özel sistem/bileşen içinde sigortalı olanların yüzdesi ülkelere göre önemli ölçüde farklılaşmaktadır (bkz. Tablo 1, no. 1). Meksika ve Bolivya'da yüzde 100 (Bu ülkelerde geçiş zorunludur); Şili'de yüzde 96 (Reform yapıldı 20 yıl olmuştur ve bütün yeni sigortalılar özel sisteme katılmak zorundadır. Ayrıca eski sigortalılardan özel sisteme geçenlerin maaşlarından kesilen primlerde indirim yapılmaktadır); El Salvador'da yüzde 92 (eski sigortalıların sadece küçük bir yüzdesine seçme hakkı verilmiştir ve bütün yeni sigortalılar özel sisteme katılmak zorundadır); Peru'da yüzde 79 (devlet, kamu sisteminden geçiş yapan eski sigortalıların maaşlarını düşürürken kamu sisteminde hak kazanma koşullarını giderek zorlaştırmış ve primleri arttırmıştır); Arjantin'de yüzde 78 (reform yapıldı yedi yıl olmuştur, karma sistem, kamu ve özel sistemin özelliklerini birleştirdiği için çekicidir ve buna ek olarak kamu sisteminden çıkanlar geri dönmemektedir); Uruguay'da yüzde 50 (sadece genç ve görece yüksek gelirli olanlar özel sisteme geçmesine izin verilmekte ve sadece tamamlayıcı emeklilik aylığı bileşenini yöneten kamu işletmesi iflas durumunda garanti vermektedir) ve Kolombiya'da yüzde 43 (kamu sisteminin finansmanını güçlendirdiği ülke, en yüksek geçiş özgürlüğüne sahiptir ve kamu sisteminde sermaye getirisi özel sektörde aynıdır). Kosta Rika ve Nikaragua ile ilgili henüz veri bulunmamaktadır. İlginç bir şekilde Şili'de askeri hükümet reformu uygulamış fakat daha sonra "çekicilik" silahlı kuvvetleri ve polisi özel sisteme katılmaya ikna edememiş ve kendi sistemlerini kurmaya karar vermişlerdir.

(c) Söylence 3: Özel sistem katılımı teşvik ederek nüfus kapsamını artırır.

Özel sistemin çekiciliğinin katılımı teşvik ettiği ve böylece işgücü kapsamını artırdığı iddia edilmektedir. Reformdan önce Latin Amerika'da sosyal güvenlik kapsamının derecesi, gelişmişlik düzeyi ve özellikle formel ya da maaşlı çalışanların işgücüne oranı arasında pozitif bir ilişki vardı. En fazla gelişmiş ülkeler, sosyal sigorta sistemini ilk

Şili'de askeri hükümet reformu uygulamış fakat daha sonra "çekicilik" silahlı kuvvetleri ve polisi özel sisteme katılmaya ikna edememiş ve kendi sistemlerini kurmaya karar vermişlerdir.

önce oluşturmuş, en büyük formal sektöre sahip, ek olarak sigortalı olmayan yoksullara sosyal yardım aylıkları verilen, en yüksek kapsama sahip ülkelerdi: Arjantin, Şili ve Uruguay'da yüzde 70-80 (Bu ülkelerin ikisinde kendi hesabına çalışanlar için zorunlu sadece Şili'de isteğe bağlı). Buna karşılık en az gelişmiş ülkeler sosyal sigortayı en son uygulamaya koymuş ve en küçük formal sektöre sahip (en büyük enformel sektör örn. kendi hesabına çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışanlar, küçük ölçekli işletmelerin işçileri, ücretsiz aile işçileri, çiftçiler bunların hepsi kapsanması en zor olanlar) ülkelerdi. Bu nedenle bu ülkeler en düşük kapsama sahipti: Bolivya ve El Salvador'da yüzde 12 ve yüzde 23. Bu iki grup arasındaki ülkeler orta gelişmişlik düzeyi ve kapsama sahipti: Peru, Kolombiya ve Meksika'da yüzde 32-44 arasında (Mesa-Logo, Bertranau, 1998).⁶

Reformdan sonra emeklilik sistemi tarafından kapsanan işgücü oranı (silahlı kuvvetler ve diğer bir kaç grup dışında her iki sistemdeki sigortalıların toplamı) ya iştirakçi ya da aktif katılımcı (sigortalı) sayısına göre ölçülebilir (genellikle son altı ay içinde prim ödeyenler). İlk tahmin ikincisinden oldukça yüksektir. 1998 sonu verilerine sahip olduğumuz sekiz ülkede bu iki tahmin şöyledir: Uruguay'da yüzde 72 ve yüzde 66; Şili'de yüzde 109⁷ ve yüzde 60; Arjantin'de yüzde 66 ve yüzde 29; Kolombiya'da yüzde 53 ve yüzde 26; Meksika'da yüzde 36 ve yüzde 23; El Salvador'da yüzde 32 ve yüzde 19; Peru'da yüzde 26 ve yüzde 13; Bolivya'da yüzde 13 (aktif katılımcılar/sigortalılar ile ilgili veri yok) (bkz. Tablo 1'de no.2). İştirakçilerle ilgili tahminler reform öncesi verilerle karşılaştırıldığında, üç ülkede kapsamda bir düşüş (Arjantin Meksika Peru), üç ülkede belirgin bir artış olduğunu (Şili, Kolombiya ve El Salvador, Şili'de artışın büyüklüğü şüphelidir ve bir ülkede (Uruguay) değişiklik olmadığı görülmektedir. Aktif katılımcılara/sigortalılara dayanan kapsam tahmini reform öncesiyle karşılaştırılmaz ancak büyük ölçüde iştiraklere dayalı tahminden düşüktür, Arjantin ve Meksika'da önemli ölçüde düşüktür. Bu iki tahmin arasındaki önemli farkın potansiyel nedenleri şunlardır: 1) Sigortalıların yüksek oranda riyazetsizliği (muhtemelen katkılardaki yüksek artıştan kaynaklanmaktadır) ya da işveren tarafından ertelenen ödemeler (bkz. Aşağıda söylenece 5); 2) çifte sayma, bu bir sigortalının sık değişim nedeniyle iki fon yöneticisinde kayıtlı görünmesi ya da geçişlerin kayıtlardan yavaş silinmesi olabilir (bu Şili'deki yüzde 109 kapsamı büyük ölçüde açıklayabilir); 3) iştirakçilerin bir kısmı, sadece mevsimlik prim ödeyen ya da kalıcı olarak işgücü piyasasını terk eden geçici işçilerdir, 4) bazı ülkelerdeki çok yüksek işsizlik oranları (örn.

Arjantin'de yüzde 17,5) subjektif risk⁸: düşük gelirli sigortalılar asgari emekli aylığı hakkı kazanabilmek için primlerini minimize etmekte ve bunu finanse edebilmek için devlet yardımlarını maksimize etmektedirler. (Mesa-Logo, 1998b, 2001). Olası iki ülke dışında, üçüncü söylenece reddedilmesi gerektiğini gösteren güçlü kanıtlar vardır.

(d) Söylenece 4: Özel Emeklilik Sisteminin uygulanması ve işveren katkısının kaldırılması işgücü piyasası aksaklıklarını ortadan kaldırır ya da azaltır.⁹

Birçok Latin Amerika ülkesinde reformla birlikte, emeklilik sistemine katkılar ödeme yasal yükümlülüğü, işgücü piyasası aksaklıklarını düzelterek argümanı (işveren katkısı işgücünü sermayeyle ikame etmeyi teşvik eder böylece iş yaratılmasını sınırlar) desteklenerek, işverenden sigortalıya kaydırılmıştır. Gerçekten de işverenler katkılarını gerçekten ödüyorlar mı yoksa "ileriye doğru" fiyatlar yoluyla tüketicilere ya da "geriye doğru" işçilerine mi aktarıyorlar konusunda uzun bir teorik ve ampirik tartışma vardır. Bu makalenin referanslarından biri bütün bordro ücret vergilerinin (emeklilik primlerini de kapsayan) işçiler üzerinde olduğunu tartışma götürmez olduğunu belirtmektedir. Ancak yine de bir transfer/aktarım varsa katkılar, istihdam üzerinde değil gelir dağılımı veya ihracatta rekabet üzerinde etkisi olabilir (Mesa-Logo&Bertranau, 1998).

İşveren katkısını kaldırmak için işgücü piyasası aksaklığı argümanını ilk Şili kullanmıştır. Bolivya ve Peru bu akımı takip etmiştir. Fakat geri kalan ülkeler bu argümanı tümüyle almamış ya da yasal koşullara bağlamıştır. Dört ülke (Arjantin, Kosta Rika, El Salvador ve Meksika) işveren katkısını değiştirmemiş, bir ülke biraz azaltmış (Uruguay), üç ülke artırmıştır (Kolombiya, Kosta Rika ve Nikaragua). Sigortalının katkısı Arjantin, Kosta Rika ve Meksika'da aynı kalmış fakat altı ülkede artmıştır: Bolivya, Kolombiya, El Salvador (en yüksek), Nikaragua, Peru ve Uruguay (en düşük). İşveren katkısının kaldırılması, ya sigortalının katkısının ya da sisteme yapılan mali desteğin artışına neden olmuştur. Bu dördüncü söyleneceyi doğrulayacak ya da reddedecek yeterli kanıt yoktur.

Ayrıca Orszag ve Stiglitz (2001) teşvikler ve yeniden dağıtım arasında kilit bir trade off olduğunu ileri sürmektedir (işgücü teşvikleri, refahın azalması pahasına artabilir) ve Latin Amerika emeklilik reformları buna iki örnek oluşturmaktadır. Yapısal reformlar özellikle ikame edici olan, iç dayanışmadan (iyi işleyen bir kamu sisteminde olan) yoksundur buna rağmen devlet örneğin asgari emekli aylığını garanti ederek veya sosyal

İşveren katkısını kaldırmak için işgücü piyasası aksaklığı argümanını ilk Şili kullanmıştır.

yardım niteliğinde emekli aylığı vererek, dış dayanışma sağlayabilir.

Temelde özel sistemin gelir dağılımı üzerinde nötr bir etkisi olmalıdır çünkü emekli aylıkları doğrudan maaşlarla ve katkılarla bağlantılıdır. Fakat işgücünün küçük bir yüzdesinin kapsandığı ülkelerde (Bolivya, El Salvador, Nikaragua ve Peru) geçişin mali yükünün azalan bir etkisi olmalıdır çünkü devlet sigortalı, orta gelirli azınlığı, genellikle sigortasız çoğunluk tarafından ödenen satış vergileriyle sübvansede etmektedir. (Mesa-Logo, 1998a, 2001). İç dayanışma ve toplumsal cinsiyet transferi yoluyla kamu emeklilik sistemi kadın sigortalıların düşük emekli aylığı (çünkü kadınlar erkeklerden daha az kazanmakta, daha düşük katkı yoğunluğuna sahip ve daha erken emekli olmakta ve daha uzun yaşamaktadır) problemini kısmen çözerken, özel sistem ayrımcılığı dokunmamaktadır (Arenas de Mesa, 1999). Özel sistemlerde, nakit değerlerin yıllık ödemelere dönüşmesinde hem erkek hem de kadınlara uygun faktörlerin oluşturmasına ihtiyaç vardır.

(e) Söylence 5: Özel sistem katkılarının zamanında ödenmesini teşvik eder.

Bireysel hesabın mülkiyetinin sigortalıda olmasının (devletin toplu bir hesabı yönettiği kamu sisteminin tersine), bireysel hesaba yatırılan miktar arttıkça alınacak emekli maaşının daha yüksek olacağı gerekçesiyle, riayeti teşvik ettiği ve ödeme gecikmelerini azalttığı iddia edilmektedir. Ancak söylence 3'te gösterildiği gibi kapsam birçok ülkede düşmüştür bu nedenle ödemekten kaçınma ve ödeme gecikmelerinin reformdan sonra arttığı tahmin edilmektedir. Bu durum yedi ülkeden, aktif katkı yapan iştirakçilerin oranları ile ilgili veriler tarafından doğrulanmaktadır. Aktif sigortalıların oranı yükseldikçe riayet oranı artar ve tersi de geçerlidir. Meksika, Uruguay ve El Salvador'da yüzde 62-56; Şili ve Kolombiya'da yüzde 53-48; Arjantin ve Peru'da yüzde 44 (Bkz. Tablo 1'de no.3: Bolivya'da aktif sigortalılar ile ilgili veri yoktur). Yedi ülkede iştirakçilerin ortalama yarısı aktif sigortalı değildir. Reformun en uzun süredir ve en başarılı şekilde uygulandığı Şili'de, riayetsizlik gittikçe artmıştır: riayet oranı 1983-1999 arasında yüzde 76'dan yüzde 33'e düşmüştür (SAFPB, Bulletin 1983-1991), Arjantin'de ise 1994-1999 arasında yüzde 66'dan yüzde 44'e düşmüştür (Schulthess, 2000). Dolayısıyla 5. söylence geçerli değildir.

(f) Söylence 6: Özel sistem rekabeti teşvik eder.

Özel emeklilik sistemlerinde, emeklilik fonu yöneticileri arasında yeterli rekabetin olması çok önemlidir çünkü bu sözde, etkinliği yükseltir,

böylece yönetim maliyetlerini azaltır ve sermayenin getirisini artırır. Fon yöneticilerinin sigortalılar için rekabet etmesi ve sigortalıların en iyi ya da en etkin yöneticileri, bunlar yüksek sermaye getirisi ödeyen ve verdiği hizmetler için düşük hizmet komisyonu alanlardır, seçmede doğru bilgi sahibi olmaları beklenmektedir. Böyle rasyonel bir seçim bireysel hesapları arttıracak ve daha iyi bir emekli maaşını finanse edecektir.

Yapılan sekiz emeklilik reformu deneyimi, sigortalıların sayısı yüksekse fon yöneticilerinin sayılarının da yüksek olduğunu (ve tersi de geçerlidir) göstermektedir. Böylece Meksika'da 14.6 milyon sigortalı ve 14 fon yöneticisi vardır. Arjantin'de 8 milyon sigortalı ve 13 fon yöneticisi, Şili'de 6 milyon sigortalı 8 fon yöneticisi, Kolombiya'da 3.4 milyon sigortalı 7 fon yöneticisi (Kolombiya'da çok çeşitli fon yöneticilerinin olması girişi kolaylaştırmaktadır.) Peru'da 2 milyon sigortalı 4 yönetici, El Salvador'da 736.000 sigortalı ve 3 yönetici, Bolivya'da 4 milyon 392.000 sigortalı 2 yönetici vardır (Bkz. tablo 1 no. 4). Bolivya'da sigortalıların sayısı çok azdır (492.000). Bu nedenle devlet sadece 2 fon yöneticisinin bulunduğu bir pazar olmasına karar vermiş ve sigortalılar ikametlerine göre bu ikisi arasında paylaşılmıştır ve değişiklikler 2000 yılına kadar yasaklanmıştır (Bu yasak 2000 yılının sonuna kadar devam etmiştir). Sonuç olarak rekabet yoktur, iki monopol vardır.

Uygun sayıda fon yöneticisi olsa bile sigortalıların en büyük üç fon yöneticisinde yoğunlaştığı gözlemlenebilir (Tablo 1'de no 5): Bolivya'da (sadece 2) ve El Salvador'da (3) sigortalıların yüzde 100'ü, Şili ve Peru'da sigortalıların yüzde 78-75'i (Şili'de bu oran 1963'de yüzde 59'du), Uruguay'da yüzde 69'u, Kolombiya'da yüzde 59'u, Arjantin'de yüzde 53'ü, Meksika'da (her fon yöneticisine en fazla yüzde 17 sını koyulmuştur) yüzde 43'ü. Şili'de yapılan bir çalışma en fazla sigortalı sayısına sahip olan, üç fon yöneticisinin zaman içinde sistematik olarak en düşük komisyon masrafı yüklediklerini ve yüksek sermaye getirisi ödemediklerini göstermektedir. Sigortalıların bu üç fon yöneticisini seçmelerinin arkasında şu nedenler olabilir: i) bu yöneticilerden birine geçen her bir sigortalı için ücret alan satış elemanları ve tanıtımcıların çalışmaları (1998'de Şili'de 19.000 satış elemanı vardır. 160 aktif sigortalıya bir satış elemanı düşüyor), ii) geçiş teşvik için verilen hediyeler ve diğer promosyonlar iii) sigortalıların, en iyi fon yöneticisini seçmede karar vermede, bilgi eksikliği ve/veya nitelik eksikliği, iv) esasında sembolik olan ve performansıyla ilgili veri olmayan büyük reklamlar (Mesa-Logo, 1998a, 2001). Özet olarak Bolivya'da rekabet yoktur, El Salvador'da zayıftır ve diğer ülkelerde düzgün

İç dayanışma ve toplumsal cinsiyet transferi yoluyla kamu emeklilik sistemi kadın sigortalıların düşük emekli aylığı problemini kısmen çözerken, özel sistem ayrımcılığı dokunmamaktadır

işlememektedir. Dolayısıyla 6. söylence reddedilmektedir.

(g) Söylence 7: Özel sistemde rekabet düşük yönetim maliyetlerini garanti eder.¹⁰

Rekabetin düşük yönetim maliyetlerine neden olacağı beklenmektedir ancak bir önceki bölüm rekabetin düzgün işlemesiyle ilgili bir kuşkuyla ortaya koymuştur. Bunun yanında yapılan sekiz reformdan elde edilen veriler de yönetim maliyetlerinin yüksek olduğunu ve önemli ölçüde düşmediğini göstermektedir. Aslında rekabet, reklam harcamaları nedeniyle maliyetleri arttırmaktadır. Yönetim giderlerini anlamak ve ölçmek için iki bileşenin açıklanması gerekir, nasıl toplanıyor ve kim ödüyor. Yönetim masrafları yalnızca sigortalılar tarafından ödenmekte, genellikle maaşlarından kesilmektedir ve oldukça yüksektir: Meksika'da yüzde 4.13, Peru ve Kolombiya, Arjantin, El Salvador ve Nikaragua'da yüzde 3-8 ve yüzde 3.0 arasında; Uruguay, Şili ve Bolivya'da yüzde 2.7-2.5 arasındadır (Tablo 1 no 6'da ilk satır; ayrıca Bkz. Imprenta, 2000; Presidencia, 2000). Yönetim masrafları iki bileşenden oluşmaktadır: i) Bireysel yaşlılık hesabının yönetimi için alınan komisyon temel bileşeni oluşturmaktadır ve toplamın yüzde 1.9 ile yüzde 2.5'i arasında değişmektedir. Eğilimi önemli dalgalanmalar göstermekle birlikte, düşüş ya çok azdır ya da yoktur; ii) Fon yöneticisi tarafından ticari sigorta şirketine, malullük ve yaşam sigortalarını yönetmesi (Kolombiya ve Meksika'da bu sosyal sigorta tarafından yapılmaktadır) için aktarılan prim, bileşenin küçük kısmını oluşturmaktadır, yüzde 0.6-1.6 arasında değişmektedir (Bolivya dışında) ve düşme eğilimi göstermektedir. Bu iki eğilimin birleşimi yönetim maliyetlerinin belli bir düzeyde sabit kalmasıyla ya da çok küçük bir azalışla sonuçlanmaktadır (Mesa-Logo, 2001).

Sigortalılar üzerindeki yönetim giderlerinin ağır yükü, sigortalının ücretinin toplam yönetim masraflarına giden yüzdesi ile (% 2.5 ile % 4.3 arasında değişmektedir) bireysel he-saba giden yüzdesi (yüzde 7.5-yüzde 12.37 arasında değişmektedir) karşılaştırılarak tahmin edilebilir. Toplam kesinti içindeki yönetim mas-raflarının yüzdeleri (no 6'nın 3.sırası) şöyledir: Peru, Arjantin, El Salvador ve Meksika'da yüzde 29-32; Kolombiya, Şili ve Bolivya'da yüzde 20-26; Uruguay'da yüzde 17.8 (Tablo 1, no.7). El Salvador'daki kamu sistemi 1996'daki reformdan önce Latin Amerika'daki en yüksek yönetim maliyetine sahip olan ülkelerden biri olmasına karşın vergilendirilebilir ücretlerin sadece yüzde 0.47'si yönetim maliyetlerine gitmekteydi, reformdan sonra bu oran neredeyse 7 kat artarak 1999'da yüzde 3.18'e ulaşmıştır (Mesa-Logo,

1998b).

Reform taraftarları artık ilk varsayımın yanlış olduğunu kabul etmektedirler. Holzman vd. (2001, s.54) "rekabetin tek başına (düzgün işlese bile) bireysel hesaplarda düşük yönetim maliyetlerini garanti etmediğini" itiraf etmektedir. Valdes-Preto'ya (Holzman vd. içinde, 2001, s.84) göre "Latin Amerika'da, 1990'lardaki emeklilik reformları dalgasından ortaya çıkan diğer önemli sonuç, yönetim masraflarının genellikle yüksek düzeyde olmasıdır". Yedinci söylence bu nedenle reddedilmiştir.

(h) Söylence 8: Özel sistem, sermaye getirisini artırır ve böylece kamu sistemine göre daha yüksek bir emekli aylığı elde edilmesini kolaylaştırır.¹¹

Kamu sistemlerinin yatırımları yanlış yönettiği ve çok düşük ya da negatif sermaye getirisi sağladığı buna karşın reformun, emeklilik fonu yatırımlarının daha iyi yönetilmesini sağladığı ve getirisini artırdığı savunulmaktadır. Reformların yapılmasından 1999'un ortasına ya da sonuna kadar yıllık ortalama reel getiri oranları şöyledir: Arjantin'de yüzde 13, Şili'de yüzde 11.2, Kolombiya'da yüzde 10.1, Meksika'da yüzde 8, Bolivya, Peru ve Uruguay'da yüzde 7.5-7.4 ve El Salvador'da yüzde 6.7 (Tablo 19'da no.9). Bu oranlar pek çok çekinceyle birlikte yorumlanmalıdır i)

Sermaye getirisi brüt olduğundan aşağıda sıralanan net getirileri hesaplamak için yönetim harcamaları (toplam komisyon) çıkartılmalıdır. Net sermaye getirisi Arjantin'de yüzde 9.6, Şili'de yüzde 8.6, Kolombiya'da yüzde 6.6, Bolivya ve Uruguay'da yüzde 5.0-4.7, Meksika Peru ve El Salvador'da yüzde 3.8-3.5'dir (Tablo 1, no.9 ikinci sıra), ii) Şili hariç bütün sistemler 1990'larda, uluslararası piyasalarda çok yüksek getiriler varken işlemeye başlamıştır, iii) Daha yüksek getiriler, sigortalıları ters yönde etkileyebilecek olan daha yüksek risklerle karşılaşmaktadır. Bu nedenle getiriler 1995 öncesinde bütün dönem ortalamasından oldukça yüksekti ancak 1995 Meksika ve 1997-1998 Doğu Asya ekonomilerindeki krizlerle tetiklenen bölgesel krizler nedeniyle önemli ölçüde azalmıştır.¹² Bu sermaye piyasasındaki dalgalanmaların, yükseliş (boom) ve çöküş (bust) dönemlerinde çok farklı emeklilik aylıkları ortaya çıkarması anlamına gelmektedir (Mesa-Logo, 1998a, 2001; Orszag ve Stiglitz, 2001). Bu nedenle Şili'de 1980'lerde sisteme giren bir sigortalı 1990'ların ortasında sisteme girenden önemli ölçüde yüksek bir emekli aylığı alacaktır (Arenas de Mesa, 1999). Şimdiye kadar Şili'de özel sistem tarafından ödenen ortalama emekli aylıkları kamu sisteminden oldukça yüksektir (SSS, 2000), fakat değerlendirme yapabil-

Kamu sistemlerinin yatırımları yanlış yönettiği ve çok düşük ya da negatif sermaye getirisi sağladığı buna karşın reformun, emeklilik fonu yatırımlarının daha iyi yönetilmesini sağladığı ve getirisini artırdığı savunulmaktadır.

mek için daha uzun bir zamana ihtiyaç vardır. Aralarında en uzun özel sistemin sadece 7 yıldır işlemekte olduğu, diğer dokuz ülkede ise daha da uzun zamana ihtiyaç bulunduğu söylenebilir.

Sonuç olarak sekizinci söylencenin kabul edilmesi ya da reddedilmesi için veriler yetersizdir. Bu söylenceyi çürüten Orszag ve Stiglitz'e kısmen katılarak Holzmann vd. (2001, s.58) "Bireysel hesaplardaki getiri oranlarının mutlaka yüksek olmadığını (kamu sistemindeki getiri oranlarından) fakat yönetim giderleri kontrol altında tutulabilirse, geçiş maliyetleri düşükse ya da başlangıç aşamasında hiç yoksa belki yüksek olabileceğini" kabul etmektedir. Şu ana kadar yedinci söylencenin analizi yönetim masraflarının Latin Amerika'da yüksek olduğunu göstermektedir, buna karşın söylence 11 tartışması ise bölgedeki çoğu emeklilik reformunda geçiş maliyetlerinin yüksek olduğunu gösterecektir.

(i) Söylence 9: Özel sistem sermaye piyasasının ve portföy çeşitliliğinin gelişmesine yardım eder.

Sermaye birikimindeki artış ve bunun tekrar sermaye piyasasına yatırılmasının, sermaye birikimini daha derin, daha akışkan, daha rekabetçi ve daha etkin hale getirerek sermaye birikiminin gelişmesine katkıda bulunduğu, böylece emeklilik fonları portföyünün çeşitlenmesine yardım ettiği ve bu sonuçların da sırasıyla daha yüksek ulusal tasarruf ve ekonomik büyümeye yol açtığı ileri sürülmektedir. Bu kanı Dünya Bankası (1994) tarafından desteklenmiş ve Latin Amerika'daki emeklilik reformu için motive edici güç olmuştur. Meksika, benzer bir varsayımı reform kanununun gerekçesine dahil etmiştir, Şili ve Peru'da AFP'lerin yönetimleri de bu noktayı desteklemiştir (Bustamante, 2000; SAFFa, 2000). Bölgede yapılan sekiz emeklilik reformu arasında bu tür hipotezler henüz sadece en uzun süredir reformu uygulayan ülke olan Şili'de sinanmıştır ve sonuçlar ya negatiftir ya da ikna edici değildir.

Şili'de Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yaptırılan ve yayımlanan uzun dönemli bir ekonometrik çalışma ampirik kanıtları, emeklilik reformunun, finans piyasalarının gelişmesine ve portföy çeşitliliğine katkıda bulunduğu savıyla tutarlı olduğu sonucuna ulaşmıştır ancak "bütün bu kanıtlar, 1980'lerin ortalarından itibaren finans piyasalarının etkileyici gelişmesinde en etkin faktörün, emeklilik fonlarının oluşturulması olduğunun kesin bir kanıtı değildir". Portföy çeşitliliğinin artması, kanundaki değişikliklerin ve 1970'ler ve 1980'lerin başındaki deneyimlerden ve yapılan hatalardan çıkan derslerin yansımasına bağlıdır (Holzmann, 1997).

Şili'deki emeklilik fonu portföyü gerçekten

de çoğunlukla kamu borçlanma araçlarına ve devlet bankalarına yatırıldığı 1983 döneminden beri daha çeşitli hale gelmiştir, 1980'lerin başındaki kriz bu aşırı yoğunlaşma tehlikesinin hemen yönetilmesine neden olmuş ve yatırımın diğer araçlara ve özel sektöre kaymasını teşvik etmiştir. 20 yıl sonra 1999'da portföyün yüzde 37'si kamu borçlanma kâğıtlarında ve sadece yüzde 13'ü hisse senedindedir. Aslında 1997-1998 krizi hisse senedinden kamu borçlanma kâğıtlarına kaymaya yol açmıştır. Diğer ülkelerde ise portföy çeşitliliği azdır örneğin 1999'da Meksika, El Salvador, Bolivya ve Uruguay'da yatırımın yüzde 64-yüzde 97 arası, Arjantin'de yüzde 51'i kamu borçlanma kâğıtlarındadır. Böylece bu ülkelerdeki sermaye getirisinin iyi olması büyük ölçüde devlet tarafından ödenen yüksek faizlere bağlıdır fakat işçiler için yararlı olmasına karşın maliyetlidir ve uzun dönemde sürdürülebilir değildir. Tersine hisse senedine yatırım oranı beş ülkede sıfırdır ve sadece Peru (yüzde 37), Arjantin (yüzde 17) ve Şili'de (yüzde 13) önemli bir orandadır (AIOS, 1999). Yabancı ya da yurt dışı araçlara yatırım, gelişmiş bir ulusal sermaye piyasasının yokluğuna ya da ulusal getirilerin yüksek kınlanlığına karşı bir alternatif olabilir ve fakat sermaye ihracının ters sosyo-ekonomik çağrışımları vardır (Orszag&Stiglitz, 2001). Bu nedenlerle, yüzde 13.8 ile Şili istisnası dışında, yabancı yatırım birçok ülkede yasaklanmıştır altı ülkede hiç yoktur (AIOS, 1999; SAFFb, 1999). Özet olarak dokuzuncu söylencenin ilk kısmının doğru olduğunu gösteren kanıt yoktur ve varsayımın ikinci kısmı ile ilgili veriler yetersizdir.

(j) Söylence 10: Özel sistem ulusal tasarrufları artırır.¹³

Beklendiği gibi fon birikimi sisteminde (FF) sekiz ülkenin emeklilik fonlarında önemli ölçüde sermaye birikimi oluşmuştur (Rakamlar milyon Amerikan doları ve oranlar GSYİH'nın yüzdesi, 1999): Şili'de 33.616\$ ve yüzde 52; Arjantin'de 16.787\$ ve yüzde 5.6, Meksika'da 8.300\$ ve yüzde 2.5, Kolombiya'da 2.925\$ ve yüzde 2.3, Peru 2.274\$ ve yüzde 2.5, Bolivya'da 472\$ ve yüzde 4, Uruguay'da 591\$ ve yüzde 3.5, El Salvador'da 211\$ ve yüzde 1.7 (Tablo 1'de no.8). Ülkeler arasındaki farklılık çeşitli faktörlerin sonucudur: i) Reform Şili'de 20 yıldır, El Salvador'da ise sadece 2 yıldır uygulanmaktadır; ii) Sigortalı çalışanlardan oluşan piyasanın ve GSYİH büyüklüğü ve maaş düzeyi ve iii) Bireysel hesaplara giden miktar ve sermaye getirisi. Genellikle bu sonuç özel sistemin ulusal tasarrufları artırdığının bir kanıtı olarak sunulmaktadır.¹⁴

Bu varsayım da ayrıca, atıf yapılan IMF yayını tarafından Şili'de analiz edilmiş ve kanıtları negatifi olduğu sonucuna ulaşılmıştır:

Şili'deki emeklilik fonu portföyü gerçekten de çoğunlukla kamu borçlanma araçlarına ve devlet bankalarına yatırıldığı 1983 döneminden beri daha çeşitli hale gelmiştir.

Yaygın kanının aksine ampirik bulgular finans piyasasındaki gelişmelerin özel tasarruf oranı üstüne doğrudan etkisinin negatif olduğunu göstermektedir. Veriler net emeklilik tasarruflarının 1989'a kadar negatif, daha sonra ise küçük olduğunu göstermektedir dolayısıyla geleneksel olarak Şili tipi emeklilik reformunun özel (ve ulusal) tasarruflar üzerindeki varsayılan etkisi gerçekleşmemektedir. Bu sonuçlar, emeklilik reformunun ulusal tasarrufları ve böylece sermaye birikimi ve büyümeyi artıran kolay bir araç olarak görüldüğü, Latin Amerika ve Doğu Avrupa'da egemen olan iyimserliği de zayıflatmaktadır. (Holzmann 1997, p.175)

Şili'de Finans Bakanlığının üst düzey bir görevlisi tarafından yapılan bir diğer çalışma da emeklilik reformunun ulusal tasarruflar üzerindeki net etkisinin ilk 15 yılda negatif olduğunu, IMF çalışmasının küçük ama pozitif tahmin ettiği 1989 yılından 7 yıl sonra, göstermektedir. Bu hesaplama 1981-1996 arasında bireysel hesaplardaki yıllık ortalama tasarrufun GSYİH'nın yüzde 2.7'si olduğunu göstermektedir fakat maliyeti -yüzde 5.7 olduğuna göre GSYİH'nın -yüzde 3 negatif net çıktı alınmaktadır. Çalışma ayrıca 21.yüzyılın ilk beş yılında net çıktının pozitif olabileceğini ve daha sonra da artabileceğini ancak büyük ihtimalle önceki 20 yıldaki negatif dengeli telafi etmenin 20 yıl daha alabileceğini öngörmektedir. Dolayısıyla ulusal tasarrufların kümülatif pozitif denge gösterebilmesi 40 yıl alacaktır (Arenas de Mesa, 1999). Her iki çalışmada 10. söylenceyi Şili'de reddetmektedir, diğer ülkelerde de benzer çalışmaların yapılmasına ihtiyaç vardır.

Yukarıda tartışılan kanıtlar birinci söylencenin yumuşatılmasına neden olmuştur. Böylece Valdes-Prieto (Holzmann et al. içinde 2001, s.80,82) "özel katkı tanımlı planlar ulusal tasarrufları artırır..." söylencesinin genelde doğru olmadığını kabul etmektedir. Sonra bu söylenceyi "Emeklilik planının dağıtım sisteminden (PAYG), fon birikimi (FF) sistemine geçişi ulusal tasarrufları arttırmak için eşsiz bir fırsat sunar" şeklinde değiştirmektedir (italik Mesa Logo'ya ait).

(k) Söylence 11: Kamu emeklilik sisteminin kaldırılması uzun dönemde mali yükü azaltır.

Kamu emeklilik sisteminin kaldırılmasının, devlet tarafından yapılan mali yardımların, tümü ortadan kalkana kadar, kademeli olarak azalması ile sonuçlanacağı ileri sürülmektedir. İkame edici ve paralel emeklilik reformu türleri üç temel mali yük getirmektedir. (Mesa-Logo, 2000); i) Kamu sisteminde katkı yapanların sistemden çıkması ya da çok azının kalması nedeniyle oluşan açık ve bütün yeni emeklilerin ve sistemde kalan daha sonra emekli olacakların yükü, gibi açıklar bütün ülkelerde devlet tarafından finanse edilmektedir; ii) yeni sisteme geçen bütün sigortalıların eski sisteme ödedikleri katkıların değeri (genellikle "recognition bond", "telafi bonusu" olarak adlandırılıyor) yıllık enflasyona endeksli

(Nikaragua hariç), ve iki ülke ayrıca yüzde 3-4 arasında faiz ödemektedir (Kolombiya ve Şili). Meksika, Uruguay ve Kosta Rika dışındaki ülkelerde devlet bu maliyeti ödemekle yükümlüdür fakat tavan ve yapılması gereken asgari katkı yılı gibi değişik sınırlamalar da vardır (Peru sahip olunan telafi bonolarının küçük bir yüzdesini garanti etmiştir); iii) kişilerin bireysel hesaplarında biriken toplam, yeni sistemdeki bütün sigortalılara garanti edilen asgari emekli aylığını finanse etmekte yetersizdir. Beş ülkede (Şili, Kolombiya, El Salvador, Meksika ve Nikaragua) devlet bu farkı finanse etmekle yükümlüdür. Ne Bolivya'da ne de Peru'da bu ödenek etkin olarak sağlanmaktadır.

Karma modelde kamu bileşeni açık verebilir (Arjantin ve Uruguay, dağıtım sistemine dayalı olduğundan) ya da vermeyebilir (Kosta Rika¹⁵, geniş rezervlere sahip olduğundan) fakat telafi bonolarına ihtiyaç yoktur çünkü sigortalı, temel emekli aylığı veren kamu bileşeninde kaldığı için özel bileşende asgari emekli aylığı ödenmesi gereksiz hale gelmektedir.¹⁶

Mali yüklerden ikisi (kamu sistemindeki açığı kapatma ve telafi bonusu) geçiş sürecinde yüksek olacaktır ve 40-60 yıl sonra ortadan kalkana dek düşecektir. Ancak asgari emekli aylığı garantisi sonsuzdur ve Şili örneğinde olduğu gibi uzun dönemde GSYİH'ya oranı artacaktır. Dahası Şili'deki ilk öngörüler ilk iki maliyetin bütüt olarak düşük tahmin edildiğini göstermektedir. Son revizyonlar bu maliyetlerin GSYİH'ya oranının 2-3 katı daha fazla olduğunu göstermektedir. Şili'de mali yük 1991-2000 yılları arasında yüzde 3.8'den yüzde 6.1'e yükselmiştir. Düşmesi öngörülmekte ancak 2040 yılında reformdan 60 yıl sonra hala GSYİH'nın yüzde 3.3'ünü oluşturacağı tahmin edilmektedir (Arenas de Mesa, 1999).

Paralel ve Karma modeller, uzun dönemde mutlaka mali yükü azaltacaktır denemez fakat maliyetleri erteleyecektir çünkü örtük emeklilik borçlarının (implicit pension debt IPD: Cari ve gelecekteki bütün emekli aylıklarının bugünkü değeri) yalnızca bir kısmı cari dönemde maliyet olarak belirlemektedir. Tersine ikame edici modelde bütün IPD cari dönemde mali yük oluşturmaktadır ve bu, bütün sigortalıların yeni sisteme geçmek zorunda olduğu Bolivya ve Meksika'da, diğer ülkelerden daha hızlı gerçekleşmektedir. Bu bir tercih ikilemi (tradeoff) yaratmaktadır: Ya zor bir ekonomik duruma neden olacak fakat uzun dönemde azalacak (40-60 yıl) yüksek ve ani mali yük, ya da ekonomik olarak daha uygun bir zamana kadar beklenmesini sağlayan borcun kısmen ertelenmesi. En yüksek mali yük en çok ödenek ve garantiyi veren ülkelerde (Şili) yaratılmaktadır, bazı ödeneklerin kaldırıldığı ya da büyük ölçüde tırpanlandığı ülkelerde ise bu tür maliyetler

Mali yüklerden ikisi (kamu sistemindeki açığı kapatma ve telafi bonusu) geçiş sürecinde yüksek olacaktır ve 40-60 yıl sonra ortadan kalkana dek düşecektir.

düşürebilmiştir (Bolivya ve Peru). Burada ise başka bir tercih ikilemi (trade off) yatmaktadır: Mali yükü azaltmak ya da sigortalıları korumak. Günümüzde 11. söylence ne kabul edilebiliyor ne de reddedilebiliyor ancak Şili deneyimi (sekiz ülke içinde en uzun) geçiş sürecinin ilk 20 yılında mali yükün GSYİH'nın önemli ve artan bir oranını oluşturduğunu, maliyetlerin boyutunun başlangıçta bütün olarak az tahmin edildiğini ve bazı maliyetlerin yok olmayacağını göstermektedir.

(I) Söylence 12: Bireysel hesapların mülkiyetinin sigortalılarda olması ve bu hesapların özel şirketlerce yönetilmesi sistemi siyasi müdahaleye karşı koruyacaktır.¹⁷

Bu söylence Orszag ve Stiglitz (2001, s.37) tarafından sorgulanmıştır: "Bir kamu sistemini yönetmede etkin olmayan ve yolsuzluk yapan bir hükümetin (bu tür sistemi eleştirenlerce öne sürüldüğü gibi) neden bir özel sistemi yönetmede etkin ve dürüst olacağını bilmek zordur." Aslında Dünya Bankası'nın (Dünya Bankası, 2004), başarılı bir emeklilik reformu için öne sürdüğü şart "devletin düzgün (gereği gibi) davranması"dır. Reform öncesi Latin Amerika deneyimi, devletin kamu emeklilik sistemindeki finansal yükümlülüklerini yerine getirmede (çoğu ülkede en büyük borçlu devlettir), emeklilik fonlarını ucuz ve serbest kredi olarak kullandığını ve bu tür sistemlerin aşırı bürokratik işlerle görevlendirildiğini ortaya koymaktadır, diğer bir deyişle devlet gereği gibi davranmamıştır.

Yapısal reformların ve özel sistemlerin iyi işlemesi ve sürdürülebilir olması için devlet müdahalesine ve etkin devlete, aşağıdaki işlevler aracılığıyla, kesinlikle ihtiyaç duyulduğu kanıtlanmıştır: (i) zorunlu katılım, (ii) sistemin devlet tarafından sağlam bir şekilde ve ayrıntılı olarak düzenlenmesi, (iii) danışman bir devlet kurumu tarafından kontrol, izleme ve yaptırım uygulanması (birçok ülkede devlet tarafından finanse edilen emeklilik programının kontrolü), (iv) yatırım araçlarının katı bir şekilde düzenlenmesi ve piyasa risklerine göre bunların bir kamu kuruluşu tarafından sıralanması ve (v) geçiş sürecinde ve sonrasında devlet garantisi ve ağır mali yardımlar. Devlete bu ölçüde büyük bağımlılık açıkça 12. söylencenin aleyhinedir.

Barr (2000, s.32) "Hükümetlerin dağıtım sisteminde sözlerini yerine getiremeyeceklerini fakat aynı şekilde fon birikimi sisteminde de fon yöneticilerini sermaye piyasasında kazanabileceklerinden daha düşük getirili kamu kâğıtları almaya zorlayarak ya da fonun sahip olabileceği vergi ayrıcalıklarını geri alarak ya da azaltarak emeklilik fonlarının gerçek getirilerini de düşürebileceklerini" belirtmektedir.

Orszag ve Stiglitz (2001, s.43) "az gelişmiş ülkelerin genellikle az gelişmiş sermaye piyasalarına, az bilgili yatırımcılara ve düşük düzenleme kapasitesine sahip olduğunu, bunun da potansiyel kötüye kullanma olanaklarını artırdığını" iddia etmektedir. Emeklilik reformu uygulayan Latin Amerika ülkelerinin büyük çoğunluğunda fonların yüzde 52 ile yüzde 97 arası kamu kâğıtlarına yatırılmıştır. Bu nedenle faiz oranlarının saptanması açısından devlete bağımlıdır. Arjantin'de 1990ların ikinci yarısında yüksek getiri oranları kamu tahvillerine ödenen yüksek faiz oranlarından kaynaklanmaktadır fakat şu andaki ağır ekonomik krizler bu tür yüksek getirilerin ödeme imkânını büyük ölçüde azaltmıştır. Geçiş sürecinde mali yükü azaltmak için iki ülke sigortalıların ve emeklilerin temel ödeneklerini ve haklarını ciddi bir şekilde kıstmıştır.

Yapısal reformu savunanlar tarafından, tanımlanmış katkı esasına ve tamamen fon birikimine dayalı program, yaşanan nüfusa sahip ve ayrıca henüz yüksek yaşam beklentisiyle kutsanmış ülkelere kamu emeklilik sistemlerini zorlayan demografik değişimlere çözüm olarak sunulmuştur. Uzun dönemde emeklilik programları yaşanacak ek yılları finanse etmede yetersiz kalacaktır böylece hükümetleri tanımlanmış katkı esasını ya da emeklilik yaşını arttırmaya zorlayacaktır (Barr, 2000, fon birikim sisteminin bu zıt demografiye çözeceği söylencesini aşıyağı etmiştir).

Sonuç olarak eğer, sistem tarafından sağlanan ödenekler ve devlet garantisi gelecekte bir finansal tehdit altında kalırsa, bunların kurtarılması için politikacılar üzerinde büyük bir popülist baskı olacağı tahmin edilebilir. Latin Amerika'da, 1980'lerde olduğu gibi, ciddi ve uzun süren bir durgunluk olması bu karanlık senaryonun gerçekleşmesini sağlayacaktır. Arjantin'de sürmekte olan ekonomik kriz, Kolombiya'daki iç savaş ve Venezuela'daki ekonomik gerilemeyle birlikte özel sistemler üzerinde ciddi bir sorun yaratabilir. Dolayısıyla uzun dönemde 12. söylencenin gerçekleşeceğine ilişkin herhangi bir kanıt yoktur.

4. sonuçlar

Bu makale Orszag ve Stiglitz'in (2001, s.41) "bu özgün reform (genellikle Dünya Bankası modeli olarak değerlendirilen) lehine olan çoğu argüman çoğunlukla ne teoride ne de pratikte kanıtlanmamış bir söylenceler kümesine dayanmaktadır" sonucunu doğrulamaktadır. Ayrıca, Latin Amerika'daki yapısal emeklilik reformları ya da "özelleştirme"nin önemli ölçüde devlet müdahalesi içerdiğini ve tek bir evrensel model ya da reformun olmadığını, fakat üç genel model

Sistem tarafından sağlanan ödenekler ve devlet garantisi gelecekte bir finansal tehdit altında kalırsa, bunların kurtarılması için politikacılar üzerinde büyük bir popülist baskı olacağı tahmin edilebilir.

ve 10 farklı reform olduğunu göstermektedir. Yapısal reformların etkileri üzerine 12 söylencenin, sekiz ülkeden ampirik verilerle sınanması, aşağıdaki sonuçlara yol açmıştır: Dört söylence (3, 5, 6, 7) reddedilmiş, hiçbirisi doğrulanmamış, yedi söylence, ya yetersiz kanıt, ya karışık sonuçlar ya da reform dışındaki diğer faktörlerin etkileri nedeniyle, ne doğrulanmış ne de reddedilmiştir (1, 2, 4, 8, 9, 11 ve 12). Daha fazla araştırma yapılması gereğine rağmen bu makale, bölgedeki yapısal emeklilik reformları üzerine söylenceler ile ilgili ciddi bir kuşkuyu ortaya koymaktadır. James (Holzmann

vd. içinde, 2001, s.65 içinde) "şu anda reform sürecinde olan ülkeler, daha önce yapılan reform deneyimlerinden ve daha önce reform yapmış şimdi sistemlerini geliştirmekte ve ayarlamalar yapmakta olan ülkelere dersler alabilirler" tavsiyesinde bulunmaktadır. Ben şunu eklemek istiyorum; herhangi bir reform yapmayı düşünen ülkelerin, emeklilik sistemlerinin "özeleştirilmesi" üzerine söylenceler karşısında Latin Amerika'dan toplanan kanıtları dikkatli bir şekilde incelemeleri gerekir.

kaynakça:

- Agosin, M. R., Crespi, G., Letelier, L. (1997). Explicaciones del aumento del ahorro en Chile. Documento de Trabajo 149. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Economía, March.
- Anaya, O. (2000). La reforma al régimen de pensiones: La experiencia de El Salvador. Panamá: Seminario Internacional La Reforma de las Pensiones en América Latina después de dos Decenios, April 12-13.
- Arenas de Mesa, A. (1999). Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: Proyección del déficit previsional 1999-2037. Santiago: Seminario sobre Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Pensiones, CEPAL y Ministerio de Hacienda de Chile, September 2-3.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones-AIOS (1999). Boletín Estadístico, 2nd Semester, Santiago.
- ASOFONDOS de Colombia (2000). Comportamiento de los fondos de pensiones obligatorias, de pensiones voluntarias y cesantías. Bogotá, May.
- Banco de Previsión Social-BPS (2000). Boletín estadístico 1999. Montevideo.
- Barr, N. (2000). Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices. IMF Working Paper 139. Washington, DC: IMF.
- Bustamante, J. (2000). 17 años del sistema chileno de pensiones. In A. Bonilla, & A. Conte-Grand (Eds.), Pensiones en América Latina: Dos décadas de reforma (pp. 165-207). Geneva-Lima: International Labor Office.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro-CONSAAR (1999). Boletín Informativo SAR, México DF, June.
- Gillion, C. et al. (Eds.) (2000). Social security pensions: Development and reform. Geneva: International Labor Office.
- Holzmann, R. (1997). Pension reform, financial market development, and economic growth: Preliminary evidence from Chile? IMF Staff Papers No. 44. Washington, DC: IMF.
- Holzmann, R., James, E., Borsch-Supan, A., Diamond, P., & Valdés-Prieto, S. (2001). Comments on rethinking pension reform: Ten myths about social security systems by Peter Orszag and Joseph Stiglitz. In R. Holzmann, & J. Stiglitz (Eds.), New ideas about social security: Toward sustainable pension systems in the 21st century (pp. 57-89). Washington, DC: The World Bank.
- Imprenta Nacional (2000). Ley de protección del trabajador. San José, February 16.
- Mesa-Lago, C. (1996). Pension system reforms in Latin America: The position of international organizations. CEPAL Review, 60, 73-98.
- Mesa-Lago, C. (1998a). La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas. In A. Bonilla, & A. Conte-Grand (Eds.), Pensiones en América Latina: Dos décadas de Reforma (pp. 77-164). Geneva-Lima: International Labor Office.
- Mesa-Lago, C. (1998b). Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas. San Salvador.
- Friedrich Ebert Stiftung.
- Mesa-Lago, C. (1998c). Comparative features and performance of structural pension reforms in Latin America. Brooklyn Law Review, 64(3), 771-793.
- Mesa-Lago, C. (2000). Estudio comparativo de los costos, scales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Santiago: CEPAL, Serie de Financiamiento del Desarrollo 93, March.
- Mesa-Lago, C. (2001). Structural reform of social security pensions in Latin America: models, characteristics, results and conclusions. International Social Security Review, 54(4), 67-92.
- Mesa-Lago, C., & Bertranou, F. (1998). Manual de economía de la seguridad social latinoamericana. Montevideo: CLAEH.
- Mesa-Lago, C., & Kleinjans, K. (1997). Die international reformdebatte annahmen und realität der lateinamerikanischen reformen. In: Lateinamerika: Analysen, Daten Dokumentation. Hamburg: Institut für Iberoamerikakunde, pp. 33-64.
- Orszag, P. T., & Stiglitz, J. E. (2001). Rethinking pension reform: ten myths about social security systems. In R. Holzmann, & J. Stiglitz (Eds.), New ideas about social security: toward sustainable pension systems in the 21st century (pp. 17-56). Washington, DC: The World Bank.
- Presidencia de la República (2000). Ley del sistema de ahorro para pensiones. Managua.
- Schulthess, W. (2000). El nuevo sistema de jubilaciones y pensiones de la Argentina. Panamá: Seminario Internacional La Reforma de las Pensiones en América Latina después de dos Decenios, April 12-13.
- Superintendencia Bancaria-SB (2000). Boletín de Prensa. Bogotá, February.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones-SAFJP (2000). Boletín de Información Mensual. Buenos Aires.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones-SAFP (1999). Boletín de Información Mensual, Lima.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones-SAFPb (1999). Boletín Estadístico. Santiago.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones-SAFPp (2000). Desafíos y posibilidades del sistema privado de pensiones peruano. In: Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina. Buenos Aires: AISS.
- Superintendencia de Pensiones-SP (1999). Boletín Estadístico y Indicadores Previsionales. San Salvador.
- Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros-SPVS (1999). Pensiones. La Paz.
- Superintendencia de Seguridad Social-SSS (2000). Estadísticas de Seguridad Social 1999. Santiago.
- World Bank (1994). Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. Oxford: Oxford University Press.

dipnotlar:

- ¹ Mesa-Logo, C. (2002). Myht and Reality of Pension Reform Latin America Evidence, World Development. Vol.30, No8, pp.1309-1321, © 2002 Elsevier Science LTD. Orijinal künyeli makalenin çevirisidir.
- ² Eleştiriler arasında tek istisna Orszag ve Stiglitz tarafından tartışılan miltire yüzde 100 katılan Diamond'dur (Holzmann vd. içinde, 2001, s.76).
- ³ Orszag ve Stiglitz, Şili'ye iki kez kısaca değinmiştir fakat yoğun kaynakçaları Latin Amerika'daki emeklilik reformunun sonuçları üzerine herhangi bir önemli kaynak içermemektedir.
- ⁴ Dünya'da emeklilik reformları için bkz. Gillion vd. (2000).
- ⁵ Bu varsayımların pek çoğu Dünya Bankası (1994)' e dayanmaktadır, başka kaynaklar için bkz. Orszag ve Stiglitz (2001).
- ⁶ Bu konu ilk olarak Mesa-Logo ve Kleinjans (1997) tarafından ele alınmıştır.
- ⁷ James (Holzmann vd. içinde, 2001, s.66) Latin Amerika ülkelerindeki kamu sisteminde kapsamı genişletmedeki zorluklara dikkat çekmiş ancak özel sistemde kapsam nasıl artırılır hiç tartışmamıştır. Valdes-Prieto (Holzmann et al. içinde, 2001, s.83) "Şilide istihdamın yüzde 30'nu oluşturan ve katılımı isteğe bağlı olan kendi hesabına çalışanların kapsamı nasıl artırılabilir" konusunu emeklilik reformunun önemli bir konusu olarak tanımlamış ancak Şili'deki yapısal reformun üzerinden 20 yıldan fazla zaman geçmesine karşın kendi hesabına çalışanların %90'ının sigortasız olduğundan söz etmemiştir.
- ⁸ Bu rakam istatistiksel olarak imkansızdır ayrıca sigortasızları ve silahlı kuvvetler tarafından kapsananları içermemektedir ki bunların toplamı işgücünün %26'sını oluşturmaktadır (bu brüt fazla tahminin olası açıklamaları için metne bakınız).
- ⁹ "Moral hazard" kavramının karşılığı olarak kullanılmıştır. Sigortalı bir kimsenin ya da onun çalıştığı kimselerin dikkatsizliği veya aldatıcı hareketleri sonucu doğan zararın artması anlamına gelmektedir. Ahlaki tehlike olarak da çevrilebilir. (ç.n.)
- ¹⁰ Orszag ve Stiglitz (2001)'in 5. söylencesine göre özel sistem daha iyi işgücü piyasası teşvikleri sağlar. Fakat bunun doğru olmadığını kanıtlıyorlar.
- ¹¹ Orszag ve Stiglitz (2001) söylenece 7. Dezentralizasyonun ölçek

ekonomilerinin kaybolmasıyla sonuçlanması ve reklam harcamalarının çok yüksek olması nedeniyle özel sistemde maliyetlerin kamu sisteminden daha yüksek olduğunu belirtiyorlar. Şili örneği olarak verilmiş fakat veriler sunulmamış.

¹² Bu varsayımın birinci bölümü Orszag ve Stiglitz (2001) söylenece 2 ve 10

¹³ Şili'de yıllık getiri 1981-94 arasında yüzde 13.8 iken, 1995 (yüzde-2.5) ve 1998 (yüzde-1.1) yıllarındaki negatif getiriye bağlı olarak 1995-99 arasında yüzde 2.6 olmuştur. Sonuç olarak bütün dönem için ortalama getiri oranı yüzde 10.1'dir (SAFPB (1983-1999)).

¹⁴ Orszag ve Stiglitz (2001) söylenece 1. Orijinal makalede "tasarruf ve büyümenin, toplumun üyelerinin refahında artışa sonuçlandığını" belirtiyorlar. (1999, s.17).

¹⁵ Diğer bir varsayım özel sistemlerdeki bireysel hesapların, özel (hane halkı) tasarrufları artıracağıdır. Şilide tersi bir kanıt için bakınız Agosin, Crespi ve Letelier (1997).

¹⁶ Meksika'da reform yapıldığı zaman bütün sigortalılara iki emekli aylığı arasında en yüksekini seçme hakkı tanınmıştır: biri bireysel hesaplarındaki birikime dayalı, diğeri kapanan kamu sistemi kurallarına dayalıdır. Uruguay ve Kosta Rika böyle bir hak verilmemiştir çünkü kamu sistemi kapanmamış ve temel emekli aylığı ödemekle yükümlüdür.

¹⁷ Ek olarak bazı ülkelerde devlet sigortalılara şu garantileri vermektedir: a) sigortasız yoksul işçilere sosyal yardım aylığı (Arjantin, Şili, Kosta Rika ve Uruguay); b) asgari emekli aylığı da dahil olmak üzere emekli aylıklarının enflasyona uyarlanması ve c) fon yöneticilerinde toplanan fonların, ödemede yetersiz olduğu durumda, yatırımın asgari yıllık getirisinin ödenmesi ve fon yöneticilerin veya sigorta şirketlerinin iflas etmesi nedeniyle sigortalıların ve emeklilerin korunması kaldığı durumda emekli aylıklarının ödenmesi gibi başka garantiler (Şili, Kolombiya, Arjantin ve Uruguay'da bu garantiler verilmektedir ancak son iki ülkede sadece kamu tarafından yönetilen fonlarla sınırlıdır, özel olanlar kapsam dışındadır).

¹⁸ Orszag ve Stiglitz (2001) söylenece 8 ve 9.

küresel ve yerel aktörlerin sosyal güvenlik sisteminin dönüşümüne etkileri*

giriş

1980'li yıllarda uygulanmaya başlanan yeni liberal politikalar, 1989 yılında Doğu Bloğu'nun çökmesi ile birlikte, dünyanın her köşesine yayılmaya başlamıştır. Yeni liberal politikaların yayılma yöntemi ise önce toplumsal hayat düzensizleştirmekte, daha sonra ihtiyaca cevap verecek şekilde, düzenlenen kurumlar ve kurallar oluşturmaktır.

Yeni liberal politikaların işlevsel özellikleri: Devletin küçültülmesi, kamunun hizmet ve üretimlerinin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi, ticari serbestleşme, emeğin esnekleştirilmesi gibi uygulamalardır. Yeni liberal politikaların uygulamaları, kamusal faydadan özel faydaya, toplumsal olandan bireye indirgeme çabasıyla eş zamanlı olarak ilerlemektedir. Eğitim, sağlık, emeklilik, sosyal sigortalar gibi kamu faydası güden kamusal hizmetler ticarileştirilerek kar güden, özel faydanın öncelendiği metalara dönüştürülmektedir. Dönüşümlerin esas belirleyicisi olanlar ise küresel kurumlar ve ulusal ekonomilerin yerel aktörleridir.

Bu çalışmada, sosyal risklerin en aza indirilmesini hedefleyen ve toplumsal hizmet olma özelliğini taşıyan sosyal güvenlik sisteminin dönüşümünde (piyasalaştırılmasında) küresel ve yerel aktörlerin rolü irdelenmeye çalışılacaktır.

tarihsel arka plan

II. Dünya Savaşı'nın bitiminden bir yıl önce 1944 yılında ABD önderliğinde Bretton Woods'da, kapitalist sisteminin bekasının korunması ve aynı zamanda ilerlemesini sağlamaya yönelik olarak daha sonra Bretton Woods Kuruluşları olarak da anılacak, iki küresel finans kurumunun temelleri atılmıştır. Bunlardan biri, dünya ölçeğinde finans sermayeyi kontrol etmeye dönük olarak kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF), diğeri ise üretken sermayeyi kontrol etmeye dönük olarak kurulan Dünya Bankası'dır (WB). Aşırı üretimin değerlendirilmesine yönelik olarak efektif talebi canlandırmayı hedef alan Keynesyen politikalar, küresel kurumlarla eşgüdüm sağlanarak "kalkınma" şemsiyesi altında ulusal ekonomilere benimsetilmeye başlanmıştır. 1919 yılında kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), işlevselliğini Birleşmiş Milletler (BM) çatısı altına alındıktan sonra sürdürmeye başlamış, sosyal devlet anlayışının

sürdürülmesi ve yaygınlaşmasına olanak sağlayan sosyal hakların gelişmesine katkı sağlamıştır. Böylece 1945-1970 dönemine damgasını vuracak olan "sosyal devlet" anlayışı hakim olmaya başlamıştır.

Kapitalizmin altın çağı olarak kabul edilen 1950-60 döneminde "sosyal devlet" veya "refah devleti", sosyal hakların tanınması ve korunması çerçevesinde oluşturulmuş programların kurumsallaşmış biçimini ifade etmiştir. "Sosyal devletin" dört temel ayağı vardır. Bunlardan birincisi istihdamı sağlama; ikincisi sosyal hizmetler, yani insanların temel ihtiyaçları olduğu ve bunları piyasadan temin etmede her zaman güçlük yaşanacağı bununla birlikte, sosyal risklere maruz kalılabileceği varsayımı altında sunulan, emek gücünün yeniden üretimini gerçekleştirilmesine olanak sağlayan kamusal hizmetlerdir. Bu hizmetler eğitim, sağlık, konut ve çevredir. Üçüncüsü sosyal güvenliktir. Sosyal güvenlik işsizlik, yaşlılık, hastalık, iş kazası, ölüm, anahk gibi sosyal riskleri ortadan kaldırmayı yada mümkün olan en az düzeye indirmeyi hedefleyen, finansmanı işçi, işveren ve devletten alınan primlerden oluşan bir sistemdir. Dördüncüsü ise hangi koşulda olursa olsun, yoksul vatandaşın korunmasına ilişkin programların uygulanmasıdır (Arın, 2002: 74-75). Bu dört temel ayağın sağlamaştırmasına olanak sağlayan, ücret ve sosyal hakların ilerlemesine katkı sağlayan en temel etken sendikalarlardır. Ayrıca, bir tarafını sendikaların oluşturduğu korporatist uygulamalarla işçi sınıfı da politik karar alma süreçlerine dahil edilmiştir. Bu durum, sermayenin ihtiyacı süresince de devam etmiştir (Müftüoğlu 2005; Akkaya, 2005).

1970'li yıllarda yeni teknolojilerin kullanımı, yeni üretim tekniklerin uygulanması, yeni ve çeşitlenmiş mal ve hizmetlerin sunumu, hızlı haberleşme ve ulaşım kolaylığı küresel rekabeti keskinleştirmeye başlamıştır. Küresel rekabetin getirdiği yeni koşullar karşısında sermayenin birikim mücadelesi, üretim ilişkileri ve devletin işlevlerinin yeniden yapılandırılmasına ihtiyacı artırmıştır. Yeniden yapılanmada refah politikaların işlevsizliği, yeni bir politika arayışını getirmiştir. Bu arayış, aynı dönemde, teorisini Friedrich von Hayek ve Milton Friedman'nın kurduğu yeni liberal ekonomi politikaları, yeniden yapılanmanın esas belirleyicisi olacaktır.

Berna Güler
Müftüoğlu**

Yeniden yapılanmada refah politikaların işlevsizliği, yeni bir politika arayışını getirmiştir.

** M.O. İ.İ.B.F. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Öğretim Üyesi

* Bu makale, 7-9 Aralık 2005 tarihinde ODTÜ'de düzenlenen 9. Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulan tebliğin yeniden düzenlenen halidir.

1980'li yıllarda devletin kamu gücünün zayıflatılması, kamuya ait mal ve hizmet sunumunun piyasaya devri ve devletin sadece piyasayı düzenleme rolünü üstlenmesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, özelleştirme, ticarileştirme, emek piyasasının esnekleştirilmesi gibi arz yanlı yeni liberal politikalar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Böylece, 1970'lere kadar ihtiyaca cevap veren talep yanlı Keynesyen politikardan vazgeçilmiş ve dünya ölçeğinde sermaye birikiminin ihtiyaçları doğrultusunda arz yanlı yeni liberal politikalar uygulanmaya başlanmıştır.

1989 sonrası da ise Doğu Bloğu'nun çöküşüyle birlikte eski sosyalist ülkeler de bu kervana katılıp, tek kutuplu hale gelen dünyada ulusal ekonomilerde; küresel kurumlar tarafından hazırlanan yapısal uyum programları uygulanmaya başlanmıştır. Yapısal uyum programlarının içinde üzerinde en önemle durulanlarından biri de sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasıdır. Bir taraftan gelişmiş ekonomilerde gelecek projeksiyonu yapıp yaşlı nüfusun hızla artacağı olgusundan hareketle devletin sosyal güvenlik finansmanının karşılanamaması gerçeği ile karşı karşıya bırakılırken; diğer taraftan az gelişmiş ekonomilerde yüksek oranda genç nüfus, işsizlik ve enformel çalışmanın yaygınlığının altı çizilerek kamu finansman açığını kapatılamamasının vurgusu her yerde yankılanmaktadır. Tüm bu gelişmeler ışığında sosyal güvenlik sistemini ortadan kaldıracak olan kademeli olarak prim toplama ve dağıtımın özel sektöre devredilmesini öngören "sosyal koruma programı" oluşturulmaya başlanmıştır. Böylece toplumsal hak olma özelliği taşıyan "sosyal güvenlik sistemi" bireysel hakka indirgenerek "sosyal koruma programı (stratejisi)"na dönüştürülmüştür (Ann, 2004; Devrereux S., 2002).

"Güvenlik" kavramının yerine kullanılan "koruma" kavramının tesadüfen seçilmediğini görmekteyiz. Bunun nedeni ise "sosyal güvenlik" kesin sınırları belirlenmiş bir hak olma niteliği taşıırken "sosyal koruma", güvencenin sınırları delinmiş, muğlaklığı ifade etmektedir. Öte yandan "koruma" kavramı ise himaye, gözetme, esirgeme, patronage, hayırseverlik, klientalizm, paternalizm vs kavramlarını çağırıştırır. Bir anlamda bu kavram ile vatandaş "muhtaç" olma gibi bir pozisyona indirgenmekte ve aynı zamanda vatandaşın toplumsal maliyet ve risklere karşı bireysel çabasının gerekliliğinin de önü açılmaktadır. Sosyal risklere karşı güvenceyi ortadan kaldıran sosyal güvenlik sistemindeki bu dönüşüm, yapısal uyum programlarının bütününde olduğu gibi küresel kurumların müdahalesi ile gerçekleşmektedir.

Üç kız kardeş (imf, db, dtö) ve ağabeyler (bm, oecd)

1970'li yıllarda kar oranlarının hızla düşüşüyle birlikte dünya ölçeğinde sermaye birikiminin ihtiyacına cevap verecek şekilde, küresel finans kurumları yeniden yapılandırılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, küresel kurumların kredilerinin geri ödemelerinin ABD Dolan'na endekslenmesi ile birlikte az gelişmiş ekonomilerin kredi borçları katlanmaya başlamıştır. Bu süreç, sermayenin yeniden yapılanmasına eşlik edecek şekilde, az gelişmiş ülkeler borcu ödeyebilmek, sistemle entegrasyonu sağlayabilmek için yeni liberal politikalarla bezenen, yapısal uyum programları uygulamaya başlamıştır (Chossudovsky, 2001). Yapısal uyum programlarını toplumun koşulsuz olarak kabullenmesi bazı ülkelerde askeri darbelerle sağlanmaya çalışılmıştır. Şili, Arjantin ve Türkiye'deki darbeleri buna örnek olarak gösterebiliriz (Ercan, 2004; Öniş, 2003).

1986 yılında ikiz kardeş olarak anılan IMF-DB, Ticaret ve Tarifeler Genel Anlaşmaları (GATT) uygulayıcıları ve Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Örgütü (OECD) ile birlikte Washington Uzlaşması oluşturulmuştur. Washington Uzlaşması'nın kararları arasında mali disiplin; kamu harcamalarının periyodik olarak düzenlenmesi; vergi reformu; finansal serbestleştirme; rekabetçi döviz kuru; ticari serbestleştirme; doğrudan yabancı yatırımların serbestleştirilmesi; özelleştirme; düzensizleştirme ve son olarak mülkiyet hakkının korunması yer almaktadır (Williamson, 2002). Böylece organizasyon yapıları farklı olsa da küresel kurumlar piyasa temelli politikalar çerçevesinde aynılaştırılmıştır.

1990'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başında uluslar üstü kurumların işbirliği ile uygulananlar programlar esnasında bir çok ülkede (Meksika, Asya, Rusya, Brezilya, Türkiye ve Arjantin) ardı ardına ekonomik krizler yaşanmıştır (Bayramoğlu, 2005). Yapısal uyum programlarının uygulanmasına, toplumsal yoksulluğa neden olduğu gerekçesiyle IMF ve DB'nin temsilcileri tarafından da ağır eleştiriler getirilmiştir (Stiglitz, 2002).

Öte yandan 1994 yılında hazırlanan Hizmet ve Ticaret Genel Anlaşması'nın (GATS), kriz sonrası uyum programlarında yer bulmasıyla birlikte, sosyal güvenlik gibi kamusal hizmetlerin ticarileşmesi ve özelleştirilmesi hükümleri uygulanabilirliğini kolaylaştırmaya başlamıştır. 1995 yılında GATT, GATS ve Fikri Mülkiyet Hakların Korunmasına İlişkin Anlaşma (TRIMS) gibi anlaşmalara işlevsellik kazandırmaya yönelik kurumsal düzenleme olan ve dünya ölçeğinde ticari sermayenin kontrolünü sağlayan Dünya Ticaret Örgütü (WTO) kurulmuştur. İkiz kardeş

**"Güvenlik"
kavramının yerine
kullanılan
"koruma"
kavramının
tesadüfen
seçilmediğini
görmekteyiz.**

olan IMF ve DB'na artık yeni bir kardeş gelmiştir. DTÖ'nün katılımıyla "üç kız kardeş" olarak anılan bu kurumlar siyasi karar alma mekanizmalarının uygulanmayacağını ön görülen "küresel yönetim" mekanizmasının araçlarını oluşturmuştur (www.globalpolicy.com).

OECD, 1996 yılında küreselleşme üzerine hazırlanmış olduğu raporda oyunun kurallarını şu şekilde belirlemiştir (OECD, 1996: 3-4'den aktaran Bayramoğlu, 2005):

"Küreselleşme ekonomik bir olgu olarak, ulusal ekonomiler dünyasından, üretimin uluslararasılaştığı ve mali sermayenin ülkeler arasında hızla ve serbestçe dolaştığı küresel ekonomiye geçiş olarak kendini gösterir. Anonim kurumsal yatırımcılar, günlük kurlar, uluslararası sermayenin fiyatını elde edebilirliğini etkilediği sürece, çok uluslu şirketler, geniş bir ekonomik tahakküm elde eder..."

"Ekonomik anlamda bu oyunun kuralları DTÖ, DB, IMF, G7 ve OECD'nin içinde bulunduğu uluslar arası topluluk tarafından belirlenir."

OECD'nin, dünya ölçeğinde sermayenin rahat ve hızlı hareketliliğini sağlamaya dönük olarak hazırlanan raporlarda yerelden, ulusala, ulusaldan küresele doğru işleyen karar mekanizmalarının siyasetten arındırılmış şekilde işleyen "yönetişim modeli" ile dünya yönetimine doğru yönlendirmelerin yapıldığı görülmektedir (OECD, 2001;2002). Bayramoğlu'nun da ifade ettiği gibi bu modele meşruiyet kazandırma işlevi de BM'e düşmektedir. BM ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından Türkiye'nin de içinde yer aldığı Yerel Gündem 21 Projesi yürütülmektedir (Bayramoğlu, 2005).

Tüm bu gelişmeler ile birlikte enformelleşme, gelir eşitsizliği ve yoksulluk hem gelişmiş, hem de azgelişmiş ekonomilerde giderek artmakta ve derinleşmektedir (Güler-Müftüoğlu, 2003). Enformel istihdam arttıkça sosyal güvenlik finansman açığı artmaktadır. Sosyal Güvenlik finansmanında açığa neden olduğu ileri sürülen yaşlı nüfusun artışıyla beraber kamu finansman açığının kapatılamaması* söylemi sosyal güvenlik finansmanının piyasa mekanizmasına devri için bir gerekçe olarak kullanılmaktadır.

Özel emeklilik, özel sağlık sigortalarının devreye sokulmasıyla primlerin sermaye piyasalarında değerlendirilmesi ile fon oluşturulmasının temel nedenlerinden biri enformel sektör ile çetin rekabet yaşayan formel büyük ölçekli firmalar için finansman temini sağlamaktır (Topak, 2005). Bir sonraki kısımda da değineceğimiz gibi yerel büyük sermaye, özel emeklilik ve sağlık sigorta fonlarının piyasalaşmasına istekli davranmaktadır. Ücretli kesimlerin birikimlerinin yerel ve küresel finans sektöründe değerlendirilmesi, ücretlileri piyasa kurallarına mahkum bırakırken, fon birikimlerinin çoğaltması için enformel olarak ek işte

çalışmayı zorunlu kılmaktadır (Yücesan-Özdemir ve Özdemir, 2005). Bununla birlikte Şili'de olduğu gibi emeklilik ve sağlık fonları inişli çıkışlı seyr eden ve istikrar göstermeyen finans piyasasında değerlendirilmeleri sonucunda ücretlilerin birikimleri bir anda hiç olabilmektedir (Öztuksavul, 1999). Öte yandan sermaye piyasası çevresinde de, derinleşen gelir eşitsizliğinin özel emeklilik fonlarının daralmasına neden olacağı ve finans sermayenin etkinliğinin zayıflayacağına işaret edilmektedir (Blommestein, 1998; Füsunoğlu, 1998)

Sosyal güvenlik sisteminin finansman açmazı bir yandan da sosyal koruma kapsamında yoksulluğu ve gelir eşitsizliğini azaltmaya yönelik sosyal fonlar ve programlar BM çatısı altında yer alan kurumlarla, ayrıca kredi temininde bulunan Asya ve Afrika Yatırım Bankası (ADB) ve ABD Uluslararası Kalkınma İşbirliği (USAID) tarafından yürütülmektedir (Graham, 2005). Sivil Toplum Örgütleri (STÖ) tarafından desteklenen ve kullanılan bu fonlar, talep yönelimli olarak sunulurken, uygulamalar arz yönelimli olarak gerçekleştirilebilmektedir (Devereux, 2002).

G. Standing, STÖ'lerin sosyal koruma programı kapsamında seçici gelir desteği uygulayıcısı ve destekleyicisi olarak uygun olmadığını, bunun nedeni olarak da sosyal destek ve hizmetlerin klientalist dağıtımı güçlendireceği ve bunun vatandaşlık haklarının kavrayışını zedeleyeceğini vurgulamaktadır (Standing, 2006: 366). Kapsamı, hedefi ve sürekliliği belirsiz olan sosyal fonlar, yoksulluğun giderilmesinin hüsrana sonuçlanabileceği gerçeği ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Diğer taraftan DB'nin "yoksulluğun hafifletilmesi"ne yönelik sosyal fonların kullanılmasına ilişkin 1999 yılında bankanın yıllık toplantısında Başkan J.D. Wolfensohn şu açıklamayı yapmıştır (Francis, 2002: 127)

"Meslektaşlarım ve ben geleceğe uzanan yolumuzu çizebilmemiz için birer birey olarak müşterilerimiz hakkında daha fazla şey bilmek durumunda olduğumuza karar verdik. Yeni bir çalışma başlattık umutları ve istekleri hakkında konuştuk. Bankanın ve sivil toplum örgütlerinin görevlendirdiği gruplar, 60 ülkeden 60 bin kadın ve erkeğin düşüncelerini ve seslerini topladı."*

Liberal düzen, toplumsallığı bireye indirgeyerek kolektif olma bilincini parçaladığı gibi parçalama işlevini üstlenen kurumlar, yoksulluğun da müşteri kategorisinde algılatıyor olması hiç de şaşırtıcı değildir.

III. KIZ KARDEŞLER VE AĞABEYLERİN OYUN BAĞÇELERİ

Ticari bloklar ve bölgesel entegrasyonlar 1990'larda ticari serbestleşmenin yoğunluk kazandığı dönemde, kıta içi ve kıtalar arası ticaret de hız kazanmaya başlamıştır. 1989 yılında

Liberal düzen,
toplumsallığı
bireye
indirgeyerek
kolektif olma
bilincini
parçaladığı gibi
parçalama
işlevini üstlenen
kurumlar,
yoksulluğun da
müşteri
kategorisinde
algılatıyor olması
hiç de şaşırtıcı
değildir.

serbest piyasa ekonomisinin yaygınlaşmasına olanak sağlamak amacıyla Japonya önderliğinde Asya Pasifik Ülkeleri Ekonomik İşbirliği (APEC) kurulmuş ve 1990'lı yıllarda işbirliğine dahil olan ülkeler, yabancı yatırımcıların gözde mekanları olmuştur. 1994 yılında Meksika'ya imtiyazlık konumu tanınarak ABD ve Kanada'nın oluşturduğu Kuzey Atlantik Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) kurulmuş, yine aynı yıl ABD'nin önderliğinde Latin Amerika'nın da içine dahil edilmesine yönelik Amerikalılar Arası Serbest Ticaret Bölgesi (FTAA) kurulmuştur. Hem NAFTA, hem de FTAA Avrupa Birliği'ne (AB) karşı güçlü bir ticari blok oluşturma çabasını içermektedir.

NAFTA ve FTAA'nın önderi konumunda olan ABD, APEC önderi Japonya ve AB'nin kurucu üyesi olan ülkeler, IMF, DB ve DTÖ'nün karar alma mekanizmasında en etkin konumu üstlenirken aynı zamanda bu kurumların koordinasyonunu da sağlamaktadırlar (IMF-DB-WTO Synthesis Report, 2001). Bu ülkeler aynı zamanda, serbest piyasanın yerleşmesinde ve ticari serbestleşmenin yaygınlaşmasında IMF, DB ve DTÖ'ne kılavuzluk eden OECD içinde yer alan güçlü ülkelerdir. Ülkeleri güçlü kılan, sermaye yoğunluklarıdır. Bu yoğunluğu sağlayan ise aynı zamanda da sermayeyi merkezileştiren, çok uluslu şirketlerdir.

Avrupalı Çok Uluslu Şirketler, DTÖ'nün 1999 Seattle Zirve'sinde Latin Amerika, Karahipler, Asya ülkeleriyle birlikte Avrupa'da da yapısal uyum programlarının ve ticari serbestleşmenin sağlanmasına yönelik olarak GATS hükümlerinin en kısa zamanda geçerlik kazanması için pazarlık etmiştir. Bununla birlikte aynı zirvede, özel sektör için en fazla rekabetçi alanlar olarak hastaneler, okullar ve üniversiteler gösterilmiş ve bu alanların özelleştirilmesinin ve ticarileşmesinin gerekliliği vurgulanmıştır (IMF-DB-WTO Synthesis Report, 2001).

IMF ve DB tarafından hazırlanmış olan yapısal uyum programını yürüten Türkiye'nin, AB'ne üye olabilmek için en önemli koşullardan biri de bu programın eksiksiz uygulamasıdır (DPT, 2000; KOB 2005). Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta dönemde uygulanması gereken yapısal reformlardan biri de sosyal güvenlik sisteminin reforme edilmesidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu belgelere de dayanarak 2004 yılında Sosyal Güvenlik Reformu Yasa Tasarısı'nı hazırlamış ve TBMM'ne sunmuştur. 2005 Eylül başında Türkiye'ye gelen IMF heyeti, Sosyal Güvenlik Reformu Yasası'nın yeni yasama döneminde kabul edilmesi halinde 1.6 milyar dolarlık kredi diliminin serbest bırakılacağını ifade etmiştir (Evrensel, 06.09.2005). Yasanın kabulü halinde AB-IMF-DB üçlüsünün koordinasyon işlevi yerine getirilmiş olacaktır.

iv. üç kız kardeş ve ağabeylerin oyun bahçesindeki yerel aktörler

1980 sonrasında Türkiye'de hızla yeni liberal politikaların yerleşmesinde, dünya ölçeğinde sermaye birikimine kaynaklık eden çok uluslu şirketlerin menşei oldukları devletler ve bu devletlerin yönlendirdiği küresel kurumlar ile birlikte yerel sermayenin istekleri de etkili olmuştur (Ercan, 2003).

Türkiye'de 1980'li yıllarda enformel kesimin giderek büyümesi, prim alacaklarının tahsil edilmemesi ve sosyal güvenlik havuzundaki kaynakların ucuz kredi olarak sermayeye aktarılması gibi etkenler sosyal güvenlik sisteminin kendi kendini finansmanını engellemiştir.

Böylece, 1990'lı yıllarla birlikte sosyal güvenlik sistemi açık vermeye başlamış ve harcamalarının genel bütçeden karşılanması gerekmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde giderek artan sosyal güvenlik açıkları, "kara delik" olarak nitelendirilmiş ve sosyal güvenlik reformunun alt yapısını hazırlayacak biçimde bu kurumların devlete ve ekonomiye yük oluşturduğu düşüncesi yerleştirilmeye çalışılmıştır. Daha sonraki aşamada ise bu yükün ortadan kaldırılmasının tek yolu olarak sosyal güvenlik sisteminin serbest piyasa koşullarına uygun hale getirilmesinin zorunlu olduğu izlenimi yaratılmıştır (TÜSİAD, 1996; TISK, 1994).

TÜSİAD 1996 yılında hazırladığı raporda sosyal güvenlik sisteminin Şili modelini önermektedir. Modelde emeklilik fonları özel şirketler tarafından işletilmektedir. Bu yerel sermayeye fon aktarmanın en iyi yollarından biridir (TÜSİAD, 1996). Ancak uygulamalar göstermektedir ki emekliler için hüsrarla sonuçlanmıştır. Ancak, bu sonuca karşı getirilen cevap ise piyasanın iyi işletilememiş olmasıdır. Bu da sonuçların üstlenmemenin bahanesidir (Öztuksavul, 1999). Bu olumsuzluklar karşısında bilindiği üzere yerel sermayenin de istekleri doğrultusunda Türkiye'de de 2003 yılında bireysel emeklilik uygulaması hayata geçmiştir.

1999 yılında arka arkaya raporlar yayınlayan TÜSİAD, Türkiye'nin nüfus projeksiyonunu yaparak, nüfusun yaşlanma eğilimini tespit etmiş ve sosyal güvenlik sisteminin inşasının buna uygun yapılmasının gerektiğini savunmuştur (TÜSİAD, 1999a). İkinci raporda ise bu tespitini "Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma" başlıklı çalışmada somutlaştırmıştır (TÜSİAD, 1999b). 2004 yılında biri emeklilik, diğeri sağlık olmak üzere iki rapor daha yayınlanmıştır. Emeklilik gibi sağlığın da piyasalaşmasının gerekliliğinin vurgusu yapılan raporlarda bunun daha iyi hizmetin koşullarının sağlayacağı önermesinde bulunmaktadır (TÜSİAD, 2004a; 2004b).

**TÜSİAD
1996 yılında
hazırladığı
raporda sosyal
güvenlik
sisteminin Şili
modelini
önermektedir.
Modelde emeklilik
fonları özel
şirketler
tarafından
işletilmektedir.**

Tüm ihracatçılar Meclisi (TIM) dış ticaretin sağlıklı ilerleyebilmesi için vergi, sosyal güvenlik ve bankacılık sektörünün acil olarak yeniden yapılandırılmasının önemi üzerinde durmaktadır (www.economist.com.tr, 12.09.2005). TISK ise SSK pirimleri, fon ve tazminatların yükü OECD ortalamalarının altına indirilmesinin önemi vurgulamakta ve rekabet kabiliyetin artırılmasının altı çizilmektedir (Baydur, 2003). TOBB'nin 2001 yılında hazırlamış olduğu "Savurganlık Ekonomisi Raporu"nda ve MÜSİAD'ın 2004 yılında hazırladıkları "Sosyal Güvenlik Reformu Önerileri Raporu"nda düşük prim uygulamasını içeren sosyal güvenlik reformu ile ilgili yasanın hayata geçmesinin önemi ifade edilmektedir (bkz. www.belgenet.com; www.musiad.com 10.09.2005)

Öte yandan TISK, 2005 yılında hazırlamış olduğu "Sosyal Güvenlik Yasalarının Değerlendirme Semineri"nde açılış konuşmasını DB Türkiye Temsilcisi yapmış ve konuşmasında şu ifade yer almıştır: "...OECD'ye göre (emeklilikle ilişkili) norm önemlidir. Esas mesele hangi miktarda ve ne kadar hızlı bu faaliyetin gerçekleştirilebildiğidir." TOBB ve MÜSİAD gibi, TISK de hazırlamış olduğu seminerde sosyal güvenlik primlerine ilişkin maliyet yükünün aşağıya çekilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin yapısal uyumunun gerçekleştirilmesinin önemi işaret etmiştir (www.tisk.gov.tr 09.09.2005).

Nitekim, 2005 Eylül başında Türkiye'ye gelen IMF heyeti Sosyal Güvenlik Reformu Yasası'nın Meclisten geçmesi halinde kredi dilimini serbest bırakılacağını ifade ettikten sonra, ilk olarak yerel

sermaye gruplarıyla bir araya geldiğini görmekteyiz. Bu gruplar şunlardır: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TIM), Türkiye Bankalar Birliği (TBB), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) ve Akbank Yönetim Kurulu'dur. (www.cnn.turk.com, 9 Eylül, 2005). Tüm bu gelişmeler bize net bir şekilde yerel sermaye gruplarının istekleri ile küresel kurumların istekleri birbiri ile örtüştüğünü göstermektedir. Diğer taraftan, 1990'lı yıllardan itibaren küresel kurumların ve yerel sermaye gruplarının ortaklaştığı sosyal güvenlik sisteminin reformuna ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilmesi yönünde çaba, iktidar olan hükümetlerin parti programlarında da yer almış, ama bütünüyle uygulamaya geçirememişlerdir. Ancak, 2002 yılı sonunda tek başına iktidar olan AKP hükümeti "Acil Eylem Planı" içinde de yer verdiği "sosyal güvenlik reformu"na ilişkin düzenlemeleri Yasa Tasarısı haline getirerek TBMM'ne getirmiştir.

sonuç yerine

Kamu hizmetlerinin piyasaya açılma isteğinin IMF, DB, DTÖ, AB, BM ve OECD gibi küresel kurumların yukarıdan dayatmasının yanı sıra yerel sermayenin ve gruplarının isteklerine cevap vermesi bir tür mutabakat yaratmaktadır. Bu mutabakat yerel, ulusal ve küresel sermayeler arasındadır. Türkiye'de emekçi kesimin gücünün zayıflığı ise teslimiyeti hızlandırmaktadır. Emekçi sınıfın kolektif gücü, direnci; yerelden, ulusala, ulustan küresele doğru uzandığında, kendi potansiyelinin farkına varacaktır.

Kamu hizmetlerinin piyasaya açılma isteğinin IMF, DB, DTÖ, AB, BM ve OECD gibi küresel kurumların yukarıdan dayatmasının yanı sıra yerel sermayenin ve gruplarının isteklerine cevap vermesi bir tür mutabakat yaratmaktadır.

kaynakça:

- Akkaya Y. (2005). "Avrupa Birliği İşçi Sınıfı ve Sosyal Güvenlik", Toplum ve Hekim, cilt:20, sayı:2, (Mart-Nisan) 134-142.
- Anın T. (2004). "Refah Devleti Sosyal Güvenliğin Yoksulluğu", Neoliberalizmin Tahribatı II, Edit: N.Balkan ve S. Savran, Metis Yayınları, İstanbul 68-93.
- Anın T. "Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler", 2000'li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemleri, BASISEN Yayını, İstanbul.
- Bayramoğlu S. (2005) Yönetişim Zihniyeti -Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasetin Dönüşümü-, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Baydur R. (2003) éYeni Yasaların Yeni Yapılanma", -Görüş-, İktisat Dergisi, Sayı:435.
- Blommestein H.J. (1998) "Emeklilik Reformlarının Sermaye Piyasalarına Etkileri", İMKB Dergisi, Sayı:7-8
- Chossudovsky, M. (1999). Yoksulluğun Küreselleşmesi, çev. Nuşenur Domanic, Çivi Yazıları Yayını, İstanbul.
- Conesa J.C. ve D. Krueger (1999) "Social Security with Heterogeneous Agents", Review of Economic Dynamics, 750-795.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2004). Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi.
- Devereux S. (2002) Social Protection for the Poor: Lessons From Recent International Experience, IDS Working Paper 142, Sussex. DPT (2000) Türkiye Ulusal Programı.
- Ercan, F. (2004). "Sermaye Birikiminin Çalışkıl Sürekliliği Türkiye'nin Küresel Kapitalizmle Bütünleşme Sürecine Eleştirel Bir Bakış", Neoliberalizmin Tahribatı II, Edit: N.Balkan ve S. Savran, Metis Yayınları,

- İstanbul 9-43.
- Ercan F. (2003) "Neoliberal Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumlaşma Sürecine Geçiş: Yapısal Reformlar I", İktisat Dergisi, Sayı:435, 3-9.
- Evrensel, 06.09.2005
- Francis P. "Dünya Bankasında Katılımcı Kalkınma: Sürecin Önceliği", Katılım Yeni Bir Zorbalık mı?, Edit: B.Cooke ve U.Kothari, Çev. A.Çiğdem, Demokrasi Kitaplığı Yayınevi, İstanbul.
- Füsunoğlu M. (1998) "Özel Emeklilik Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği", İMKB Dergisi, Sayı:7-8
- Graham B. (2005) Trust Funds in the Pacific -Their Role and Future-, Asian Development Bank, Philippines.
- IMF-DB-WTO Synthesis Report, 2001
www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/synthesisreport.pdf (22.10.2005).
- Katılım Ortaklığı Belgesi 2005.
- Oztuksavul A. "Şili Mucizesi": Sosyal Güvenliğin Yok Edilişi", www.antimai.com (13.10.2005)
- Oniş Z. (2003) "Neo Liberal Küreselleşmenin Sınırları: Türkiye Açısından Arjantin Krizi ve IMF'ye Karşılaştırmalı Bakış", İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar, İletişim Yayınları, İstanbul 505-532.
- MÜSİAD (2004). Sosyal Güvenlik Reformu Önerileri Raporu, www.musiad.com. (07.08.2005)
- Muftuoğlu B. (2003) "Yeniden Yapılanmada KOBİ'ler: Sihirli Değneğin Sihirsizliği", İktisat Dergisi, Sayı: 435, 16-24.
- Muftuoğlu O. (2005) "Tarihsel Süreçte Bir Parantez: "Sosyal Güvenlik

Hakkı", Toplum ve Hekim, Cilt:20, Sayı:2, 83-86.

OECD (2001) Governance in The 21st Century, Paris.

OECD (2002) Distributed Public Governance, Paris.

Stiglitz J. (2002) Küreselleşme- Büyük Hayal Kırıklığı-, çev. A. Taşçıoğlu ve D. Vural, Plan B Yayınları, İstanbul.

Standing G. (2006) "Sosyal Güvenlik Açılan Çılgınlığı: Temel Gelir Avrupa'da Neden Gereklidir", Sosyal Politika Yazıları, Der. A. Buğra-Ç. Keyder, İletişim Yayınları, 333-374

TISK (1994) Dünya'da Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye, TISK No:11, Ankara.

TISK (2005) "Sosyal Güvenlik Yasalarının Değerlendirilmesi Semineri", www.tisk.gov.tr (09.09.2005)

TOBB (2001), Savurganlık Ekonomisi Raporu, www.belgenet.com. 09.09.2005.

Topak O. (2005) "Birikim Kriz ve Sosyal Güvenlik", Toplum ve Hekim, cilt:20, sayı:2, (Mart-Nisan) 112-121

TÜSİAD (1996) Emekli ve Mutlu Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri Özel Sigortacılık Girişimi, İstanbul.

TÜSİAD (1999a) Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümü, İstanbul.

TÜSİAD (1999b) Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, İstanbul.

TÜSİAD (2004a) Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, İstanbul.

TÜSİAD (2004b) Sağlıklı Bir Gelecek: Sağlık Reformu Yolunda Uygulanabilir Çözüm Önerileri, İstanbul.

Yücesan Özdemir G. ve Özdemir A.M. (2005) "Türkiye'de Devletin Değişen Rolü ve Sosyal Güvenlik Reformu", Toplum ve Hekim, cilt:20, sayı:2, (Mart-Nisan) 94-101

Williamson J. "Did The Washington Fail?
www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=488
(02.10.2004)

www.belgenet.com

www.cnn.turk.com

www.economist.com.tr

www.globalpolicy.com

www.tisk.gov.tr

www.musiad.com

türkiye'de sosyal güvenliğin derin dönüşümü: farklı "birey" tahayyülleri

giriş

Son yıllarda Türkiye'de gerçekleştirilmek istenen "sosyal güvenlik reformu" üzerine olan çalışmalar, sosyal bilimlerin "uzmanlaşma" adı altında edindiği parçalı görünümle uyum içinde, sosyal bütünü ilişkisi oldukça zayıflamış parçalar üzerine birbirinden kopuk ve çoğu zaman birbiri ile çelişen önermeler içerir hale gelmişlerdir. Bir yandan, "sosyal güvenlik reformu", hukukçuların hukuksal düzenlemelerle, sağlıkların sağlıklı ilgilendiği parçalı bir biçimde tartışılmakta; diğer yandan ise bu parçalı yapıyı iktisatçıların domine etmektedirler. "İktisadi olanla siyasi olanın ayrılması gerektiği" şiarıyla hareket edildiğinde, sosyal güvenlik, "prim", "ödeme", "bütçe", "kar-zarar", "borçlanma", "finansman", "aktüeryal denge" gibi "saf" iktisadi kavramlarla açıklanmakta ve sosyal güvenlik konusu iktisadi bir etkinlik meselesine indirgenmektedir. Bu çalışmanın hareket noktası ise, sosyal güvenliği toplumsal üretim ilişkileri içinde düşünmek gerekliliğidir. Bu noktadan hareketle, bu çalışmada, Türkiye'de sosyal güvenlik reformunun varolan sınıf mücadelesi ve sınıf ilişkileri içinde nasıl bir "birey" tahayyül ettiği tartışılacaktır. Türkiye'de sosyal güvenlikteki derin dönüşüm, 1980'ler sonrası iktisadi, siyasi ve ideolojik yeniden üretim süreçlerindeki dönüşümle birlikte açıklanabilecekse, bu çalışma, "ideolojik" yeniden üretim faaliyetinin nasıl bir "birey" tahayyül ettiğini tartışmaya açmayı amaçlamaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde "Gidişatın Köşetaşları" adı altında sosyal güvenliğin derin dönüşümünün temel uğrakları belirtilecektir. İkinci bölümde ise bu derin dönüşümün nasıl bir "birey"i tasarladığı, hareket noktası aldığı ve varetmeye çalıştığı tartışılacaktır.

son yıllarda türkiye'de sosyal güvenliğin yeniden yapılanması: gidişatın köşetaşları

Son yıllarda, Türkiye'de sosyal güvenliğin tüm bileşenleri, diğer bir deyişle, işsizlik, yaşlılık, hastalık, iş kazası gibi durumlarda "güvenlik" içinde olma halinin belirleyicileri, derin bir dönüşüm içerisinde. Bu değişiklikler, son yirmibeş yılda dünya çapında gerçekleşen değişikliklerle aynı izleği takip etmektedir. Bu noktada, burjuvazinin, sermaye birikim stratejilerinin oluşmasında etkin olan fraksiyonları ile Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para

Fonu (IMF) başta olmak üzere az gelişmiş devletlerin sosyal güvenlik politikaları üzerinde etkin olan uluslararası kuruluşların menfaati arasında bir paralellik saptamak mümkündür. Dolayısıyla, aşağıda sıralanacak olan Türkiye'de sosyal güvenliğin yeniden yapılanmasının temel uğrakları, küresel bir eğilimin parçasıdır ve sosyal güvenlik hakkının bir kolektif/sosyal hak olmaktan çıkışı, bu bağlamda, kolektif işçinin bir parçası olarak işçinin sosyal güvenlik taleplerinin serbest piyasa düzenine ve ücret sistemine müdahale edemez hale gelişi süreci ile uyum halindedirler.

1990'lı yıllarda sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılması çabaları gündeme şu tanımlar ve kavramsallaştırmalarla geldi: "aktüeryal dengede bozukluk"² ve "bütçede kara delik". Bu sorunlara çözüm olacağı iddiasıyla 1999 yılında 4447 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası kabul edildi. Özellikle emeklilik yaşını yükselten bu yasa daha çok "Mezarda Emeklilik Yasası" olarak bilindi. Bu yasa, "Sosyal Güvenlik Reformunun Birinci Ayağı" olarak adlandırılıyordu ve emeklilik yaşının yükseltilmesi, prime esas kazançların yeniden belirlenmesi, işsizlik sigortasının hayata geçirilmesi gibi değişiklikleri içeriyordu (Oyan, 1999). Birinci ayak sosyal güvenlik hizmetlerinin muhataplarını ve onlara verilecek toplumsal hizmetin nicelik ve niteliklerini belirlediğinden, içerdiği değişikliklerin esaslı bir kısmı, yeni kurumsal yapılanmalar gerektirmediği ölçüde, hemen yürürlüğe girebildi. Diğer değişiklikler ise yolda görülmektedir.

Sosyal güvenlik hizmetlerinin üretimi ile ilgili olan "Sosyal Güvenlik Reformunun İkinci Ayağı" ise beklenebileceği gibi, sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılmasını amaçlıyordu (Alper, 2003). 2003 yılı Temmuz ve Ağustos aylarında ise peş peşe yürürlüğe giren kanunlarla SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu yeniden yapılandırıldı ve sosyal sigorta kurumları arasında koordinasyonu sağlayacak Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturuldu.

Sosyal güvenliğin derin dönüşümünde öncelikle konular uzun dönemli sigorta alanları³ olan bilinen emeklilik ve sağlık alanlarıdır. Bu iki alanda amaç, çok basamaklı sosyal güvenlik sistemine⁴ geçmek olarak belirlenmiştir. Emeklilik alanında 2001'de yasalaşarak uygulanmaya başlayan Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım

Ali Murat Özdemir*
Gamze Yücesan-
Özdemir**

1999 yılında 4447
sayılı Sosyal
Güvenlik Yasası
kabul edildi.
Özellikle emeklilik
yaşını yükselten
bu yasa daha çok
"Mezarda
Emeklilik Yasası"
olarak bilindi.

*İktisat Fakültesi
Hacettepe Üniversitesi
** İletişim Fakültesi,
Gazi Üniversitesi

Sistemi Kanunu, çok basamaklı sosyal güvenlik sistemine geçişte önemli bir ayağı oluşturmaktadır (TUSIAD, 1996). Bireysel Emeklilik Sistemi sayesinde mevcut sosyal güvenlik kurumları yanında aylık prim ödemek suretiyle ikinci bir emeklilik geliriyle sahip olunabilmektedir. Bu "imkan" ve "buluşla" birlikte neoliberal politika üreticileri için yeni bir manevra alanı oluşmaktadır. Artık "çalışanların sırtına yük olan" sosyal güvenlik maliyetleri içerisinde emeklilik ücretlerine ayrılan pay, toplumun bütün kesimlerinden aynı anda aynı tepkiyi almaksızın azaltılabilecektir. Biraz daha açıklarsak, zorunlu katılıma dayalı asgari emeklilik geliri özel finansman kuruluşlarınca gerçekleştirilecek olan "ek" emekli ödenekleri ile zenginleştirilen kimseler, bu gelirin düşmesi ile toplumun diğer kesimlerinin uğradığı kadar hayal kırıklığına uğramayacaktır. Hizmetin muhatapları arasında ortak çıkar birliğine dayalı olası bir tepkiyi önlemek için değilse eğer, çok basamaklı güvenlik sisteminin ne anlamı olabilir? Emeklilik ücretleri, alandaki hizmetlerin pek çoğu gibi, sıkıcı bir yük, maliyet olarak değil de toplumsal bir sorumluluğun yerine getirilmesi olarak ortaya konulabilseydi; o zaman bu çok basamaklı sistem için "belki de emeklilik gelirlerini arttırmaya yönelik iyi niyetli bir çabadır" gibi olumlu ifadeler kullanılabilecek olan kimselerin yaklaşımından şüphelenmemek mümkün olabilirdi.

Sağlık alanındaki derin dönüşüm ise kamuoyunun bilgisine Haziran 2003 tarihinde "Sağlıkta Dönüşüm Programı"⁵ olarak sunuldu. Bu program, sermayenin sağlık alanında, Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşların program ve ilkeleri ile uyumlu olarak, yapmak istediği düzenlemelerin genel adıdır. Programın ana hatlarını oluşturan genel sağlık sigortası; birinci basamak sağlık hizmetinde sağlık ocaklarının yok edilmesi ve aile hekimliği sistemine geçilmesi; SSK sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'na devri ve özelleştirilmeleri; tüm sağlık çalışanlarının sözleşmeli personel olması bir bütün olarak değerlendirildiğinde, programın hedefinin sağlık hizmetlerini tümüyle piyasa koşullarına devretmek olduğu açıktır. Dolayısıyla, hastanın "müşteri" ve hastanenin "sağlık işletmesi" şeklinde tanımlandığı, ticaretkar odaklı bir sistemi tercih eden bir "Sağlıkta Dönüşüm Programı" hedeflenmektedir (Yeldan, 2005). Bu bağlamda sağlık hizmetlerinden yararlanan kesimlerin, bu hizmetlerin üretim süreçlerindeki dönüşümle bağlantılı olarak, sağlık hizmetleriyle kurdukları ilişkide önemli bir değişimin gerçekleşmesi beklenmelidir.

"Sağlıkta Dönüşüm Programı" ile iki konu öne çıkmaktadır: Sağlık hizmetlerinin üretim süreçlerinde mekansal bir parçalanma ve sağlık

hizmetlerinin kapsamında bir parçalanma. İlk olarak mekansal parçalanmayı analiz edersek, piyasa ilişkilerine tabi olmaya başladığı andan itibaren sağlık hizmetlerinin üretiminde, büyük kamu hastaneleri karşısında, toplumun belirli bir kesimi için, özel poliklinikler ve muayenehanelerin rolünün arttığını saptamak mümkündür. Bu durum sağlığa ilişkin özel sigorta biçimlerinin yaygınlaşması ile desteklenmekte ve birlikte gelişmektedir. Özel sigorta, uygulanabildiği durumlarda, sağlık konusunda işçinin yeniden üretiminin toplumsal maliyetini sosyalize eden, bir başka deyişle, sağlık "maliyetini", işçiye yükleyen bir yaklaşımın belirmesinin en belirgin kanıtlarından birisidir. Üretim alanının özel muayenehaneler ve kliniklerle parçalanmasının bir diğer sonucu ise sağlık emekçilerinin önemli bir bölümünün her türlü sosyal güvenceden uzak çalıştırılabilmesinin koşullarının yaratılmasıdır.⁶ Mekanlardaki bölünmenin bir diğer sonucu ise, bu hizmetin verilmesinde kullanılan tıbbi cihazlardan faydalanan insan sayısının azalması ve bu cihazların, onlardan hizmet alabilecek kesimin sayısı ile değil de, maddi gücü ile bağlantılı olarak dağılımı olacaktır.

İkinci olarak, sağlık hizmetlerinin kapsamında da bir parçalanmadan bahsetmek mümkündür. Sözleşme özgürlüğü kavramı/ilkesi, her şeyin alınıp satılabilir nesneler haline geldiği bir süreçte hukuki etik yaşamın temel belirleyeni haline geldiği oranda, aynı sağlık problemlerine farklı kişiler için farklı tedavinin üretilmesi gündeme gelmektedir. Aynı parçalanma süreci, bu hizmetleri verecek personelin çok katmanlı ücretlendirilmesini ve farklı statü gruplarına ayrılmasını da olası kılmaktadır. Piyasa ilişkilerine tabi bir sağlık hizmetleri örgütlenmesinin toplumsal kaynaklardan sağlık cihazlarına ayrılan payın içerisinde, kullanılması elzem olmayan ve öncelik sırasına göre geri planda kalması beklenen cihazlara ayrılan payın artması da gündemdedir. Diğer bir deyişle, sözleşme özgürlüğü kavramı/ilkesi uyarınca, estetik kaygıların tatmini, parasız kesimlerin hayati ihtiyaçlarının önüne geçebilmektedir.⁷ Sağlık hizmetinden faydalanacak kimselerin toplumsal sınıflarını ve statülerini gösteren yeni alışkanlıklarının, yine sınırlı toplumsal kaynakların dağılımı üzerindeki olumsuz etkilerinden bahsetmek de mümkündür.⁸

Sosyal güvende yaşanan bu değişimlerin son günlerde yeni bir aşamasına gelindi. Bu geline aşamada yine emeklilik ve sağlık sigortaları gündemin ana konularıydı. Sosyal Güvenlik Kurumu - ki kendisi de reformların bir ürünüdür - 2004 yılının Temmuz ayında "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform"⁹ başlıklı bir taslak metni kamuoyuna sundu. Bu reform taslağı doğrultusunda dört Kanun Tasarı taslağı hazır-

"Sağlıkta Dönüşüm Programı" ile iki konu öne çıkmaktadır: Sağlık hizmetlerinin üretim süreçlerinde mekansal bir parçalanma ve sağlık hizmetlerinin kapsamında bir parçalanma.

landı: Emeklilik sigortası, genel sağlık sigortası, primsiz ödemeler, sosyal güvenlik kurumu. Bu taslaklar, reformun birbirini tamamlayan dört bileşenini oluşturmaktadırlar. İlk olarak sağlık finansmanın yürütecek bir Genel Sağlık Sigortası (bu konu "Sağlıkta Dönüşüm Programı"nın da önemli bir ayağını oluşturmaktadır), ikinci olarak dağınık halde olan sosyal yardımları birleştirecek bir sistem, sağlık dışında sigorta kollarının yer alacağı bir emeklilik sigortası ve tüm bu hizmetleri yürütecek bir kurumsal yapı hedeflenmektedir.

türkiye'de yeniden yapılanan sosyal güvenliğin "birey" tahayyülü

Sosyal güvenlik sistemi olarak bilinen ilişki setleri, egemen sınıfın söyleminde içerilip toplumun bütünü için "apaçık" olduğu iddia edilen (en azından açık bir direnişle karşılaşmayan) değerler, normlar ve ilkelerden oluşan öz-neler/özellikler arası (intersubjective) bir anlamlar bütünüdür. Önvarsayılmasına dayalıdır. Bu anlamlar evreni, içerisinde insanın üretim ilişkileriyle kurduğu ilişkiyi tahayyül ettiği bir evrendir (Althusser, 2003). Bu anlamlar evreni sayesinde ki; sosyal güvenlik sisteminin hizmet götürdüğü var sayılan "birey" in nasıl bir şey olduğu; götürülen hizmetin "neleri" içermesi gerektiği; hizmetin maliyetini kimin üstlenmesi gerektiği üzerine olan düşüncelerin toplumsal iletişim içinde belli taraftarlar bulduğu bir panorama ve toplumsal hayat mümkündür. Bu anlamlar evreni, toplumsal hayatla birlikte kendisini var edebilecekse, toplumsal iletişim içerisinde bazı şeyler verili kabul edilir ya da verili kabul edilir hale gelir. Anılan verili kabul etme, "apaçık olma" durumu insanın üretim ilişkileri ile kurduğu ilişkinin sonuçlarından biridir (Althusser, 2003). Bu ilişkinin dinamikleri değiştiğinde verili kabul edilen şeyler de değişime tabi olur.

Genelde çevre ülkelerde, özelde Türkiye'de toplum adına, toplumsal sınıflar adına, serbest piyasa düzenine ve ücret sistemine müdahale edilemeyeceğinin kabulü olgusu yenidir. 1980'ler ve 1990'larda başlayan "yeni" sosyal güvenlik anlayışı, piyasanın öncülüğünde, katmanlaşmış ulusal işgücünün önemli bir kısmını göz ardı etme, kalanını da kolektif işçi ile ilişkisi olmayan, bu nedenle de kolektif sermayenin bir parçasını oluşturan bireysel kapitaliste karşı ancak "bireysel" talepler ileri sürebilen, "bireyler" haline getirme stratejisini içermektedir. Peki nasıl bir şeydir acaba bugünün anlamlar evreni içerisinde sosyal güvenlik sisteminin hizmet götürdüğü var sayılan "birey"? Ya da, en azından, egemen sınıfın söyleminin ağırlıklı olarak temsil edildiği, biçim-lenişine katkıda bulunduğu metinlerde bu "birey" nasıl bir şey olarak kurulmaktadır?

Bu "birey" öncelikle toplum adına serbest piyasa düzenine ve ücret sistemine müdahale etmesi beklenmeyecek; ettiğinde de buna "müsade edilmeyecek" bir anti-sosyal varlıktır. Anılan "müsade etmeme" işlemi polisiye faaliyetle sınırlı bir müsade etmeme fiili değildir. Hatta bir fiilden ziyade bir sınırdır. Bu sınır, yalnızca yasama ve icra ile belirlenemez. Anılan sınır, "birey" dediğimiz şeyin önünde hareket ettiği - bireyi izleyen ya da izlediği var sayılan - diğer insanların değerleri tarafından da belirlenen bir sınırdır. Bu değerlerin kendiliğinden toplumun içinden çıkmadığını varsaydığımız ölçüde ve değerlerin iktidar ve iktidarı da sınıf ilişkileri ile bağlantısını kurduğumuz ölçüde; toplumsal değerleri sosyal güvenlik politikalarının anlaşılmasında sabit bir belirleyen olarak kabul edemeyiz.¹⁰ Sabit bir belirleyen değil de bir değişken olarak değerler, sosyal güvenliğin ve bunu oluşturan politika setlerinin içerisine ideoloji dolayımı ile girerler. Diğer bir deyişle, sosyal güvenliğin "devletin" mi "bireyin" mi sorumluluğu olduğu, bir "hak" mı yoksa "yardım" mı olduğu hep bu değerler ve dahi ideoloji dolayımı ile belirlenir. Kişi diğerlerinin varlığını ve onların gözlerinde kendi yerini hesaba katarak hareket ettiği ölçüde anılan bu sınır işlevini gerçekleştirir. Neoliberal söylem içerisinde birey, toplumsal olarak, toplum dışı bir varlık gibi kurgulanmaktadır (O'Neill, 2001). Diğerlerinin değerlerini göz önüne aldığı ölçüde ve kendisini diğerlerinin gözünden geçirerek değerlendirdiği ölçüde sosyal olarak kurgulanmakta, ve bu kurgu, diğerlerinin grupsal aidiyetleri ve varlıklarının, piyasa sistemi ile çatıştığı ölçüde, inkar edilmesini gerektirmektedir. Bu demektir ki; neoliberal kurgulama ve bu kurgulamanın içerdiği değerler toplumsal kabul gördüğü oranda, "birey" kendisini üretim ilişkileri içerisinde bir başına var olan ve olmakta olacak olan bir varlık olarak görecektir; sınıfa referansla kurulan ya da meşruiyetini edinen kolektivitelerin bir parçası olarak davranmayacak ve dolayısıyla mevcut sınıfların üretimine katkıda bulunacaktır.

Bu "birey" sosyal/kolektif haklara sahip değildir; yalnızca bireysel haklara sahiptir. "Sosyal güvenlik hakkı"nın sosyal/kolektif hak olmaktan çıkıp, bireysel bir hak haline dönüşmesi neyi ifade etmektedir? Hak nosyonunun sosyal/kolektif içerik kazanması durumu sınıflar adına hareket eden kolektivitelerin taleplerinin toplum adına serbest piyasa düzenine ve ücret sistemine müdahale edebildiği noktada başlar. Kolektif haklar kavramının anayasal düzenlemeye girmesi ise emeğin anayasallaşması durumudur. Kapitalist gelişimin farklı aşamalarında, metalaşma sürecinin askıya alındığı, bununla bağlı olarak emeğin anayasal olarak toplumun kurucu unsurları arasında sayıldığı söylenebilir. Avrupa ve Ame-

Hak nosyonunun
sosyal/kolektif
içerik kazanması
durumu sınıflar
adına hareket
eden
kolektivitelerin
taleplerinin
toplum adına
serbest piyasa
düzenine ve ücret
sistemine
müdahale
edebildiği noktada
başlar.

rika'da 1945-80 arası dönem (ki 1945-70 dönemi merkez kapitalist ekonomilerde sürekli verimlilik artışının kar oranlarının sürekli düşme eğilimine ters yönde baskı yaptığı, Hobsbawn (1996)'ın altın çağ olarak adlandırdığı döneme denk düşmektedir) bu gözlemi haklı kılacak toplumsal düzeneklerin harekete geçirildiği bir dönemdir. Bu ülkelerin sosyal düzenlemelerinden etkilenen ve ithal ikamecilikte de iktisadi temellerini bulan çevre ülkeler uygulamaları da bu yönde gelişmiştir. Emeğin anayasallaşması olgusu bu dönemin ürünüdür. Anayasallaşma kavramı, en dar içeriğiyle, emeğin haklarının anayasal bir mesruiyet içerilmesi halidir. Ancak daha geniş anlamı ile emeğin anayasallaşması kavramı emeğin kurucu rolünün hukuki düzenlemeye esas teşkil eden toplum tasavvur ve tahayyülü içerisinde "apaçık" bir gerçeklik olarak yerleşmesi durumudur (Hardt ve Negri, 1994:71). Türkiye'de 1961 Anayasası bu dönemin izlerini taşımaktadır. Devletin niteliği "demokratik, laik ve sosyal hukuk devlet" olarak tanımlanırken; Anayasa, devletin görevlerini hak statüsünde tüm topluma yaymıştır.

1980 sonrası döneme bakıldığında, küresel bir eğilimin parçası olarak, emeğin anayasanın kurucu unsuru olmaktan çıkışı ile beraber ve bu hususla doğrudan bağıntılı olarak, emeğin toplumsal tahayyül içerisindeki kurucu rolünün her alanda göz ardı edilmesini saptamak mümkündür (Yalman, 2002). Bu durum, genelde çevre ülkelerde özelde Türkiye'de toplum adına serbest piyasa düzenine ve ücret sistemine müdahale edilemeyeceğinin toplumsal kabulü olgusu ile uyum içerisinde. Bu ideolojik ortam içerisinde işçi kolektif işçi ile bir alakası olmayan, bu nedenle de kolektif sermayenin bir parçasını oluşturan bireysel kapitaliste karşı ancak "bireysel" talepler ileri sürebilen, bir "birey" olarak kabul edilmektedir. Bu sayılanların neticesinde ve kendi içerisinde kolektif hak tanımı içermeyen liberal teorinin tahayyül etme biçiminin baskısı altında, bir dönem toplumsal kabul gören bir kavram, emeğin kolektif hakları kavramı, anlamını yitirmiş, bireysel haklar manzumesine dönüşürmüş/çevrilmiştir. Bu yeni dil içerisinde kolektif hak diye bir şey yoktur. Diğer bir deyişle, "sosyal güvenlik hakkı" diye de bir şey yoktur. Böylece, kolektif mücadele kazanımı olan, işçi sınıfının bir üyesi olduğu için sahip olunan "hak" yerine, ancak bireysel olarak satın alınabilecek bir "hak" kavramı geçirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye'deki sosyal güvenliğin derin dönüşümün tahayyül ettiği bu "birey", işçi sınıfının bir parçası olarak "hak" ve "talepler" sunan karşı-hegemonik bir tutum geliştiremez. Bu demektir ki, neoliberal kurgulama işinin ve bu kurgulama işinin içerdiği değerlerin toplumsal kabul gördüğü

oranda, kişi kendisini üretim ilişkileri içerisinde bir başına var olan ve olmakta olacak olan bir varlık olarak görecektir, sınıfa referansla kurulan ya da mesruiyetini edinen kolektivitelerin bir parçası olarak davranmayacak ve bu suretle de mevcut sınırların üretimine katkıda bulunacaktır. Kolektiviteler ancak egemen söyleme doğrudan karşıtık içermediği oranda kabul edilecek, böylece kişi hak iddialarını, bir fan klübün üyesi, taraftar, tüketici, dini bütün bir kimse, bir tarikat mensubu, bir milletin üyesi olmaya dayandırabilecektir (O'Brien vd., 2000). Örneğin milyonlarca kişinin izlediği bir filmin tanıtım parçasında kahraman "ben diplomat, elçi, avukat vs. değilim, Türküm" diye haykırdığında, anılan kolektiviteye ait olma durumunun kendisi için bir takım ayrıcalıklar yarattığını ve bu ayrıcalığın da karşıdaki Türk-olmayan kimseye karşı ileri sürülebileceği konusunda tam bir özgüvene sahiptir. Diğer yandan, bir kimsenin işçi sınıfının bir parçası olarak taleplerde bulunması durumunda, -polisten önce-tavırlarının belirlenmesinde esas olan "diğerlerinin" (kendisini izleyip değerlendirdiğini varsaydığı geniş bir toplumsal izleyici kitlesinin) gözünde "apaçık" şeyleri görmeyen birisi olarak kabul edileceğini düşündüğü ölçüde, taleplerini değiştirebileceğini öngörebiliriz. Bu kişinin kendisine çoğunluğu oluşturduğu varsayılan ortalama adamın gözünden bakması durumunda kendisini huzurlu hissetmesi için bir neden görememekteyiz. Zira o, karşı hegemonik projelerin üretimini gerçekleştirebilecek kurumsal ve örgütsel yapılanmaların yokluğunda, sınıfa referansla kurulan ya da mesruiyetini edinen kolektivitelerin bir parçası olarak kurgulanmamaktadır.

Tahayyül edilen bu "birey" in "sosyal güvenliği" değil; "bireysel güvenliği" söz konusu olabilir ancak. Sosyal güvenlik kavramı içerisindeki "sosyal" sıfatı, bir insan topluluğunu ifade etmekten ötede bir anlama sahiptir. "Sosyal" sıfatı, toplumun bireyciliğe ve sözleşmeye dayalı kuruluşunu savlayan liberalizme karşı toplumu oluşturan fertler ve sosyal gruplar arasında eşitlik ve sosyal adalet unsurlarını içermektedir (Castel, 2004). Diğer bir deyişle, "sosyal güvenlik", liberalizm karşıtlığı içinde piyasa mekanizmasına ve ücret sistemine müdahale ederek "birey" i değil; "sosyal" i güvende kilma halidir. "Sosyal güvenlik", "sosyal barış", "sosyal adalet" gibi kavramlarla birlikte anılır. Bireyin tüm sosyal haklarının reddi ve bireyin kendi kendinin güvenliğinden sorumlu olma hali ise "sosyal güvenlik" değil; "bireysel güvenlik" olabilir ancak. "Bireysel güvenlik" ise "piyasanın etkinliği", "rekabet" gibi kavramlarla birlikte anılabilir. Bu "birey" in sorumlulukları vardır; dolayısıyla, sosyal güvenlik politikaları bireysel sorumluluğu

Sosyal güvenlik kavramı içerisindeki "sosyal" sıfatı, bir insan topluluğunu ifade etmekten ötede bir anlama sahiptir.

öne çıkaracak ve "sorumluluk harici hakkın bulunmadığı" ilkesi sosyal güvenlik alanındaki yasal faaliyetin sınırını belirleyecektir. Bir başka deyişle, klasik sosyal güvenlik kurumunun altında yatan toplumun sınıf doğasının ve emeğin kurucu ve yaratıcı rolünün kabulü fikri dışlanacak (Hardt ve Negri, 1994), bireysel inisiyatif ön plana çıkartılacaktır. Türkiye'de son dönem hazırlanan tüm "sosyal güvenlikte reform" metinlerinde bireysel sorumluluk vurgusunu bulmak mümkündür (bkz. TÜSIAD, 1996). Bu tahayyül etme biçimi içerisinden bakıldığında, daha önce de belirtildiği gibi, işçi/emekçi bir kolektivitenin parçası değildir. Onun yeniden üretimi toplumsal bir zorunluluk değildir.

Bu "birey", sosyal güvenlikteki reform ile birlikte daha özgürlükçü bir ortama kavuşacaktır. Geleneksel sosyal politika ve dahi sosyal güvenliğin araçsalci akla dayalı katı ve bürokratikleşmiş yapıları içinde özgürlüklerinin bir kamusal alan inşa ederek özgürlükleri boğduğu da iddiası düşünülürse (Özügür, 2005); sosyal güvenliğin ortadan kalkması, bu özgürlükleri tehdit eden modern, bürokratik ve hiyerarşik sosyal güvenlik yapılarının da ortadan kalkmasını sağlayacaktır.

Bu "birey" piyasa içinde ilişkiye girebilecek ve piyasa ilişkileri içinde bir şeyler alıp satabilecek durumdadır. Piyasa ilişkisi içinde kendini ve güvenliğini varedecektir. Piyasa ilişkisi içinde varolan "birey", işyerinde işçileri "beşeri sermaye" olarak gören ve bu sermayeden en üst düzeyde verim sağlayabilmek için, işçiler arası iletişimi arttırmaya, işçiler arası güç dengelerini yeniden düzenlemeye ve işçiler arasında ortak amaç ve değerler oluşturmaya yönelik bir felsefeyle karşılanacaktır (Yücesan-Özdemir, 2002). Diğer bir deyişle, Türkiye'de "toplum kalite yönetimi", "insan kaynakları yönetimi" ya da "yalın üretim" uygulayan işyerlerinde, emek-sermaye arasında sınıf temelli toplumsal kutuplaşmaya ve çatışmaya dayalı örgütlenmenin sona erdiği; bunun yerine işyerlerinde çıkar grupları arasında uzlaşmaya ve dayanışmaya dayalı bir yapının gelişmekte olduğu savlanmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, ideolojik denetim mekanizmaları olarak işlemekte, işçi, sosyal hak mücadelesinde kolektif bir zeminde mücadele etmek yerine, kolektif sermayenin bir fraksiyonu olan bireysel kapitalistin karşısında kolektif işçinin bir parçası olan işçi olarak çıkamamaktadır. O artık bir "birey"dir ve kolektif sermayenin bir fraksiyonu olan bireysel kapitalistin karşısına yapayalnız çıkacaktır. Anılan "birey" sermayenin tüm ideolojik denetim mekanizmalarına açık olarak, sermaye ile işbirliğine veya onun keyfi uygulamalarına boyun eğmeye zorlanmaktadır.

Piyasa ilişkisi içine giremediği noktada,

"birey" "birey"den çok "sosyal dışlanmış" ya da "yoksul" olarak adlandırılmaktadır (Özkaplan vd., 2005). "Birey" piyasa ilişkileri içinde kendi güvenliğini sağlayabileceği için, ancak bu "sosyal dışlanmış"lar ve "yoksul"lar bazı güvenlik düzenlemelerine ihtiyaç duyabilirler. Bu kesimlere uygulanan politikalar da sosyal güvenlikle ziyade "sosyal koruma" ya da "yoksullukla mücadele" olarak adlandırılmaktadır (Lavalette ve Pratt, 1998). Türkiye'de 2004 tarihli "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform" metni de "yoksullukla mücadele" kavramını kullanmaktadır. "Yoksullukla mücadele" kavramı, bir "hak" olarak genelleşen "sosyal güvenlik" yerine "düşkün"lere, "hayırseverlik" ve "yardım" derecesine indirgenmektedir. Dolayısıyla, piyasayla ilişki içinde olanlar yani ücretli emek sahipleri "birey"ler, sermayenin yeni kar alanı olan sigorta alanlarına birer "müşteri" olarak katılırken; piyasada yer alamayan "yoksul"lara yardım edilmektedir. Türkiye'deki sosyal güvenlik reformu ile bir yanda "müşterileşme" yaşanırken; diğer yanda "düşkünleşme" yaşanmaktadır (Özügür, 2005).

Egemen sınıfların söylemi olarak kabul edebileceğimiz neoliberal söylem içerisinde, bu "birey" in kaotik koşullar altında eylediği var sayılmakta ve bu "birey" in kendi çıkarını maksimize etme çabası rasyonel davranışın gereği olarak ortaya konmaktadır. Bu bağlamda rasyonalite, yapıları, aktörün toplumsal olarak koşullandığı gerçeğini, değerleri ve bu değerler ekseninde gelişebilecek üstün toplumsal amaçları göz ardı ederek, refah ya da güvenlik denilen muğlak yararları gerçekleştirebilecek araçların etkinliğine indirgenir. Kaotik durumun bizatihi kendisi de anılan yaklaşıma içkin araçsal rasyonalitenin meşrulaştırıcı bağlamı olarak işlev görür. Diğer yandan, kaos düzen sorununu meydana getirir. Neoliberal yaklaşımlarda, düzen, ekonominin istikrarı için başta piyasa olmak üzere gerekli kurumsal oluşumları gerçekleştirmek anlamına gelmektedir. Politik müdahaleler bu düzenin tesisi için birincil önemi haiz araçlardır. Böylesine bir düzen kavrayışı politik ekonomiyi yapılan müdahalelerin meşrulaştırıcı unsuru olarak akademik üretimin içerisine yerleştirmektedir.¹¹ Anılan perspektiften bakıldığında teorinin varlık sebebi mevcut durumu korumak olacaktır (Cox, 1981).

Bu "birey", neoliberal tahayyülde en yüksek marjinal faydayı sağlamak derindedir. Bu "birey" ahlaki kaygılardan bütünü ile arınmamıştır; ancak ahlaki davranışları ile faydayı en üst düzeye getirmeye yönelik davranışları arasına net bir sınır çizilebilmektedir (Jevons, 1970). Bireysel-maddi çıkarlar için kullanılan analiz ilkeleri, özellikle ikinci tür davranışları ele aldığından ve bu iki davranış türü kesin bir biçimde birbirinden ay-

"Yoksullukla mücadele" kavramı, bir "hak" olarak genelleşen "sosyal güvenlik" yerine "düşkün"lere, "hayırseverlik" ve "yardım" derecesine indirgenmektedir.

rılabileceğinden, neo-liberal kurgulama içinde kendisini başkasının gözünden görmekte olan "birey" fayda peşinde koşarken yaptığı etik dışı davranışların "oyunun kuralları içerisinde" sayılacağını beklemektedir.¹² Evet, ormandan ağaç kesmek, ağaç kesenin de dahil olduğu bir çevrenin yok olması demek olabilir ve ağacı kesen kimse de bunu bilebilir, ama ilgilinin bu tavırdan vazgeçmesi diğerlerinin de vazgeçmesini gerektirmiyorsa, ilgili kişi de, kötü sonucu bile bile ağaç kesmeye devam edecek, olası en uygun çözümü değil, katlanılabilir çözümlerden birisini tercih edecektir. Zira, en yüksek fayda böyle sağlanır ve toplumsal çevre de, neoliberal söylemlerin iktidar alanı ile örtüştüğü ölçüde, ahlaki davranışlarla faydayı en üst düzeye getirmeye yönelik davranışları birbirinden ayırır. Ağaç örneği demokrasi ya da emek karşıtlığı için de aynı şablonu sunar; katlanılabilir çözümler, ideal çözümlerden daha faydalı olabilir. İnsanlar az sayıda işçi ve memurun mücadelelerine sırtlarını dönerken, kendilerinin de içinde bulunduğu sosyal bir çevrenin yok olduğunu biliyor olabilirler ama ilgilinin umarsızlıktan vazgeçmesi diğerlerinin de vazgeçmesini gerektirmiyorsa, ilgili kişi de, kötü sonucu bile bile umursamamaya devam edecek, olası en uygun çözümü değil; katlanılabilir çözümlerden birisini tercih edecektir. Tabii rasyonel seçimler teorisinin "birey" ile bizim "birey"lerimizin birbirine çok benzediği ölçüde.

sonuç yerine

Bu çalışma, Türkiye'de sosyal güvenlikle ilişkin mevzuat ve kurumlardaki dönüşüm ve bu mevzuat ve kurumlaşma çerçevesinde örgütlerin yaptığı hizmet üretimine muhatap kimselerin ve bu hizmetlerin üreticilerinin yargılarını oluşturan egemen ideolojinin içerdiği "birey" kurgusunun ana hatlarını ele almaya çalıştı. Diğer bir deyişle, bu çalışmada sosyal güvenlikteki dönüşümün salt siyasi kararların analizi ile anlaşılamayacağı; bu dönüşümün, bu kararları alan örgütlenmenin ve daha geri plandaki kurumsal yapının, tarzların ve bu kurumsal yapının hayal ediliş biçiminin yeniden yapılanması ile, bir başka deyişle,

toplumun geniş anlamda iktisadi, ideolojik ve siyasi/hukuki kuruluşuyla ilişkili olduğu vurgulandı. Geleneksel sosyal politikanın normatif dili içerisinde öne çıkan "toplumsal barış", "toplumsal adalet", "uzlaşma" gibi kavramların yerlerini "piyasanın etkinliği ve rekabetinin sağlanması", "bireysel sorumluluk" gibi kavramlara bıraktığı bir dünyada, çalışmanın birinci kesiminde ana hatları ele alınan dönüşümlerin, "salt zora" başvurulmaksızın, açıklanabilmesi de bu anlamlar dünyasının belirleyiciliği ölçüsünde mümkündür.

İdeolojinin gündelik yaşamımızda "karşı koyacak olanı" "karşı koyacak olanın imkanlarını ve stratejilerini" "karşı olunanı" belirlerken oynadığı rolü sosyal güvenlik başlığı altında sıralanabilecek konular kapsamında düşündüğümüzde önümüze "zengin" bir çalışma alanı çıkmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'de sosyal güvenliğin dönüşümü incelenirken, neo-liberal kurgu içinde "birey" in evrensel özellikleri vurgulandı. Bir başka deyişle, içine Türkiye'nin tarihsel koşullarından doğan özellikler yerleştirilmemiş bir sosyal güvenlik "hizmeti alıcısının" kabuğu çizilmeye çalışıldı. Bu bağlamda, "hizmet alıcısının", neo-liberal kurgulama ekseninde, rasyonaliteden anladığı şeyin, fayda ekseninde gelişecek olan stratejilerinin ve neden-sonuç ilişkileri kurarken kerteriz noktası alacağı hususların (oyunun kuralları gibi) oldukça yüksek bir soyutlama çizgisi içerisinden saptanması gayesi çalışmanın merkezine oturdu. Bir başka deyişle, emeğin, işçi sınıfının bir üyesi olarak sahip olduğu hakkı bizzat kendi eliyle inkar edişinin, nasıl bir anlamlar dünyasının egemenliğini gerektirdiği açıklanmaya çalışıldı.

Sonuç olarak, sosyal güvenliğin derin dönüşümünün Türkiye özelinde ne tür bireysel stratejilere karşı geldiği, neoliberal politikalara karşı hangi mecalardan aktığı ayrı bir çalışmanın konusudur ama belirtmek gerekir ki, neoliberal politikaların toplumsal algı bağlamında yarattığı tepkilerin, sınıf içerimi olmayan politikalar üzerinden cevaplandığı her noktada, bireysel stratejiler dönüp yine neoliberal söylemi ve kurguyu yeniden üretecektir.

Neoliberal politikaların toplumsal algı bağlamında yarattığı tepkilerin, sınıf içerimi olmayan politikalar üzerinden cevaplandığı her noktada, bireysel stratejiler dönüp yine neoliberal söylemi ve kurguyu yeniden üretecektir.

kaynakça:

- Alper, Y. (2003) Sosyal Sigortalar, Bursa: Ekin Yayınları
 Althusser, L. (2003) İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları (çev. Alp Tümerterkin), İstanbul, İthaki Yayınları
 Castel, R. (2004) Sosyal Güvensizlik (çev. İ. Ergüden) İstanbul: İletişim Yayınları
 Castel, R. (2004) Sosyal Güvensizlik (çev. Işık Ergüden), İstanbul: İletişim Yayınları
 Cox, R. (1981) "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory" *Millennium Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.

- Hardt, M. and Negri, A. (1994) *Labor of Dionysus: A Critique of the State-Form*, Minnesota: University of Minnesota Press.
 Hobsbawm, E. (1996) *Küçük Yirminci Yüzyıl: 1914-1991 Aşırı Gelişim Çağı* (çev. Yavuz Alogan), İstanbul, Sarmal Yayınevi
 Jevons, W.S. (1970) *The Theory of Political Economy*, Harmondsworth, Pelican.
 Lavalette, M. ve Pratt, A. (1998) *Social Policy*, London: Sage.
 Marshall, T.H. ve Bottomore, T. (2000) *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar* (der. Çev. Ayhan Kaya), Ankara: Gündoğan.
 Müftoğlu, Ö. (2005) "Tarihsel Süreçte Bir Parantez: Sosyal Güvenlik Hakkı", *Toplum ve Hekim*, 20(2), 83-96.

- O'Brien, D., Wilkes, J., De Haan, A. ve Maxwell, S. (2000) "Poverty and Social Exclusion in North and South", IDS Working Paper, No. 55.
- O'Neill, J. (2001) Piyasa: Etik, Bilgi, Politika, (çev. Şen Suer Kaya), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Oyan, O. (1999) "Sosyal Güvenlik", Türk-İş Yılığı'99, 308-339.
- Ozuğurlu, M. (2005) "Türkiye'de Sosyal Politikanın Dönüşümü", Toplum ve Hekim, 20(2), 87-93.
- Plant, R. (1990) "The New Right and Social Policy: A Critique" Manning, N. ve Ungerson, C. (der.) Social Policy Review 1989/90, Harlow: Longman.
- Robinson, J. (1964) Economic Philosophy, Harmondsworth, Pelican.
- TÜSİAD (1996) Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri, Özel Sigortacılık Girişimi, İstanbul.

dipnotlar:

- ¹ "Aktüeryal denge" emekliler ile çalışanlar arasında, diğer bir deyişle, pasif sigortalı sayısı ile aktif sigortalı sayısı arasında sürdürülebilir bir oranın varlığına dayanır.
- ² Sosyal güvenlik ihtiyacı doğuran tehlikeler, meydana geliş biçimleri, yarattığı zararlar ve sürelerle göre sınıflandırılmıştır. Buna göre, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malüllük, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile gelirinin yetersizliği sosyal güvenlik tehlikeleri ve dolayısıyla sigorta alanları olarak tanımlanır. Uzun dönemli sigorta alanları ise sosyal güvenlikten yararlanmanın uzun zamana yayıldığı ve maliyetinin de yüksek olduğu sigortalardır (malüllük, yaşlılık vb.) (Alper, 2003).
- ³ Çok ayaklı ya da basamaklı sosyal güvenlik sistemlerinde, ilk basamak herkese asgari bir gelir garantisi sağlayacak, sonraki basamaklar ise fon esasına göre çalışarak fertlerin ödedikleri primlerle alacakları aylıklar belirlenecektir (Alper, 2003).
- ⁴ "Sağlıkta Dönüşüm Programı" nı derinlikli inceleyen çalışmalar Toplum ve Hekim dergisinin arşivinden bulunabilir.
- ⁵ İş Kanunu kapsamında işçiyi koruyan düzenlemelerin önemli bir kısmının 30 ya da daha fazla işçiyi çalıştıran işyerlerini kapsaması durumu ile bağlantılı olan bu durum, aynı anda, mekanın iş ilişkisi üzerindeki önemi ile de bağlantılıdır. Bu bağlamda, anılan personelin hizmet saatlerinin ve hizmet yüklerinin oldukça "esnek" biçimde düzenlenmesi imkanından da bahsedilebilir. Bununla ilgili olarak belirli hizmetin verilmesinde kullanılması gereken personel sayısı da azaltılabilecek, ücret gelirlerinden kısmak maksadı ile vasıflı emek kullanımından da kaçınılabilecektir.
- ⁶ Bu bağlamda, sağlık hizmetlerine ayrılan kaynakların, anti-ageing ya da yağ aldırma gibi, doğrudan kamu sağlığı ile ilgili olmayan sorunların, önce icadı, sonra da çözümü için kullanılması da beklenbilir.
- ⁷ Buna göre, özel hastanelerde doğum, gerekmediği durumlarda bile sezeryan yolu ile doğum, özel çocuk poliklinikleri, check-up pratiğinin eşitsiz biçimde yaygınlaşması ve istismar edilmesi, kamu hastanelerinin sürekli ihmalinden kaynaklanan sorunların giderilmesi yerine parası ve kamuoyu yaratabilecek gücü olan kesimlerin ihtiyaçlarının özel hastanelerde giderilmesi gibi durumlar öncelikli olarak görünür hale gelecektir. Bu durumlar, sağlık sorunun kamusal yönlerinin görünmez hale getirilmesinin yanı sıra, toplumun belirli kesimlerinin kayıtsızlığını arttırmak gibi politik maksatlara tahvil edilebilecektir.
- ⁸ www.calisma.gov.tr/sos_guv_oneri_pdf (erişim tarihi: 6.02.2006)

- Watson, M. (2005) Foundations of International Political Economy, New York: Palgrave Macmillan.
- Yalman, G. (2002) "The Turkish State and Bourgeoisie in Historical Perspective: A Relativist Paradigm or a Panoply of Hegemonic Strategies?" in Balkan, N. ve Savran, S. (der.) The Politics of Permanent Crisis: Class, Ideology and State in Turkey, New York: Nova Science Publishers içinde: 21-54.
- Yeldan, E. (2005) "Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Gerçekler", (erişim tarihi: 1.04.2005)
http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan07_120cak05.pdf
- Yücesan-Özdemir, G. (2002) "Emek Süreci Teorisi ve Türkiye'de Emek Süreci Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme", Dikmen, A. A. (der.) Küreselleşme, Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum, Ankara: İmaj Yayınları içinde: 433-471.

- ⁹ Diğer yandan, insan, üretim ilişkileri ile ilişki kurmadan önce tekabül etmiş, olgunluğa ulaşmış bir varlık değil; ancak bu ilişkiler esnasında kurulan bir varlık olduğundan, basit bir "taşıyıcı" konumuna indirgenemez. Yani girdiği ilişkiler onu kurarken o da o ilişkileri kurar. Ancak, bizim perspektifimizden bakıldığında, yapısalcılığın kapıdan kovduğu özneyi, ilişkiselsellik üzerinden pencereden içeri sokmaya çalışan teorisyenlerin bu yolla bir toplumsal hareket teorisi (ve bununla ilgili olarak bir politik strateji) geliştirmek yönündeki çalışmaları bugüne kadar önemli sonuçlar doğurmamış; büyük bir coşkuyla Althusserci Marxizm'den sonraki gelişme olarak saptanan ilişkiselsellik, Althusserciliğe bir alternatif olmaktan ziyade onu tamamlayan faydalı bir katkı haline dönüşmüştür.
- ¹⁰ Diğer yandan Marksizm için düzen sorunu farklı bir anlam içermektedir. Bu sorun, her şeyden önce teorik bir faaliyettir. Düzen çevremizi kaplayan ilişkilerin ve görüngülerin biçimlenmesinde etkin olan unsurları tanımlamak, yaşadıklarımızı anlamlandırmak gayesi ile görünmeyeni ortaya çıkarmak eyleminin olmazsa olmazı olarak karşımıza çıkar. Bu saptama "değiştirme" çabaları ile kaçınılmaz olarak ama tartışmalı biçimde bağlantılıdır.
- ¹¹ Fayda insanların metalleri edinmeyi istemeleri için yine bu metaller için olan bir niteliğe gönderme yapmaktadır. Diğer yandan insanların metalleri alma isteği faydanın varlığına kanıt olarak gösterilmektedir. Bu bağlamda fayda kavramının için bir iktisadi anlamı bulunmamaktadır. Kavram, aktörlerin ne maksatla belirli eylemleri diğerlerine tercih ettiklerini anlayabilmemiz için yeterli analitik çerçeveyi vermemektedir. Dahası kavram bu haliyle içine nüfuz edilemez, metafizik bir kavram olarak kalmaktadır (Robinson, 1964). Zira aktörlerin bütün eylemlerini faydayı en üst seviyeye çıkarmak maksadına yönelik eylemler olarak aldığımızda, eylem konu olan herhangi bir seçim, faydayı en üst seviyeye çıkartmayacak bir davranış insanı ilişkiler dünyasına giremeyeceğinden, kaçınılmaz olarak faydayı en üst seviyeye çıkaran seçim olarak karşımıza çıkacaktır. Böyle bir perspektiften yola çıktığımızda herhangi bir sentetik önemle karşılaşamayacağımızdan, dış dünyaya ilişkin bilgimizi arttıran yeni örnekler elde edemeyeceğizden, faydacı yaklaşımların ekonomi hakkındaki bilgilerimize katkısı da sorgulanmaya açıktır (Watson, 2005). Bu nedenle, faydacı yaklaşımların matematiksel olarak izlenebilir modellerin gelişimi için sağladığı katkı, yaklaşımların anılan eksiklikleri nedeniyle gözardı edilebilir hale gelmektedir.

güvenceli asgari gelir hakkı ve sosyal güvenlik reformu

1. güvenceli asgari gelir hakkı nedir?

Güvenceli asgari gelir, AB ülkelerinin sosyal koruma hukukuna yeni girmiş bir kurumdur. En genel anlamda, toplumun yoksul ve egemen yaşam biçiminden dışlanmış olan kesimlerinin asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi için devlet tarafından yapılan bir tür sosyal yardım olarak tanımlanabilir.

Güvenceli asgari gelirin tarihteki ilk yasal örnekleri, 1579 tarihli İskoç ve 1601 tarihli İngiltere yoksulluk yasalarıdır. Sanayi Avrupası'nın ilk asgari gelir örneği ise, 1795 tarihli Speenhamland Yasası'dır.¹

Güvenceli asgari gelir kurumunun düşünsel temelleri, modern düşüncenin mimarlarından olan Juan Luis Vives'e ve Thomas Paine'e kadar uzanmakta, çağdaş filozoflardan ise özellikle John Rawls'un adalet teorisine dayanılmaktadır.²

Güvenceli asgari gelir kavramı çerçevesinde özellikle belirtilmesi gereken bir nokta, bu kavramın asgari ücret kavramından farkıdır. Güvenceli asgari gelir, Fransızca'daki "revenu minimum garanti" kavramının karşılığıdır. Fransızca'daki "revenu" teriminin Türkçe'deki karşılığı "gelir"dir.³ Ücret ise Fransızca'daki "salaire" teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır.⁴

Güvenceli asgari gelir kurumu, Türk hukukunda bulunmamaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde mevcut olan ve bu ülkelerin hukuk sistemlerine girişi de yeni olan bu kurumun ülkemizde henüz yeterince tanınmaması ve asgari ücret teriminin bileşenlerinden biri olan "asgari" teriminin her iki kavramda da geçmesi nedeniyle olsa gerek "güvenceli asgari gelir" kavramı ilk anda "asgari ücret" kavramını çağrıştırmaktadır. İki kavram arasındaki yegâne ortak nokta, ikisinin de asgari yaşam seviyesinin karşılanması hedeflemesidir. Burada asgariden kastedilen yaşamak için gerekli, zorunlu fizik ihtiyaçlar (minimum vital) değil, insan olmanın gereği olan manevi, kültürel ihtiyaçları da içeren sosyal asgaridir.⁵ Bu ortak nokta dışında iki kavram birbirinden bütünüyle farklıdır. Asgari ücret, hizmet akdiyle çalışanların emekleri karşılığı elde ettikleri ücrettir. Asgari ücret, hizmet akdinin tarafları olan işçi ile işverenin sözleşme özgürlüğünün alt sınırını çizer.⁶ Asgari ücrete konu olan kişi, başkasına bağımlı olarak, bir ücret karşılığı emeğini sunan ve elde ettiği ücretle geçimini sağlayan "işçi"dir. Asgari ücret, işçilerin asgari

bir yaşama düzeyine ulaşmasını esas almaktadır.⁷

Buna karşılık güvenceli asgari gelir, çalışmayanların asgari düzeydeki ihtiyaçlarını sağlama hedefine dönüktür ve çalışma karşılığı olmaksızın elde edilen bir gelirdir. Bu ödeneğe çalışma karşılığı olmadığı halde "yardım" ya da "ödenek" yerine "gelir" denmesinin nedeni, bu ödemenin süreklilik taşıdığını göstermek ve çalışma karşılığı elde edilen ücretin kişilerde yarattığı güven duygusuna benzer bir duyguyu sağlamaktır.

Güvenceli asgari gelirin öznesi, "işçi" değil "yoksul"dur. İşsizler veya gelip geçici işlerde düşük ücretlerle çalışanlar veya fizik ya da ruhsal bir engeli nedeniyle çalışamayanlar, yaşlılık veya boşanma gibi nedenlerle yoksul duruma düşenler, toplumun kıyısındakiler, tutunamayanlar, dışlananlar, marjinaler bu gelire hak kazanır. Dolayısıyla güvenceli asgari gelir, iş hukukuna ait bir kurum değil "sosyal koruma" hukukuna ait bir kurumdur. Sosyal güvenlik kavramı, esas olarak sosyal sigortaların yanı sıra sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de içeren bir üst kavramdır. Ancak uygulamada sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin zayıf kalması buna karşılık sosyal sigortaların daha etkin ve yaygın olması nedeniyle sosyal güvenlik dar anlamıyla sosyal sigortalara özdeş kullanılmaktadır. Belirtilen nedenle kavram kargaşasına yer vermemek için sosyal güvenliğin geniş anlamı yerine Fransızca'daki "protection sociale" kavramının karşılığı olan sosyal koruma kavramı literatürde tercih edilmeye başlanmıştır. Açıklanan nedenle güvenceli asgari gelir kurumu, geniş anlamda sosyal güvenlik hukukunun ya da sosyal koruma hukukunun alanına girmektedir.

Güvenceli asgari gelir, yoksullara devlet tarafından yapılan bir sosyal yardımdır. Ancak diğer sosyal yardımlardan ayrılan önemli bir yanı vardır. Bilindiği gibi sosyal yardımlar yaşlılık, sakatlık vb. belirli nedenlere bağlı olarak muhtaç duruma düşmüş kimselere yapılır. Oysa güvenceli asgari gelir, belirli bir neden aranmaksızın, yoksulluk eşliğinin altında kalan kimselere yapılan genel nitelikli bir sosyal yardımdır. Öte yandan güvenceli asgari gelir kurumundan yararlananlar, sosyal sigortaların da kısmen kapsamına alınırlar. Belirtilen yanlarıyla güvenceli asgari gelir kurumunun sosyal koruma sistemlerine girişi, sosyal güvenliğin temel ilkeleri üzerinde de dönüştürücü bir etkide bulunmuştur. Bu açıdan güvenceli asgari gelir kurumu, yalnızca hukuk sistemine

Şebnem
Gökçeoğlu Balcı*

**Güvenceli
asgari gelir,
çalışmayanların
asgari düzeydeki
ihtiyaçlarını
sağlama
hedefine
dönüktür ve
çalışma
karşılığı
olmaksızın
elde edilen
bir gelirdir.**

* Galatasaray
Üniversitesi Hukuk
Fakültesi

eklenmiş olan yeni bir sosyal yardım türü değil, sosyal hukuk açısından köklü bir anlayış değişikliğini de beraberinde getiren bir kurumdur. Bu nedenle güvenceli asgari gelir, yalnız hukuk alanında değil tüm sosyal bilimlerde son yirmi yılın en önemli tartışma konuları arasında yer almış ve bu konuda çok fazla sayıda bilimsel araştırma yapılmıştır.

Güvenceli asgari gelir bir üst kavramdır. Her ülkenin yasal düzenlemelerinde bu kurum farklı adlandırılmıştır. Entelektüel ve akademik düzeydeki tartışmalarda da henüz pozitif hukuka girmemiş ancak girmesi savunulan değişik modeller mevcuttur. Bu bağlamda da güvenceli asgari gelir kurumu değişik şekillerde adlandırılmaktadır. İşte güvenceli asgari gelir terimi, bu kavramların tümünü içerecek şekilde kullanılan bir üst kavramdır. Somutlaşmış şekli ise her ülkenin hukuk sistemine göre değişkenlik göstermektedir. Ancak değişik kavramların ortak noktasını, yoksullara devlet tarafından yapılan bir sosyal yardım olması, hak niteliğinde olması, süre limitinin olmaması oluşturmaktadır.

Güvenceli asgari gelir kurumunu gündeme getiren nedenler arasında, küreselleşme, teknolojik devrim, nüfus yaşlanması, aile yapısındaki dönüşüm, boşanmaların ve tek ebeveynli ailelerin sayısındaki artış, modern toplumun yalnızlık ve uyuşturucu bağımlılığı gibi sorunları, sosyal dışlanma olgusu, yeni yoksulluk biçimleri ve özellikle işsizlik sayılabilir. Sayılan nedenlerle, Avrupa toplumlarında varolan sosyal güvenlik sistemleri yetersiz kalmış, uzun süreli işsizler, dışlananlar, yeni yoksullar, sosyal koruma sistemlerinin kapsama alanı dışında kalmışlardır. Belirtilen sosyal sorunların çözümünde mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin yetersiz kalması nedeniyle güvenceli asgari gelir kurumu hukuk sistemlerine girmiştir.

II. avrupa birliği ülkelerinde güvenceli asgari Gelir Yasaları

Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele ve bu mücadelenin hukuki yansıması olan güvenceli asgari gelir hakkı, Avrupa'nın en önemli sosyal konularından biridir. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği, üye devletleri bu konuda gerekli yasal tedbirleri almaya teşvik etmektedir.

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 30. maddesi yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkını düzenlemektedir. Bu madde uyarınca "Aşırı yoksulluk ve bunun sosyal bağıllığı parçalayıcı etkisi günümüz çağdaş toplumlarının en ciddi tehditlerinden birisidir. Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart, bu gelişmeyi dikkate almakta ve sosyal dışlanmaya karşı küresel ve eşgüdümlü bir politika tatbik edilmesini Akıt Taraflar açısından

bir gereklilik olarak kabul ederek bununla mücadele etmektedir."⁸

Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart, Türkiye tarafından onaylanmıştır, ancak onaylanan maddeler arasında 30. madde bulunmamaktadır.⁹

Avrupa Birliği Konseyi, 92/441/CEE sayılı tavsiye kararında, üye devletlere, insan onuruna yaraşır bir yaşam için gerekli geçim kaynaklarına sahip olmayı herkesin temel hakkı olarak tanımasını tavsiye eder.¹⁰ 92/442/CEE sayılı tavsiye kararında ise üye devletlere, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini herkes için güvence altına almasını tavsiye eder.¹¹

Bugün Avrupa Birliği üyesi ülkelerin pek çoğunda, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele amacına yönelik olarak güvenceli asgari gelir yasaları mevcuttur.¹²

Güvenceli asgari gelirin Avrupa Birliği ülkelerinin pozitif hukuk sistemlerine girmiş olan şekli, tamamlayıcı niteliktedir. Yani varolan sosyal güvenlik sistemleri olduğu gibi muhafaza edilmekte ve güvenceli asgari gelir ile bu sistemin boşlukları doldurulmaktadır.

almanya

Sosyal yardım Almanya'da sosyal devletin yoksullukla mücadelede başvurduğu en temel araçtır.¹³

Alman sosyal yardım yasasına (Bundessozialhilfegesetz) göre sosyal yardım bir haktır. Sosyal yardımın işlevi, herkese yaşamı için zorunlu olan asgari geçim kaynaklarının sağlanması yoluyla onurlu bir şekilde yaşamalarına yardımcı olmaktır.¹⁴ Yasanın amacı, yardımlardan yararlanan kişinin, sosyal yardım olmaksızın bağımsız bir şekilde yaşamasını sağlamaktır.

Alman hukukunda iki tip sosyal yardım vardır: Birincisi, genel niteliktedir (Hilfe zum Lebensunterhalt). İkincisi ise özel niteliktedir yani, belirli kategorilere, belirli durumlarda yapılan sosyal yardımdır (Hilfe in besonderen Lebenslagen). Bunlardan birincisi, güvenceli asgari gelir niteliğinde olan bir sosyal yardımdır. Bu yardımın finansmanı Belediyeler (communes) tarafından yapılır.¹⁵

Asgari gelirin miktarı, talep eden kişinin sosyal statüsüne, çocukları varsa onların ihtiyaçlarına, sürdürdükleri günlük yaşamın gereklerine göre değişkenlik gösterir. Sosyal yardımın bireyselliği ilkesi uyarınca, herkesin durumuna göre farklı bir miktar belirlenir. Miktarı belirleme konusunda yerel idareler yetkilidir.¹⁶

Çalışmayı teşvik etmek için, güvenceli asgari gelir miktarının asgari ücretten düşük tutulması öngörülmüştür.¹⁷

Yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele ve bu mücadelenin hukuki yansıması olan güvenceli asgari gelir hakkı, Avrupa'nın en önemli sosyal konularından biridir.

Keyfinizi kaçırmayın...



Dereboyu Caddesi No: 42/2 Mecidiyeköy / İSTANBUL
Tel: (0212) 213 6610-11 Fax: (0212) 213 6612
www.fastmaildagitim.com - info@fastmaildagitim.com

ESKİ SAYILARI DA OKUNUR

SAYI	KONULAR
385	KONSOLİDE BÜTÇE
387	SERMAYE PİYASALARI VE BANKALAR
388	TÜRKİYE'DE SİYASETİN BOYUTLARI
390-91	YÜZYIL BİTERKEN GELECEĞE BAKIŞ
392-93	SOSYAL DEMOKRASİ
394	DEVLET-İ ALİYYE'NİN MİRASI
395	ULAŞTIRMA EKONOMİSİ
396	SEÇMELEK-İKTİSAT YAZILARI
397-98	BÜTÇE VE MALİYE POLİTİKALARI
398	TÜRKİYE-AB-AVRASYA
403	DEVLET VE KAPİTALİZM I
404	DEVLET VE KAPİTALİZM II
405	EKONOMİDE İSTİKRAR ARAYIŞLARI
406	DÜNYA EKONOMİSİNDE YENİ OLUŞUMLAR
407	BÜTÇE
408	AVRUPA BİRLİĞİ-GÜMRÜK BİRLİĞİ VE TÜRKİYE
409	BİRLİĞİN AVRUPA'SI VE TÜRKİYE
412	YOL AYRIMINDAKİ TÜRK TARIMI
413-414	İKTİSAT-İSTİKRAR-TÜRKİYE
415	NASIL BİR İKTİSAT EĞİTİMİ
416	DÜNYA EKONOMİSİ NASIL YÖNETİLİYOR?
417	FİNANS SEKTÖRÜ VE BANKACILIK
429	YOL AYRIMINDA TÜRKİYE, YOL AYRIMINDA DÜNYA
430	EV EKSENLİ ÇALIŞMA
431	SEÇİMLERİN SİYASİ ANATOMİSİ
433-434	SAVAŞIN GÖLGESİNDE ORTADOĞU
435	KÜRESEL KAPİTALİZMLE BÜTÜNLEŞME
436	AVRASYA'DA YENİ DENGELER
437	DEĞİŞEN TOPLUM-DEVLET-SINIF İLİŞKİLERİ
438	FİNANSAL LİBERALİZASYON; BÜYÜME Mİ, KRİZ Mİ?
439	MERKEZİ YÖNETİM YERELLEŞİYOR MU?
440	CUMHURİYETİN 80. YILI
441-444	ÇALIŞMA HAYATI YENİDEN DÜZENLENİYOR
445-450	CUMHURİYETİN 80. YILINDA YURT VE DÜNYA
451	PAUL SWEEZYİN ARDINDAN
452	1980'DEN GÜNÜMÜZE SANAYİLEŞME
453	HOMO ECONOMICUS
454	TÜRKİYE-AB: BİR İLİŞKİNİN ANATOMİSİ
455	GELİŞMENİN EKONOMİK SORUNLARI
456	İKTİSAT'DA GEÇEN 40 YIL
457-458	YENİDEN ŞEKİLLENDİRİLEN DÜNYA VE TÜRKİYE
459-460	KÜRESEL DÜZENDE DÜNYA EKONOMİSİ
461-462	ELEŞTİREL İKTİSATÇILARIN GÖZÜNDEN; İKTİSAT VE TÜRKİYE
463-68	ARSADAN BORSAYA FUTBOL
469	KADIN GÖZÜYLE YENİDEN BAKMAK
470-71	EKONOMİDE YENİ KURALLAR, ENFLASYON HEDEFLERİ, ÇOK YILLI BÜTÇE
472-476	İKTİSAT VE YOKSULLUK
477	TARIMDA DERİN DÖNÜŞÜM

İngiltere

İngiltere'de güvenceli asgari gelir niteliğinde üç sosyal yardım mevcuttur: Gelir desteği (Income Support), aile kredisi (Family Credit) ve konut yardımı (Housing Benefits).¹⁸

Income Support, çalışmayan veya haftada 16 saatten az çalışıp da geliri belirlenmiş bir miktarın altında kalan kişilere yapılan bir yardımdır. Bu yardım, dava edilebilir bir hak niteliğindedir.¹⁹ Bu haktan yararlanabilmek için aranan diğer koşullar şunlardır; daimi ikametgâhın İngiltere'de bulunması, 16 yaşını doldurmuş olmak, çalışma gücüne sahip olmak, iş arıyor olmak, muhtaç durumda bulunmak.²⁰

Bu koşulların varlığı tespit edildiğinde, talepte bulunanlara, yaşlarına ve çocuklu olup olmamalarına göre değişen oranlarda haftalık maktu ödeme yapılır.²¹

Aile kredisi (Family Credit), çocuğu olan ve eşlerden en az birinin haftada 16 saatten fazla ücretli bir işte çalışmasına karşın, geliri belirli bir eşiğin altında kalan ailelere yapılan bir yardımdır. En az bir çocuğa bakmakla yükümlü olan ve haftada 16 saatten az çalışıp da geliri belirli bir eşiğin altında kalan bekârlar da bu yardımdan yararlanma hakkına sahiptir.²²

Housing Benefits ise, konut masraflarını karşılayamayan yoksul kişilere yapılan bir yardımdır.²³

Belçika

Pek çok Avrupa ülkesi gibi Belçika da, savaş sonrasında, sigorta düşüncesine dayanan, prim ödeme koşuluna bağlı ve tüm yurttaşlara yönelik değil, yalnızca çalışanlara yönelik bir sosyal güvenlik modeli oluşturmuştur.²⁴ Bu modelin eksikliklerini tamamlamak amacıyla, 7 Ağustos 1974 tarihli asgari geçim kaynakları yasası (minimex) ve 8 Temmuz 1976 tarihli sosyal yardım yasası çıkarılmıştır.²⁵ Bu yasalar, sosyal korumada yeni bir anlayışa yol açmıştır. İlk defa bu yasalarla, sosyal koruma insanı yalnızca bir üretici olarak değil, insan olarak ele almıştır.²⁶ Bu iki yasanın temel düşüncesi, insan onuruna saygıdır.²⁷

Bu yasaların temel özelliği, yoksullara yardımın bir iyilikseverlik konusu olmaktan çıkıp bir hak niteliği kazanmasıdır. Artık, zor durumda olan kişiler, yasanın uygulanmasında bir haksızlığa uğradıklarını düşünüyorlarsa, mahkemelerde dava açma hakkına sahiptirler.²⁸

Yasanın amacı, kendi imkânlarıyla asgari geçim kaynaklarını temin edemeyen fertlere, bu olanağın garanti edilmesidir.²⁹

Güvenceli asgari gelire (minimex) hak kazanmak için aranan koşullar şunlardır:

- **Uyrukluk koşulu** : 1974 tarihli yasa, asgari geçim kaynakları hakkını, yalnız yurttaşlara tanımıştı. Ancak 8 Ocak 1976 tarihli Kraliyet kararnamesi ile yasanın kişiler açısından kapsamı, diğer Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşlarını, vatansızları ve bazı mültecileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

- **İkâmet koşulu** : Bu hak, kural olarak Belçika'da ikâmet edenlere aittir. Ancak, kısa süreli olarak yurtdışında bulunan Belçikalılar da bu haktan yararlanırlar.

- **Yaş koşulu** : Bu hak, 18-65 yaş arası kişileri kapsar.³⁰ Bu haktan yararlanmayı talep eden kişilerin, çalışmayı istiyor ve iş arıyor olduklarını kanıtlamaları gerekir.³¹

Belçika'da güvenceli asgari gelir kurumu, çok sıkı bir sosyal kontrole tabidir.³²

Hollanda

Hollanda'da sosyal yardım ve sosyal hizmetler 1965 tarihli Genel Sosyal Yardım Yasası (Algemene Bijstandswet (ABW)) ile düzenlenmiştir.³³ Bu yasa kapsamına herkesi alır ve herkese yaşamı için muhtaç olduğu gerekli araçların sağlanmaması durumunda dava hakkı verir.³⁴ Hollanda'da güvenceli asgari gelir sağlayan ikinci yasa ise işsizler için asgari gelir yasasıdır (Rijksdagroeping Werkloze Werknemers (RWW)).³⁵

Lüksemburg

Lüksemburg'da güvenceli asgari gelir yasası 1986'da yürürlüğe girmiştir ve bu yasada 1993 ve 1994 tarihlerinde bazı değişiklikler yapılmıştır.

Güvenceli asgari gelir bir haktır ve bu haktan yararlanabilmek için, en az 30 yaşında olmak ve en az 10 yıldan beri Lüksemburg'da ikâmet ediyor olmak gerekir. Bu haktan yararlanmayı talep edenlerin çalışmaya hazır olması ve değişik şekillerde bu yardımın karşılığını ödemeyi kabul etmesi gerekir. Bu karşılık, istihdam bürosunun önerdiği bir işte çalışmaktır. Aday bu karşılığı kabul etmezse talebi reddedilebilir. Yaşlılar, sakatlar ve henüz okul çağına gelmemiş çocuğu olan ebeveynler, bu kuralın dışında kalırlar.

Güvenceli asgari gelirden yararlananlar, hastalık sigortasının da kapsamına girerler.

İtalya

İtalya'da ulusal düzeyde güvenceli asgari gelir kurumu yoktur. Ancak, Kuzey İtalya'nın büyük belediyelerinin çoğu, güvenceli asgari gelir

Sosyal yardımın bireyselliği ilkesi uyarınca, herkesin durumuna göre farklı bir miktar belirlenir.

kurumu oluşturmuşlardır. Güvenceli asgari gelir bağlanması koşulları, belediyelere göre değişiklik göstermektedir. Ancak bu koşullar, genellikle esnektir, süre sınırlaması yoktur ya da süre limitinin bitiminde yenilenme olanağı vardır.³⁶

İspanya

İspanya'da tüm özerk belediyelerin güvenceli asgari gelir düzenlemeleri mevcuttur. Güvenceli asgari gelir kurumunun İspanya'daki ilk örneği 1989 tarihinde Bask'da yaşama geçmiştir.³⁷ İspanya'daki en önemli sorun, gerçekte sosyal güvenlik ve istihdam gibi ulusal düzeyde planlanan alanlara sıkı sıkıya bağlı olan bir sosyal sorunu yerel düzeyde çözmeye çalışmaktan kaynaklanmaktadır. Güvenceli asgari gelir kurumunun işlevi, bölgelere göre değişiklik göstermektedir. Bazı bölgelerde tamamen sembolik bir yardım niteliğinde iken bazı bölgelerde, sosyal dışlanmaya karşı önemli bir mücadele aracıdır. Yardımların süresi de değişkendir. Genellikle maksimum süre 6 aydan bir yıla kadardır. İstisnai olarak, Cantabria ve Catalogne bölgesinde, süreyi uzatma imkânı vardır.³⁸

Fransa

Fransa dışındaki Avrupa ülkeleri güvenceli asgari geliri, salt ekonomik anlamda yoksulluğa karşı mücadele aracı olarak gündemlerine almışlardır ve sosyal dışlanmaya karşı mücadele perspektifinden yoksundurlar.³⁹ Bununla birlikte, İngiltere ve İrlanda örneği hariç olmak üzere tüm Avrupa Birliği ülkelerinin güvenceli asgari gelir yasalarında dolaylı yoldan dışlanmayla mücadele amacı mevcuttur. Dışlanmayla mücadelenin hukuki anlamdaki karşılığı "bireyin topluma katılma hakkı"dır. Bu hak, egemen toplumsal yaşam biçiminden dışlanmış olan bireylerin topluma katılmasını sağlayacak her türlü tedbiri devletten talep edebilmeleri anlamına gelir. Topluma katılma hedefini dolaylı yoldan yasalarına almış olan hukuk sistemlerinde, bu hedef bireyin hakkı olarak değil borcu olarak düzenlenmiştir. Yani, güvenceli asgari gelirden yararlanan kişi, bu geliri elde ettiği andan itibaren, kendisine hiçbir imkân sunulmasa bile, topluma katılma yönünde olumlu bir davranış içine girmeli, özellikle iş bulma yönünde çaba harcamalıdır. Bu anlamda yasalar, sıkı bir sosyal kontrol öngörmektedir. Topluma katılma, mesleki anlamda katılmaya indirgenmiştir ve bunun için özgün bir araç da önerilmemektedir.⁴⁰ Güvenceli asgari gelir kurumunu, doğrudan doğruya sosyal dışlanma ile mücadele amacına bağlayan yegâne hukuk sistemi Fransız hukukudur. Bu nedenle Fransız hukuku diğer Avrupa ülkelerine de model olma özelliği taşımaktadır.

Fransız sosyal güvenlik hukukuna yeni gir-

miş bir kurum olan asgari tutunma geliri (revenu minimum d'insertion),⁴¹ Rocard hükümeti zamanında 1 Aralık 1988 tarihli yasa ile yürürlüğe girmiştir ve bu yasa 29 temmuz 1992 tarihli yasa ile birtakım değişikliklere uğrayarak yeniden düzenlenmiştir.⁴²

Asgari tutunma geliri yasasına yol açan temel nedenler arasında; 1980'li yıllardan itibaren artış gösteren yoksulluk, işsizliğin büyümesi, sosyal güvenlik sisteminde mesleki faaliyete bağlı sigorta tekniğinin egemenliğinin ve sosyal yardımlarda özellik ilkesinin, sosyal güvenliğe genellik ilkesinin yaşama geçmesi önünde engel oluşturmaları ve sosyal hizmetlerin yetersizliği sayılabilir.⁴³

Yasanın temel amacı yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadeledir.⁴⁴ Amaçtaki bu düalizm, fransız asgari gelir güvencesi kurumunun özgünlüğünü oluşturur. Çünkü yukarıda belirtildiği gibi, diğer ülkelerdeki güvenceli asgari gelir yasaları, yalnızca yoksullukla mücadele çerçevesinde belirli bir parasal yardımın yapılmasını hedeflemektedirler. Fransız hukukundaki asgari tutunma geliri yasası ise adından da anlaşılacağı gibi dışlanmayla mücadeleyi de hedeflemektedir. Bu yasa, tutunamayanların toplumda tutunmasına ilişkin faaliyetler ile parasal yardımlar arasında bir bağ kurmaktadır.⁴⁵

Yasanın 1. maddesi uyarınca; yaşı, bedensel veya akli durumu, ekonominin içinde bulunduğu durum nedeniyle çalışamayan her kişinin, geçim kaynakları elde etme hakkı vardır. Asgari tutunma geliri yasası, yalnızca zor durumda olan kişilere asgari geçim imkânı sağlamak amacıyla yetinmemiş, toplumdan dışlananları topluma katma amacını da birinci maddenin ikinci fıkrasında şu şekilde belirtmiştir: "Zor durumda olan kişilerin sosyal ve mesleki açıdan toplumun içinde yer alması, ulusal bir gerektir. Bu amaçla dışlanmayı önleyici asgari gelir müessesesi oluşturulmuştur... Bu gelir, dışlanmanın her türlüünü özellikle eğitim, mesleki eğitim, istihdam, sağlık, konut alanlarındaki dışlanmayı yok etmeyi amaçlayan bütünsel bir yoksullukla mücadele aygıtının parçasıdır."⁴⁶

Güvenceli asgari gelir hakkından yararlanma üç temel koşula bağlıdır:

- **Yaş koşulu:** Kural olarak, güvenceli asgari gelirden yararlanabilme yaşı 25'tir. Ancak bu koşul doğmuş veya doğacak olan bir çocuğa bakma yükümlülüğü olan kişilere karşı ileri sürülmez. Çocuk sahibi olan ve 25 yaşından küçük kadın ve erkekler bu gelirden yararlanırlar.

- **Uyrukluk koşulu:** Fransa'da bulunan yabancılar eğer oturma izinleri varsa veya en az

Güvenceli asgari gelirden yararlanan kişi, bu geliri elde ettiği andan itibaren, kendisine hiçbir imkân sunulmasa bile, topluma katılma yönünde olumlu bir davranış içine girmeli, özellikle iş bulma yönünde çaba harcamalıdır.

üç yıldan beri çalışma iznini de içeren bir geçici oturma iznine sahipseler bu haktan yararlanabilirler.

- Kaynak koşulu: Güvenceli asgari gelir için saptanan miktardan daha düşük bir gelire sahip olan kişiler bu haktan yararlanabilirler.⁴⁷

Asgari tutunma geliri, aylık olarak ödenir. Ödeneğin miktarı, yararlanan kişinin geçim kaynaklarının olası değişimi ihtimaline karşılık üç ayda bir gözden geçirilir.⁴⁸ Asgari tutunma geliri, yararlanan kişinin gelirini, ailenin⁴⁹ büyüklüğüne ve bileşenlerine göre ayarlamak suretiyle belirli bir seviyede tutarak asgari güvence sağlayan bir ödenektir. Bu ödeneğin miktarı bir kararname ile belirlenmiştir ve yılda iki kez fiyatların gelişimine bağlı olarak gözden geçirilir.⁵⁰

Asgari tutunma geliri miktarı, aile iki kişiden oluşuyorsa yüzde 50 oranında arttırılır. İki kişiden sonraki ilk iki kişi için yüzde 30 oranında arttırılır. Daha sonra eklenen her kişi için yüzde 40 oranında arttırılır.

Asgari tutunma geliri, sigortalı olmayanların hastalık ve analık sigortasına zorunlu sigortalılığına yol açar. Sigortalılık hakkından yardım görenin kendisi ve yardım kapsamına giren diğer kişiler yararlanır.⁵¹ Sigorta primleri, il sosyal yardım büroları tarafından ödenir.

Asgari tutunma gelirinin, diğer sosyal yardımlarda olduğu gibi yararlananları pasif duruma sokarak dışlanmayı daha da arttırıcı bir etki yapması riskini bertaraf etmek için yasa, yalnızca bir gelir bağlamakla kalmayıp bu gelirden yararlananları aynı zamanda bir faaliyetin içine sokmayı da öngörmektedir. Bu faaliyet, parasal yardımlara hak kazanmanın koşulu değildir. Tam tersine bu yardımlardan yararlananlara sunulan bir olanak, bir hizmettir. Yardımdan yararlanan kişi, sosyal görevlilerin desteğiyle ve yapılan bir sözleşme çerçevesinde, topluma tutunmak için çaba gösterirler. Bu sözleşme, topluma tutunmak için öngörülen projeyi, bu projeyi yaşama geçirmek ve geliştirmek için kullanılacak araçları, karşılıklı yükümlülükleri ve gerçekleştirilecek faaliyetlerin takvimini içermelidir.⁵²

III. sosyal güvenlik reformu açısından değerlendirme

Türk hukukunda sosyal güvenlik hakkı, esas olarak çalışanların sosyal sigorta hakkına dayanır. Çalışmayanlar, bu sistemin dışında kalırlar. Sosyal güvenlik sistemlerinin dışında kalıp da yeterli geçim kaynaklarına sahip olmayanlar için pek çok sosyal yardım yasası mevcut olmakla birlikte, koruma kapsamına aldığı kişiler ve konular bakımından genellik ilkesini benimseyen iki temel yasadaki söz etmek olanaklıdır: Sosyal Yar-

dımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu. Ancak bu yasaların ortak özelliği, yardımların hak niteliğinde olmamasıdır. Yardımlara hak kazanma koşulları somut olarak belirlenmemiştir. Kimlerin yoksul olduğunun saptanması konusunda objektif yasal kriterler mevcut değildir. Sosyal yardımlar, bireyin hakkı değil devletin borcu olarak düzenlendiğinden yardımlara hak kazanamayanların yargı organları önünde dava açma yetkisi yoktur. Tüm bu özellikleriyle Türk hukuk sistemi ile Avrupa Birliği ülkelerinin hukuk sistemleri arasında önemli farklılıklar mevcuttur.

Nitekim AB'nin Türkiye'ye ilişkin 2002 tarihli İlerleme Raporunda, DiE'nin yoksulluk ve sosyal dışlanma hakkında veri sağlamak için EUROSTAT ile işbirliği yaptığı ve elde edilen ilk sonuçlara göre, gelir farklılıklarının oldukça yüksek olduğu, yoksulluk ve sosyal dışlanma konusunda AB amaçlarını dikkate alan bütünleştirilmiş bir ulusal strateji geliştirilmesine ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. AB Komisyonu'na göre, yoksulluk ve dışlanma konularının çok boyutlu olması sebebiyle, çeşitli kamu kurumlarını ve ilgili tüm çevreleri harekete geçiren bütünleştirilmiş bir yaklaşımın geliştirilmesi önemlidir. Ayrıca, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla ilgili sosyal istatistik sistemlerinin, AB'nin topluma kazandırmaya ilişkin ortaklaşa belirlenmiş göstergelerine uygun olarak iyileştirilmesi ve geliştirilmesi önem taşımaktadır.

Türkiye AB üyesi olmasa dahi şu an onaylayarak taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı uyarınca da, sosyal yardımların bir hak niteliğinde olması gerekmektedir.

Avrupa Sosyal Şartı'nın uygulanmasını denetlemekle görevli Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, Türkiye'ye ilişkin 2004 tarihli Raporunda,⁵³ Türkiye'de sosyal yardım hakkına ilişkin şu gözlemlere yer vermiştir:

Gereksinim gösteren herkes için sosyal yardımların bireysel bir hak olarak düzenlenmesi konusunda herhangi bir gelişme olup olmadığı Türk hükümetinin raporunda belirtilmemektedir. Komite, beş yıllık kalkınma planındaki tedbirler ışığında bu konuda hangi gelişmelerin kaydedildiğine ilişkin bilgi istemektedir. Komitenin görüşüne göre, bireyler bu konuda yetkili kurumlara müracaat edebilmeli ve taleplerinin reddi halinde dava açabilmelidir. Komite bir dahaki raporda bu konudaki prosedürler hakkında ve açılmış dava sayısı ve sosyal yardımlara hukuken hak kazanma konusunda bilgi istemektedir.

Ayrıca sosyal yardımların miktarının gereksinimleri karşılayacak ölçüde tatminkar olması gereğine dikkat çekilmekte ve bir dahaki rapor-

Yardımlara hak kazanma koşulları somut olarak belirlenmemiştir. Kimlerin yoksul olduğunun saptanması konusunda objektif yasal kriterler mevcut değildir.

da bu konuda güncellenmiş istatistiki veriler istenmektedir.

Aynı raporda Komite, muhtaç durumda olan kişilerin sayısını, bunların niteliğini, bunlara yönelik harcamalar için bütçeden ayrılan payları, yardımların coğrafi dağılımını ve bu konuda duyarlılığı arttırmak için yapılan faaliyetleri Türk hükümetine soru olarak yöneltmekte ve Avrupa Sosyal Şartı'nın sosyal yardım hakkına ilişkin 13. Maddesine aykırılık saptamaktadır.

Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, son olarak 2006 tarihli Türkiye'ye ilişkin gözlem raporunda, sosyal yardımları hak olarak düzenleyen kanun taslağına ilişkin olarak ulusal raporda hiçbir bilginin yer almadığını dolayısıyla bu konuda herhangi bir gelişme kaydedilmediğini belirterek bir kez daha Avrupa Sosyal Şartı'nın sosyal yardım hakkını düzenleyen 13.maddesine aykırılık tespitinde bulunmaktadır.

Belirtilen açıklamaların ışığında Türkiye'nin şu an gündeminde olan sosyal güvenlik reformunun sosyal yardımlar bileşeni büyük bir öneme sahiptir. Ancak reformun belkemiğini oluşturmaya gereken bu alanda hazırlanan yasa tasarısı taslağında olumlu bazı adımlar olmakla birlikte güvenceli asgari gelir hakkına yer verilmemesi önemli bir eksiklikler.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı Taslağının temel ilkeler başlıklı 4. maddesinde, sosyal yardımlardan yararlanmanın bir hak olduğu açıkça belirtilmiştir. Sosyal yardımlardan yararlanmada uyulacak temel ilkeler ise şu hususlardan ibarettir:

-Sosyal yardımlara ihtiyacı olan kişilerin objektif yararlanma ölçütlerine göre belirlenmesi,

-Sosyal yardımlardan yararlanacak kişilerin en kısa sürede yardımlara bağımlı olmaktan çıkarılması,

-Yardımlar yapılırken kişi onuruna saygı, özel hayatın gizliliği, kişilik haklarının dikkate alınması,

-Sosyal yardımların devletin mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde genel bütçeden ayrılan kaynaklarla karşılanması,

-Mükerrer ödemelerin engellenmesi amacıyla ortak ulusal veri tabanının oluşturulması,

- Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları ile kamu yararına çalışan dernekler ve vergi muafiyeti tanınan vakıflar arasında koordinasyon sağlanması.

Öncelikle Taslakta belirlenen bu ilkelerin, ülkemizde sosyal yardımlar alanında yaşanan sorunların çözümü doğrultusunda atılmış önemli adımlar olduğunu belirtmek gerekir. Sosyal yardımların hak niteliğine kavuşması dolayısıyla birey açısından yargı yollarına başvurma olanağı, yardımlara hak kazanmanın objektif ölçütlere bağlanarak yardımların dağıtımında keyfiliğin önlenmesi, ortak ulusal veri tabanı sayesinde suistimallerin önlenmesi, farklı kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması, sosyal yardımlar alanında ülkemizde uzun yıllardan beri dile getirilen sorunların çözümü açısından ivedilikle alınması gerekli tedbirlerdir. Ancak 4. maddede sosyal yardımların yalnız Türk vatandaşlarına tanınan bir hak olması, sosyal güvenlikte vatandaşlarla olmayan arasında ayrımcılık yapma yasağı ve eşitlik ilkesi açısından, tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmeler ve AB ile ilişkiler açısından sorun yaratabilecek bir düzenlemedir.

Taslağın sosyal yardım türlerini düzenleyen 5. maddesi incelendiğinde, sosyal yardımlarda özellik ilkesinin gözetildiği anlaşılmaktadır. Gerçekten de bu madde uyarınca sosyal yardımlardan yararlanabilmek için ya yaşlılık yardımının öngördüğü koşullara sahip yaşlı olmak, ya özürlü yardımının öngördüğü koşullara sahip özürlü olmak, ya çocuk yardımının öngördüğü koşullara sahip ebeveyn olmak, ya iş edindirme yardımının öngördüğü koşullara sahip işsiz olmak gerekmektedir. Bu tanımların dışında kalan yoksullara sunulan tek imkan genel sağlık sigortası çerçevesinde yapılacak sağlık yardımlarından ibarettir. Taslaktaki hükümler uyarınca kendi imkanları ile geçinemeyen ve sosyal yardımlara gereksinim gösteren bir kişinin 5. maddedeki sosyal yardımlardan hiçbirine hak kazanamaması olanaklıdır. Bir örnek vermek gerekirse, 60 yaşında, çocuksuz, sağlıklı, sosyal sigorta kurumlarından herhangi birine tabi olmayan ve yeterli geçim kaynaklarından yoksun bir kişi, 65 yaşını doldurmadığı için yaşlılık yardımından, çocuğu olmadığı için çocuk yardımından, çalışma çağındayken olmadığı için iş edindirme yardımından yararlanamayacaktır. Taslak, sosyal yardımlarda özellik ilkesini benimsemiştir. Yani bu ilke uyarınca, sosyal yardımlara hak kazanabilmek açısından yaşlı, işsiz ya da özürlü olmak gibi özel bir neden aranmaktadır. Özellik ilkesi, genellikle ilkesinin önünde önemli bir engeldir. Bu engeli aşmak bakımından, yeni bir sosyal yardım türü olan güvenceli asgari gelir kurumunda, özellik ilkesi terkedilmiştir. Güvenceli asgari gelire hak kazanma bakımından yalnızca ihtiyaç kriteri benimsenmiş, buna yol açan nedenler göz ardı edilmiştir. Yoksullukla mücadelenin etkililiği açısından, sosyal yardımların genellik ilkesi uyarınca düzenlenmesi özel bir öneme sahiptir.

**Türkiye AB üyesi
olmasa dahi şu an
onaylayarak taraf
olduğu Avrupa
Sosyal Şartı
uyarınca da,
sosyal
yardımların bir
hak niteliğinde
olması
gerekmektedir.**

Öte yandan genellik ilkesinin benimsenmesi, sosyal yardımların sosyal güvenliğin bir parçası olmasının ve insan hakkı niteliğinin de zorunlu bir sonucudur.

Ülkemizde gerçekleştirilmek istenen sosyal güvenlik reformunun sosyal yardımlara ilişkin ayağı, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mü-

cadelede AB standartlarına uyum açısından bir fırsat olabilir. Bu fırsatı kaçırmamak, sosyal yardımlar alanındaki yasal düzenlemelerin daha geniş bir perspektifle ele alınmasına ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki olumlu deneyimlerden yararlanmak suretiyle oluşturulmasına bağlıdır.

dipnotlar:

- ¹ Ayrıntı için bkz. Clément, Alain, Revenu minimum: les leçons de Speenhamland, Lien social et politiques, Automne 1999, s. 49 vd.
- ² Ayrıntı için bkz. Gökçeoğlu Balcı, Şebnem, Güvenceli Asgari Gelir, Doktora Tezi (Yayınlanmamış), Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2001, s. 60 vd.
- ³ Saraç, Tahsin, Fransızca-Türkçe Sözlük, Adam yayınları, İstanbul, 1994, s. 1235.
- ⁴ Saraç, s. 1263.
- ⁵ Kutal, Metin, Teorik Esasları ve Tatbikatı Bakımından Asgari Ücret, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1969, s. 40.
- ⁶ Kutal, s. 6.
- ⁷ Kutal, s. 4.
- ⁸ Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber (Çev. Bülent Çiçekli), Seçkin, Ankara, 2001, s. 30.
- ⁹ RG., 3.10.2006, 26308.
- ¹⁰ JO L 245, 26.8.1992, s. 46.
- ¹¹ JO L 245, 26.8.1992, s. 49.
- ¹² Bu yasalara ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Evans, Martin, Le pari de l'incitation au travail en Grande Bretagne, in L'Europe face à la pauvreté, Les expériences nationales de revenu minimum, La documentation française, Paris 1999, s. 73 vd.; Breuer, Wilhelm, La pauvreté en Allemagne: un problème résolu?, in L'Europe face à la pauvreté, s. 105 vd.; Kemperman, Monique/Vissers, Ad, De l'assistance passive à l'assistance active aux Pays-Bas, in L'Europe face à la pauvreté, s. 133 vd.; Vranken, Jan, Le minimex en mutation en Belgique, in L'Europe face à la pauvreté, s. 169 vd.; Abrahamson Peter, La fin du modèle scandinave de protection sociale, in L'Europe face à la pauvreté, s. 195 vd.; Milano, Serge, Le revenu minimum garanti dans la CEE; DREES: La protection sociale dans les pays de l'Union Européenne, La documentation française, Paris, 1999; Sözer, Ali Nazım, Sosyal Devlet Uygulamaları: Almanya, İngiltere, Hollanda, Türkiye, İzmir, 1997; Aguilar, Manuel/Laparra, Miguel, la diversité des expériences nationales, in L'Europe face à la pauvreté, s. 223 vd.; Negri Nicola, Les faillies d'un système localisé en Italie, in L'Europe face à la pauvreté, s. 255vd; Ayrıca bkz. Gökçeoğlu Balcı, s.93 vd.
- ¹³ Sözer, s.8.
- ¹⁴ Breuer, s.110
- ¹⁵ Milano, s. 41.
- ¹⁶ Milano, s. 19.
- ¹⁷ Milano, s. 24-28.
- ¹⁸ Milano, s. 34; Paugam, s.29.
- ¹⁹ Milano, s. 35; Sözer, s. 71; Paugam, s.29.
- ²⁰ Sözer, s. 70; Evans, s. 81.
- ²¹ Sözer, s. 71.
- ²² Milano, s. 37.
- ²³ Milano, s. 37.
- ²⁴ Ost, François, Théorie de la justice et droit à l'aide sociale in Individu et justice sociale autour de John Rawls, Seuil, 1988, s. 260; Vranken, s. 174.
- ²⁵ Sosyal yardım yasaları, kamusal sosyal yardım merkezleri (Centres publics d'aide sociale (CPAS)) aracılığıyla uygulanır (Vranken, s. 169).
- ²⁶ Ost, s. 260.
- ²⁷ Vranken, s. 172.
- ²⁸ Vranken, s. 170; Milano, s. 56; Ost, s. 261.
- ²⁹ Milano, s. 56.
- ³⁰ Milano, s. 57.
- ³¹ Milano, s. 59.
- ³² Milano, s. 66.

- ³³ Kemperman/Vissers, s. 135-136.
- ³⁴ Sözer, s. 92 ve 116.
- ³⁵ Milano, s. 48.
- ³⁶ Milano, s. 88 vd.
- ³⁷ Paugam, s.33; Aguilar Manuel/Laparra Miguel, s.234
- ³⁸ Milano, s. 90-91.
- ³⁹ Badel, Maryse, Le droit social à l'épreuve du revenu minimum d'insertion, PUB, Bordeaux, 1996, s. 494.
- ⁴⁰ Badel, s. 499.
- ⁴¹ "Revenu minimum d'insertion" kavramı ile anlatılmak istenen, toplumdaki dışlanmış kişileri yeniden topluma katmak için asgari bir gelirin kendilerine temin edilmesidir. "Insertion" terimini eski türkçede "derc" olarak ifade etmek mümkünse de, bu terimin yeni türkçeye çevirisi oldukça güçtür. Bu güçlük, "insertion" teriminin karşılığı olarak "tutunma" teriminin kullanılması suretiyle aşmaya çalışılmıştır. Çünkü, dilimizde "hayatta tutunmak", "bir işte tutunmak" gibi toplum içinde saygın bir yere sahip olmayı, meslekte başarılı olmayı ifade eden deyimler vardır. "Tutunamayanlar" ifadesi ise aslında "dışlananlar" ile aynı anlama gelmektedir. Toplumdan dışlanan kişilere yapılan asgari düzeydeki yardımlar da o kişilerin ancak topluma tutunmasını sağlamaktadır. Bu kişiler toplumun merkezinde değil, çevresinde yer almaktadır ve tıpkı bir dala tutunur gibi topluma tutunmaktadır. Açıklanan nedenlerle "revenu minimum d'insertion" türkçeye "asgari tutunma geliri" olarak çevrilmiştir. Bkz. Gökçeoğlu, Balcı, s.5.
- ⁴² Dupeyroux, J.J. Droit de la Sécurité Sociale, 1998, s. 1118; Milano, s. 69.
- ⁴³ Badel, s. 41 vd.
- ⁴⁴ Dupeyroux, s. 1118; Chauchard, Jean-Pierre, Droit de la sécurité sociale, LGDJ, Paris, 1998, s. 495.
- ⁴⁵ Milano, s. 73.
- ⁴⁶ 1 Aralık 1988 tarih ve 88-1088 sayılı yasa in Code de la famille et de l'aide sociale, Dalloz, Paris 2000.
- ⁴⁷ Milano, s. 69; Dupeyroux, 1122; Chauchard, s. 501.
- ⁴⁸ Dupeyroux, s. 1125.
- ⁴⁹ Aile kavramını evli veya nikâhsız eş ve bakmakla yükümlü olunan 25 yaşın altındaki çocuklar veya diğer kişiler oluşturur (Dupeyroux, s. 1122).
- ⁵⁰ Milano, s. 70.
- ⁵¹ Dupeyroux, s. 1125.
- ⁵² Milano, s. 75-76; Dupeyroux, s. 1120-1123; Chauchard, s. 502.
- ⁵³ Conclusions, XVII-1.
- ⁵⁴ Conclusions, XVIII-1
- ⁵⁵ www.calisma.gov.tr

Sosyal yardımlara hak kazanabilmek açısından yaşlı, işsiz ya da özürli olmak gibi özel bir neden aranmaktadır. Özellik ilkesi, genellik ilkesinin önünde önemli bir engeldir.

türkiye'de sosyal güvenliğin finansmanı

1. giriş

Dünya'da sosyal güvenlik anlayışı, sosyal refah devleti anlayışının gelişimine paralellik arz edecek şekilde 1880'li yılların sonlarına doğru sanayileşme oranı nispeten yüksek olan ülkelerde yaşanmaya başlanan ekonomik ve sosyal gelişmelerin etkisi ile gelişmeye başlamıştır. Sosyal güvenlik konusundaki ilk adımlar dönemin nispeten ileri sanayileşmiş Almanya'sında gerçekleşirken söz konusu dönemde GSMH' dan sosyal güvenlik hizmetlerine en yüksek oranda kaynak ayıran devlet İngiltere olmuştur. Sosyal refah devleti ve bu bağlamda sosyal güvenlik sistemi dünya'da esas olarak Avrupa Devletlerinde gelişme göstermiş ve her ülkenin değişik ekonomik sosyal ve kültürel yapısının etkisi ile tarihsel süreç içinde farklı sosyal güvenlik sistemleri gelişmiştir.

Türkiye'de de dünyada ekonomik anlayışta meydana gelen değişmelerin etkisi ile sosyal güvenlik alanında meydana gelen gelişmelerden etkilendirilmiş ve çalışan çeşitli sosyal kesimleri birtakım sosyal risklere karşı sigorta kapsamına alıp sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere başta Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-kur gibi kuruluşlar kurulmuştur.

Bu çalışmanın temel kaygısı, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarını incelemektir. Bu amaçla öncelikle Dünyada ve Türkiye'de sosyal güvenlik anlayışının gelişimi incelenmiş ve böylelikle sosyal güvenlik sisteminin temel esasları belirlenmeye çalışılmıştır. Daha sonra Türkiye'de sosyal güvenlik hizmetini sunan kamu kuruluşlarından Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur; kapsadıkları nüfus ve bunun niteliği, gelir kaynakları, gider kalemleri, gelir ve giderlerinin gelişimi ve finansmanlarını dayandırdıkları temel prensipler ile finansman sorunları bakımından ayrı ayrı incelenmiş ve bu şekilde bir taraftan her bir kurumun finansman sorunlarının sebepleri belirlenmeye çalışılmış, diğer taraftan da bu sorunların giderilme biçimi üzerinde durulmuştur.

2. sosyal güvenlik anlayışının gelişimi:

Dünyada refah devleti anlayışının ortaya çıkışı sanayileşme sonrasına rastlar. Sanayileşme oranının artması ile işçi sınıfının sefaletinin giderek artacağı yönündeki düşüncelerin gelişmesi, işçi ayaklanmalarını beraberinde getirmiş, her ne kadar ayaklanmalar bastırılmışsa da, bunun yarattığı etki, belli bir süre sonra işçilere belli hakların verilmesi zeminini oluşturmuştur.¹ Bu gelişmeler, klasik iktisatçılardan Adam Smith ve Marshall'ın yoksulluk

ve işçi sınıfının sanayi devrimi sonrası artan gelir ve servetten yeterince pay alamaması sorunlarının, piyasada kendiliğinden çözüleceği yönündeki görüşlerinin yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir.²

İşçiler için ilk sosyal güvenlik uygulamalarına, 1880'lerde diğer ülkelere göre nispeten daha ileri düzeyde sanayileşmiş olan Bismark Almanya'sında rastlanmaktadır.³ "Devletin yalnızca varolan hakları koruyucu bir işleve değil, aynı zamanda elverişli kurumları oluşturmak ve sahip olduğu toplumsal araçları da kullanarak tüm vatandaşların ve özellikle yoksulların yaşamlarını iyileştirmek yükümlülüğü altında olduğu" anlayışına dayalı olarak hazırlanan sosyal güvenliği sağlayacak yasa tasarıları, 17 Kasım 1881'de, parlamento'ya sunulmuştur. Ardından, 1884 yılında hastalık sigortası ile iş kazaları sigortaları, 1889 yılında sakatlık ve yaşlılık sigortaları uygulamaya geçmiştir.⁴ İngiltere'de 1601 "Yoksulluk Yasası" dışında, 1897 tarihli iş kazaları halinde işveren sorumluluğunu düzenleyen yasa 1800'lü yıllarda uygulamaya girmiştir. Fransa'da ise, sosyal güvenliği sağlamaya yönelik olarak, 1893 tarihli tıbbi yardım yasası, 1893 tarihli iş kazası sigortası, 1894 maden işçilerini kapsayan yasa uygulamaya girmiştir.⁵ Bununla birlikte, söz konusu dönemde sosyal sigorta uygulamalarının çok sınırlı düzeyde olduğu, kaynakların daha çok mali yardım ve transferlere ayrıldığı görülmektedir. Nitekim, 1800'lü yılların sonlarına doğru, bu dönem verilerine ulaşılabilen Kanada, Fransa, Almanya, Japonya, Norveç, İspanya, İngiltere ve ABD.'de, mali yardım ve transferlere ayrılmış olan kaynakların ortalama olarak GSMH'nın yüzde 1'i kadar olduğu, söz konusu ülkeler arasında İngiltere'de ise diğerlerine göre oldukça yüksek bir pay olan GSMH'nın yüzde 2.2'si civarında kaynak ayrılmış olduğu görülmektedir.⁶

I. Dünya savaşı boyunca savaş ve onunla ilgili diğer sebepler dolayısıyla kamu harcamalarının hacmi genişlemiş ve neredeyse GSMH'nın yüzde 10'una ulaşmıştır. I.Dünya savaşı sonrası, Keynes'in, "Bırakınız Yapsınların Sonu (The End of Laisser Fair)" isimli kitabını yayınlaması, devletin ekonomideki rolü ile ilgili görüşlerin değiştiğinin bir yansımasıdır. 1920'li yıllar, pek çok Avrupa ülkesinde henüz olgunlaşmamış (ilkel) sosyal güvenlik sistemlerinin uygulanmaya başlandığı yıllar olmuştur. Öyle ki, 1929 dünya ekonomik krizi sonrası sosyal programları gerçekleştirmek amacıyla kamu harcamalarının hacminde önemli artış olmuştur.⁷

1929 yılında başlayan "dünya ekonomik krizi"

Gülay Akgül
Yılmaz*

İşçiler için ilk sosyal güvenlik uygulamalarına, 1880'lerde diğer ülkelere göre nispeten daha ileri düzeyde sanayileşmiş olan Bismark Almanya'sında rastlanmaktadır.

* Yrd. Doç. Dr.,
Marmara Üniversitesi
İ.İ.B.F.

nin giderek yayılması ve derinleşmesiyle klasik iktisadın doğal düzen felsefesine dayalı iktisadi anlayışı çözümsüz kalarak itibar kaybetmiştir. Buna bağlı olarak, klasiklerin aksine, devletin maliye politikasıyla ekonomiye müdahalesinin ekonomiyi dengeye getirebileceğini savunan J.M.Keynes'in önerilerine dayalı olarak oluşturulup, 1933 yılında ABD'de uygulanan New Deal Planı'nın başanya ulaşması⁸ ve arkasından 1936'da Keynes'in ünlü "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli kitabını yayınlamasıyla, ekonomik dengenin sağlanmasında devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğu genel kabul görmüş ve böylelikle, müdahaleci devlet anlayışı tarafsız (koruyucu-jandarma) devlet anlayışının yerini almıştır. New Deal planın başanya ulaşmasında 16 Haziran 1933 tarihli yasa ile 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası'nın önemli etkisi olmuştur. Bu yasalardan 1935 tarihli olanı, çağdaş sosyal güvenliğin ilk ortaya çıkışı ve hukuk düzeni tarafından benimsenmesinin simgesi olarak görülmüştür.⁹

1920'li yıllar sonrası; iktisadi anlayışta meydana gelen sözü edilen gelişmelere, söz konusu dönemin savaş dönemi olması eklenmiş, bütün bunlara işçi sınıfının artan hareketliliği de dahil olunca, toplumsal uzlaşmanın sağlanması gerekmiş ve böylece geçici ve gönüllü sigortalar şeklindeki uygulamalar kalıcı bir hal almıştır. Böylece, 1940'lı yıllara kadar uzanan refah devletinin gelişimi bakımından "birleştirme ve pekiştirme dönemi" olarak nitelendirilen ve refah devletinin doğduğu döneme girilmiştir.¹⁰

Refah devletinin doğuşu, sanayileşmenin ve kapitalistleşmenin yarattığı sorunlara bağlandığında, işçi hareketi ve bu hareketin siyasallaşması, bu hareketin sendikalar ve sınıf partileri ile kurduğu yakınlık dolayısıyla ele geçirdiği toplumsal güç, modern anlamdaki refah devletinin ortaya çıkmasını ve çeşitli ülkelerde farklı şekillerde gerçekleşmesini açıklayıcı bir faktör olarak görülebilmektedir.¹¹ Bu dönemde tam istihdamı sağlamak amaçlanmış, bazı risklerin toplumca paylaşılması düşüncesi güçlenmiştir. Ekonomik alan ile sosyal alanın iç içe geçmiş oldukları kabul edilerek ulusal hükümetlerin her ikisinde de etkin rol oynaması istenmiştir. Her ne kadar sosyal adalet ile ekonomik etkinlik arasında geleneksel olarak bir geçişin (trade off) olduğu kabul edilse de, işveç'te en azından 1930'lu yıllarda sosyal hedeflere ulaşmak için ekonomik hedeflere ulaşılmasının gerekli olduğu düşüncesi hakim olmuştur. Savaş sonrası dönemde sosyal hedeflere ulaşılmasında öncelikli olarak ekonomik büyüme gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.¹²

Refah devleti; bireyler ve ailelere, sahip oldukları niteliklerinin piyasa değerine bakmaksızın, minimum bir geliri temin eden, hastalık, yaşlılık

ve işsizlik sigortaları gibi hizmetleri temin ederek, bireyler ve ailelerin belli sosyal riskleri karşılamalarını kolaylaştıracak tedbirlerle güvensizliğin hacminin daraltan, bütün vatandaşlara, sınıf veya statü ayırımı yapmaksızın belli kararlaştırılmış sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunan devlet olarak tanımlanmıştır.¹³ Bu tanımda refah devletinin üç fonksiyonundan bahsedilmektedir; asgari bir geliri sağlamak, sosyal güvenliği sağlamak, sosyal hizmetleri sunmak.

Refah devleti anlayışının gelişmesine paralel bir şekilde, sosyal güvenlik sistemleri de gelişim göstermiştir. 1940 sonrası sosyal güvenlik anlayışı ve sistemlerinin gelişiminde 1942 yılında Beverige tarafından İngiltere'de yayınlanan rapor da oldukça önemlidir. 10 Aralık 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Bildirgesi'nin sosyal güvenlik kavramının anlamını ortaya koyan 25. maddesi; "Her kişinin gerek kendisi gerek ailesi için yiyecek, mesken, tıbbi yardım ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere, sağlık ve refahını temin edecek bir yaşam düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık hallerinde veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksunluk yaratacak diğer bütün durumlarda sosyal güvenliğe hakkı vardır. Doğum yapan kadın ve çocukların özel bakım ve yardım görmek hakları vardır. Bütün çocuklar, her türlü sosyal yardımlardan yararlanma hakkına sahiptirler" şeklindedir. Söz konusu maddenin günümüz sosyal güvenlik anlayışının temel ilkelerine esas teşkil etmiş olduğu görülmektedir.¹⁴ 1952 yılında 35. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kabul edilmiş olan "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme"de, sosyal güvenlik sistemlerinin güvence altına alacağı riskler arasında; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, analık, sakatlık ve ölüm ile aile ödenekleri sıralanmıştır. 102 sayılı sözleşme daha sonra Avrupa Konseyi'nin hazırlayıp 17 Mart 1968 yılında uygulamaya koyduğu Avrupa Sosyal Güvenlik Yasasının hazırlanmasına da esas teşkil etmiştir.¹⁵

Her ülkede uygulanan sosyal güvenlik ve yardım mekanizmalarındaki farklılık, birbirinden farklı çeşitli sosyal güvenlik rejimlerini geliştirmiştir. Bireyleri gelir kaybından ve yetersiz gelirden korumaya yönelik olan ve sosyal güvenlik ve sosyal yardım mekanizmalarını içeren refah sistemleri; devlet, aile, gönüllü örgütlenmeler ve piyasa öğelerinin bir araya getirilmesinden oluşmaktadır. Bu dört unsurun farklı bileşimleri sonucunda farklı felsefeye sahip sosyal refah ve sosyal güvenlik rejimleri ortaya çıkmıştır. Farklı rejimlere dayalı refah devleti uygulamaları farklı kriterlere dayalı olarak değişik şekillerde sınıflandırılmışlardır.¹⁶ Gosta Esping-Andersen'in sosyal hakların kurumsallaşması ve temel ihtiyaçların piyasa dışına çıkarılması gibi ölçütlere dayalı olarak yaptığı sınıflandırmada Avrupa'daki

**Savaş sonrası
dönemde sosyal
hedeflere
ulaşılmasında
öncelikli olarak
ekonomik
büyüme
gerçekleştirilmeye
çalışılmıştır.**

refah devleti uygulamaları; Sosyal demokrat model, muhafazakar model, liberal model olarak üç grupta toplanmaktadır.¹⁷

3. türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin gelişimi

Cumhuriyet sonrası Türkiye'de, dünyadaki ekonomik ve sosyal anlayışta meydana gelen ve daha önce bahsedilmiş olan gelişmelerden etkilenilmiştir. Sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkelerin yer aldığı sosyal güvenlikle ilgili ilk düzenlemeler 1936 yılında uygulamaya giren 3008 sayılı İş Yasasında yer almıştır.¹⁸ Nitekim, bu yasa ile ilk kez sosyal sigorta kollarının kademeli olarak kurulması öngörülmüş, kurulacak sigorta kolları, bunların öncelik sırası, sosyal sigortalarda zorunluluk ilkesi, sosyal sigortalının kişiler bakımından kapsamı, sosyal koruma sağlanacak olan riskler, "Sosyal Yardımlar" başlığı altında düzenlenmiştir. Sosyal koruma altına alınacak riskler arasında; iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten çıkarma, hastalık ve ölüm sayılmıştır.¹⁹

Söz konusu riskleri, devlet memuru ve hizmetler bakımından sosyal güvence altına almak amacıyla T.C. Emekli Sandığı, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile 1949 yılında kurulmuştur. Sosyal Sigortalar Kurumu, yine söz konusu riskleri güvence altına almak amacıyla kurulmuş olan bir başka kurumdur. Sosyal Sigortalar Kurumu, ilk olarak 1945 yılında 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile kurulmuş ve 1964'de 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile bugünkü adını almıştır. 1960 yılından itibaren Banka ve Sigorta şirketleri, çalışanlarının sosyal güvencesini sağlamak üzere vakıf statüsündeki sosyal sigorta sandıklarını kurmuşlardır.

Önce 1961 Anayasası'nda daha sonra 1982 Anayasası'nda devletin niteliğinin sosyal hukuk devleti olduğu ve vatandaşların sosyal güvenlik hakkına sahip oldukları ile devletin bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve yardım teşkilatları kuracağı belirtilmiştir.

Nitekim, 1961 Anayasası'nın devletin niteliğinin belirtildiği 2. maddesinde yer alan; "Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" ifadesi, prensip olarak sosyal devlet anlayışının benimsenmiş olduğu göstermektedir. 1961 Anayasası'nın "Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler" başlığını taşıyan 3. Bölümünün "İktisadi Hayatın Düzeni" başlıklı 41. maddesinde yer alan; "İktisadi ve sosyal hayat, adaletle, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir. İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu

arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir" ifadesi, devletin faaliyet alanını, önceki dönemlerden farklı olarak ekonomik ve sosyal hayata müdahale eden, ekonomik ve sosyal alanlarda faaliyette bulunan "sosyal devlet" anlayışına uygun bir şekilde genişletici özellik göstermiştir. Yine aynı Anayasa'nın sosyal güvenlik başlıklı 48. maddesi'nde yer alan; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatları kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir" hükmü sosyal güvenlik hizmetinin sunulması bakımından devletin doğrudan ve dolaylı olarak ekonomik hayatta rol alması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Bu anlayış doğrultusunda, 1961 yılında, ordu çalışanlarına emekli sandığına öngörülen sosyal güvenceye ek bazı güvenceler sağlayan, Ordu Yardımlaşma Kurumu kurulmuştur.

1964 yılından itibaren, bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret ve sanayi odaları, borsalar ve bunların birliklerinde bulunan personele, vakıf ve dernek biçiminde özel sandıklar kurulmaya başlanmıştır. Söz konusu sandıklar; malullük, yaşlılık ve ölüm risklerini sigortalamaktadırlar.

1971 yılında, ilk etapta esnaf, sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlara, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarını sunmak üzere, 1479 sayılı kanunla Bağ-Kur kurulmuştur.

1982 Anayasası'nda da 1961 Anayasası'nda yer alana benzer düzenlemelerin varlığı, esas itibarıyla 1960 yıllardan beri hakim olan anlayışın 1980'li yıllar boyunca da devam ettiğini göstermektedir. 1961 Anayasası'nın 2. maddesinden biraz farklı bir şekilde de olsa devletin sosyal devlet olduğunu belirtmektedir. Zira söz konusu madde; "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" şeklindedir. Sosyal güvenlik hakkı başlığı taşıyan 60. madde de; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" ifadesi yer almaktadır.

Bütün bu anayasal ve yasal düzenlemeler, Türkiye'de 1936 yılından itibaren benimsenen, sosyal güvenliğin esas itibarıyla devlet eliyle oluşturulan bir takım kurumlar aracılığı ile sürdürülmesi gerektiği düşüncesinin devam ettiğini göstermektedir. Bununla birlikte Türkiye'de sosyal güvenliğin sağlanmasında özel kuruluşların sundukları hizmetler ile aile dayanışması da rejimin önemli öğeleri olarak varlıklarını sürdürmektedirler.

Sosyal
sigortaların
kuruluşu ve
sosyal
sigortalara
ilişkin temel
ilkelerin
yer aldığı
sosyal
güvenlikle
ilgili ilk
düzenlemeler
1936 yılında
uygulamaya
giren 3008
sayılı İş
Yasası'nda
yer almıştır .

4. Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşları

Sosyal güvenlik hizmetini gerçekleştirmek üzere Cumhuriyet sonrası kurulmuş olan kuruluşlar, harcamalarını finanse ediş yöntemlerine göre primli ve primsiz sisteme dayalı olanlar olmak üzere iki başlıkta toplanabilir.

3008 sayılı yasadaki düzenlemeler doğrultusunda çeşitli kesimlerde çalışanlara primli sisteme dayalı olarak sosyal güvence sağlamak üzere kurulan kamu kurumları arasında; T.C Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Bağimsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur), Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları, OYAK, İLKSAN, Ereğli Kömür-Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı, yer almaktadır.

Sosyal güvenliği sağlamaya yönelik bazı sosyal hizmetler vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. Türkiye'de primsiz sosyal güvenlik sistemi içinde; Türkiye İş Kurumu, 2022 Sayılı 65 Yaş Kanunu, Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Kızılay, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve Yeşil Kart uygulaması sayılabilir.

5. sosyal güvenlik kuruluşlarının finansmanı

Sosyal güvenlik kuruluşlarından primli sisteme dayalı olarak faaliyette bulunanlar, kuruluş kanunlarında belirtilen sigortalar doğrultusunda sigortalının bizzat kendisi ve/veya yakınlarına parasal yardım, tıbbi yardım ve sağlık hizmetlerini sunmaktadırlar. Bu kurumlar söz konusu hizmetleri, esas itibarıyla, kendilerine kayıtlı olan kimselerden; prim, kesenek gibi isimlerde topladıkları gelirler, bağış ve vasiyet gelirleri, sahip oldukları mallar dolayısıyla elde ettikleri gelirler ve iştirak gelirleri ile finanse etmek üzere kurulmuşlardır. Yan kamusal hizmet olan sosyal güvenlik hizmetini sadece üyelerine sunan kuruluşların söz konusu hizmetin finansmanını esas itibarıyla üyelerinden topladıkları primlere dayalı olarak finanse etmeleri doğru görünmektedir. Ancak daha sonraları, bu kuruluşların gelirlerinin harcamalarını karşılamaya yetmemesiyle ortaya çıkan finansman sorunlarının konsolide bütçe vergi gelirlerinden yapılan aktarımlarla giderilmesi, söz konusu kuruluşların hizmet alanının üyelerin dışındaki diğer toplum kesimlerine yayılmasının da haklı gerekçesini oluşturmuştur. Esas olarak üyelerinden topladığı primlerle, sosyal güvenlik hizmetinin finansmanını sağlamaya çalışan kuruluşların her birinin mali yapısının dayandığı ilke farklı olabildiği gibi bir kurumun sunduğu değişik sosyal sigortanın finansmanını sağlamak için kullanılan yöntem de farklı olabilmektedir.

Primle finansman temeline dayalı kurumlar sosyal sigortalının finansmanını sağlamak için

kapitalizasyon yöntemi, dağıtım yöntemi veya ikisinin bir arada kullanıldığı karma yöntemi kullanabilirler. Kapitalizasyon yöntemi (Funded Method); sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılamak için bir fon oluşturulmasına dayalı olarak, işçi ve işverenlerden toplanan primler, primlerden elde edilecek faizler ve primlerin işletilmesinden elde edilecek gelirlerin özel bir hesapta toplanılıp, gelir getirecek alanlarda değerlendirilmesi ve bunlar ile gelecekte sigortalılara yapılacak ödemelerin karşılanması şeklinde uygulanır. Bu sebeple, kuşaklar arası kaynak aktarımı esasına dayalı bir sosyal güvenlik rejiminin işletilmesine olanak sağlayan yöntemdir. Bu yöntemde uzun vadeli denge sağlanması amaçlanır ve bu sebeple de yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarının finansmanı için daha uygundur. Dağıtım yöntemi ise; belli bir yıl gelirlerinin o yıl yada sonraki dönem giderlerinin karşılanması için kullanıldığı kısa vadeli dengenin amaçlandığı yöntemdir. Bu sebeple dağıtım yöntemi belli bir yıldaki aktif sigortalıların ödediği primlerle pasif sigortalıların finanse edildiği sistem olup, başan ile uygulanması aktif sigortalılar ile pasif sigortalıların dengede olmasını gerektirir. Kısa vadeli sigorta kolları olan; hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortalılarının finansmanı için uygun bir yöntemdir.²⁰

Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçeleri 2006 yılı başına kadar konsolide bütçe, 2006 yılı başından itibaren merkezi yönetim bütçesi dışında yer almakta olup, her sosyal güvenlik kuruluşu için ayrıdır. Bu, söz konusu kurum bütçelerinin genellik ve birlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği anlamına gelmektedir. Genellik ilkesine aykırılık teşkil ederler, zira hizmet ile gelir arasında birebir ilişki kurulmuştur. Birlik ilkesine aykırılık teşkil ederler, zira merkezi yönetim bütçesi dışında yer alırlar. Bununla beraber 5018 sayılı yasa ile yapılan değişiklik sonrası sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçesi de TBMM'nin onayına dayısıyla denetimine tabi olmuştur.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçeleri, merkezi yönetim bütçesi dışında olmakla beraber yukarıda bahsedildiği üzere genel bütçe ile ilişki halindedir. Kısaca, söz konusu kuruluşlar harcamalarını, esas itibarıyla kamu maliyesi literatüründe parafiskal yükümlülük olarak bilinen gelirler ile bu gelirlerin çeşitli şekillerde değerlendirilmesinden elde edilen ve plasman geliri olan isimlendirilen gelirlerin yanı sıra, genel bütçe gelirlerinden söz konusu kuruluşlarının finansman ihtiyacını karşılamak için sosyal transfer şeklinde aktarılan gelirlere dayalı olarak finanse etmektedirler. Vergilerin, kamu harcamalarının finanse edilmesi amacıyla alındığı ve sosyal güvenlik hizmetlerinin Anayasalarca devlete yerine getirilmesi gereken bir görev olarak verildiği düşünüldüğünde bu gelirlerin bir kısmının,

Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçeleri 2006 yılı başına kadar konsolide bütçe, 2006 yılı başından itibaren merkezi yönetim bütçesi dışında yer almakta olup, her sosyal güvenlik kuruluşu için ayrıdır.

marjinal sosyal faydası marjinal özel faydasından yüksek olan sosyal güvenlik hizmetinin sunulması sırasında ortaya çıkan açıkların kapatılması için kullanılması yanlış değildir.

Tablo 1'deki veriler, 1950 yılından 2003 yılına kadar geçen süreçte Türkiye'de sosyal sigorta kapsamında bulunan nüfusun giderek artış gösterdiğini göstermektedir. Nitekim, 1950 yılında yüzde 3.9 olan sigortalı nüfus oranı, 1970 yılında yüzde 26.9'a, 1980 yılında yüzde 48.9'a, 1990 yılında yüzde 72.7'ye, 2000 yılında yüzde 87.22'ye ve 2003 yılında yüzde 88.1'e ulaşmıştır.

Toplam nüfus içinde sigorta kapsamında bulunan kişilerin oranı böylesi artış gösterirken sigorta kapsamında bulunan nüfusun niteliğine göre gösterdiği gelişimin ve bugünkü durumunun mahiyetini ortaya koyabilmek için aktif sigortalıların aylık alanlara ve bağımlılara oranla gösterdiği gelişim incelendiğinde (Bkz. Tablo.2);

1. Aktif sigortalıların, sigorta kapsamındaki toplam nüfusa oranında gerileme olduğu tespit edilmiştir. Nitekim söz konusu oran; 1950 yılında yüzde 24.3 iken, 1970 yılında yüzde 22.9'a, 1980 yılında yüzde 22.5'e, 1990 yılında yüzde 21.5'e, 2000 yılında yüzde 20.3'e ve 2002 yılında yüzde 19.8'e kadar gerilemiş 2003 yılında yüzde 20.8 olmuştur.

2. Aktif sigortalıların, başka bir deyişle prim ödemek suretiyle sosyal sigortalıların finansmanını sağlayacak olan nüfusun emekli, dul, yetim ve malullük aylığı alan nüfusa oranının da sürekli olarak gerilediği tespit edilmiştir. Zira söz konusu oran; 1950 yılında 21.4 iken, 1970 yılında 5.8'e, 1980 yılında 3.6'ya, 1990 yılında 2.6'ya, 2000 yılında 2.0'a, ve 2003 yılında 1.8'e inmiştir.

3. Aktif sigortalı başına düşen bağımlı kişi sayısı dönem boyunca ortalama 3 kişi iken, maaş alanlar ile bağımlılar birlikte ele alındığında aktif sigortalı başına düşen kişinin 1950'de 3 kişi iken 2003 yılında 4'e yaklaşmaktadır.

1950 yılından beri sigorta kapsamında bulunan nüfusun artması, sigorta ödemelerinin finansmanına prim ödeyerek katkıda bulunan kişi sayısında; gerek toplam sigortalılara oranla,

Tablo.1 Sigorta Kapsamındaki Nüfusun Aktif Pasif Oranı (1950-2005)

Yıllar	Aktif Sigortalılar/ Aylık Alanlar	Aktif Sigortalıların Toplam Sigortalılara Oranı (%)	Aylık Alanların Toplam Sigortalılara Oranı (%)	Aktif Başına Düşen Bağımlı Sayısı
1950	21.4	24.3	1.1	3.06
1960	5.8	23.0	3.9	3.17
1970	6.6	22.9	3.4	3.45
1980	3.6	22.5	6.1	3.15
1981	3.3	22.3	6.5	3.17
1982	3.0	22.0	7.1	3.21
1983	3.0	21.8	7.2	3.23
1984*	2.9	21.2	7.2	3.35
1985*	2.9	21.7	7.4	3.25
1986*	2.8	21.7	7.5	3.27
1987*	2.7	21.6	7.7	3.41
1988**	2.7	21.6	7.9	3.25
1989**	2.7	21.5	7.9	3.26
1990**	2.6	21.5	8.1	3.26
1991**	2.5	21.3	8.4	3.28
1992**	2.5	21.3	8.4	3.28
1993**	2.4	21.1	8.7	3.30
1994**	2.4	20.8	8.4	3.38
1995**	2.1	18.8	8.6	3.75
1996**	2.2	20.5	8.9	3.43
1997**	2.2	20.3	9.0	3.46
1998**	2.2	20.3	9.1	3.47
1999**	2.0	20.4	9.9	3.40
2000**	2.0	20.3	10.1	3.42
2001**	1.8	19.9	10.7	3.47
2002**	1.8	19.8	10.6	3.50
2003**	1.8	20.8	11.3	3.24
2004	1.7	-	-	-
2005	1.7	-	-	-

Kaynak: Ek Tablo.1'deki verilere dayalı olarak hesaplanmıştır.

Tablo.2 Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH'ye Oranı (Milyon YTL)

Yıllar	SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un Harcaması Tutarı*	Bağ-Kur'a yapılan Transferler	Toplam Tutar	GSMH'ye Oranı (%)
1972	9.625	-	9.625	3.06
1975	22.213	-	22.213	3.21
1980	151.237	-	151.237	2.85
1985	983.275	-	983.275	2.78
1990	18.342.592	-	18.342.592	4.61
1995	430.776.959	8.000	430.784.959	5.48
2000	10.788.488.627	1.050.685	10.789.539.312	8.59
2001	16.750.536.142	1.437.000	16.751.973.142	9.49
2002	26.324.817.566	2.943.000	26.327.760.566	9.57
2003	36.174.866.428	4.922.000	36.179.788.428	10.1
2004	33.389.389.908	5.273.000	33.394.662.908	7.78

Kaynak: <http://www.die.gov.tr> ve <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-5.htm>'den elde edilen verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

* Tutarlar, SSK ve Emekli Sandığı'na konsolide bütçeden yapılan transferleri içermektedir.

1950 sonrası prim ödemek suretiyle sosyal sigortalıların finansmanını sağlayacak olan nüfusun emekli, dul, yetim ve malullük aylığı alan nüfusa oranının da sürekli olarak gerilediği tespit edilmiştir.

gerekse aylık alanlara oranla gerileme olmasına rağmen, sosyal sigorta hizmetlerini sunan Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur'un harcamalarının artmasına ve bu sebeple de finansman sorunları ile karşı karşıya kalmalarına sebep olmuştur. Söz konusu kuruluşların genel bütçeden yapılan transferler de dahil olmak üzere harcamaları toplamının GSMH'ye oranı 1972 yılında yüzde 3.06 iken 1990 yılında yüzde 4.61'e, 2000 yılında yüzde 8.59'a, 2003 yılında yüzde 10.1'e ulaşmış, 2004 yılında küçük bir gerileme ile yüzde 7.78 olarak gerçekleşmiştir (Bkz.Tablo.2)

Prim oranlarındaki artış, aktif sigortalı sayısındaki azalış sebebiyle ortaya çıkan finansman sorununun giderilmesinin sonucu olarak ortaya çıkmış bir durumdur. Bu durum, 1980 sonrası dönemde Türkiye'de benimsenmiş olan "dışa açık büyüme" anlayışının gerekleri ile pek uyusmamaktadır. Zira, dışa açık büyüme uluslararası piyasalarda rekabet edebilecek kalitede

ancak düşük fiyatlı yurt içi üretimin artırılmasını ve ihraç edilmesini gerektirir. Ucuz, ancak kaliteli ürünlerin üretilmesi ihtiyacı, bu dönemde, işçilik maliyetlerinin azaltılmasını gerektirmiştir. Ancak, 1981 yılından SSK prim-

leri işçi ve kurum payları önceki yıllara göre yükseltilmiş ve bu seviyede devam etmiş, Emekli Sandığı primleri ise 1980 yılından 2005 yılına kadar sürekli artırılmıştır. Üretim maliyetleri içinde işçilik maliyetleri düşürülmek istenirken, istihdam maliyetini arttıran önemli bir kalemler olan sigorta primlerinin yükseltilmesi Türkiye'de ücret pazarlıkları net ücret üzerinden yapıldığı için paradoksal bir biçimde işverenin istihdam maliyetlerini yükseltmiştir. 1990 yılına gelindiğinde, istihdam maliyetlerinin net ücrete oranı; kamu kesimindeki işçiler için yüzde 94.4, özel kesimdeki işçiler için yüzde 105, memurlar için yüzde 76.3 düzeyindedir. Özellikle özel kesimdeki sosyal güvenlik yükümlülükleri, işverene net ücret kadar ilave maliyete sebep olacak kadar yükselmiştir. Söz konusu oran, krizle beraber 2000 yılında gerilemeye başlamış 1999 yılına kadar gerileme trendi göstermiş olmakla beraber, 2003 yılında yüzde 85.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran, asgari ücrette yüzde 89'dur (Bkz.Tablo.4).

Söz konusu oran 1992 yılı itibarıyla; İngiltere'de yüzde 15.4, A.B.D.'de yüzde 22.6, Fransa'da yüzde 28.5, İtalya'da ise yüzde 30.6'dır.²¹ Başka ülkelerdeki istihdam maliyetleri ile kıyaslandığında Türkiye'deki oranların mutlak anlamdaki yüksekliğinin yanı sıra nispi olarak da yüksek olduğu görülmektedir.

1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca söz konusu orandaki yükseklik, bir taraftan düşük maliyetlerle üretim yapma gerekliliği ile birleşince, istihdam edenlerin söz konusu primleri ödeme güçlüğü çekmelerine, kayıtdışı istihdam ve prime esas kazancın düşük gösterilmesine sebep olmuştur. 1980'li yıllarda emeklilik yaşının düşürülerek erken emekliliğe olanak sağlanmış olmasının yarat-

tığı olumsuzluğa, kayıt dışı istihdam ve ücretlerin düşük gösterilmesinin yarattığı olumsuzluğun eklenmesi, aktif sigortalıların sayısı ve bağlı oldukları kurumlara ödedikleri prim miktarlarının azalmasına, bağımlı sayısı başka deyişle pasif sayısının artmasına ve böylece sosyal güvenlik hizmetinin finansmanında güçlükler yaşanmasına, kurumların içinde bulunduğu finansman güçlüğü, prim oranlarının daha da artırılmasına, prim oranlarındaki artış da kayıt dışı istihdam ile prime esas kazançların düşük gösterilmesine sebep olarak bu konuda bir kısır döngüye girilmesine sebep olmuştur.

1980 ve 1990'lı yıllarda Tür-

Prim oranlarındaki artış, aktif sigortalı sayısındaki azalış sebebiyle ortaya çıkan finansman sorununun giderilmesinin sonucu olarak ortaya çıkmış bir durumdur.

Tablo.3 Emekli Sandığı ve SSK'da Uygulanan Prim Oranları (1970-2006)

Yıllar	Emekli Sandığı		SSK	
	Memur	Kurum	İşçi	Kurum
1970-72	8	14	9	12-17
1973-74	8	14	10	13-18
1975-1980	8	14	12	16-21
1981-86	10	18	14	19.5-25
1987-88	11	19	14	19.5-25
1989	12-13	20	14	19.5-25
1990	14	20	14	19.5-25
1991-2004	15	20	14	19.5-25
2005-2006	16	20	14	19.5-25

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe Gerekçeleri:1999, 2006.

Tablo.4 Ücret Dolayısıyla Katılan Maliyetlerin Net Ücrete Oranı (1990-2004) (%)

Yıllar	Kamu Kesimi İşçi Ücreti	Özel Kesim İşçi Ücreti	Memur Maaşı	Asgari Ücret
1990	94.4	105.0	76.3	95.3
1991	98.1	117.4	70.6	97.8
1992	95.1	107.0	60.5	98.5
1993	94.3	104.5	58.1	98.9
1994	84.6	92.5	50.3	83.9
1995	67.7	75.0	49.3	84.0
1996	71.3	76.3	54.4	84.8
1997	82.2	83.2	50.3	87.7
1998	72.9	69.3	46.5	83.2
1999	53.8	62.4	44.0	70.5
2000	69.7	78.1	40.5	91.2
2001	78.6	92.5	37.9	76.2
2002	75.1	89.0	38.8	71.4
2003	75.2	85.8	43.0	89.0
2004	90.6	-	46.0	69.5

Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/> (03.04.2006)'de yer alan veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

kiye'deki kayıt dışı istihdama iliş-kin veriler yoktur. Ancak 1970-2004 yılları arası kayıt dışı ekonominin hacmi, sabit oran yöntemine göre ve 1973 yılı esas alınmak suretiyle tahmin edil-diğinde, kayıt dışı ekonominin kayıtlı ekonomiy e oranının 1980 yılında yüzde 34.5 iken, 1985 yılında yüzde 82.2'ye, 1990 yılında yüzde 94.2'ye 1995 yılında yüzde 174.4'e ve 2000 yılında yüzde 178.1'e kadar yükseldiği, 2001 yılında yüzde 134.1, 2002 yılında yüzde 145.0, 2003 yılında yüzde 117.9 ve 2004 yılında yüzde 107.3 olduğu görülmektedir.²² Bu rakamlara göre 2004 yılında kayıtlı ve kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin oluşturduğu toplam ekonominin yüzde 53.4'ü kayıt dışı faaliyetlerden oluşmaktadır. İstihdam edilenlerin sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlılık esasına göre sınıflandırılmasına ise, 2000 yılından sonra TÜİK'in yaptığı hane halkı işgücü anketi verilerinde rastlanmaktadır. Söz konusu anketlerde yer alan verilere göre, 2000 yılında Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranı yüzde 50.6 iken 2000 yılı krizinin de etkisiyle 2001 yılında yüzde 52.8'e yükselmiş, 2003 yılı yüzde 51.7 olarak gerçekleşmiştir.²³ Kayıt dışı ekonominin hacmini ölçen çalışma ile TÜİK'in hane halkı işgücü anketlerinin kayıt dışılık ile ilgili ortaya koydukları rakamlar birbirlerini desteklemektedir. Yani gerçek ekonominin yansından fazlası kayıt dışı iken, istihdam edilenlerin de yansından fazlası kayıt dışı çalışmaktadır.

2002 yılı itibarıyla nüfusun yüzde 88.1'i sosyal sigorta kapsamına girerken, çalışanların yansından biraz fazlasının kayıt dışı çalışıyor olmaları aktif pasif oranındaki gerilemenin görülmesinde kayıt dışı istihdamın önemi ortaya koymaktadır.

Sosyal Güvenliğin Finansmanı hususu konusundaki detaylı inceleme; Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur bağlamında her birinin sunduğu sosyal sigorta hizmetleri, elde ettikleri gelirler ve giderleri ile finansman açıkları ve bunları finanse etmek için konsolide bütçeden yapılan transferler bağlamında gerçekleştirilmiştir.

5.1. emekli sandığı:

T.C. Emekli Sandığı; genel bütçeli ve katma (özel) bütçeli daireler, belediyeler, il özel idareleri, devlet ekonomi kurumları ve bunlara bağlı daireler, özel kanunlarla kurulmuş tüzel kişiliği bulunan devlet kurumları, Ereğli Kömür Bölgesi Amele Birliği, özel kanunlarla kurulmuş bankalar, müesseseler, döner sermayeli işletmeler, ortaklıklar, ticaret ve sanayi

odaları ile ticaret/zahire borsaları ve emekli sandığı çalışanlarını kapsar.

Genel olarak; emeklilik, malullük, sağlık sigortalarını, ölüm yardımını kapsayan sigortalar²⁴ sunar. Bu çerçevede; emekli aylığı, adi malul aylığı, görev malulü aylığı, emekli dul ve yetim aylığı, görev malullüğü dul yetim aylığı, adi malullük dul yetim aylığı, vatani hizmet ve madalya aylığı, emekli ikramiyesi, ölüm yardımı, evlenme ikramiyesi, toptan ödeme, kesenek iadesi ve sağlık yardımı şeklinde ödemeler yapar.

İstihdam edilenlerin, 2003 yılı itibarıyla yüzde 10.2'si Emekli Sandığı'na bağlı olarak çalışmaktadır.

Gelirleri ise; kanuni gelirleri ile plasman (yatırım) gelirlerinden oluşur.

Tablo.6'da Emekli Sandığı'nın kanuni gelir ve giderleri ile toplam gelir ve giderleri belirtilmiştir. Aralarındaki fark plasman geliri ve giderini vermektedir.

Emekli Sandığı'nın kuruluşunda sunulan sigortaların finansmanını sağlamak üzere kapitalizasyon yöntemini benimsenmiştir. Bu doğrultuda kurumun topladığı primler, 1950-70 döneminde, ağırlıklı olarak gayri menkullere yatırılmış; oteller, tatil köyleri, otoparklar ve iş hanları alınmış ve yaptırılmış, büyük şehirlerde arsalar alınmış, turizm, işletmecilik, ulaştırma, bankacılık ve sanayide faaliyette bulunan kuruluşlara ortak olunmuştur. 1971 yılında 1425 Sayılı Yasanın 146. maddesi ile kapitalizasyon yönteminden sapılmış ve 1980'li yıllar boyunca yeni yatırım yapılmayıp mevcutlar korunmuş ancak varlıklar karlılık amacıyla işletilmemiştir.

1972 yılında kurum gelirlerinin yüzde 90.5'i kanuni gelirlerden, diğeri plasman gelirlerinden oluşurken, kanuni gelirlerin toplam gelirler oranı 1980 yılına kadar artmış ve 1980 yılında yüzde 91.4'e ulaşmış, bu noktadan 1987 yılına kadar gerilemiş ve 1987 yılında yüzde 81.9 olmuştur. Yani 1980-1987 döneminde önceki ve sonraki dönemlere göre toplam gelirler içinde plasman gelirlerinin payı en yüksek düzeylerini bulmuştur.

**Başka
ülkelerdeki
istihdam
maliyetleri ile
kıyaslandığında
Türkiye'deki
oranların mutlak
anlamdaki
yüksekliğinin
yanı sıra nispi
olarak da yüksek
olduğu
görülmektedir.**

**Tablo.5 Türkiye'de İstihdamın Kayıtlılık Durumu
(2000-2003) (Bin Kişi) (%)**

Yıllar	İstihdam Edilen Sayısı				Kayıtlılık Oranı			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
SSK	5.826	5.673	5.573	5.550	26.9	26.3	26.0	26.2
Emekli Sandığı	2.046	2.062	2.139	2.177	9.4	9.5	10.1	10.2
Bağ-kur	2.522	2.328	2.495	2.455	11.6	10.8	11.6	11.6
Bilmiyor	124	57	-	-	0.5	0.2	-	-
Diğer	127	22	15	23	0.5	0.1	0.07	0.1
Kayıt dışı İstihdam	10.925	11.382	11.133	10.943	50.6	52.8	52.1	51.7
Toplam	21.581	21.524	21.354	21.147	100	100	100	100

Kaynak: http://imisnt.pub.die.gov.tr/die/plsgl/lmwebtur.istihdam_var

Ancak, karlı yatırımların yapılmaması ve mevcutların karlılık esasına göre işletilmemesi sebebiyle, yatırımlar dolayısıyla elde edilen gelirlerin toplam gelirler içindeki payı sürekli azalmış, kanuni gelirlerin payı ise artmıştır. Kanuni gelirlerin toplam gelirler içindeki payı 1988 yılında ani bir şekilde yüzde 91.2'ye yükselmiş ve artış trendi günümüze kadar devam etmiştir. Öyle ki, kanuni gelirlerin toplam gelirlere oranı 1990 yılında yüzde 96.6'ya, 1995 yılında yüzde 95.5'e, 2000 yılında yüzde 96.3'e, 2002 yılında 97.6'ya ulaştıktan sonra 2003 ve 2004 yıllarında gelirlerin tamamı kanuni gelirlerden ibaret hale gelmiştir.²⁵ Emekli Sandığı, çıkarılan yasalarla, fiilen dağıtım yöntemi uygulayıcı hale gelmiştir. Tablo 6'da da görüldüğü gibi, 1975 yılından 1987 yılına kadar önemli ölçüde kaynak fazlası veren kurumda, 1987-1989 yılları arası üç yıl gelir ile giderler denk olmuş, sonraki üç yıl önceki dönemlere göre düşük oranlı da olsa kaynak fazlası elde edildikten sonra kurum bütçesi sürekli açık verir olmuştur. Emekli Sandığı'nda kanuni gelirlerin aylıklan ödeme oranı 1995 yılından sonra gerileme göstermiştir. Söz konusu oran, 1995 yılında yüzde 123 iken 1997 yılında yüzde 94'e, 2000 yılında yüzde 88.3'e, 2002 yılında yüzde 85.2'ye gerilemiştir. Kurum dağıtım yöntemine göre dahi finansmanını sağlayamaz hale gelmiştir. Bütçe açıkları, konsolide bütçe gelirlerinden yapılan transferlerle finanse edilmiştir.

Emekli Sandığı'na harcamalarını karşılamak

üzere konsolide bütçeden yapılan transferlerin GSMH'ya oranı; 1990 yılında yüzde 0.31 iken sürekli artış trendi göstermiş ve 1995 yılında yüzde 0.52'ye, 2000 yılında yüzde 1.41'e, 2004 yılında ise 1.8'e ulaşmıştır.

5.2. sosyal sigortalar kurumu

Sosyal Sigortalar Kurumu herhangi bir işyerine iş akdi ile bağlı olarak çalışanların tabi olduğu sosyal sigorta kurumudur. 2003 yılı itibarıyla istihdam edilenlerin yüzde 26.2'si SSK'ya kayıtlı olarak çalışmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu, sekiz farklı risk grubuna karşı koruma sağlamaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sosyal güvence altına aldığı riskler; iş kazaları, meslek hastalıkları sigortası, hastalık sigortası, analık sigortası, malullük sigortası, yaşlılık sigortası, ölüm sigortası ve işsizlik sigortasıdır. Kurumun giderleri bu sigortalının gerektirdiği ödemeler ile yönetim giderlerinden oluşmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu da esas olarak üyelerinden topladığı primler ile harcamalarını karşılayan bir kurumdur. Kurumun aktif pasif oranı 1965 yılından itibaren düşme eğilimi göstermiştir. Söz konusu oran 1965 yılında 16.4 iken, 1970 yılında 9.03'e, 1975 yılında 6.2'ye, 1980 yılında 3.4'e, 1985 yılında 2.4'e, 1990 yılında 2.2'ye, 1999 yılında 1.9'a, 2003 yılında 1.4'e gerilemiştir.

Başlangıçta sosyal sigortalının finansmanında genel olarak kapitalizasyon yönteminin benimsenmiş olması sebebiyle Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 137. maddesinde yapılan düzenleme ile karşılık ayrılmasına imkan sağlanmıştır. Karşılıklardan; matematik karşılıklar ile ödenmiş primler karşılığı, kurumun topladığı primlerin bir kısmını yatırımlara dönüştürmesine ve sonraki yıllarda bu yatırımlar dolayısıyla da gelir elde edilmesine olanak sağlamıştır. Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 19. maddesine göre kurumun gelirleri; prim gelirleri, menkul kıymet gelirleri, kurumun sahibi veya ortağı bulunduğu işletmelerden elde edilecek olan gelirler, genel bütçeden yapılacak yardımlar, gayrimenkul kira gelirleri, 506 sayılı kanuna göre alınan para cezaları, 1475 Sayılı İş Kanunu'na göre uygulanan para cezalarından Bakanlıkça

Emekli Sandığı'nın kuruluşunda sunulan sigortalının finansmanını sağlamak üzere kapitalizasyon yöntemini benimsenmiştir.

Tablo.6 Emekli Sandığı'nın Gelir ve Giderleri (1975-2004) (Bin YTL)

	Gelirler		Giderler		Kaynak Arışı
	Toplam Gelir	Kanuni Gelir	Toplam Gider	Kanuni giderler	
1975	11.634	10.702	6.593	6.426	5.040
1980	51.972	47.548	45.984	44.632	5.986
1985	260.552	232.194	257.251	250.950	3.300
1986	365.660	323.610	355.541	345.666	10.119
1987	512.026	419.444	512.026	476.671	-
1988	809.739	739.280	809.739	763.680	-
1989	2.429.969	2.311.761	2.429.969	2.389.925	-
1990	5.437.516	5.254.654	5.183.925	5.084.297	253.590
1991	9.592.572	9.315.283	8.723.671	8.584.865	868.900
1992	17.791.655	17.245.899	16.428.101	16.062.187	1.383.554
1993	28.057.442	27.052.091	32.010.097	29.454.978	-3.952.656
1994	48.814.382	46.808.859	54.868.990	50.151.295	-6.054.608
1995	105.227.806	100.594.101	110.046.918	106.870.485	-4.819.110
1996	224.603.961	215.412.861	264.082.785	250.485.693	-39.478.824
1997	473.059.631	458.120.296	581.290.256	568.760.517	-108.230.624
1998	927.707.619	901.829.298	1.123.148.853	1.086.011.841	-195.441.235
1999	1.534.675.248	1.495.125.582	2.042.251.928	2.006.407.915	-507.576.680
2000	2.176.609.526	2.097.113.529	3.014.083.024	2.966.511.232	-837.473.498
2001	3.278.075.331	3.194.214.163	4.861.073.963	4.792.680.857	-1.582.998.632
2002	5.077.903.784	4.957.955.029	7.726.257.412	7.602.564.396	-2.648.353.628
2003	6.790.944.081	6.790.944.081	10.323.502.172	10.323.502.172	-3.532.558.091
2004	7.732.230.760	7.732.230.760	12.216.696.145	12.216.696.145	-5.515.534.615

Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 1923-2004, s.121.

kuruma verilmesi uygun görülen pay, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağış ve vasiyetler ile sair gelirlerden oluşmaktadır. Kurumun sunduğu sigortalardan hastalık ve analık sigortaları dağıtım yöntemine göre, yaşlılık, ölüm ve işsizlik sigortalıların kapitalizasyon yöntemine göre, iş kazaları, meslek hastalıkları ve hastalık, analık, yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalılarına ise karma yöntemle göre finanse edilmektedir.²⁶ Kurumun harcama kalemleri ise esas itibarıyla; yönetim giderleri, doğrudan sigorta ödemeleri, ayrılan karşılık ve diğerlerinden oluşmaktadır. Sosyal sigortalıların kurumunun 1965 yılından itibaren gelir ve giderleri ile plasmanlarının gelişimi aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

SSK'nın plasmanları dolayısıyla elde ettiği gelirlerin kanuni gelirlerine oranı 1965 yılından 2001 yılına kadar sürekli gerilemiş, 2002 yılından itibaren nispi bir artış görülmüştür. 1965 yılında plasmanlar dolayısıyla kurumun elde ettiği gelirler kanuni gelirlerin 3 katı iken, 1970 yılında 2.8 katına, 1975 yılında 1.7 katına, 1980 yılında yüzde 99.7'sine 1985 yılında yüzde 59.8'ine, 1990 yılında yüzde 35.8'ine 1995 yılında yüzde 25.5'ine 2000 yılında yüzde 16.6'sına gerilemiştir. 2001 yılından itibaren ortalama yüzde 22 civarında gerilemiştir.

Sosyal Sigortalar Kurumu'na açıklarını kapatması üzere konsolide bütçe gelirlerinden 1995 yılından itibaren transferler yapılmaya başlanmıştır. Konsolide Bütçeden SSK'ya yapılan transferler ve bunların GSMH'ya oranları Tablo.9' da yer almaktadır.

Konsolide bütçeden SSK'ya yapılan transferlerin GSMH'ya oranı 1994 yılında yüzde 0.4 iken 1999 yılına kadar 1998 yılındaki gerileme sayılmazsa sürekli artış olmuş ve 1999 yılında GSMH'nın yüzde 1.4'üne ulaşmıştır. 2000 yılında yüzde 0.3'e gerilemiş ve gerilediği noktadan 2004 yılına kadar yavaş yavaş artışlar göstermiştir. Söz konusu oran, 2004 yılında yüzde 1.3'dür.

5.3. bağ-kur

1971 yılında 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile kurulmuştur. Zamanla, bir taraftan kapsamına aldığı gruplar diğer taraftan sağladığı sigortalar da genişleme olmuştur. Zira, 1977 yılından itibaren köy ve mahalle muhtarı olupta başka bir sosyal güvenlik kuruluşuna üye olmayanlar, 1983 yılından itibaren de tarımda kendi adına çalışanlar hatta ev kadınları ile herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmayan kişiler de Bağ-Kur kapsamına alınmışlardır. Bağ-Kur'un sağladığı sigortalara 1985 yılından itibaren sağlık sigortası da dahil olmuştur. Günümüzde üyelerine dört farklı sosyal sigorta riskine karşı hizmet vermektedir. Bağ-Kur kapsadığı

Tablo.7 Emekli Sandığı'na Konsolide Bütçeden Yapılan Transferler (Bin YTL)

Yıllar	Transfer Tutarı	GSMH'ya Oranı yüzde
1990	1.225	0.31
1991	1.599	0.25
1992	4.000	0.36
1993	11.000	0.55
1994	20.000	0.51
1995	41.000	0.52
1996	119.200	0.8
1997	300.000	1.02
1998	514.000	0.96
1999	1.035.000	1.32
2000	1.775.000	1.41
2001	2.625.000	1.49
2002	4.822.000	1.76
2003	6.145.000	1.72
2004	7.800.000	1.8

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/t3-1-5.htm>,
<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/t8-1-9.htm> ve Maliye Bakanlığı,
 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.29

kişilere; sağlık sigortası, malullük sigortası, yaşlılık sigortası ve ölüm sigortalılarına sunmaktadır. Bu sebeple kurumun giderleri; yaşlılık, malullük, dul ve yetim aylığı ile sosyal yardım zammı ödemeleri, yaşlılık toptan ödemesi, ölüm toptan ödemesi, cenaze yardımı ve yönetim giderlerinden oluşmaktadır. Gelirleri ise; prim gelirleri, kesenekler, 1479 Sayılı Kanun gereğince hükmedilecek para cezaları, gerçek ve tüzel kişilerce yapılacak bağış ve yardımlar, kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edeceği gelirler, gerekli hallerde genel bütçeden yapılacak yardımlar, kurum iştirak ve kuruluşlarının gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Bağ-Kur'da da diğer sosyal güvenlik kuruluşları gibi üstlendiği sosyal sigortalıların finansmanının sağlanmasında kapitalizasyon yöntemi benimsenmiş ve 1479 Sayılı Yasa hükümlerinde yaşlılık, malullük, ve ölüm sigortalıların matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı, diğer karşılıklar ve olağanüstü karşılıkların ayrılması 74. maddede belirtilmiştir.

1980 yılından itibaren 1479 Sayılı Kanuna göre Bağ-kur kapsamında olanlardan prim ödeyenlerin sayısının aylık alanların sayısına oranı, sürekli düşme trendi göstermiştir. Söz konusu oran; 1980 yılında 7.9 iken, 1985 yılında 6.54'e, 1990 yılında 3.5'e, 1995 yılında 2.3'e, 2000 yılında 2.1'e ve 2004 yılında 1.8'e gerilemiştir (Bkz.Tablo.10).

Aynı yasaya dayalı olarak tahsil edilen primlerin, aylıklan karşılama oranında da gerileme olmuştur. Söz konusu oran; 1972 yılında 750000.0 iken, 1975 yılında 10000.0'a, 1980 yılında 190.2'ye, 1985 yılında 138.9'a, 1990 yılında 79.1'e, 1995 yılında 48.3'e, 2000 yılında 32.2'ye,

SSK'nın aktif pasif oranı 1965 yılından itibaren düşme eğilimi göstermiştir.

Tablo.8 Sosyal Sigortalar Kurumunun Gelir ve Giderleri (Bin YTL) (1965-2004)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Plasmanlar
1965	1.230	1.253	3.699
1970	3.578	3.578	10.225
1975	15.581	15.581	27.159
1980	100.287	100.287	100.024
1985	672.920	672.921	403.038
1990	11.964.167	11.964.167	4.288.648
1991	23.434.841	23.434.841	5.049.386
1992	35.343.916	35.343.916	6.159.468
1993	59.378.935	59.418.937	8.928.257
1994	125.710.910	126.692.158	36.079.250
1995	279.221.446	279.941.841	71.298.981
1996	492.094.206	493.399.555	142.650.488
1997	903.122.659	904.857.296	242.393.136
1998	2.142.625.456	2.145.683.240	443.614.624
1999	3.910.991.415	3.916.884.437	635.547.050
2000	5.702.714.076	5.875.287.303	948.300.370
2001	8.813.212.127	8.830.247.779	2.006.483.778
2002	13.535.222.071	13.566.445.054	3.034.021.212
2003*	19.131.707.738	17.790.164.856	4.210.331.337
2004**	26.912.601.725	21.219.155.763	

Kaynak: TÜİK, İstatistik Göstergeler, 1923-2004, s.114

*ssk çalışma raporu_2004[1].zip/ssk_çalışma_raporu_2003-ZİParsiv.

**ssk çalışma raporu_2004[1].zip/ssk_çalışma_raporu_2004-ZİParsiv

Tablo.9 Konsolide Bütçeden SSK'ya Yapılan Transferler (Bin YTL) (1994-2004)

Yıllar	Transfer Tutarı	GSMH'ya Oranı (yüzde)
1994	14.480	0.4
1995	59.205	0.8
1996	146.000	1.0
1997	337.000	1.1
1998	451.000	0.8
1999	1.105.000	1.4
2000	400.000	0.3
2001	730.000	0.4
2002	3.180.000	1.2
2003	4.505.000	1.3
2004	5.757.000	1.3

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-5.htm>,
<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T8-1-9.htm>,
Maliye Bakanlığı, 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.29

2003 yılında 29.0'a gerilemiş, 2004 yılında bir miktar toparlanıp 32.2 olarak gerçekleşmiştir (Bkz.Tablo 10).

2926 Sayılı Kanun'a göre Bağ-kur kapsamına alınmış olan tanımda kendi hesabına çalışanlardan prim ödeyenlerin sigortadan faydalananlara oranında da benzer gerileme görülmüştür. Söz konusu kanun kapsamında olan aktiflerin pasiflere oranı; 1985 yılında 3016.0 iken, 1990 yılında 48.2'ye, 1995 yılında 11.7'ye, 2000 yılında 7.06'ya, 2004 yılında 4.8'e gerilemiştir. Bununla birlikte, bu yasa kapsamında tahsil edilen primlerin aylıklan

karşılama oranı ise; 1988 yılında 8050.0 iken, 1990 yılında 508.0'a, 1995 yılında 186.0'a, 2000 yılında 123.0'a, 2004 yılında 56.7'ye gerilemiştir.²⁷

Sağlık primlerinin sağlık harcamalarını karşılama oranında da 1986 yılında günümüze gerileme olmuştur. Sağlık primlerinin harcamaları karşılama oranı 1986 yılında 1140.0 iken 1990 yılında 110.7'ye, 1995 yılında 91.9'a, 2000 yılında 39.0'a kadar geriledikten sonra 2001 yılından itibaren nispeten bir iyileşme görülmüş ve söz konusu oran 2001 yılında 42.2'ye, 2002 yılında 43.9'a, 2003 yılında 44.3'e, 2004 yılında 52.8'e kadar yükselmiştir.

Bağ-kur'un bir taraftan aktif sigortalıların pasifleri karşılama oranında diğer taraftan primlerin harcamaları karşılama oranında görülen gerilemelerden dolayı ortaya çıkan finansman ihtiyacını karşılamak üzere 1995 yılından itibaren genel bütçeden söz konusu kurum bütçesine transfer yapılmıştır.

1995 yılında genel bütçeden Bağ-kur'a yapılan transferin GSMH' ya oranı yüzde 0.1'dir. Kuruma yapılan transferlerin GSMH' ya oranı 2003 yılına kadar artış göstermiş ve 2003 yılında yüzde 11.4'e ulaşmışken, söz konusu oran 2004 yılında yüzde 1.2'ye inmiştir.

6. sonuç

Dünyada sosyal güvenlik sisteminin gelişimine yönelik ilk adımlar 1880'li yıllarda atılmış, özellikle 1929 ekonomik krizi sonrasında tarafsız devlet anlayışının yerini müdahaleci devlet anlayışına bırakması ve bu suretle ekonomik ve sosyal sebeplerle devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğu düşüncesinin hakim hale gelmesinin ardından, 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası kabul edilmiştir. 1942'de İngiltere'de yayınlanan Beveridge Raporu'nun ardından, 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Bildirgesi'nde sosyal güvenlik kavramının anlamı günümüz sosyal güvenlik anlayışının temelini oluşturacak şekilde ortaya konulmuştur. Ardından, 1952 yılında kabul edilmiş 102 Sayılı Sözleşme, 1968 yılında uygulamaya konulan Avrupa Sosyal Güvenlik Yasası'nın hazırlanmasına esas teşkil etmiştir. 1930 sonrası 1960'lara kadar olan süreçte gerçekleştirilen her adım çağdaş sosyal güvenlik sisteminin gelişmesinde önemli yapı taşları olmuştur.

Dünyada sosyal refah devleti anlayışı ve bu arada sosyal güvenlik sistemlerinde kaydedilen gelişimlerin Türkiye'de de 1930'lu yıllarla beraber yansımaları bulunduğu 1936 yılında uygulamaya giren İş Yasası'nda sosyal sigortalıların kuruluş ve işleyişi ile ilgili ilk düzenlemelerin yapılmış olmasından anlaşılmaktadır. Bu yasa da sosyal koruma altına alınacak olan sosyal riskler dahi

Sosyal Sigortalar Kurumu'na açıklarını kapatması üzere konsolide bütçe gelirlerinden 1995 yılından itibaren transferler yapılmaya başlanmıştır.

sıralanmıştır. Ardından bu riskleri güvence altında almak üzere 1949 yılında Emekli Sandığı, 1945 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu, 1964 yılından itibaren vakıf statüsündeki sosyal sigorta sandıkları, 1971 yılında Bağ-kur kurulmuştur. Gerek 1961 Anayasası'nda gerek 1982 Anayasası'nda, sosyal güvenlik başlığının yer aldığı ve bu başlıkta; sosyal güvenliğin kişiler için bir hak olduğu, bu hizmetin görülmesi için gerekli teşkilatı kurup tedbirleri almanın ise devletin bir görevi olduğu belirtilmiştir. Bu, 1960'lı yıllardan 1970'li yılların sonuna ve 1980 sonrası günümüze kadar olan yarım asra yakın bir süreçte, ekonomik politikalara hakim anlayışlar değişse de, sosyal güvenlik konusunda temel prensibin değişmediği düşüncesini yansıtmaktadır.

Türkiye'deki sosyal güvenlik rejimi içinde devletin 1945'li yıllardan beri oluşturduğu kurumların yanı sıra özel sektör ile aile dayanışması da önemli öğeler olarak varlıklarını sürdürmektedirler.

Türkiye'de sosyal güvenlik hizmetini gerçekleştirmek üzere Cumhuriyet sonrası kurulmuş olan kuruluşlardan prim sistemine dayalı olarak faaliyette bulunanların kapsamına aldığı nüfus 1950 yılından itibaren artış göstermiş 2003 yılı itibarıyla nüfusun yüzde 88.1'ini kapsar hale gelmiştir. Sosyal Güvenlik şemsiyesi altına girmiş olan nüfus genişlemekle birlikte, prim ödemek suretiyle hizmetin finansmanına katkı sağlayacak nüfus oranında ise gerileme olmuştur. Bu durum, genel olarak sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunları ile karşılaşmasına sebep olmuştur. 1980 sonrası, erken emekliliğin uygulanmasının da etkisi ile aktif sigortalıların oranındaki gerilemenin yarattığı sorunların giderilebilmesi için prim oranlarının yükseltilmesi, özellikle 1980 yılı sonrasında benimsenmiş dışa açık büyüme anlayışının gerekleri ile ters düşen bir şekilde istihdam maliyetlerini yükseltmiş, 1990 yılında özel kesim işçi ücretlerinde istihdam dolayısıyla katılan maliyetin net ücrete oranı yüzde 105'e ulaşmış ve bu suretle kayıt dışı istihdamın artmasına sebep olmuştur. 2002 yılında sosyal sigorta kapsamındaki nüfusun oranı yüzde 88.1' iken, kayıt dışı istihdam edilenlerin kayıtlı istihdam edilenlere oranı yüzde 52.1'dir. Kayıt dışı istihdam kayıtlı istihdam oranını ve bu arada aktif sigortalı miktarını geriletirken, kayıt dışı çalışanların bir kısmı sosyal güvenlik hizmetlerinden pasif olarak faydalanmaktadır. Yani, aktif pasif oranının düşmesinde, kayıt dışı istihdam, bir taraftan aktif sayısını azaltarak diğer taraftan pasif sayısını artırarak etkili olmaktadır. Bu koşullara rağmen Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının GSMH' ya oranında genel olarak artış görülmüştür. Nitekim, 1972 yılında sosyal güvenlik harcamalarının GSMH' ya oranı yüzde 3.06 iken, 1980'li yıllar boyunca gerilemiş, 1990 yılında yüzde 4.6'ya

Tablo.10 1479 Sayılı Kanuna Göre Aktif Sigortalıların Pasif Sigortalılara Oranı ve Tahsil Edilen Primlerin Aylıkları Karşılama Oranı (1972-2004)

Yıllar	Aktif Pasif Oranı	Primlerin Aylıkları Karşılama Oranı
1972	13.333,3	750000,0
1975	187,7	10000,0
1980	7,9	190,2
1985	5,7	138,9
1990	3,5	79,1
1995	2,3	48,3
2000	2,1	32,2
2004	1,8	32,2

Kaynak: <http://www.bagkur.gov.tr/finansman/zaman.html>'deki verilerden faydalanılarak hesaplanmıştır

Tablo.11 Bağ-Kur'un Gelir Giderleri (1972-2004) (milyon YTL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Fark
1972	86	3	83
1975	853	39	814
1980	9.140	4.966	4.174
1985	105.837	53.103	52.734
1990	1.034.700	1.194.500	-159.800
1995	20.055.000	40.788.200	-20.733.200
2000	725.912.800	1.899.118.300	-1.173.205.500
2001	1.280.348.100	3.059.214.400	-1.778.866.300
2002	2.101.540.000	5.032.115.100	-2.930.575.100
2003	2.982.985.500	8.061.199.400	-5.078.213.900
2004	4.241.518.000	9.953.538.000	-5.712.020.000

Kaynak: <http://www.die.gov.tr>

yükselmiş ve 2000 yılında yüzde 8.5'e, 2003 yılında yüzde 10.12 yükselmiş, 2004 yılında ise yüzde 7.7'ye gerilemiştir. Kurum bazında ele alındığında;

- Emekli Sandığı'nda sosyal sigortalıların finansmanının sağlanmasında başlangıçta kapitalizasyon yöntemi benimsenmiş ve 1950-1970 döneminde toplanan primler ağırlıklı olarak gayri menkullere yatırılmak suretiyle değerlendirilmiştir. 1971 sonrası kapitalizasyon yönteminden sapılmış ve mevcutlar da karlılık esasına göre işletilmemiştir. 1980-1987 döneminde toplam gelirleri içinde plasman gelirleri en yüksek düzeylerine ulaşmış, 1987-1989 döneminde bütçesi denk olmuş, 1993 yılından sonra bütçe hep açık vermiş, açıklar konsolide bütçeden yapılan transferler ile finanse edilmiş, Emekli Sandığı'na genel bütçeden yapılan transferlerin GSMH' ya oranı 1990 yılından itibaren sürekli artış göstermiştir. 1990 yılında söz konusu oran yüzde 0.31 iken, 2000 yılında yüzde 1.4'e, 2004 yılında yüzde 1.8'e yükselmiştir.

- Sosyal Sigortalar Kurumu'nda sosyal sigortalıların finansmanını sağlamak için prensip olarak kapitalizasyon yöntemi benimsenmiştir. Kurumun kanuni gelirlerinin yanı sıra hala plasman gelirleri mevcut olmakla beraber, plasman

Sağlık primlerinin sağlık harcamalarını karşılama oranında da 1986 yılından günümüze gerileme olmuştur.

Tablo.12 Bağ-Kur'a Konsolide Bütçeden Yapılan Transferler (1995-2004)

Yıllar	Transfer Tutarı	GSMH'ya Oranı
1995	8.000	0.1
1996	70.100	0.5
1997	123.000	0.4
1998	435.000	0.8
1999	610.000	0.8
2000	1.050.000	0.8
2001	1.437.000	0.8
2002	2.943.000	1.1
2003	4.922.000	1.4
2004	5.273.000	1.2

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-5.htm>,
<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T8-1-9.htm>,
 Maliye Bakanlığı, 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.29.

gelirlerinin kanuni gelirlere oranı 1965 yılından 3 kat, 1970 yılında 2.8 kat, 1975 yılında 1.7 kat iken 1980 yılından sonra plasman gelirlerinin kanuni gelirlere oranı yüzde 99.7'ye, 1990 yılında yüzde 35.8'e, 2004 yılında ise yüzde 22'ye gerilemiştir. Kurumda aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranı 1965 yılından itibaren düşme eğilimi gös-termiştir. Söz konusu oran 1965 yılında 16.4 iken, 1975 yılında 6.2'ye, 1985 yılında 2.4'e, 1999 yılında 1.9'a, 2003 yılında 1.4'e gerilemiştir. Genel bütçeden SSK'ya yapılan transferlerin GSMH'ya oranında 1994 yılından itibaren artış görülmüştür. Söz konusu oran; 1994 yılında yüzde 0.4 iken, 1997 yılında yüzde 1.1'e, 2004 yılında yüzde 1.3'e ulaşmıştır.

- Bağ-kur toplam istihdam edilenlerin yüzde 11.6'sının kayıtlı olduğu sosyal güvenlik kuruluşudur. Bağ-kur'un kapsamına giren gruplar zamanla genişletilmiş, ancak, aktif-pasif oranı sürekli olarak düşme göstermiştir. Aktif pasif oranı; 1972 yılında 750000 iken 1980 yılında 190.2'ye, 1990 yılında 79.1'e, 2004 yılında 32.2' ye gerilemiştir. Primlerin aylıkları karşılama oranında da gerileme olmuş, buna karşılık genel bütçeden yapılan transferlerde artış olmuştur. Söz konusu oran, 1995 yılında yüzde 0.1 iken, 2000 yılında 0.8'e, 2004 yılında yüzde 1.2' ye yükselmiştir.

Başlangıçta, sadece yasalarında belirtilen kişilere yine yasalarında belirtilmiş sosyal sigortalı sunmak amacıyla kurulmuş olan parafiskal kuruluş özelliği gösteren kuruluşların aktif pasif oranlarında görülen gerileme konsolide bütçe dışında yer alan bu kuruluşların konsolide bütçe ile olan bağlarının giderek kuvvetlenmesi sonucunu doğumuştur. Esas itibarıyla yan kamusal hizmet özelliği taşıyan sosyal güvenlik hizmetini klüp hizmeti şeklinde sunan kuruluşların bütçe dengelerinde zaman içinde meydana gelen bozulma önemli ölçüde aktif pasif oranındaki gerilemeden, plasmanların verimli işletilememesinden kaynaklanmıştır. Aktif pasif oranındaki gerilemede başlıca iki faktör önemli olmuştur. Birincisi, bir dönem uygulanmış olan erken emeklilik, diğeri ise giderek artış gösteren kayıt dışı istihdam. Bu sebeple, bugün, söz konusu kuruluşların aktif pasif oranının yükseltmek ve bu suretle finansal dengelerinin sağlaması için yapılabilecek şey, kayıt dışı istihdam edilenlerin kayda girmelerini sağlamaktır. Bunun için, kayıt dışı istihdamın kayda alınması için gerekli olan tedbirlerin alınması ve

Ek.Tablo.1 Türkiye'de Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus (1950-2003)

Yıllar	Toplam	Aktif Sigortalılar	Aylık Alanlar (Emekli, matul, dul ve yetim)	Bağımlılar	Sigortalı Nüfus Oranı
1950	821.418	199.825	9.302	612.291	3.9
1960	1.560.345	359.303	61.862	1.139.180	5.8
1970	9.446.852	2.172.329	326.341	7.498.949	26.9
1980	20.836.892	4.708.044	1.281.744	14.847.104	48.9
1981	21.802.874	4.873.339	1.435.550	15.493.985	49.1
1982	22.416.674	4.935.697	1.597.722	15.883.255	51.0
1983	23.586.028	5.161.151	1.714.010	16.710.867	52.3
1984*	25.934.672	5.518.376	1.883.543	18.532.753	54.9
1985*	27.744.573	6.029.508	2.066.549	19.648.516	59.0
1986*	29.830.279	6.477.814	2.256.168	21.096.297	63.6
1987*	31.298.727	6.761.372	2.435.463	22.101.892	65.5
1988**	33.739.511	7.296.047	2.667.830	23.775.634	68.8
1989**	36.174.087	7.807.278	2.863.568	25.503.241	71.2
1990**	37.715.983	8.130.881	3.068.375	26.516.727	72.7
1991**	38.980.995	8.335.525	3.288.700	27.356.770	74.0
1992**	41.722.938	8.914.469	3.544.843	29.263.626	76.5
1993**	43.635.528	9.242.458	3.822.639	30.570.431	78.7
1994**	46.676.322	9.745.369	3.948.596	32.982.357	79.6
1995**	48.848.672	9.193.275	4.222.883	34.485.218	81.3
1996**	51.367.997	10.556.472	4.593.689	36.217.836	83.6
1997**	54.546.642	11.106.593	4.931.673	38.508.376	85.3
1998**	57.522.050	11.688.346	5.273.864	40.559.840	88.3
1999**	56.743.063	11.611.197	5.637.385	39.494.481	84.5
2000**	59.478.403	12.080.107	5.984.972	41.413.324	87.2
2001**	59.093.343	11.802.113	6.335.198	40.956.032	85.2
2002**	62.026.565	12.308.306	6.627.922	43.090.337	88.1
2003**	60.759.549	12.677.812	6.920.721	41.171.016	-
2004	-	12.805.488	7.135.122	-	-
2005	-	13.039.264	7.387.981	-	-

Kaynak: <http://www.die.gov.tr>, * isteğe bağlı sigortalılarda dahil,

** isteğe bağlı olanlar ile tarımdaki aktif sigortalılar da dahil.

1930 sonrası
1960'lara kadar
olan süreçte
gerçekleştirilen
her adım çağdaş
sosyal güvenlik
sisteminin
gelişmesinde
önemli yapı taşları
olmuşlardır.

uygulanması gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamın kayıt içine alınabilmesi, bir taraftan sigorta primleri oranlarının düşürülmesi diğer taraftan sigorta teftişlerinin artırılması ile mümkündür. Bu şekilde, söz konusu kuruluşların aktif oranının yükseltilmesi, bütçe açıklarının giderilmesi ve kuruluş ve işleyiş mantıkları ile uyumlu bir finansal yapıya kavuşturulabilmeleri adına gereklidir. Aksi takdirde

konsolide bütçe vergi gelirlerinden söz konusu kuruluşların finansmanını sağlamak için aktarılan payların yükselmesi, bu kuruluşların hizmet alanının tüm toplumu kapsayacak şekilde genişletilmesinin savunulmasını gerektirecektir. Kuruluşların sırasında benimsenmiş işleyişin devam etmesi bu kuruluşların bütçelerinin daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasını yani aktif pasif oranının yükseltilmesini gerektirir.

kaynakça:

- Andersen Gosta Esping-, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990.
- Ann Tülay, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Kamu Kesimi Finansmanı**, 14-17 Mayıs Kerner 1994, I.D., I.F.M.A.M. Yayınları, 1996, s.278.
- Boje Thomas P., "Welfare Policy in Sweden", Scandinavia in a Europe, Thomas P.Boje and SveneE.Olsson Hort (eds), Scandinavian University Press, s.72.
- Ekin Nusret, Kayıt dışı Ekonomi ve Enformel İstihdam, İstanbul Ticaret Odası Yayın No:1995-17, s.77.
- Güneş İsmail, Soner Yakar, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, yıl:2004, cilt:13, sayı:2.
- Jessop Bob, "The Welfare State in the Transition from Fordism to Post Fordism", Ed.Bob Jessop, Hans Kastendiek, Klaus Nielsen, Ove K. Pedersen, *The Politics of Flexibility Restructuring State and Industry in Britain, Germany, and Scandinavia*, Edward Elgar, 1991.
- Koray Meryem, **Avrupa Toplum Modeli- Nereden, Nereye?**, TÜSES Yayınları, 2002.
- Nadaroğlu Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 1996.
- Pierson Christopher, **Beyond The Welfare State? The New Political Economy of Welfare**, Second Edition, Polity Press, 1998, s.104.
- Senses, Fikret, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İletişim Yayınları, 2003, s.32.
- Tanzi Vito, Ludger Schunknecht, **Public Spending in the 20th Century, A Global Perspective**, Cambridge University Press, 2000, s.6-7.

diğer notlar:

- 1 Dilek Yılmazcan-Murat Çiftçi, **Refah Devletin Kurumsallaşma Süreci ve Ülke Grupları İtibarıyla İncelemeler**, M.O.I.I.B.F. Yayını, Yayın No: 408, 2002, s.30-31.
- 2 Fikret Senses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, İletişim Yayınları, 2003, s.32.
- 3 Thomas P.Boje, "Welfare Policy in Sweden", Scandinavia in a Europe, Thomas P.Boje and SveneE.Olsson Hort (eds), Scandinavian University Press, s.72.
- 4 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB, 1994, s.26.
- 5 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.29.
- 6 Vito Tanzi, Ludger Schunknecht, **Public Spending in the 20th Century, A Global Perspective**, Cambridge University Press, 2000, s.6-7.
- 7 Vito Tanzi, Ludger Schunknecht, a.g.e., s.9.
- 8 Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 1996, s.97-100.
- 9 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB, 1994, s.29.
- 10 Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli- Nereden, Nereye?**, TÜSES Yayınları, 2002, a.g.e., s.171.
- 11 Meryem Koray, a.g.e., s.168.
- 12 Steven E. Olsson Hort, a.g.e., s.76-79.
- 13 Jessop Bob, **The Welfare State in the Transition From Fordism to Post Fordism, the Politics of Flexibility Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia** s.
- 14 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.33.
- 15 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s.34-36.
- 16 Gülay Akgül Yılmaz, OECD Ülkeleri ve Türkiye'de Sosyal Harcamalar, (Yayınlanmamış çalışma), 2006.
- 17 Gosta Esping-Andersen, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press, 1990, s.26-27.
- 18 Bu düzenleme öncesinde, işçilerin bir takım risklere karşı korunmasını sağlayan 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun ilgili hükümleri, 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda yer alan kadın işçiler ile çocukları koruyucu hükümlerin yanı sıra 1930-1942 yılları arası sosyal sigortala benzeyen fakat kişiler ve riskler açısından çok dar kapsamlı olan emeklilik

- Yereli Ahmet Burçin, Oğuz Karadeniz, "Türkiye'de Kayıt dışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi", 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, Uludağ Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, **Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları**, 10-14 Mayıs 2004, Belek /Antalya, Uludağ Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.
- Yılmaz Gülay Akgül, Kayıt dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, İstanbul, 2006.
- Yılmaz Gülay Akgül, OECD Ülkeleri ve Türkiye'de Sosyal Harcamalar, (Yayınlanmamış çalışma), 2006.
- Yılmaz Gülay Akgül, Kamu Maliyesi Ders Notları (I.Dönem), 2005 Yılmazcan Dilek -Murat Çiftçi, **Refah Devletin Kurumsallaşma Süreci ve Ülke Grupları İtibarıyla İncelemeler**, M.O.I.I.B.F. Yayını, Yayın No: 408, 2002, s.30-31.
- Maliye Bakanlığı, **Bütçe Gerekçeleri**, 1999, 2006.
- Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB, 1994.
- TÜİK, **İstatistik Göstergeler**, 1923-2004.
- ssk_calisma_raporu_2004[1].zip/ssk_calisma_raporu_2003-ZİParşiv, ssk_calisma_raporu_2004[1].zip/ssk_calisma_raporu_2004-ZİParşiv <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-5.htm>
- <http://www.die.gov.tr>
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/> (03.04.2006)
- http://imisnt.pub.die.gov.tr/die/plsgl/lmwebtur.istihdam_var
- <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/t3-1-5.htm>
- <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/t8-1-9.htm>
- <http://www.bagkur.gov.tr/finansman/zaman.html'deki>
- <http://www.emekli.gov.tr>

- ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalardan çıkmıştır. Bkz. Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB, a.g.e., s.92.
- 19 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB, a.g.e., s.92-93.
- 20 İsmail Güneş, Soner Yakar, "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi", **Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, yıl:2004, cilt:13, sayı:2.
- 21 Nusret Ekin, **Kayıt dışı Ekonomi ve Enformel İstihdam**, İstanbul Ticaret Odası Yayın No:1995-17, s.77.
- 22 Gülay Akgül Yılmaz, **Kayıt dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları**, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, İstanbul, 2006, s.145-146.
- 23 Ahmet Burçin Yereli, Oğuz Karadeniz, "Türkiye'de Kayıt dışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi", 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, Uludağ Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, **Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları**, 10-14 Mayıs 2004, Belek /Antalya, Uludağ Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.
- 24 Gülay Akgül Yılmaz, Kamu Maliyesi Ders Notları (I.Dönem), s.37.
- 25 İsmail Güneş, Soner Yakar, a.g.e., s.136.
- 26 Toplanan primlerden Sosyal Sigortalar Kanunu 137.maddesine göre; matematik karşılıklar, ödenmiş primler karşılığı, diğer karşılıklar ve olağanüstü karşılık ayrılmaktadır. Bunlardan kapitalizasyon yöntemine göre fon birikimini sağlayanlar, matematik karşılıklar ile ödenmiş primler karşılığıdır. Nitekim, matematik karşılıklar Sosyal Sigortalar Kanunu 137.maddesine göre; bu kanun gereğince bağlanan gelir ve aylıkların ödenmesini sağlamak için hesaplanacak peşin değerler toplamıdır. Ödenmiş primler karşılığı ise; sigortalılar veya hak sahibi kimseler için bu kanun gereğince ileride malullük, yaşlılık ve bütüm sigortalardan kuruma yapılacak ödemelerin bilanço tarihindeki değeri ile bu sigortalılar için sonraki yıllarda malullük, yaşlılık ve bütüm sigortalı primlerinin peşin değerleri arasındaki farktır. İsmail Güneş/Soner Yakar, a.g.e., s.134.
- 27 <http://www.bagkur.gov.tr/finansman/zaman.html'deki> yerlerden faydalanılmıştır.

sosyal yardım sisteminde reform, yoksulluğu azaltabilecek mi?

1. giriş

21. yüzyılın ilk onluğunu sürdürdüğümüz şu yıllarda dünyamız, 20. yüzyılın ortalarından oldukça farklıdır. Çünkü dünya, ekonomik ve toplumsal yapıda yeni düşünce ve gelişmelere yol açan bir küreselleşme sürecinden geçmektedir. Bu süreçle beraber giderek sosyal verimliliği azaltan, gelir dağılımında dengeleri bozan, sonuçta toplumsal yapıda dalgalanmalara neden olan bir ekonomik yapının şekillendiği görülmektedir. Gerek dünyada gerek ülkemizde küreselleşmenin ve diğer nedenlerin etkisiyle, gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri, yoksulluğu ve insanların maddi yönden geleceklerinden emin olma ve muhtaç duruma düşme korkularını önleme amacını taşıyan bir kurumlaşmadır (Güven 1995: 45). Toplumsal ve ekonomik sorunların küreselleşme ve serbest piyasa ekonomisi ortamında acil çözüm yollarını gerektiren boyutlara ulaşmış olması, adil bir bölüşüm ve yoksullukla mücadele konusunda sosyal güvenlik sistemlerinde yeni düzenlemelere gidilmesi gerekliliğini artırmıştır. Böylelikle genelde sosyal güvenlik, özelde sosyal yardım sistemlerinin yeniden yapılandırılması yoğun olarak ifade edilmeye başlanmıştır.

Görüldüğü üzere sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili konulara verilen önem; yaşanan toplumsal ve ekonomik sorunlar, gelir dağılımında adaletsizlik ve yoksulluk çerçevesinde teorik ve pratik açıdan giderek artmaktadır. Konu, kuramsal yönden geniş bir akademik tartışma zemini oluşturacak boyuta, uygulama yönünden de karşılaşılan sorunlar bağlamında karar alıcıların özellikle üzerinde durmasını gerektirecek özelliklere sahiptir.

2. türk sosyal güvenlik sisteminde reform girişimleri

Bir sosyal güvenlik sistemine yönelik reform önerilerinin, pek çok gerekçesi olabilir. Türk sosyal güvenlik sistemi; son yıllarda nüfusun tamamını kapsam altına almayan, kapsamda olanlara da düşük sosyal güvenlik garantisi sağlayan, prim tahsiline ilişkin sıkıntıları ve özellikle son 14 yıldır mali

problemleri olan bir yapı sergilemektedir. Bu haliyle sistem, insan onuruna yaraşır bir hayat standardı sağlama ve muhtaçlığı ortadan kaldırma amacına ulaşamamaktadır. Söz konusu amaca ulaştıracak olan yapı ve işleyişe kavuşması için, gündemde olan reform önerilerinin gerekçelerine sahip görünmektedir. Bu gerekçelerden yola çıkılarak ve sorunlara çözüm oluşturmak amacıyla Türk sosyal güvenlik sistemi, reform girişimleri ile hızlı ve kökten bir şekilde değişime tabi tutulmaya başlanmıştır.

1999 yılından bu yana hayata geçirilmeye başlanan ve iki aşamalı bir süreç olarak tasarlanan kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu, uzun dönemli aktüeryal dengeleri yeniden kurma ve kurumsal etkinliği geliştirme amaçlarını taşımaktadır. 4447 sayılı reform yasasının birinci aşamasında; mevcut yasayla sosyal sigorta kuruluşlarının orta ve uzun vadede çağdaş, aktüeryal dengeleri gözetken, mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması yönünde önemli adımlar atılmıştır.

Orta ve uzun dönemli tedbirleri içeren ve bir program dahilinde hayata geçirilmesi planlanan reformun ikinci aşaması ile; sosyal sigorta kuruluşlarının etkinlik ve verimliliklerini artırmaya yönelik teknolojik ve kurumsal açıdan yeniden yapılandırılmaları, yaşlılığa yönelik tasarrufları artıracak bireysel emeklilik sisteminin kurulması, sağlık hizmetlerinde kaynakların daha verimli kullanımına yönelik yeniden yapılanma ve kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması hedeflenmektedir.

Söz konusu değişikliklerin hayata geçirilmesi için kurumsal yeniden yapılanmaya yönelik bir dizi yasal düzenleme hayata geçirilmiş, yönetim ve teşkilatlanma yapılarında değişikliklere gidilmiştir. Bu çerçevede, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde bir şemsiye kuruluş niteliğinde Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. SSK, bünyesinde sigortacılık ve sağlık işlerinden sorumlu iki farklı genel müdürlüğü barındıracak şekilde Başkanlık statüsünde örgütlenmiştir. Bağ-Kur Kanunu ile Bağ-Kur bünyesinde finansman ve aktüerya daireleri kurulmuş ve kurumun artan iş hacmi ile orantılı, daha dinamik bir örgütsel yapıya kavuşması sağlanmıştır. Ayrıca Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu

Binnaz Elif
Yılmaz*

Gerek
dünyada
gerek
ülkemizde
küreselleşmenin
ve diğer
nedenlerin
etkisiyle,
gelir dağılımında
adaletsizlik ve
yoksulluk varlığını
sürdürmeye
devam
etmektedir.

* Ydr. Doç. Dr.,
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi

kapatılarak, istihdam alanında günümüz ihtiyaç ve koşullarına uygun aktif işgücü programlarını ve işsizlik sigortasını uygulamakla sorumlu Türkiye İş Kurumu (İş-Kur), çağdaş bir istihdam kurumu olarak hizmet vermeye başlamıştır. Önemli gelişmelerden biri olarak da Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile ülkemizde ilk defa kamu emeklilik programlarını tamamlayıcı nitelikte olan "bireysel emeklilik" programı hayata geçirilmiştir.

1999 Reformu, sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen önemli bir düzenleme olarak kayıtlara geçmiştir. Ancak bu reform ile öngörülenler 2001 ekonomik krizinin olumsuz etkileri nedeniyle istenen seviyede gerçekleşmemiştir. 2000-2002 dönemini kapsayan ve krizle kesintiye uğrayan IMF istikrar programı da, ekonomiyi istikrara kavuşturmak için yapılacak reformlar ve bu reformların uygulanma gerekliliğini ön plana çıkararak yenilenmiştir. 2003 yılının başında 58. Hükümet'in Acil Eylem Planı'nda ve IMF ile yapılan anlaşmalarda yer aldığı şekliyle, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması doğrultusunda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından birbirini tamamlar görünen dört ana bileşenden oluşan bir reform taslağı hazırlanmıştır.

Yeni sosyal güvenlik reformunun temel gerekçeleri; adil, kolay, ulaşılabilir ve yoksulluğa karşı daha güçlü bir koruma sağlayan ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi kurmaktır. Reformun ilk bileşeni; nüfusun tümüne, hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu ve tedavi edici, kaliteli sağlık hizmeti sunumunun finansmanına yönelik genel sağlık sigortasının oluşturulmasıdır. İkincisi; halen dağınık bir şekilde yürütülen sosyal yardım ve hizmetlerini toplulaştırarak, nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistemin oluşturulmasıdır. Üçüncüsü; sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının yer aldığı tek bir emeklilik sigortası rejiminin kurulmasıdır. Dördüncü ve son bileşen ise; bu üç temel işleve ilişkin hizmetlerin çağdaş, etkin ve vatandaşlarımızın günlük hayatlarını kolaylaştıracak şekilde yeni bir kurumsal yapının oluşturulmasıdır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2005: 22).

58. Hükümet, Sosyal Güvenlik Reformu'nun bu ikinci bileşenine yönelik olarak "Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı Taslağı"nı, 13.9.2005'te tamamlamıştır. Türkiye'de "muhtaçlık sınırı" altında yaşayanlara Devlet yardımı öngören tasarı, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksulluğun azaltılması açısından önem arz etmektedir.

Dünyada 1980'lerle başlayan değişim sürecinde gelir dağılımı sorunu, sadece ekonomik değil, önemli bir toplumsal sorun olarak algılanmaya, bu sorun genelde yoksulluk sorununa da indirgenmeye başlanmıştır. Ülkemizde de belirgin hale gelen bu olguların olumsuz sonuçlarını gidermede sosyal güvenlik sistemi, önem kazanmıştır.

3. yoksullukla mücadele sosyal yardım sisteminde yeniden yapılanma

3.1. türkiye'de yoksulluk ve gelir dağılımı üzerine notlar

Yoksulluk, "insanların temel gereksinimlerini karşılayamaması, yaşamın gerektirdiği olanaklardan yoksun olması durumu"dur. Yaşamın gerektirdiği bu olanaklar ya da yaşamı sürdürmek için gerekli olacak bu temel ihtiyaçlar, daha iyi bir yaşam standardına sahip olabilmek için gereken maddi ve gayri maddi ihtiyaçları ve kişisel olarak kendi hayatını kontrol edebilme gücünü ve isteğini kapsar.

Yoksulluk, niceliksel olarak mutlak ve göreceli yoksulluk olarak ayrılır. Sayısal bir sınırı ifade eden mutlak yoksulluk (Dansuk, 1997:5), asgari beslenme standardına göre belirlenir ve fizyolojik olarak hayatta kalabilmenin asgari bir sınırının olduğu varsayımına dayanır (Seyyar, 2003: 41). Bir başka deyişle bu tanıma göre yoksulluk içindeki insanlar, varlıklarını sürdürmek için almaları gereken temel gıda ve hizmetlerden yoksun, demektir. Göreceli yoksulluk ise gelire göre belirlenir ve birey, açlık sınırının üzerinde ama ortalama yaşam standardının altında bir yaşam sürer.

Ancak yoksulluğu bu şekilde gelir seviyesine göre açıklamak yerine gelir seviyesini oluşturan faktörler, bir başka deyişle ekonomik ve sosyal göstergeler ortaya çıkarılırsa, yoksulluk sınırı altında yaşayan insanların kimler olduğu tespit edilebilir (Dansuk, 1997: 5). Böylelikle kimlerin yoksul olarak değerlendirileceği belirlenecek ve bir toplumda yoksullarla yoksul olmayanları ayırabilecek bir "yoksulluk sınırı" çizilecektir. Dolayısıyla bu sınır, yoksulluğa ilişkin olarak yapılacak karşılaştırma ve değerlendirmeler bakımından hareket noktasını da oluşturacaktır.

Yoksulluk konusunda toplumun en alt kesiminin bu niceliksel yapısı, toplumun her kesimini ilgilendiren ve toplumun yapısal sorunudur, o ülkenin gelişmişlik seviyesi ve gelir dağılımı ile de ilişkilidir. Yüksek yoksulluk oranı, ülkedeki dengesiz gelir dağılımının ve ülke yoksulluğuna bağlı olarak toplumsal kesimlerin yaygın yoksulluğunun bir göstergesi

Reformun ilk bileşeni; nüfusun tümüne, hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu ve tedavi edici, kaliteli sağlık hizmeti sunumunun finansmanına yönelik genel sağlık sigortasının oluşturulmasıdır.

olabilecektir (Dansuk, 1997: 7).

Gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele, toplumsal ve ekonomik açıdan Türkiye'nin gündeminde öncelikli bir yere sahiptir. Özellikle 1980'li yıllarda uygulanan, günümüzde de değişik boyutlarıyla sürdürülmeye çalışılan ekonomik ve sosyal politikalar, üst üste yaşanan ekonomik krizler, varolan olumsuzlukları ve yoksulluğu daha da belirgin hale getirmiştir.

Kişi başına milli gelirin düşük olduğu bir ekonomik yapıda gelir dağılımında adaletsizlik, yoksulluğu çeşitli boyutlarıyla gündeme getirmektedir. Ancak ne gelir dağılımına ilişkin ne de yoksullukla mücadeleye dair, hoş bir tabloya sahip olduğumuz ve tatmin edici sonuçlara vardığımız söylenemez.

DİE'nin Türkiye'de 2003 yılına ilişkin hazırladığı gelir dağılımı sonuçları, Tablo 1'de gösterilmektedir. Buna göre toplam harcanabilir gelirden en fazla pay alan beşinci yüzde 20'lik kesimin toplam harcanabilir gelir içindeki payı, yüzde 48.3 gibi oldukça yüksek bir orandır. Bunun karşılığında, en yoksul yüzde 20'lik

tırılmasında 7.6 kat olan en yoksul ve en zengin kesim arasındaki gelir farkı, yüzde 10'luk dilimlerin karşılaştırılmasında 13 kata yükselmektedir.¹

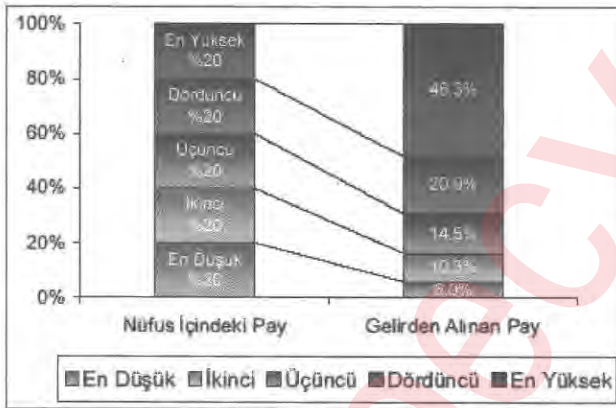
Görülen o ki, Türkiye'de adil bir paylaşım söz konusu değildir. Gerçi bütün dünyada durum hemen hemen benzerdir. Dünya nüfusunun yarısı, dünyadaki gelirin ancak yüzde 11.3'ünü alırken, en üst yüzde 10'luk dilimi, yüzde 51'ini almaktadır (Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Göstergeleri 2005).

Sıfıra doğru indikçe gelir dağılımındaki adaleti, 100'e yaklaştıkça da adaletsizliği gösteren Gini katsayısı, ülkemizde yıllar itibarıyla azalarak iyileşme göstermekle birlikte, yine de AB ortalamasının üstündedir. Türkiye, Dünya Bankası'nın esas aldığı Gini katsayısıyla (40) karşılaştırılan 124 ülke içerisinde gelir dağılımı en adaletsiz 55. ülke konumundadır.² Dünya Bankası'nın 40 olarak esas aldığı Gini katsayısını DİE, 2003 gelir dağılımı anketi sonuçlarına göre 42 olarak hesaplamıştır.

Öte yandan DİE'nin 2002 Hanehalkı Bütçe Anketi verileri kullanılarak hazırladığı yoksulluk göstergelerine göre, Türkiye'de nüfusun yüzde 1,35'i gıda harcamalarını içeren yoksulluk sınırının altında iken, yüzde 26,96'sı gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında kalmıştır. Bir başka deyişle Türkiye'de 2002 yılında yaklaşık olarak 926 bin kişi gıda yoksulu, 18,4 milyon kişi gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında kalmıştır. DİE'nin 2003 Hanehalkı Bütçe Anketi verileri kullanılarak hazırladığı yoksulluk göstergelerine göre ise, nüfusun yüzde 1,3'ü gıda harcamalarını içeren yoksulluk

Türkiye'de adil bir paylaşım söz konusu değildir. Gerçi bütün dünyada durum hemen hemen benzerdir.

Tablo 1. Türkiye'de Gelir Dağılımı



Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2005 (veriler DİE'ye aittir).

kesim ise harcanabilir gelirden yüzde 6 pay almaktadır.

Dünya Bankası'nın 2005 yılı Dünya Kalkınma Göstergeleri Raporu'nda yer alan verilere göre, Türkiye'de nüfusun en yoksul yüzde 20'lik kesiminin gelirden aldığı pay yüzde 6.1'de kalırken, en zengin yüzde 20'nin aldığı pay yüzde 46.7 düzeyindedir. Ancak Türkiye ile ilgili asıl çarpıcı sonuç, en zengin ve en yoksul yüzde 10'luk dilimlerin gelirden aldığı payların karşılaştırılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de nüfusun en yoksul yüzde 10'u gelirden yüzde 2.3 oranında pay alırken, en zengin yüzde 10'un aldığı pay yüzde 30.7'ye çıkmaktadır. Yüzde 20'lik dilimlerin karşıla-

ştırılmasında, yüzde 28,1'i ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Dolayısıyla yoksulluk içerisinde yaşayanların sayısı bir yıl içinde daha da artarak, 20 milyonu geçmiştir (Tablo 2, ülkemizdeki bu geniş yoksul kitleyi, çeşitli kriterlere göre tarif etmektedir).

3.2. sosyal yardım ve yoksulluk

İnsanlar yoksulluğa karşı koruma ve muhtaçlığı ortadan kaldırma amacını taşıyan sosyal güvenlik sistemi, temelde "sosyal sigorta" ve "sosyal yardım" mekanizmalarından oluşur. Bu ikili mekanizmaya bir üçüncü mekanizma olarak "sosyal hizmetler" de eklenebilir.

Tablo 2. Türkiye'de Çeşitli Kriterlere Göre Gıda ve Gıda-Dışı Harcamalar Bakımından En Yoksul Kesimler

Kriterler	En Yoksul Kesim	Yoksulluk Oranı (2002)	Yoksulluk Oranı (2003)
Yerleşim Yeri	Kır	35,0	37,0
Cinsiyet	Kadın	27,2	28,3
Eğitim	Okur-yazar olmayan	41,1	42,4
Hanehalkı kompozisyonu	Ataerki (geniş aile)	34,3	32,7
İktisadi faaliyet	Tarım sektörü	36,4	39,9
İşteki durum	Yevmiyeli	45,0	43,1
İş aramama nedeni	Engelli	36,0	-
Sosyal Sigorta	Sağlık sigortası olmayan	43,6	-
Genel Yoksulluk oranı (gıda ve gıda-dışı) *		27,0	28,1

Kaynak: DİE 2002-2003 Hanehalkı Bütçe Anketi

* Gıda yoksulluğu, gıda harcaması maliyetinin gıda yoksulluk (açlık) sınırı olarak kabul edildiği durumda, hanehalkının toplamı tüketim harcamasının bu sınırın altında olmasıdır. Gıda dışı yoksulluk ise, gıda ve gıda dışı harcamaların maliyetinin hanehalkının toplam tüketim harcamasından az olduğu durumdur.

Sosyal sigortalar, işçi ve işverenlerin birlikte katkıları ile finanse edilen, genel amacı milli gelirin bir bölümünün yeniden dağılımını sağlamak olan "primli sosyal güvenlik rejimi"dir. Bunun yanında prim karşılığı olmadan yapıldığı için "primsiz sosyal güvenlik rejimi" olarak adlandırılan sosyal yardım ve hizmetler vardır. Sosyal sigortaları destekleyen bir niteliğe sahip olan ve bunların kapsamı dışında kalan kesimlere sosyal koruma sağlamak amacıyla yapılan (Çelik, 2002: 10) sosyal yardımlar; "geçinme güçlüğü içinde olan" ve "toplumdan dışlanma tehlikesiyle karşılaşan" yoksul bireylerin veya sosyal grupların, yaşamlarını güvence altına alma amacını taşır. Bu amaç doğrultusunda sosyal yardımlar, kamu sorumluluğu ilkelerinin kabul edilmesinden doğar.

Sosyal yardımlar, temelde vergilerle finanse edilmektedir. Bu haliyle, sosyal yardımları sosyal sigortalardan daha farklı, hatta anlamlı ve insancıl kılan en önemli faktör, karşılık ilişkisine dayanmamasıdır.

Sosyal yardımlara oranla daha yeni bir kavram olan sosyal hizmetlerin de finansmanı vergi gelirleri ile sağlanır. Bunlar sosyal sigortalar ve sosyal yardımların bir uzantısı niteliğindedir. Sosyal hizmetler, toplumun değişimini hızlandıran ve toplumsal kalkınmaya yön veren hizmetleri başlatma, yürütme ve her türlü sosyal soruna yönelme yetki ve sorumluluğuna sahip, kendine özgü bir uygulama alanıdır. Yeterli geçim kaynağına sahip olan veya olmayan herkesin gereksinim duyabileceği veya talep edebileceği hizmetlerdir (DPT, 2001: 1).³

Oysa sosyal yardımlardan yararlanmada muhtaçlık durumu veya Avrupa Sosyal Şartı'na atıf yapan Avrupa Sosyal Şartı Bağımsız Uz-

manlar Kurulu'nca işaret edildiği şekilde; yeterli geçim kaynaklarına sahip olamama durumu, temel bir koşuldur (DPT, 2001: 2).

Buna göre sosyal yardım, yoksulluk ve yoksullarla ilgili bir bakış açısına ve uygulama anlayışına dayanır. Bu yönüyle de, sosyal güvenlik kavram ve uygulamasıyla doğrudan bağlantı kurar.

3.3. sosyal yardımlarda mevcut durum

Sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal sigortalar kadar kamu sosyal güvenlik harcamaları ve hizmete çev-

rilerek aynı olarak yapılan sosyal yardım ve sosyal hizmetler, gelirin yeniden dağılımında önemli role sahiptir. Sosyal koruma amacı taşıyan bu harcamalar, bireyin tehlikeye uğraması halinde, tehlikenin birlikte getirdiği harcamalar da dahil, geçim garantisi sağlama amacı güder. Ancak geçim garantisi her zaman gelir garantisi anlamına gelmez (Yazgan, 1992: 200). İhtiyaç duyulan hizmetlerin verilmesi de bireylerin geçimlerini ve yarınlardan emin olma garantisini de sağlar.

Ülkemizde primsiz sosyal güvenlik rejimine yönelik harcamalar şunlardır;

- **Muhtaç, Kimsesiz Yaşlılara Ödenen Aylıklar:** 10.7.1976 tarih ve 2022 sayılı Kanunla "65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları'na" karşılıksız aylık bağlanmıştır. Aylık dışında kendileri ve aile-leri de ücretsiz sağlık hizmetinden yararlanabilmektedir.

- **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF):** Herhangi bir sosyal güvenlik kurumunun kapsamında olmayanlar için uygulanan geniş kapsamlı bir diğer sosyal yardım uygulaması, 1986 yılında 3294 sayılı Kanunla oluşturulan SYDTF ile mümkün olmuştur. İl ve ilçe düzeyinde oluşturulan "Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları" ile fakir ve muhtaç Türk vatandaşlarına aynı ve nakdi yardımlar yapılmaktadır.

- **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK):** En eski ve kapsamlı sosyal refah hizmeti veren sosyal güvenlik kuruluşu olan ve korunmaya muhtaç çocuklara, sakatlara ve yaşlılara yönelik sosyal güvenlik hizmetleri veren Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu, 24.5.1983 tarih ve 2828 sayılı Kanunla oluşturulmuştur. SHÇEK, hazine

İhtiyaç duyulan hizmetlerin verilmesi de bireylerin geçimlerini ve yarınlardan emin olma garantisini de sağlar.

yardımları ile finanse edilmektedir ve Başbakanlığa bağlıdır.

• **Sağlık Hizmetleri:** Hiç bir sosyal güvenlik garantisine sahip olmayan ve muhtaç durumda bulunanlar için, 1992 yılında 3816 sayılı "Yeşil Kart" Kanunu ile sağlık hizmeti sunulmaya başlanmıştır.

• **Gönüllü Kuruluşlar ve Vakıflar:** Yukarıda belirtilenler dışında, yerel yönetimler yanında Kızılay gibi yarı resmi kurumlar ve bazı vakıflar ile çeşitli gönüllü yardım kuruluşları tarafından sürdürülen sosyal yardımlar da vardır. Ancak gerek kapsama alınan kişi sayısı, gerekse bu yolla sağlanan koruma garantisinin seviyesi bakımından değerlendirmeye olanak tanıyacak kapsamlı ve sağlıklı veriler yoktur.

Görüldüğü üzere sosyal yardım sistemi, korunmaya muhtaç çocuk, genç, yaşlı, özürlü ve diğer kişiler ile gazi ve şehit yakınlarına karşılıksız olarak gerçekleştirilmekte ve başta genel bütçe olmak üzere, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilmektedir.

Primsiz rejim, yoksulluğun ve gelir dağılımında adaletsizliğin ulaştığı boyutlara rağmen Türk sosyal güvenlik sistemi içinde sınırlı bir yere ve öneme sahiptir. Sosyal yardım ve hizmetler, büyük oranda sosyal sigortaya dayalı olan bu sistemin küçük bir bölümünü

oluşturmaktadır.

Sosyal güvenliğe tahsis edilen kaynaklar⁴ ve sistemin kapsadığı nüfus oldukça yetersizdir. Örneğin, sosyal sigorta kurumları aracılığıyla sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfus, toplam nüfusun yaklaşık %86'sıdır (bu nüfusun yarısından fazlası bağımlı nüfus olmakla beraber). Sosyal sigorta kurumları dışında kalan sosyal yardım ve hizmet harcamaları ile sosyal güvenlik garantisine alınan nüfus, daha da sınırlıdır. Ülke nüfusunun sosyal koruma altındaki kesiminin gelirinin iyileştirilmesine yönelik harcamalar ve yararlanan kişi sayısı, Tablo 3'de verilmiştir.

Sosyal yardım ve hizmet harcamalarından yararlanan kişi sayısı 2004 yılında 21,5 milyon kişi (Tablo 3), 2003 yılı itibarıyla da 24,5 milyon kişidir. Her iki rakam da DİE'nin 2003 yılı için hesapladığı 20,7 milyon yoksul sayısından daha fazladır. Bu rakamlar birlikte değerlendirildiğinde görülmektedir ki, Türk sosyal güvenlik sistemi "herkesi kapsama alma" bakımından hedefin gerisinde kalmaktadır ve sağladığı yetersiz sosyal güvenlik seviyesi nedeniyle, insanları mutlak ve göreceli yoksulluğa karşı koruma amacını gerçekleştirmekten uzaktır.

Gerçekte ülkemizde sosyal yardımların tam olarak kaç kişiye ulaştığı bilinmemektedir. Çünkü sosyal yardım ve hizmetlerde merkezi bir yapının olmayışı, aynı kişilere farklı kurumlar aracılığıyla mükerrer yardım yapılabilmesine yol açmaktadır.

Günümüzde sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin uygulamalar, farklı kuruluşlar tarafından dağınık ve etkinlikten uzak olarak yürütülmektedir.⁵ Sosyal yardımlara ilişkin yasal düzenlemelerin sonucu, çok sayıda kurum ortaya çıkmakta ve bu da uygulamada çok başlılığı ve hizmet tekrarını getirmektedir. Sonuçta mevcut kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliği eksikliğinden kaynaklanan önemli sorunlar bulunmaktadır. Bu haliyle muhtaç durumda olanları tespit edecek veya muhtaçlık durumlarında bir değişiklik olup olmadığını belirleyecek ulusal bir veri tabanına sahip

Sistem, sağladığı yetersiz sosyal güvenlik seviyesi nedeniyle, insanları mutlak ve göreceli yoksulluğa karşı koruma amacını gerçekleştirmekten uzaktır.

Tablo 3. Sosyal Yardım ve Hizmet Harcamaları - 2004

Kurumlar	2004 Yılı Harcama Tutarı (bin YTL)	Yardım ve Hizmetlerden Yararlanan Kişi Sayısı
SYDTF Dönem İçi Harcamaları	1.347.846	13.052.723
SYDTV Yapılan Harcamalar	397.949	
Şartlı Nakit Transferi Harcamalar	118.822	
Diğer Harcamalar	831.076	
SHÇEK Giderleri	266.665	52.011
Sosyal Hizmet Harcamaları	255.181	30.194
Ayni-Nakdi Transfer Harcamaları	11.484	21.817
T.C. Emekli Sandığı Giderleri	945.214	1.150.824
Yaşlı ve Özürlü Aylığı	830.500	1.098.177
Özürlü Çocuklara Gelişim-Eğitim Yardımı	0	0
Vatani Hizmet Aylıkları	413	250
Kore Aylıkları	32.854	15.981
Madalya Aylıkları	2.615	1.414
Kıbrıs Aylıkları	78.832	35.002
Sağlık Bakanlığı'nın Sosyal Yardım Giderleri	830.085	7.191.855
Yeşil Kart Harcamaları	830.085	7.191.855
Vakıflar Genel Müdürlüğü Sosyal Yardım Giderleri	12.418	52.105
Muhtaç Yetim ve Özürlülere Maaş Ödemeleri	2.925	1.605
İmarethane Hizmetleri	9.493	50.500
SSK Genel Müdürlüğü Giderleri	83.953	38.467
Özürlü Çocuklara Gelişim ve Eğitim Yardımı	83.953	38.467
GENEL TOPLAM	3.486.181	21.537.985

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2005: 18.

olunmadığından, fayda/hak sahiplerinin kimler olduğu tam olarak bilinmemekte, objektif yararlanma ölçütlerine göre tespit edilememektedir.

Sonuç olarak, sosyal yardım ve hizmetlere ayrılan ve zaten sınırlı olan kaynaklar adil ve ulaşılabilir olmadığında etkin ve verimli kullanılamamakta, sosyal yardım sistemi, gelir dağılımında adaletsizliğin ve yoksulluğun sonuçlarını etkisiz kılacak yapıya kavuşturulamamaktadır.

"Söz konusu dağılımın giderilmesi, herkese sosyal güvenlik hizmetlerinin götürülebilmesi, sistemin etkin ve verimli çalışabilmesi için, primli sisteme ilave olarak primsiz sistemle de desteklenmiş bütünlleştirilmiş bir yapı içinde koordine edilen güçlü bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması" (58. Hükümet Acil Eylem Planı) gündemdedir.

3.3. sosyal yardımlarda yeni düzenlemeler: "sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler kanunu tasarısı"

Ölkemiz 1990'lı yıllarla birlikte sıklıkla ekonomik bunalım ve krizler yaşamaktadır. Krizlerden çıkış yolu olarak IMF reçetelerine ihtiyaç duyulmakta ve bu reçeteler ekonomik istikrar ve sürdürülebilir büyüme hedeflerini ön planda tutmaktadır. Bu dönemler, ekonomik açıdan yaşananların gerisinde, toplumsal sorunların ağırlaştığı, yoksulluğun daha da büyük boyutlara ulaştığı dönemlerdir. Yoksul kesim, çoğunlukla çalışmadığı veya kayıt dışı sektörlerde düşük ücretlerle çalıştığı için sosyal sigorta sistemi içinde yer alamamakta ve sosyal yardım ve hizmet sistemi aracılığıyla desteklenmektedir. Eğer yoksulluğun önlenmesi, gelir dağılımının düzelmesi ve büyümenin "insani" boyutunun gözden uzak tutulmaması gerekliliği hissediliyorsa, sosyal yardım ve hizmetlerin önemi daha da artar ve kurum-sallaşması yönündeki çalışmaların hızlanmasına zemin oluşturur.

Sosyal yardım sisteminin reforma tabi tutulması ile sosyal yardım ve hizmetlerin, muhtaç kitlelere daha etkin bir hizmet sunabilmesi amacıyla, yeni bir sisteme kavuşturulması planlanmaktadır. Yeni sistem, yoksullukla mücadelede başarı sağlayabilmek için, kullanılacak araçların ve kaynakların verimli biçimde yeniden organize edilmesi gerekliliği üzerinde durmaktadır. Bu çerçevede sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanacakların; objektif yararlanma ölçütlerine göre tespit edilmesi ve bu yardımlardan yararlanacaklarla ilgili ulusal ortak veri tabanının geliştirilmesi ile mükerrer ve kötü niyetli kullanımların önlenmesi ve böylelikle bu alana ayrılan kaynakların etkin

ve verimli kullanılabilmesi mümkün olacaktır.

Böylelikle sosyal yardım ve hizmetler bir hak haline getirilecek ve muhtaç kişiler, bilimsel ölçütlere göre belirlenmesi gereken objektif kriterlerle bu hakkı elde edebilecektir. Bunun için söz konusu kanun tasarısında bir yenilik olarak, tüm sosyal politika uygulamaları için temel gösterge olarak kullanılacak bir "yoksulluk sınırı" kavramı tanımlanmış ve hesaplanmasına yer verilmiştir (TÜSIAD, 2004: 73).

Her bir yardım türü için muhtaç durumdakilere ödemeler, "sosyal yardım eşik değeri" ve kişilerin "yaşam düzeyi" arasındaki fark kadar olacaktır. Dolayısıyla ödemelerde kişilerin yaşam düzeyi ile sosyal yardımların eşik değeri arasındaki fark, esas alınacaktır.

Sosyal yardım sisteminde reform çerçevesinde yoksul ve muhtaçlara yönelik ödemeler şu başlıklar altında yapılacaktır:

a) yoksul ailelere çocuk yardımı;

b) 65 yaşın üzerindeki muhtaç vatandaşlara yaşlılık yardımı;

c) özürli vatandaşlara özürli yardımı;

d) başlangıçta henüz işgücü piyasasına dahil olamamış gençleri hedefleyecek olan iş edindirme yardım ve

e) genel sağlık sigortası kapsamında prim ödeme gücü olmayan kişilere de sağlık yardımı yapılması düşünülmektedir.

a) Çocuk Yardımı : Mevcut sosyal güvenlik sisteminin önemli açıklarından biri, çocuklarının eğitim ve sağlık yönünde gereklerini yoksulluk nedeniyle yerine getiremeyen ailelere ulaşmıyor olmasıdır.

Çocuk yardımı sadece bir ödenek olmaktan çok, eğitim çağındaki çocukların zorunlu eğitimlerine devam etmelerini ya da meslek edinmelerini sağlayacak eğitimlere katılmalarını teşvik etmektedir. Yardım en çok iki çocuk için ödenmektedir ve ikinci çocuğa ödenecek tutar, birincinininkin yansıdır.

Yardımanın en çok iki çocuğu kapsamaması ve bir yıl ile sınırlanması, nüfus politikası ile ve kötü niyetli kullanımların engellenmesi ile örtüşmektedir. Ancak yardımların yapılmasında; çocuk sahibi olunmasında ve sayısının belirlenmesinde özellikle bölge koşullarının ve eğitimin önemli faktörler olduğu da unutulmamalıdır.

Çocuk yardımı, yoksulluğun kuşaklararası transferinin engellenmesinin yoludur. Çünkü temel eğitimlerini bile tamamlayamayan çocuklar, yarının yoksulları olarak karşımıza çıkacaktır.

Ödemelerde kişilerin yaşam düzeyi ile sosyal yardımların eşik değeri arasındaki fark, esas alınacaktır.

Yoksulluk nesilden nesile aktarılan bir olgudur ve yoksulluğun çocuklar üzerinde yarattığı olumsuz etkileri sonradan telafi etmek hiçbir şekilde mümkün değildir. Ayrıca yoksul bireyler, diğer bireylerden farklı olarak bazı değerleri taşıdığından yoksulluk, kendine özgü hayat şeklini, kültürünü de yaratacaktır. Yoksulluk kültürü, toplum değerlerini umursamama, kısa vadeli plan yapma, sorumsuzluk, hayattan vazgeçmişlik şeklinde tutumları içerir ve bu tutumlar ve değerler nesilden nesile aktarılır. Bu nedenle yoksulluktan daha da önemlisi, "yoksulluk kültürü"nü ortadan kaldırmaktadır (Giddens, 2000: 288-292). Yoksulluk kültürünün yerleşmesi ile yoksullar, bu koşullara da uyum sağlar, sürekli bir biçimde karşılıksız yardım, onlara yeni bir yaşam tarzı kazandırır ve muhtaç psikolojisini benimsemelerine neden olur. Bu tehlikeli durum, çocukların da aynı yaşam tarzını kabul etmelerine yol açar.

Öte yandan kriz sonrası uygulanmakta olan yapısal reform programını desteklemek amacıyla, Türkiye'de sosyal yardım sisteminin güçlendirilmesi ve programın olumsuz sosyal etkilerinin azaltılması çerçevesinde, IMF ve Dünya Bankası'ndan sağlanan ek finansman kapsamında (500 milyon \$'lık) Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) devreye girmiştir.⁶ SRAP'ın uyum dilimlerinden biri olan "şartlı nakit transferi" kalemi, yoksulluk nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalan veya okul öncesi yaşındaki çocuklarını düzenli sağlık kontrollerine götüremeyen aileleri, ekonomik yönden desteklemek ve Türkiye'de düzenli bir nakit yardım sistemi kurmak açısından, bir ilki gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. En yoksul yüzde 6'lık kesime yapılan bu transferler, ayrıca eğitim ve sağlık konuları ile ilgili olumlu bir davranış değişikliği gerçekleştirmeyi hedeflemekte, yapılan denetimler sonucu olumlu davranış değişikliği gerçekleştirmeyenlere yapılan yardımlar, durdurulmaktadır.

Doğal olarak bu yardımlar ve diğer sosyal yardımları, sosyal güvenlik sistemi içinde yer alacak aktif bir sosyal yardım programı ile desteklemek, daha kalıcı çözümler üretmek için önem arz etmektedir.

b) Yaşlılık Yardımı : Yaşlılık yardımından yararlanacakların 65 yaşını doldurmuş, çalışmayan, nafaka bağlanmamış ve kendisine bakmakla yükümlü kimsesi olmayan, muhtaç yaşlılar olması gerekmektedir. Bu yardım, çok açık bir şekilde toplumun vicdani değerleri ile bağlantılıdır. Yaşam boyu emekliliğe hak sahibi olamamış ve ortalama yaşam süresine göre

pek de fazla ömrü kalmayanların, yaşamlarının son zamanlarını bu tür yardımlarla idame ettirebilmeleri, günümüzde benimsenen sosyal değer ve ilkelere göre de kabul edilebilir gözükmemektedir.

c) Özürlü Yardımı : Ülkemizdeki özürlüler, geçmişten günümüze işgücüne katılımda sorunlar yaşamakta ve bu sorunlar nedeniyle hem sosyal yaşamlarında topluma entegre olmakta zorluk çekmekte hem de yoksulluk riski ortaya çıkmaktadır. Özürlülerin işgücüne katılma oranı, mevcut sosyal yaşam alanlarının ve işyerlerinin özürlülere uygun olmaması ve özürlü işgücüne olan talebin oldukça sınırlı olmasından dolayı, düşüktür. DİE tarafından 2002 yılında yapılan Türkiye Özürlüler Araştırması sonuçlarına göre, ülkemizde özel eğitim hizmetine erişebilen özürlü sayısı sınırlı olduğu gibi, yüzde 21'i okuma-yazma bilmemektedir ve özürlüler arasında işsizlik oranı yüzde 11,7 gibi yüksek bir rakamdır.

d) İş Edindirme Yardımı : Sosyal yardımlarda etkinliğin sağlanmasında, yardımdan yararlanan vatandaşların bu yardımları ömür boyu kullanmamaları, önemli bir rol oynar. Bir başka deyişle yapılacak yardımların, kişileri "yardımlarla yaşamaya" alıştırmayacak nitelikte olmaması gerekir. Taslakta bir yıl ile sınırlandırılmış olan iş edindirme yardımı, bu konuda önem taşır.

İş edindirme yardımı veya iş görme gücüne sahip kişilere yapılacak sosyal yardımlarda, kişilerin meslek edindirme programlarına katılımı zorunlu tutulacağından, iş gücü niteliğinin artırılmasına da bu yolla katkıda bulunulacaktır. Aktif sosyal politika araçlarının kullanımıyla, yardım alanların kendi geçimlerini sağlamalarını başarmaları için eğitimlere ve çalışma fırsatlarına gereksinim vardır. Birey, sağlanan hizmetler aracılığıyla topluma kazandırılacak ve en kısa zamanda "muhtaç olma" durumundan çıkarılacaktır.

Yeni sistemle beraber, gerek ekonomik ve sosyal hayatta önemli düzenlemelerle gerekse sistemin işleyişi ile bireylerin, mümkün olan en kısa sürede muhtaç olma durumundan kurtarılması hedeflenmektedir. Taslakta belirlenen bu amaca ulaşmada alınacak önlemlerin, hangi kuruluş tarafından ve nasıl alınacağı konusu belirsiz kalmaktadır.

Bugüne kadar ülkemizde sosyal yardım ve hizmetler genellikle karşılıksız yardım olarak algılandığından, bu yardımdan yararlanan kişilerin toplumsal yardıma ihtiyaç duymadan yaşayabilmelerine yönelik tedbirler geri planda kalmıştır. Bu alanda hizmet üreten kuruluşların genellikle sivil toplum örgütleri olduğu, ka-

Sosyal yardımların dağıtımında fayda sağlayacak olan muhtaç durumdaki vatandaş kitlesinin seçimi, geliştirmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde pek kolay görünmemektedir.

munun bu alana hizmet sunumunda kaynak sorunu nedeniyle yetersiz kaldığı izlenmektedir.

e) Sağlık Yardımı : Son olarak sağlık yardımı, yeşil kart uygulamasını sonlandıracak bir yardım türüdür. Herhangi bir sosyal güvenlik sistemine dahil olmayan vatandaşların sağlık sigortası primlerinin Devletçe üstlenilmesiyle gerçekleşecektir. Ancak bu yardım türü, Genel Sağlık Sigortasının uygulamaya geçmesini beklemek zorundadır. Genel Sağlık Sigortası da eğer hayata geçecekse, mutlaka "Sağlıkta Dönüşüm Programı"nın tamamlanmasından sonra uygulanması daha faydalı olacaktır.

Reform ile gelecek yeni sistem, sosyal yardımların dağıtımının ve kamu kaynaklarına ulaşımın objektif kriterlere bağlı olarak, adil ve ulaşılabilir olmasını hedeflemektedir.

Sosyal yardımların dağıtımında fayda sağlayacak olan muhtaç durumdaki vatandaş kitlesinin seçimi, gelişmekte olan veya az-gelişmiş ülkelerde pek kolay görünmemektedir. Çünkü gelişmiş ülkelerde hanelerin gelir ve harcamaları kayıt altındadır ve hane ile ilgili tüketim kalıpları ve demografik bilgiler mevcuttur. Bu bilgilerin kullanımı ile tüm haneler ekonomik refah düzeyine göre sıralanabilir ve farklı yardım programlarının hedef kitlesine kolaylıkla ulaşılabilir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise hanelerin gelir ve tüketimleri kayıtlı olmadığı gibi, kayıtlı demografik bilgiler de çok güvenilir değildir. O nedenle ülkemizde sosyal yardımların dağıtımında fayda sağlayacak olan muhtaç durumdakileri belirleme işlemi, genellikle kişi veya komisyonlar tarafından yapılan değerlendirmelere dayalı olarak gerçekleştirilmektedir ve biliyoruz ki, ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde sosyal yardım ve hizmetlerin "hakkaniyet" ile yerlerine ulaştırılmasında, önemli sorunlar yaşanmaktadır.

Bu komisyonlar, tamamen kamu temsilcilerinden oluşmaktadır. Böyle bir tercih, siyasi tercih gibi gözükmemekte, ayrıca sosyal yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasında bugüne kadar sivil toplum örgütlerinin gösterdiği titizlik ve başarının dışlanması da beraberinde getirmektedir (TISK, 2005). Bu arada yıllardır değişik adlar altında muhtaçlara yardım yapan ve birebir muhatap olan yerel yönetimlere, sosyal yardımların hak sahiplerine ulaştırılmasında ve muhtaçlığın araştırılmasında görev ve yetki verilmesi gerekmektedir (TZOB, 2005).

Fayda sahiplerini belirlemede görevli komisyonların değerlendirmelerini mutlaka "hakkaniyet"e uygun olarak yapmaları gerekecektir. Çünkü mali sürdürülebilirliğini

genellikle vergi mükellefleri ve bağışlarla garanti eden sosyal yardım kuruluşları için, hakkaniyet önemli bir değerlendirme kriteridir. Toplumun sosyal yardım kuruluşlarına olan güveni, bu kuruluşların kaynak tedarikini kolaylaştırır. Aksi durumda bu kuruluşların uzun dönemli sürdürülebilirliği tehlikeye girecektir (TISK, 2005).

Yeni sistem, komisyonların görevlerini en iyi şekilde gerçekleştirmesini ve sosyal yardımların doğru insanlarla buluşmasını sağlamak üzere "Ulusal Ortak Veri Tabanı"nın oluşturulmasını öngörmektedir. Çünkü sosyal yardımların sağlıklı dağıtımı için öncelikle sağlıklı verilere ihtiyaç vardır. Veri tabanının oluşturulmasının; yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılması, ihtiyaççı olanların durumlarında ortaya çıkacak değişikliğin takip edilmesi, mükerrer yardım alınmasının ve sistemin kötü niyetli olarak kullanılmasının engellenmesi gibi birçok önemli yararı bulunmaktadır. Ancak Taslak, yardımların doğru yere ulaştırılmasında büyük önem taşıyan veri tabanının oluşturulmasına yönelik belirli bir düzenleme içermemekte, ayrıntıları Yönetmelik'e bırakmaktadır. Sistemin başarılı olabilmesi için Taslak kanunlaşırken, sistemin ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve konuyla ilgili alt yapının oluşturulması gerekecektir.

Sosyal yardımlardan yararlanma, öngörülen şartları taşıyan her muhtaç vatandaş için bir haktır. Bugün nüfusun yüzde 28'i yoksul kesim olarak tanımlanmaktadır. Yardımlar ise genel bütçeden, Devletin mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde finanse edilmektedir. Yoksul kesimin boyutu bu hadlere ulaşmış ve Devletin mali kaynaklarının yeterliliği çeşitli nedenlerle kısıtlanmış iken, sosyal yardımların amacına ulaşabilmesi, finansmanı kamu bütçesine bağlı olduğu sürece zorlaşacaktır. Bu çerçevede ya ödemeler ya da yararlendirilenlerin sayısı düşük tutulmak zorunda kalacaktır.

Çünkü her yıl bir bütçe açığı rakamı ile bağlanan bütçelere sahibiz. Borçlanma, neredeyse vergi gibi olağan bir kamu geliri olarak kabul görüp borç faizleri de örneğin 2001 yılında bütçe giderlerinin yüzde 51'i (2006 için bu oran yüzde 29 olarak programlanmıştır), bütçe gelirlerinin yüzde 79'unu kapsamıştır. Muh-temelen Devletin mali kaynaklarının yeterliliğinin artırılması adına, zaten çok uzun yıllardır bütçe giderlerinin sadece yüzde 6'lık kısmını oluşturan kamu yatırımlarından daha fazla fedakarlık yapılamayacaktır. İçinde aşağıya doğru esnek olmayan kamu personel maaş ödemelerini barındıran ve yaklaşık olarak bütçe giderlerinin yüzde 30'luk kısmını

Yeni sistem, komisyonların görevlerini en iyi şekilde gerçekleştirmesini ve sosyal yardımların doğru insanlarla buluşmasını sağlamak üzere "Ulusal Ortak Veri Tabanı"nın oluşturulmasını öngörmektedir.

oluşturan cari harcamalarda ise daha ne kadar indirmeye gidilebileceği, yeni bir yoksul kesim mi yaratılmak isteniyor? bağlamında, merak konusudur. Sonuç olarak uzun yıllar bütçeden faiz ödemelerine ayrılan tutarın büyüklüğü karşısında diğer kamu harcamaları baskılanmış, Devletin genelde sosyal refahı özelde ise gelir dağılımını düzeltici ve yoksulluğu azaltıcı politikalar uygulama alanını daraltmıştır.

Anlaşıldığı üzere bütçe dışında da mutlaka kaynak yaratılması gerekecektir. Sosyal yardımların halihazırda en önemli kaynaklarından biri olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 3 milyon YTL civarında bir kaynağı içerirken, bu fonun yeni kurulacak sisteme dahil edilmesi ise isabetli bir karar olacaktır. Aksi uygulama halinde kamu kaynaklarına başvurulacağından, bu durum tüm vatandaşlar için yeni vergiler anlamına gelecektir (TISK, 2005).

Yoksulluğun bölge koşulları da gözönüne alınarak iyi tanımlanması ve bunu oluşturan nedenler ile mücadele edilmesi önemlidir (Türkış, 2005: 38). Tasarı bu gerçeği yerel ölçülere göre yaşam düzeyinin belirlenmesini sağlayarak gözönüne almış görünse de, bölgesel bazda yoksulluğu tanımlayabilmek için daha ileri düzeyde tetkiklere gidilmesi, çözüm yolları üretilmesi bakımından gerekli olacaktır.

Son olarak, mevcut sistemde kimlerin hangi oranda ve ne süreyle yardımlardan yararlandırılacağına dair bir standarda da rastlanmamaktadır. Yeni getirilecek sistem ile sosyal yardımdan yararlanabilmek için bu konuda somut kriterlerin getirilmesi, yardımın rakamı ve süresinin belirli olması gerekmektedir.

3.4. sosyal yardımlarda ve sosyal güvenlik reformu'nda son gelişmeler

Sosyal Yardım Sistemine ilişkin Taslağı da kapsayan ve 2003 yılında Acil Eylem Planı ile hazırlıklarına başlanan Sosyal Güvenlik Reformu'nun bileşenlerine ilişkin yasa tasarılarının, 2004 yılı sonuna kadar TBMM'ye sunulması ve 2005 yılı içinde IMF ile yapılan birinci gözden geçirmenin onaylanması ve 800 milyon \$'lık dilimin serbest bırakılması için de, 2005 yılı Haziran sonuna kadar yasalaşması hedeflenmekteydi.

Tasarılar, öngörüldüğü şekilde 17 Aralık 2004'de Aralık sonuna kadar TBMM'ye sunulmuştur. Ancak 58. Hükümet 2005 Haziran'nın sonuna kadar reform Komisyon'dan geçmediği için, "yetiştiremedi" ve o esnada TBMM tatile girdi. TBMM tatilde iken Komisyon'un çalışma imkanı olmadığından, Sosyal Güvenlik Reformu

Yasası yeni döneme kalmış oldu. Bu kez de yeni yasama döneminde, pek çok kamu veya özel kuruluş ve topluluğun yasa tasarılarına ilişkin görüş ve önerileri çerçevesinde tasarılar yeniden şekillendi. Sonuç olarak reformun tüm bileşenlerinin ve bu arada sosyal yardım sistemine ilişkin reformun hataya geçme tarihi, 2007 yılı olarak belirlendi.

4. sonuç

Sosyal güvenliğin yeniden dağıtım fonksiyonu, daha kötü durumda olanlara yönelik bir transfer sağlar. Üretim faktörlerinin sahipliğindeki eşitsizlik sonrasında gelir dağılımı da eşitsiz olur ve yoksulluk bir sorun olarak kendini hissettirir. Sosyal güvenlik, bu nedenle kısmen veya tamamen gelir kaybına uğrayan insanlara, insan onuruna yaraşır bir hayat sürmelerini sağlamalıdır. Bu çerçevede Devlete, muhtaç durumdaki kişilere yardımcı olma görevi tanınmıştır. Devlet, genelde sosyal güvenlik özelde sosyal yardım sistemi sayesinde, gelir dağılımını düzeltme ve yoksulluğu azaltma konusunda faaliyette bulunur.

Çağdaş Devletin, yoksul sınıfları koruyucu yöndeki sosyal sorumluluğunun bir gereği olarak uygulanmakta olan sosyal yardımlar, genellikle "yoksulluk programları" olarak adlandırılmaktadır. 1982 Anayasası, sosyal Devlet anlayışı gereği bu yardım programlarını uygulamakla yükümlü olan Devlete, sağlık, işsizlik, cehalet gibi sosyal risklerle karşı karşıya kalmış kesimlere; korunmaya muhtaç kişilere, özürliülere, yaşlılara yönelik hizmetler için önemli görevler yüklemiştir. Devlet; zor durumda olan, kendi kendine yetemeyen ve başkasından yardım almak zorunda kalan kişileri, sosyal yardım ve hizmetlerle desteklemek yükümlülüğündedir.

Yoksul nüfusun artması, hem genel anlamda ekonomik politikaların uygulanmasını hem de sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimini ve işleyişini güçleştiren en önemli unsurlardan biridir. O nedenle yoksul insanlara; politik, ekonomik ve sosyal yaşamın bütün yönlerine kendi istekleri ile katılmaları sağlanarak, güç kazandırılmalıdır. Yoksulluğun yok edilmesi stratejisinde; kendilerine bakamayacak durumda olanlara sosyal koruma sağlanması, herkesin temel gereksinimlerini karşılamaya yönelik ülke içi politikaların yapılandırılmasını sağlayacak politikalar özendirilmelidir. Ayrıca eşitsizliklerin azaltılması, fırsatların artırılması, istihdam ve gelir kaynaklarına erişimin bölge koşulları dikkate alınarak geliştirilmesine yönelik alınacak önlemler de teşvik edilmelidir.

Tüm bu saydığımız yoksullukla mücadele

Sosyal güvenlik reformunu toptan değerlendirdiği mizde; kolaylıkla sosyal güvenlik ihtiyacının piyasa konusu hale getirilerek özelleştirilmeye çalışıldığını görebiliriz.

yollarına baktığımızda, sosyal güvenlik sistemlerinin yoksullukla mücadelede tek bir araç olmadığını, ancak sosyal yardım sisteminin de önemli katkısı ile yoksulluğun olumsuz sonuçlarını gidermede, bu sonuçları etkisiz hale getirip, sosyal koruma sağlamada bir araç olarak kullanılabileceğini söyleyebiliriz. Çünkü önemli bir gerçek karşımızda ki; sosyal güvenlik sisteminden yararlanan nüfusa bile oldukça yetersiz tahsis edilen kaynaklar, bütçeye ilişkin sınırlamalar nedeniyle artırılmadan, sayıları da giderek artan daha yoksul kesimlere bölüştürülmeye çalışılmaktadır. Bu durum bize, "çarpık bir yoksullukla mücadele stratejisi"ni çağrıştırmaktadır.

Korunmaya muhtaç çocuk, genç, yaşlı, özürü ve diğer kişiler ile gazi ve şehit yakınlarına karşılıksız olarak gerçekleştirilen sosyal yardımlardan yararlanma, her muhtaç vatandaş için bir haktır. Ancak yoksul kesimin boyutu yaşanan krizler ve yükselen küreselleşme ile artıp her bir yoksul vatandaş bu temel hakkını savunurken, sistemin finansmanı devletin mali yeterliliği ölçüsünde gerçekleştirilir. Devletin sosyal korumaya ayırdığı bütçe, milli gelirden de aldığı düşük pay ile beraber tüm muhtaçların muhtaçlığını ortadan kaldıracak düzeyde olmalıdır. Oysa bütçeden faiz giderlerinin payı artarken, eğitim, sağlık ve sosyal refaha yönelik harcamalar baskılanır. Bu durum Devletin genelde sosyal refahı özelde ise gelir dağılımını düzeltici ve yoksulluğu azaltıcı politikalar uygulama alanını daraltır.

Herşeye rağmen Devlet, yoksulluğu önleyici sosyal politikaları uygulamada çeşitli yöntemlerden yararlanmakta ve bunlardan biri de, içinde sosyal yardım sistemini barındıran sosyal güvenlik sistemine ilişkin kurumsal düzenlemeler olmaktadır.

Aslında sosyal güvenlik reformunu toptan değerlendirdiğimizde; kolaylıkla sosyal güvenlik ihtiyacının piyasa konusu hale getirilerek özelleştirilmeye çalışıldığını görebiliriz. Özellikle emeklilik yaşının yükseltilerek aylık bağlama oranlarının düşürülmesinin gündeme gelmesi

ile daha çok prim ödeyenin daha fazla aylık almasını sağlayan, hakların azaltıldığı ve yükümlülüklerin görece olarak artırıldığı yeni bir emeklilik sistemi öngörülmektedir. Hakların daraltılarak yükümlülüklerin artırılmasını öneren kamu emeklilik sistemine geçilmesinin temelinde yatan diğer durum ise, bireysel emeklilik sisteminin yasal ve kurumsal temellerini atmaktır. Nesillerarası dayanışma prensibine dayanan sistemde, yaşlılığında daha fazla gelir elde etmeyi hedefleyip, aradığını kamu emeklilik sisteminde değil, bireysel emeklilik sisteminde bulacakların sayısı az olmayacaktır. Öte yandan sağlık sistemine ilişkin olarak, uygulanması hedeflenen Genel Sağlık Sigortası ile sağlık kişiselleştirilmekte ve dışsalılığı dolayısıyla bir yarı kamusal mal olan sağlık, özel mal sınıfına sokulmaktadır. Halihazırda Türkiye nüfusunun yüzde 15'lik kısmı (yaklaşık 12 milyon kişi) hiç bir şekilde sosyal güvenlik hakkına sahip değilken, mevcut sağlık tesislerinin yetersizliği ve kapasitelerinin üstünde iş yükü ile çalışmaları gündemde iken, ilave olarak 12 milyon kişinin de bu tesislerden faydalanması sonucunda sunulan sağlık hizmeti giderek yetersizleşecek ve aksayacaktır.

Dolayısıyla yapılanlar, sosyal güvenlik sistemini piyasaya devretmekte ve Devlete de yalnızca sosyal yardım mekanizmasının görev alanında kaldığı, bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmaktadır. Hatta bir anlamda sosyal güvenlik sistemi, sosyal yardım sistemine dönüşmektedir.

Sonuç olarak ortada duran oldukça eşitsiz gelir dağılımı tablosunun yanısıra boyutları giderek artan yoksulluk, ülkemizin sosyal huzura kavuşmasının önündeki en önemli engeldir. Geleceğimizi yönetebilmek adına bu toplumsal sorunların aşılması gerekecektir. Ancak IMF'nin gerçekleşmesini arzuladığı ve gözden geçirmeleri onaylaması için açıkça şart koştuğu sosyal güvenlik alanındaki reform çabalarının, geleceğimizi yönetebilmedeki işlerliğini de sorgulamamız gerekecektir.

kaynakça:

- ÇELİK, Abdülhalim ; **Küreselleşme Süresince Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 2002.
- DANSUK, Ercan ; **Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi ve Sosyo-Ekonomik Yapılarla İlişkisi**, DPT, Uzmanlık Tezleri, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Gen. Müd., Ankara, 1997.
- Dünya Bankası ; **Dünya Kalkınma Göstergeleri**, 2005.
- GIDDENS, A. ; **Sosyoloji**, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2000.
- GÖVEN, S. ; **Sosyal Politikanın Temelleri**, Özge Kitabevi, Bursa, 1995.
- SEYYAR, Ali ; **Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele**,

- Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Yay., İstanbul, 2003.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı; **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi**, Taslak Metin, Nisan 2005.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı; **Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarı Taslağı**, 13.09.2005.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü ; **2002 Hanehalkı Bütçe Anketi**.
- T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü ; **2002 Türkiye Özürlüler Araştırması**.

T.C. Başbakanlık, Devlet İstatistik Enstitüsü ; 2003 Hanehalkı Bütçe Anketi.

T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ; 8. 5YKP, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.

T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ; 2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program, Ankara, 2004.

T.C. 58. Hükümet ; Acil Eylem Planı, 2003.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) ; Sosyal Güvenlik Raporu, Ankara, 2005.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ; Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun "Sosyal Güvenlik Reformu"na ilişkin Tasarı ve Tasarılar Hakkındaki Temel Görüşleri, 2005.

Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TOSİAD) ; Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, Yayın No: TOSİAD-T/2004-11/382, İstanbul, Kasım 2004.

Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) ; Sosyal Güvenlik Reformu Kapsamındaki Bazı Yasa Tasarıları Hakkında Görüşlerimiz, 2005.

YAZGAN, Turan ; İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992.

dipnotlar:

¹ Türkiye'de gelir dağılımı araştırmalarını da yapan DIE (TÜİK), sonuçları kamuoyuna sadece yüzde 20'lik dilimlerle açıklayarak, dağılımdaki çarpıklığı daha fazla ortaya çıkaran yüzde 5'lik ve 10'luk dilimleri açıklamaktan kaçınıyor izlenimi vermektedir.

² Gelir dağılımı Türkiye'den daha bozuk ülkeler arasında, Lesoto, Bostvana, Sierre Leone, Guetamala, Paraguay, Kolombiya, Zimbabve, Panama, Honduras, El Salvador, Nijerya, Peru, Malezya, Bolivya, Filipinler, İran, Kenya, Senegal, Singapur, Kosta Rika, Madagaskar, Meksika, Arjantin, Şili, Brezilya, Çin gibi ülkeler bulunuyor. Türkiye, dünyanın en büyük ekonomilerinin üyesi olduğu OECD içerisinde de Meksika ve ABD'den sonra gelir dağılımı en bozuk üçüncü ülkedir. Meksika, 54.6 olan Gini katsayısıyla dünyada da gelir dağılımı en bozuk 16. ülke konumunda bulunuyor. Meksika'da en yoksul yüzde 10'luk kesim gelirlerden sadece yüzde 1 pay alırken, en zengin yüzde 10'un payı ise yüzde 43.1'e kadar çıkıyor. İki kesim arasında 43 katlık fark bulunuyor. ABD, 40.8 olan Gini katsayısıyla gelir dağılımı Türkiye'den daha bozuk ülkeler arasında yer alıyor. ABD'de nüfusun en yoksul yüzde 10'u gelirlerden yüzde 1.9, en zengin yüzde 10'u ise yüzde 29.9 oranında pay alıyor (Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Göstergeleri 2005).

³ Sosyal hizmetler, gelişmiş ülkelerde temelde sosyal hizmet mesleğinin kendine özgü ilkeleri, değerleri, çalışma yöntemleri ve kuralları doğrultusunda, gereksinim içindeki bireyleri, aileleri ve toplulukları işlevsel hale getirmeyi ve toplumsal değişme ve gelişmeyi

hızlandıracak çalışmaları başlatıp yürütmeyi hedefler. Bu nedenle, çalışma alanı çok geniş, hedef kitlesi ise sadece yoksullarla sınırlı olamayacak kadar çeşitlidir (Aileler, çocuklar, gençler, yaşlılar, özürölüler, güç koşullardaki kadınlar, sığınmacı ve göçmenler, tıbbi ve psikiyatrik yönden yardıma muhtaç hastalar, alkolikler, uyuşturucu madde kullananlar, suçlular, afetlerden zarar görenler, yoksullar ve benzeri diğer birey ve gruplar).

⁴ Gelişmiş ülkelerde kişi başına sosyal güvenlik harcamaları son yıllarda 2500-6000 \$ arasında değişirken, bu rakam ülkemizde 250\$ civarındadır.

⁵ Mevcut sistemde sosyal yardım ve hizmetler (primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar) birden fazla kurumun (SHÇEK, SYDV, Vakıflar Genel Müdürlüğü, T.C. Emekli Sandığı, SSK, Yerel Yönetimler ve sivil toplum örgütleri) sorumluluğundadır.

⁶ Süresi 2001-2006 aralığını kapsayan Sosyal Risk Azaltma Projesi, hem en yoksul kesimi hedef alan bir güvenlik ağı oluşturmayı hem de yoksulluktan kurtulabilmesi için bir trampelen görevi üstlenecek sosyal yardım sistemini kurmayı, kendine hedef edinmiştir. Türkiye'deki yoksulluğun azaltılması ve yoksulluğun gözlemlenmesi, denetlenmesi için kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi, ekonomik krizden etkilenen gruplar için yeni sosyal destek programları oluşturulması ve yeni sosyal yardım girişimleri yardımıyla "incinmiş olan gruplar" için sosyal güvenliğin güçlendirilmesi de, projenin arka planını oluşturmaktadır.

Cahit Talas'ın anısına...



Umur Talu*

Sosyal politika ölmüş diyeler!

Prof. Cahit Talas ölmüş. 89 yaşında. Allah rahmet eylesin. Talas, uyduruk demokrasimiz ile kaydırık kapitalizminin "asgarî vicdan" ı olmaya, vicdanı kurumsaltırmaya çalışan bir "Çalışma" cı idi. Memleket hakikaten "kapalist demokrasi" ise, anayasada "sosyal devlet" yazıyorsa, ciddi bir şey olduğuna inanırdı. Nice siyasetçi, darbeci, işadami, gazeteci, hatta zamane demokrasi umursamasa da, demokratik kapitalizmin, "işçi sınıfı mücadeleleri" yle "vicdan" edinebildiğini; Ona "sosyal politika, sosyal devlet" filan dendiğini anlatmaya çabalarlı. "Sendika, emeklilik, sigorta, toplu sözleşme, iş hukuku" gibi, kiminin tiksindiği, ağzına almadığı, alana biber sürdüğü, demode saydığı, komünizme yamayıp daha kolay küfür edilmesini umduğu, onlara tutunan insanları aşağıladığı ve aşağılara yuvarladığı kavramlar, değerler, kazanımlar!

"Cahit Hoca" Mülkiye'de "Sosyal Siyaset" kürsüsü kurmuştu. 12 Eylül'ün "demokrasiye geçiren" kuşkusuz "En büyük Atatürkçü" generalleri, şimdi demokrasicilik oynayan iş dünyasının o günkü babalarına armağan olsun diye "sosyal politika" yı ezmişti ya; "Emir profesörü" YÖK de, hiç utanmayan koca koca profesörler eliyle, üniversiteden "düşünce" atıyor ve tadilat yapıyordu. "Cahit Bey" in kürsüsünün adı yurt çapında infaz edildi; "sosyal" ile "politika" yasaktı ve ilelebet milletin aklından, kalbinden sökülüyordu.

Bu nevi kürsüler "Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri" oldu. İlişkili duruma kavuştu! Bir darbeye doğan "sosyal politika" fikrini, bir başka darbeye, aynı "Atatürkçülük" iddiasındaki askerler yok ediyordu.

Bizden de onları sanki hep aynı görüştelermiş gibi değerlendirmemiz isteniyordu. Bir diğer "sosyal politikacı" Prof. Alpaslan Işıklı'ya göre, "Cahit Hoca" o dersi çoktan almıştı.

12 Mart yandan darbesinde gözaltında 18 gün "çok hoyratça muamele" ye maruz kalmıştı.

"Kendisi gibi yurtsever, Atatürkçü bir insana böyle şeylerin nasıl yapılabildiği" ne şaşırmıştı. Şunu da sormuş muydu, bilmiyoruz: "Yurtsever, Atatürkçü olduğunu söyleyen insanlar böyle şeyleri nasıl yapabiliirdi!" İşte o 12 Mart'tan şu 12 Eylül'e gelindiğinde, Cahit Talas kazınan kürsüsünün, arkadaşlarının, öğrencilerinin peşinden emekli oldu.

Talas, 1961' de "Çalışma Bakanı" sıfatıyla, "Avrupa Sosyal Şartı" nı imzalamıştı.

Sosyal haklar, insan haysiyetine uygun çalışma ve ücret vesaire.

"Demokratik, laik, sosyal hukuk devleti" nin sağlı sollu politikacıları, askeri iktidarları, işadamları ve ağaları bu "imza" yı önce 28 yıl uyuttular; hukuka geçirmediler. Daha doğrusu, hakka, hukuka geçirip durdular! Sosyal Şart' ı ilk imzalayan 16 Avrupa ülkesinden Türkiye, ancak 28 yıl sonra bunu "sözde" uygularken, kuşa döndürdü. Her yanını çekincelerle bezedi. "Sosyal politika" ile "sınıf mücadelesi fikri" zaten "Kenan Paşa ve heyeti" nce oyulmuş, sözde haklar da öksüz bir kuş gibi, hem de zincirlenip kafese konmuştu.

Bir sır vereyim mi: "Kenan Paşa" nın "Şart" a zulmü ne ise, sonraki ve bugünkü sivil arkadaşların tavrı da daha şefkatli olmadı. Darbeninki eşsiz olsa da, sanki, her iktidarın ilk şartı, altta kalanın canını çıkarmaktır! "Cahit Hoca" böyle bir sermaye, demokrasi, darbe, sille, üniversite, şart şurt ve postallanmış sosyal politika tarihinde, "Ulan şu düzeniniz azıcık namuslu, birazcık insani, bir parmak vicdanlı olsun" diye düşünce, yaza, anlatı ve üzüle üzüle bugünlere geldi ve veda etti.

Böyle demek tuhaftır, keşke daha da çok olsaydı ömrü ama; bu ahval ve şerait altında, yine uzun yaşadı inadına!

Şimdi "sosyal politika" nice demokrasinin mөнüsünde dahi yok. Demokratlık var ama sosyalilik modaya uymuyor.

* Umur Talu'nun 17 Ekim 2006 tarihinde Sabah gazetesinde yayımlanan yazısıdır.

kitap tanıtımı

**Hem Kadın Hem İşçi Hem Yoksul:
Bir Kadın İşçinin Gençliği**
Adelheid Popp
Evrensel Basım Yayın 2002
Çev. Olcay Geridönmez

"Bir Kadın İşçinin Gençliği" yoksul bir ailenin çocuğu olarak dünyaya gelen Adelheid Popp'un yaşamını konu ediyor. Alkolik babasını küçük yaşta kaybeden Popp, 10 yaşında işçi bir çocuk olarak hem maddi olanaksızlıklar hem de annesinin 'gereksiz' görmesi sebebiyle eğitiminden mahrum bırakılır; böylece yoksul, işçi ve bir kız çocuğu olarak, hayatı boyunca alacağı kararlarda da büyük etkisi olacak, oldukça zorlu bir çocukluk dönemi başlar kendisi için...

"Çoğu insan, normal koşullarda büyümüşse, yaşamları ağır darbelere uğradığı dönemlerde, o güzel mutlu ve tasasız gençlik günlerini hüznü bir minnetkarlıkla anar ve muhtemelen de 'Her şey eskisi gibi olabilseydi!' diye iç geçirir!" diyerek başlıyor hayat hikâyesine, herhangi bir minnetkarlık duy(a)madan anlatırken. Daha yüksek ücret alabileceği bir iş bulabilmek adına kapı kapı dolaşırken, ya da geçirdiği hastalıklar için gerekli iyi besin, temiz hava, açık havada yürüyüşlerle dolu reçeteleri uygulayamazken, çocukluğunu yaşayamamanın kendisine verdiği üzüntüyü de sıkça dile getiriyor.

'Görünüşte dindarlığa' önem veren, eğitim almamış bir anneye sahip olan Popp'un tamamiyle kaderci ve mevcut durumunu kabullenen bir yapıya sahip oluşu, uzun bir süre dünyaya bakışında da etkili olur kuşkusuz. **Ve** fakat hem annesinin hem de içinde yaşadığı toplumun geleneksel değerleriyle bağdaş-mayan, daha açık bir ifadeyle mevcut dönemde 'bir kadından beklenmeyecek' faaliyetlerde bulunur zamanla. Öyle ki yerleşmiş anlayışa göre yoksul ve işçi bir kadının mevcut durumundan tek kurtuluşu 'iyi bir kısmet' bulup evlenmek iken, Popp, durumunu sorgusuzca kabullenmek yerine kendi çıkışını kendisi oluşturmayı tercih eder.

Ciddi anlamda ilk fikrinsel dönüşümlerinin yine bir başka işçiden sosyal demokrat parti gazetesini aldığı zaman başladığını söylemek mümkün. Okuduklarının ışığında kendi kaderini anlamayı ve değerlendirmeyi öğrendiğini ve toplum düzenindeki eşitsizlikleri kabullememeye böylece başladığını ifade ediyor.

Bu dönüşümü, öncelikle gazetenin yaygınlaştırılmasıyla başlayan ve daha sonra toplantılara katılmaya giden bir süreç takip eder. Dönemin değer yargılarına uygun olarak, başlangıçta tek kadın olarak toplantılarda yer alır. İlk konuşmasını gerçekleştirdiğinde ise bir 'kadın' olarak bu gibi söylemlerde bulunması alışılmamış bir durum olarak karşılanır. Bunların yanında sık sık annesi ve işverenle de karşı karşıya gelir. Özellikle kadın oluşu, durumu kendisi için iyice güçleştirir.

Tüm zorlukların yanında, iyi ve istediği bir evlilik yapar Popp. Bir kadın olarak toplumsal cinsiyet ve işbölümü nedeniyle maruz kaldığı çift taraflı sömürüyle başa çıkmada eşinin desteğine kitapta özellikle vurgu yapıyor ve kendisinin gelişimini ve toplumsal faaliyetlerini sürdürmesinde de önemli katkısı olduğunu ifade ediyor.

Genel olarak değerlendirildiğinde, kitabın dili hakkında; **çok basit** ve yalın bir üslubun kullanıldığı söylenebilir. **Bu durum** başlangıçta yadırgansa da, kitabın amacının bu hayat hikâyesini **olabildiğince geniş kitlelere ulaştırmak olduğu** ve Popp'un, kitabın girişindeki açıklamaları da dikkate alındığında sebebi anlaşılabilir. **Ancak** daha sağlam bir metinsel yapının kitabı zenginleştireceğini de özellikle belirtmek gerekir.

Popp'un hayatını okurken, geçirilen yıllara oranla **maalesef çalışma koşullarında büyük değişiklikler olmadığı** gözlemlenebiliyor. (Kitabın, farklı düşünsel yapıları sahip bireyler açısından da, yalnızca bir işçinin kendi kaleminden dönemin gerçek çalışma ilişkilerini göz önüne sermesi ve farklı arayışlara yönelmesine sebep veren itici güçleri ortaya koyması bakımından dahi aydınlatıcı olacağını söylemek mümkün.) Bugün, çocuk işçiliğine karşı oluşturulan tüm politikalara rağmen hala çok sayıda çocuk işçinin çok kötü koşullarda çalışmaya maruz bırakıldığı artık bir sır değil. Her şeyden önce en doğal hakları olan çocukluklarını yaşayamayan bireylerin ileride bu eksikliğin kendilerine ve topluma ne yönde aksedebileceği bu yazının sınırlarını aşmakla birlikte özenle üzerinde durulması gereken bir konu olduğu da yadsınamayacak bir gerçek.

Yine kitap çerçevesinde, yıllar öncesinde işçinin hayatına bakıldığında nerde daha çok ücret veren bir iş varsa (çalışma koşulları bu noktada ücretten sonra geliyor) oraya yön-

Elif Hacısalihoğlu*

* Marmara Üniversitesi
Yüksek lisans öğrencisi.

eldiğini, gerekirse aynı anda farklı işlerde çalışan bir işçi profili çiziliyor. Bu da bireylerin adeta çalışmak için yaşayan insanlar haline gelmesine neden oluyor. Oysa ki W.Churchill'in de 1904 yılında dile getirdiği üzere "Çalışan insanların etraflarına bakınmak için zamana ihtiyacı, evlerini gün ışığında görmek için zamana, çocuklarını görmek için zamana, düşünmek ve okumak, bahçeleriyle ilgilenmek için zamana, kısaca yaşamak için zamana ihtiyacı vardır"¹ ! Yaşamak için zaman bulamayan, günü geçirme, bugün ne yiyeceği kaygısıyla çalışan bireylerin o günlerde mevcut yoksunluğunu, kabullenilmesi gereken, değiştiremeyeceği, verili kaderi olarak algıladığı da sık sık kitapta vurgulanıyor. İçinde hapsediği yoksunluk (ve beraberinde getirdiği sömürü) zincirinden kurtulmak adına kadın işçiler de tek çıkış yolu 'iyi bir kısmet' te görüyor. Yoksulluk ve beraberinde yaşanan yoksunluğun sahip olunan kötü çalışma şartları, eğitimden yoksunlukla kısır döngü halini almaya devam ettiği günümüzde de kişinin mevcut halkaları kırması hala imkânsız denilebilecek

düzeyde. Görülüyor ki kişinin çalışıyor olması da maalesef bu mahrumiyetini engelleyemiyor ve günü geçirmesinin ötesine gidemiyor.

Bahsi geçen tüm bu olumsuz koşullar altında Popp'un 'başka bir dünya olabilir mi?' sorusuyla bakış açısı değişiyor ve 'değişebileceği' ve değişmesi gerektiği üzerine yaşamını sürdürüyor. Bu noktada tüm bireylerin kendisine sorması gereken soru bu belki de... Her şeyden önce verili olanın değişebilirliğini sorgulamak...

*"Beni bıraktın bu makinenin çarkları arasında. Ben de dişlilere ceketimi kaptırdım. Eteğimin ucundan bağandım bu düzene. Ceketini çıkarmadan olmaz. Ceket çıkarma talimatı da verilmedi daha. Çıkar üstündekileri, kurtul bu düzenden. Olmaz Selim: Çırılçıplak kalırım sonra. Tutunacak bir yer bulamam sonra."*²

Çıplak kalma pahasına sorgulamak... Çıkarıp tüm ceketleri dişlilere kaptırılan, kendi doğruları üzerine bir dünya inşa etmek, başka ihtimallerin de var olabileceğine inanarak...

dipnotlar:

¹ R. KANBUR vd., "Labour Supply and Targeting in Poverty Alleviation Programs", World Bank Economic Review, 8(2), 1994, s.193; aktaran F. ŞENSES, Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s.252.

² O. Atay, Tutunamayanlar, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s.307

TIRSAN

Birçoğu lider olmak için yarışır.

Birisi lider doğar.



Tirsan, bir liderin tüm özelliklerine sahip: Dayanıklı, ekonomik, esnek, güçlü, güvenilir...
Eğer kendinize sayısız özellikli bir iş ortağı arıyorsanız, Tirsan Treyler'den daha iyisi yok.

TIRSAN

TIRSAN TREYLER SANAYİ TİCARET ve NAKLİYAT A.Ş. T (0216) 564 02 00 (ISDN) info@tirsan.com www.tirsan.com
ADANA İKİKARDEŞ OTOMOTİV PAZ. VE TİC. LTD. ŞTİ. T 0322 429 48 01 **ANTALYA** BAŞARAN MOTORLU ARAÇLAR İTH. İHR. SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ. T 0242 221 08 9
GAZİANTEP DAF-TIRSAN OTOMOTİV A.Ş. T 0342 238 21 00 **İSTANBUL-Anadolu** DAF-TIRSAN OTOMOTİV A.Ş. T 0216 311 80 80 **İSTANBUL-Avrupa** DAF-TIRSAN OTOMOTİV A.Ş. T 0212 858 01 3
İZMİR EGE-TIR OTOMOTİV SAN. ve TİC. LTD. ŞTİ. T 0232 479 77 30 **KAYSERİ** TUĞRUL KARDEŞLER OTOMOTİV SAN. TİC. A.Ş. T 0352 332 00 32

Tirsan, ürün özelliklerini değiştirme hakkını saklı tutar.



Hem sizin özel avantajlarınız var,
hem de **"İktisatlılar Evi"**nin.

İktisat Fakültesi
Mezunları Cemiyeti
üyelerine özel İFMC
Kredi Kartı'nızla hem
CardFinans'ın sunduğu
tüm avantajlardan
yararlanacak, hem de
kredi kartınızı kullan-
dıkça, hiçbir ek ödeme
yapmaksızın "İktisatlılar
Evi"ne destek sağlaya-
caksınız. (Finansbank, İFMC
Kredi Kartları ile yapılan
harcamaların belirli bir oranını,
"İktisatlılar Evi" destek fonuna
bağış olarak aktarmaktadır.)

Her Karınca, İFMC
Kredi Kartı kullandıkça,
"İktisatlılar Evi" kısa
sürede hayat bulacak...

- "CardFinans avantaj işareti" gördüğünüz üye kuruluşlarda* çok özel indirim ve taksit avantajlarından yararlanırsınız.
- Kartınızı kullandıkça ParaPuan kazanırsınız.
- ParaPuan'larınızla istediğiniz havayolundan bedava uçak bileti ya da Varan'dan otobüs bileti alırsınız.

