

**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANA
BİLİM DALI**

**EMEKLİLİK SİSTEMİ VE SAĞLIK HİZMETLERİ
AÇISINDAN SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Ferhat SEÇGİNEL

**Danışman
Doç. Dr. Özlem IŞIĞIÇOK**

BURSA-2009

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

..... Anabilim/Anasanat Dalı,
..... Bilim Dalı'nda numaralı
.....'nın hazırladığı “.....
.....” konulu
..... (Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik Tezi/Çalışması) ile ilgili tez
savunma sınavı,/...../ 20.... günü - ... saatleri arasında yapılmış, sorulara alınan
cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının(başarılı/başarısız) olduğuna
.....(oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

...06.../..02...../ 2009.....

ÖZET

Yazar: Ferhat SEÇGİNEL
Üniversite: Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstrisi İlişkileri
Bilim Dalı: Çalışma Ekonomisi
Tezin Niteliği: Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı: xiii +134
Mezuniyet Tarihi:
Tez Danışmanı: Doç. Dr. Özlem IŞIĞIÇOK

EMEKLİLİK SİSTEMİ VE SAĞLIK HİZMETLERİ AÇISINDAN SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi yaklaşık 60 yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu geçen süre içinde dünyadaki ekonomik gelişmelerden çok sistemin işletilmesiyle ilgili hatalardan dolayı Türk Sosyal Güvenlik Sistemi tıkanma noktasına gelmiştir. Yapılmasının zorunlu olmasının toplumun tüm taraflarınca istisnasız kabul edildiği Türk Sosyal Güvenlik Reformu 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu reformla Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin mevcut finansman sorununa çözüm bulunmasının yanı sıra kapsamı ve hizmet kalitesi açısından geliştirildiği iddia edilmektedir. Sosyal taraflara bakıldığında, işçi ve sağlık tarafını temsil edenlerin reforma karşı olduğu, işveren tarafının reformu desteklediği görülmektedir. Akademisyenler ise belirttikleri eksikliklerin düzeltilmesi halinde reformun başarıya ulaşacağını ifade etmektedirler. Reformun gerekçelerinde finansman sorununun çokça vurgulanması, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarının istediği şekilde yeniden kurulduğu şüphelerini doğurmuştur. Emeklilik sisteminde 1999 yılından beri yapılan çalışmalar bu reformun altyapısını oluşturmuştur. Sağlık alanında ise genel sağlık sigortası primi ödeyen ve bunun yanında 18 yaşın altındaki herkesi kapsayan "Genel Sağlık Sigortası" sistemi kurulmuştur. Bu çalışmada Türk Sosyal Güvenlik Reformu'nun emeklilik sistemi emekliler, sağlık hizmetleri hizmet kullanıcıları dikkate alınarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler

Genel Sağlık Sigortası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Türk Sosyal Güvenlik Reformu, sağlık hizmetleri, emeklilik sistemi, sosyal güvenlik sistemlerinin sorunları, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin sorunları, reform

ABSTRACT

Yazar: Ferhat SEÇGİNEL
Üniversite: Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstrisi İlişkileri
Bilim Dalı: Çalışma Ekonomisi
Tezin Niteliği: Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı: xiii + 134
Mezuniyet Tarihi:
Tez Danışmanı: Doç. Dr. Özlem IŞIĞIÇOK

EVALUATION OF SOCIAL SECURITY REFORM FROM THE POINT OF VIEW OF RETIREMENT SYSTEM AND SANITARY SERVICES

Turkish Social Security System has a past of about 60 years. During this period more than the worldwide economic developments because of the mistakes connected with its management Turkish Social Security System arrived at the point of congestion. Turkish Social Security Reform, execution of which accepted as a must without exception by all sides of the community, came into force on 1st October 2008. It is claimed that by the said reform besides the finding of a solution to the existing financial problem its coverage and service quality have been improved. On the other hand, academicians declare that if the deficiencies pointed out by them are rectified the reform will meet with success. A great deal of emphasis in the grounds of reform on its financial problem has arised the suspicion that Turkish Social Security System has been re-established as wanted by international organizations like the IMF. The works done in retirement system since the year 1999 have formed the foundation of this reform. In the sanitary field, a “General Health Insurance” system has been established covering everyone paying general health insurance premium and those under the age of 18. In this study, the retirement system of Turkish Social Security Reform has been surveyed taking into consideration pensioners, sanitary services, users of service.

Key Words

General Health Insurance, Turkish Social Security System, Turkish Social Security Reform, sanitary services, retirement system, problems of social security systems, problems of Turkish Social Security System, reform

ÖNSÖZ

Bu çalışmada öncelikle sosyal güvenlik sisteminin önemi, gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri açıklanmıştır. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde reform ihtiyacını doğuran nedenler incelenmiştir. Yapılan çalışmada Türk Sosyal Güvenlik Reformu'nun sağlık hizmetleri ve emeklilik sisteminde yapılan değişikliklerin sonuçlarının sağlık hizmeti kullanıcıları ve emekliler açısından etkilerinin incelenmesi amaçlanmıştır.

Tezin biçimsel ve teknik yapısının bilimsel ölçütlere uygunluğunun sağlanması konusundaki yönlendiriciliği ile oluşumundaki değerli görüşlerini esirgemeyen danışmanım Sayın Doç. Dr. Özlem IŞIĞIÇOK'a teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	xiii
TABLolar	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. SOSYAL GÜVENLİK.....	3
1. Sosyal Güvenlik Kavramı	3
2. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi	4
a. Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi	4
b. Sanayi Devrimi'nden Günümüze Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi	5
3. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yapısı	6
a. Kurumsal Yapı	6
(1). Sosyal Sigortalar	6
(2). Sosyal Yardımlar	8
b. Finansman Yapısı.....	8
(1). Finansman Sistemleri	9
(a). Dağıtım Sistemi	9
(b). Fon Sistemi.....	10
(c). Meslek Esasına Dayanan Sistem	12

(d). Bireysel Tasarruf Hesapları.....	12
(2). Devletin Katkısı.....	12
B. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU	14
1. Reform Kavramı	14
2. Sosyal Güvenlikte Reform ve Reforma Yol Açan Nedenler	15
3. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Reformuna Yol Açan Nedenler	17
a. Refah Devletinde Kriz.....	17
b. Sosyal Güvenlik Krizinin Nedenleri	20
(1). Toplumsal Dönüşüm	20
(a). Devletin Yeniden Yapılanması.....	20
(b). İşgücü	23
(c). Aile	25
(2). Ekonomik Yapıda Dönüşüm	26
(3). Diğer Nedenler	28
4. Sosyal Güvenlik Reformuna İlişkin Gelişmiş Ülke Örnekleri	28
a. İngiltere	29
b. Almanya.....	30
5. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Reformuna Yol Açan Nedenler	31
a. Sosyal Güvenliğin Yetersizliği	31
b. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Yetersizliğine Yol Açan Temel Nedenler.....	32
(1). Ekonomik Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Programları	32
(2). Devletin Etkinlik Alanının Daralması	33
(3). Kaynakların Yetersiz Olması	33
(4). Kayıt Dışı Çalışmanın Artması	34
(5). İşsizlik ve Yoksul Nüfusun Artması	35
(6). İstikrarsızlık.....	35
6. Gelişmekte Olan Ülkelerden Örnekler.....	36
a. Şili	36
b. Arjantin	37

C. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE EMEKLİLİK SİSTEMLERİ	38
1. Devlet Sosyal Emeklilik Sistemleri	39
a. Götürü Emekli Aylığı.....	39
b. Gelire Dayalı Emekli Aylığı	39
2. Mesleki Özel Emeklilik Sistemleri	39
3. Bireysel Emeklilik Sistemleri	39
D. SAĞLIK HİZMETLERİ	40
1. Sağlık Hizmetlerinin Temel Özellikleri.....	40
2. Sağlık Hizmetlerinin Sınıflandırılması	42
a. Koruyucu Sağlık Hizmetleri	42
b. Tedavi Edici Sağlık Hizmetleri.....	43
c. Rehabilitasyon Hizmetleri.....	44
3. Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kullanılan Yöntemler	44
a. Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kamu Kesiminin Kullandığı Yöntemler.....	44
b. Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Özel Kesimin Kullandığı Yöntemler....	44
(1). İhale Yöntemi	45
(2). Sevk Yöntemi	45
(3). Kupon Yöntemi	45
(4). Sübvansiyon Yöntemi	45
(5). Piyasa Yöntemi	46
c. Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Kullanılan Diğer Yöntemler	46
4. Sağlık Hizmetlerinin Finansmanı	46
a. Doğrudan Finansman Yöntemi	47
b. Dolaylı Finansman Yöntemleri.....	47
(1). Çalışanların Finansmana Katılması.....	48
(2). İşverenlerin Finansmana Katılması	48
(3). Devletin Finansmana Katılması	49
5. Sağlık Hizmetlerinde Yeni Eğilimler.....	49
6. Sağlık Hizmetlerinde Devletin Değişen Rolü.....	50
a. Yönlendirme.....	50
b. Planlama.....	50

c. Denetim	50
d. Düzenleme	50
e. Hizmet Sunum.....	50
f. Enformasyon.....	51
7. Sağlık Hizmetlerinin Finansmanında Yeni Yönelimler.....	51
a. Maliyet Paylaşımı Yaklaşımı ve Tüketici Katkıları.....	52
b. Gönüllü Sağlık Organizasyonları.....	52
8. Sağlık Hizmetlerini Geniş Kitlelere Yaygınlaştırma Çabalarına Örnekler.....	53
a. İspanya	53
b. İtalya	53
c. Portekiz	53
d. Yunanistan	54

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK 2008 REFORMU: YENİ EMEKLİLİK SİSTEMİ VE GENEL SAĞLIK SİGORTASI

A. EMEKLİLİK SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ	55
1. Emeklilikten Yararlanma Koşulları	56
a. Tam Emeklilik.....	56
b. Kısmi Emeklilik.....	56
c. Özürlü Sigortalılar.....	56
2. Emeklilik Yaşı	56
3. Emekli Aylığının Hesaplanması	57
a. Prime Esas Kazanç.....	57
b. Aylık Bağlama Oranı	57
c. Prim Oranları.....	58
d. Devletin Prim Katkısı	58
B. GENEL SAĞLIK SİGORTASI.....	58
1. Genel Sağlık Sigortasının Temel Özellikleri	58
2. Genel Sağlık Sigortası Kapsamındaki Kişiler.....	59
3. Sevk Zinciri.....	60

4. Genel Sağlık Sigortasının Kapsadığı Sağlık Hizmetleri.....	60
5. Kapsam Dışı Sağlık Hizmetleri	61
6. Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Şartları.....	61
7. Katılım Payı	62
8. Yurtdışında Tedavi.....	62
9. Yol Parası, Zaruri Masraf ve Refakatçi Giderleri.....	62
10. Geri Ödeme Tutarlarının Belirlenmesi	62
11. Sağlık Hizmetlerinin Karşılama Yöntemi.....	63

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE EMEKLİLİK SİSTEMİ İLE GENEL SAĞLIK HİZMETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: SORUNLAR VE YAPILAN ÇALIŞMALAR

A. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	64
1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	64
2. Cumhuriyet Dönemi.....	65
B. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ’NİN SORUNLARI.....	67
1. Kaynakların Yetersiz Olması.....	67
2. Finansal Sorunlar	68
a. Prim Tahsilâtında Düzensizlikler ve Prim Borcu Afları Sorunu	68
b. Fonların İyi Değerlendirilememesi Sorunu	69
c. Kayıt Dışı İstihdam	70
d. Sosyal Yardım Zammı Alacakları Sorunu.....	71
e. Aktif Pasif Dengesizliği Sorunu.....	71
f. Sağlık Hizmetlerinden Yararlanmada Sigortalılık Süresi	73
g. Prim Oranlarının Yüksekliği.....	73
2. Kapsam	73
3. İdari Sorunlar	74
4. İstikrar ve Halk Desteği	75
5. Norm ve Standart Birliği.....	76

C. TÜRKİYE’DE SAĞLIK HİZMETLERİ.....	77
D. TÜRKİYE’DEKİ SAĞLIK HİZMETLERİNİN SORUNLARI	77
1. Mevzuat.....	78
2. Hizmet Sunumu	78
3. Enformasyon	79
4. Yönetim ve Örgütlenme.....	80
5. İnsan Kaynakları Yönetimi	80
6. Finansman	81
E. TÜRKİYE’DE PLANLI DÖNEMDE YAPILAN REFORM ÇALIŞMALARI.	82
F. YENİDEN YAPILANMA VE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÇALIŞMALAR.....	83
1. Devletin Rolünde Değişiklik.....	83
2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Programların Yeri	84
3. Yapılan Çalışmalar.....	84
a. Reform Projesi ve 4447 Sayılı Yasa	85
(1). Emeklilik Yaşı İle İlgili Düzenlemeler	85
(2). Emekli Aylığı İle İlgili Düzenlemeler.....	86
(a). Aylık Bağlama Oranı.....	86
(b). Hayat Boyu Çalışma Süresini Esas Alan Temel Endekslere Dayalı Emeklilik Aylığı.....	86
(c) Emekli Aylığının Güncellenmesi	86
(d) Katkı Tavanlarında Artış.....	87
b. Sağlık Sigortası Reformları.....	87
c. İşsizlik Sigortasının Oluşturulması	87
d. Sosyal Güvenlik Kurumunun Oluşturulması	88
e. Bireysel Emeklilik Yasası	88
G. 2008 REFORMUYLA İLGİLİ DEĞİŞİK KESİMLERİN GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİ	90
1. İşçi Sendikalarının Görüş ve Önerileri	90
a. DİSK’in Görüş ve Önerileri	90
b. Türk-İş’in Görüş ve Önerileri	91
2. İşveren Tarafının Görüş ve Önerileri	99

3. Türk Tabipler Birliği'nin Görüş ve Önerileri	101
4. Akademisyenlerin Görüş ve Önerileri	108
5. Uluslar Arası Kuruluşların Görüş ve Önerileri	111
a. Dünya Bankası	111
SONUÇ	118
KAYNAKLAR	128
ÖZGEÇMİŞ	134

KISALTMALAR

DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	Uluslar Arası Çalışma Örgütü
ABD	Amerika birleşik devletleri
a.g.e.	adı geçen eser
AB	Avrupa Birliği
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
SGDP	Sosyal Güvenlik Destek Primi
GSS	Genel Sağlık Sigortası
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OECD	İktisadi Kalkınma Ve İş Birliği Örgütü
IMF-	Uluslar Arası Para Fonu
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
TTB	Türk Tabipler Birliği
TMMOB	Türk Mühendis Mimar Odaları Birliği
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
GH	Gelişme Hızı

TABLolar

Tablo 1: Seçilmiş Ülkelerde Ulusal Sosyal Güvenlik Sistemindeki Emeklilik Programlarının Mevcut Katkı Oranları	13
Tablo 2: Avrupa Birliği'nde Hükümet Harcamalarının Eğilimleri (GSYH, %)	19
Tablo 3: Krizdeki Refah Devletleri 1950–1990 Arası	29
Tablo4: Hak ve Özgürlüklerin Gelişimi	22
Tablo 5: AB'ne Üye Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH'ya Oranı (%) 1980–1997	23
Tablo 6: Bazı AB Ülkelerinde Boşanma Oranları (%)	26
Tablo–7: Yıllar İtibariyle Emeklilik Yaşları	57
Tablo–8: Türkiye'de Toplam Sağlık Harcamaları	67
Tablo–9: Kapsam Bakımından Sosyal Sigorta Kurumları	72
Tablo–10: Seçilmiş Ülkelerde Özel Emeklilik Fonları	89

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sistemleri dünya tarihi açısından kısa bir süre olarak değerlendirilebilecek 100–150 yıllık bir tarihsel geçmişe sahiptir. İlk olarak gelişmiş ülkelerde kurulan sosyal güvenlik sistemleri daha sonra gelişmekte olan ülkelerde de kurulmuştur. Zaman içerisinde giderek gelişmiş ve sosyal devlet anlayışının en ileri bir örneğini oluşturmuşlardır. İnsanoğlunun en temel hayati gereksinimlerinin başında gelen sosyal güvenliğe insanlar ya uğradıkları gelir kaybı ya da karşılamak zorunda kaldıkları gider artışları nedeniyle ihtiyaç duyarlar. Gelir kaybı kişinin çalışamayacak duruma gelmesidir ki yaş sebebiyle olabileceği gibi sonradan malul olmasından kaynaklanabilir. Gider artışları ise hastalıklar nedeniyle yaşanır. Bugün gelinen nokta itibarıyla sosyal güvenlik sistemlerinin bir krize girdiklerinden söz edilmektedir. Bu krizin nedenleri gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde farklıdır. Söz konusu krizin nedenleri irdelendiğinde ise; bu nedenlerin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bakımından farklılıklar arz ettiği görülmektedir. Bu yüzden sosyal güvenlik sistemlerinde gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkeler için aynı önlemler alınmaz. Buna karşılık genel kabul gören düşünce önlem alınmadığı takdirde; sosyal güvenlik sistemlerinin yok olma tehlikesiyle karşı karşıya olduğudur. Bu aşamaya geçilirse bireylerin yanı sıra devletlerin de varlığı tehlikeye düşecektir.

Bu çalışmanın amacı emeklilik ve sağlık hizmetleri açısından sosyal güvenlik reformunun irdelenmesidir. Konunun yüksek lisans tez konusu olarak seçilmesinde ise; konunun güncelliğinin yanı sıra, toplumun tüm kesimlerinin er ya da geç sosyal güvenliğe gereksinim duyacağına inanılması büyük rol oynamıştır. Diğer taraftan sosyal güvenlik reformunun çok geniş bir konu olması nedeniyle, çalışmada bütünlük sağlanabilmesi amacıyla emeklilik sistemi ile sağlık hizmetleri üzerinde durulmuştur.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde kavramsal çerçeveye yer verilmiş bu başlık altında sosyal güvenlik, sosyal güvenlik reformu, emeklilik sistemi ve sağlık hizmetleri kavramları irdelenmiştir. Çalışmanın ikinci

bölümünde Türk sosyal güvenlik sistemindeki emeklilik sistemi ve sağlık hizmetleri değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda 2008 tarihli sosyal güvenlik reformu genel özellikleriyle özetlendikten sonra yeni emeklilik sistemi ve Genel Sağlık Sigortası incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümü dört başlıktan oluşmaktadır. Bu bölümde önce Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin tarihsel gelişimi Cumhuriyet Öncesi Dönem ve Cumhuriyet Sonrası Dönem olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutularak incelenmiştir. Bölümün devamında Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin sorunlarına genel olarak değinilmiştir. İzleyen kısımda Türkiye'deki emeklilik sisteminin ve sağlık hizmetlerinin sorunları üzerinde durulmuştur. Bölüm sosyal güvenlik reformu hakkında değişik kesimlerin görüş ve önerilerine yer verilerek tamamlanmıştır. Bu kesimlerden işçi kesimi adına DİSK ile Türk-İş'in; işveren kesimi adına Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu'nun; sağlık kesimi adına Türk Tabipler Birliği'nin; konuyla ilgili akademisyenlerin; uluslar arası kuruluşlar adına Dünya Bankası'nın görüşlerine yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. SOSYAL GÜVENLİK

1. Sosyal Güvenlik Kavramı

En genel anlatımla; hızla gelişen ve demokratikleşen dünya ülkelerinde, kişiyi ekonomik hayatta yalnız bırakmadan, ekonomik ve sosyal yapıda değişikliği öngörerek, ekonomik ve sosyal yaşama müdahale eden sosyal devlet anlayışının bir ürünü olarak tanımlanan sosyal güvenliğin birçok tanımı vardır.¹ Alper'e göre sosyal güvenlik "gelir dağılımını ve/veya gelirin yeniden dağılımını değiştirerek belirli bir gelirden sağlanan tatmini artıran ve bu sayede toplum hayatında fertler ile sosyal gruplar arasında çıkabilecek çatışmaları ve huzursuzlukları önleyerek sosyal hayatın devamlılığını ve bütünlüğünü sağlamaya yönelik tedbirler ağı ve politikalar demeti" olarak tanımlanmaktadır.² Yazgan sosyal güvenliği; " Sosyal güvenlik ideal bir kurum değil, kendi ideali olan bir kurumdur. Sosyal güvenliğin ideali kapsamının hiçbir birey açıkta kalmaksızın milli genişliğe ulaşması, etkinliğinin milli iktisadi gelişme seviyesine uygun olarak ve hiçbir zaman insan onuruna yaraşır bir asgarinin altına düşmemek şartıyla artmasıdır. Bu artış hiçbir zaman çalışmayı baltalayacak, tasarrufu unutturacak ölçüde kazanca bağlı olmamalı, fakat çalışanla çalışmayanı birbirinden ayıracak ölçüde kazanca bağlı olmalıdır" şeklinde açıklamaktadır.³ Bireylerin kendi iradeleri dışında tehlikeye uğramaları durumunda koruma garantisi veren bir sistem olarak tanımlanabilen sosyal güvenliğin düzeyi gelişmişlik seviyelerine göre ülkeden ülkeye değişmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü

¹ SÖZER Ali Nazım, *Türkiye'de Sosyal Hukuk*, II. Baskı, Barış Yayınları, Fakülteler Kitabevi, İzmir, 1998, s.15.

² ALPER Yusuf, *Türkiye'de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar*, Ekin Kitabevi, 2003, s.3

³ YAZGAN Turan, *"İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları"*, KUTYAY, 1992, s.34

(ILO)'ya göre sosyal güvenlik, kamu programları aracılığı ile hastalık, analık, çalışma gücü kaybı, işsizlik, maluliyet, yaşlılık ve ölüm nedenleri ile kazancın önemli ölçüde azalması veya kesilmesi ile ortaya çıkan ekonomik ve sosyal tehlikelere karşı bireylerin koruma altına alınmasını, sağlık korumasını ve çocuklarla birlikte aile yaşamının desteklenmesini kapsamaktadır.⁴

2. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Sosyal güvenliğe olan gereksinim insanlık tarihi kadar eskidir. Sosyal güvenlik gereksiniminin sistemli bir mekanizma tarafından karşılanması düşüncesinin tarihsel kökenleri Sanayi Devrimi'ne kadar uzanmaktadır. Bir başka deyişle sosyal güvenliğin sistemli bir mekanizma ile karşılanması Sanayi Devrimi'nin etkisi ile başlamıştır. Bu nedenle sosyal güvenliğin tarihsel gelişimini, Sanayi Devrimi öncesi ve Sanayi Devrimi'nden günümüze dek olmak üzere iki döneme ayırarak incelemek gerekmektedir.

a. Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Sanayi Devrimi öncesi, gerek üretim ilişkileri gerekse, toplumun yapısı nedeniyle geleneksel koruma mekanizmaları etkin bir biçimde işlemiştir. Buradaki üretim modelinin adı Batı'da "Lonca", Osmanlı'da "Ahi" üretim modeli olup toplumsal yapıda ve gelir dağılımında adaletsizlik yaratmamaktadır. Geleneksel koruma mekanizmalarının ilk akla gelenleri komşuculuk ve akrabalıktır. Bu geleneksel koruma mekanizmalarının başarılı olmasında Sanayi Devrimi'ne kadar olan toplum yapısının *kırsal toplum* olması da bilinen bir gerçektir.

Sanayi devriminden önce sosyal güvenlik ilkel, bir tür "doğal sosyal güvenlik" anlayışında, kurumsallaşmamış, kamusal girişimden yoksun, dinsel boyutları ağır basan, oldukça dağınık, dar kapsamlı ve sınırlı, güçsüz, bu nedenlerle de etkisizdir.⁵

⁴ ILO, *Introduction to Social Security*, 3.B., Geneva, 1984, s.2-3.

⁵ AKKAYA Yüksel "Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar", *Toplum Ve Hekim* 2000; 15:2-90.

b. Sanayi Devrimi'nden Günümüze Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Sanayi Devrimi, yeni üretim tarzı, şehirleşme ve işçi sınıfının doğuşu ile sosyal güvenliğin günümüzde bilinen yapısının gelişme şartlarını hazırlamıştır. Yaratılan bu yeni ekonomik yapıda toplumun küçük bir kesimini belirleyen sermaye sınıfı, gelirin büyük bir kısmını alırken, sermaye sınıfı dışındaki kesim gelirin küçük bir kısmını almakta, gelir elde edebilmenin tek yolu işgücü içinde yer almaktan geçmekteydi. Bunun için de kentlerde kurulmuş olan fabrikalarda iş bulabilmek gerekmektedir. Kırdan kente olan yoğun göç sonucunda fabrikalar istihdam sağlamada yetersiz kaldı. Gelir elde etme imkânından yoksun olanların sayısının artmasına ek olarak geleneksel koruma mekanizmalarının kentte, kırdaki gibi etkin bir şekilde uygulanması mümkün olmadığından toplumsal dayanışma olgusu da giderek zayıfladı.

Mevcut düzenin sürdürülemeyeceğini gören Bismarck, ilk kez Almanya'da 1880'li yıllarda zorunlu sosyal sigorta tekniğine dayanan sosyal güvenlik sistemini kurdu. Sistem önce çalışma hayatında yer alanları koruma, daha sonra çalışma hayatında yer alamayan toplum kesimlerini koruma yoluna gitti. Almanya'da ortaya çıkan sosyal güvenlik sistemi zamanla diğer ülkelere de yayıldı. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı yayılma sürecini de hızlandırdı.

1935 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) **Social Security Act** Yasası ile sosyal güvenlik kavramını ilk kullanan ülke oldu. 17 Ocak 1935 tarihinde Kongre'ye Ekonomik Güvenlik Kanunu (The Economic Security Act), olarak sunulan teklif, 14 Ağustos 1935 de "Sosyal Güvenlik Kanunu" (The Social Security Act) ismi ile yasalaşmıştır. Demokratların hâkim olduğu Senato ve Mecliste, muhalefet yasalaşma sürecinde komünist anlayışın bir ürünü olarak eleştirdiği yasaya oylamalar sırasında ağırlıklı olarak evet oyu vermiştir. Kanun Sosyal Güvenlik ismini taşımakla birlikte, Avrupa ülkelerdekine aksine, yalnızca emeklilik aylığı bağlanmasını öngören bir Federal yaşlılık sigortası ile Federal ve eyaletler düzeyinde sınırlı bir işsizlik sigortasını oluşturulmasını ihtiva eden dar kapsamlı bir sosyal sigorta

kanunudur.⁶ Çünkü krizden kurtulmayı sağlayan Keynesyen ekonomi politikaları devletin ekonomik hayatta daha fazla yer almasına ve de “sosyal devlet” uygulamalarının gerçekleştirilmesine neden oldu. İngiltere ise, 1942 de kendi sosyal güvenlik modeli olan Beveridge Modeli’ni oluşturdu. Beveridge Modeli, üçayaklı bir Ulusal Sigorta Sistemi öngörmekteydi. Rapor, işsizliği azaltmayı (tam istihdam), kapsamlı bir sağlık sistemi kurmayı (ulusal sağlık kurumu) ve asgari bir ücreti garanti etmeyi kapsıyordu.⁷ Beveridge Modeli’nin Bismarck Modeli’nden farkı, toplumun tüm kesimlerini sağlık bakımından koruma altına almış olmasıydı. Bu bağlamda Sanayi Devrimi’nden günümüze kadar iki sosyal güvenlik modelinden söz edilebilir.

3. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yapısı

Sosyal güvenlik sistemleri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekte; bu farklılık ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre değişmektedir. Bir başka deyişle, sosyal güvenlik sistemleri ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle paralellik sergilemektedir. Bu nedenle izleyen başlıklarda, sosyal güvenlik sistemlerinin *kurumsal yapı* özellikleri ile tercih edilen *finansman yapıları* irdelenmesi yararlı olacaktır.

a. Kurumsal Yapı

Sosyal güvenlik sistemlerinde kurumsal yapı *sosyal sigortalar* ve *sosyal yardımlar* olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmektedir.

(1). Sosyal Sigortalar

Sanayi Devrimi’nin yarattığı sosyal dönüşüm sonucunda geleneksel koruma mekanizmaları işlevlerini yitirmişlerdir. Buna ek olarak sosyal dönüşüm yeni ihtiyaçların ve tehlikelerin oluşmasına neden olmuştur. Nitekim fabrikalarda kaza geçiren işçiler bu duruma en belirgin örnek olarak gösterilebilir.

Sosyal sigorta kurumlarının bugünkü temellerinin Batı Avrupa’da 19. yüzyılın sonunda atıldığı görülmektedir. Nitekim sosyal güvenlik tehlikeleri alanında ilk

⁶ ALPER Yusuf, “ ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir mi?”, *Çimento İşveren*, Mart 2008, s.8

⁷ ÖZDEMİR Süleyman, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul, İTO Yayınları, 2007,s 193

zorunlu sigorta Almanya’da 1883 yılında devlet tarafından kurulmuştur.⁸ Almanya’daki bu gelişmeyi 1887’de Avusturya, 1891’de Macaristan, 1894’te Norveç ve Fransa, 1895’te Finlandiya, 1898’te İtalya, 1900’de İspanya, 1903’te Japonya ile İngiltere izlemiştir. Amerika kıtasında sürecin 1930’lara kadar uzadığı görülmektedir.

En basit tanımıyla sosyal sigorta gelirin dayanışma ve yardımlaşma ilkeleri ile yeniden paylaşılmasıdır. Bireylerin kendi geleceklerini düşünebilecek yetide olmadıkları düşünülmektedir. Bu noktada devlet devreye girerek bireylerin bu yetersizliklerinden kaynaklanan sorunlarını bir sorumluluk olarak üstlenmiştir. Devletlerin kendi sorumluluklarını arttırmayı kabul etmelerinin ardında yatan önemli bir faktör de, çalışma şartlarının kötülüğünden dolayı olası bir savaş için gerekli insan gücünü bulamama tehlikesidir. Nitekim 1899 Boer Savaşı’nda İngiltere’nin silâh altına çağırdığı 12 bin kişiden 8 bini çürük çıkmış olup sadece 1200 kişi tam sağlıklı çıkmıştır.

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün sosyal sigortaları tanımlayan unsurları ise şöyle sıralanmaktadır:

1. Sosyal sigorta işveren ve işçiler arasında katkılarla finanse edilmekte, ayrıca devlet katkısı veya devlet bütçesinden gelen genel gelirlere desteklenmektedir.
2. Katılım (bazı istisnalara rağmen) zorunludur.
3. Katkılar ödenen yardımlar dışında özel fonlarda toplanır.
4. Biriken fonlardaki ihtiyaç duyulmayan yardımlar daha fazla gelir elde etmek için kullanılır.
5. Kişinin yardım güvencesi, onun katkısı ile yoklama veya başka bir araç olmadan sağlanmaktadır.
6. Katkı ve yardım oranları çoğunlukla kişinin ne kazandığına bağlıdır.

⁸ ÇELİK Abdulhalim, *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*, Ankara, 2002, s.8

7. İş kazası sigortası programı genellikle tamamı işverenler tarafından, devletin imkânları dâhilinde genel gelirlerden elde edilen yardımlarla finanse edilmektedir.⁹

(2). Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, sosyal sigortalardan farklı olarak prime dayalı olmayan ve tamamen vergilerle finanse edilen bir sistemdir. Bu bağlamda sosyal yardımlar prim ödeme gücü olmayanların sosyal güvenlik sisteminden ve de dolayısıyla toplumdan kopmaması için getirilmiş olan bir düzenlemedir. Bu noktada sosyal yardımların kimlere hangi düzeyde yapılacağı konusundaki denetim, oldukça önemlidir. Çünkü ilk örnekleri İskandinavya’da görülen sosyal yardımların miktarı ve kapsamı zaman içerisinde giderek genişlemiştir.

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün sosyal yardımları tanımlayan unsurları ise şöyle sıralanmaktadır:

1. Programın tüm maliyeti devlet ve hükümetin bölgesel birimleri tarafından karşılanmaktadır.
2. Belirlenen ihtiyaç kategorileri ile ödenen yardımların yasal çerçevesi tespit edilmektedir.
3. Muhtaçlık ve derecesi önem kazanmakta ve bunun için araştırma yapılmakta ve genel ölçüler belirlenmektedir.¹⁰

b. Finansman Yapısı

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yapısı ile bu sistemlerin sunacağı hizmetlerin, mali açıdan hangi yöntemlerle karşılanacağı ifade edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri yapacakları ödemeleri ve sunacakları hizmetleri sigortalılardan toplayacakları primlerle veya genel vergiler yoluyla finanse etmektedirler. Prim esasına göre işleyen sigorta kurumları devlet veya devlete bağlı kuruluşlar tarafından

⁹ ILO, *a.g.e.*,1984, s.5.

¹⁰ ILO, *a.g.e.*,1984, s.5.

yürütülürken; sosyal sigorta sisteminin tıkanıdığı ya da yetersiz kaldığı durumlarda da devreye sosyal yardımlar girmektedir.

(1). Finansman Sistemleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı, *dağıtım sistemi* ve *fon sistemi* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir başka deyişle sosyal güvenlik sistemlerinde genelde dağıtım ve fon sistemi olmak üzere iki temel sistem bulunmaktadır. Dağıtım sistemi; her aktif neslin kendinden önceki nesli ve toplumun muhtaç bireylerini finanse etmesi anlamına gelmektedir. Fon sistemi ise; her neslin kendi sosyal güvenlik harcamalarının aynı dönem için elde edilen gelirlerle karşılanması temeline dayanmaktadır. Bu sistemler dışında *meslek esasına dayanan sistem* ve *bireysel tasarruf hesapları* olmak üzere iki farklı finansman sistemi daha bulunmaktadır.

(a). Dağıtım Sistemi

Bu sistem, *nesiller arası sözleşme* denilen ve nesiller arası dayanışmayı sağlayan bir finansman şeklidir. Farklı nesiller veya aynı nesil içindeki farklı yaş grupları arasında söz konusu olabilmektedir.¹¹ Bu sistemde amaç sosyal sigortaların sigorta ve yönetim giderlerinden oluşan bir yıllık toplam giderinin, aynı yıl içinde elde edilen gelirlerle karşılanmasıdır. Aktif çalışan nesil, emekli nesile yapılan harcamaları finanse etmektedir. Bu finansman sistemi, sosyal sigorta harcamalarının yıldan yıla büyük değişiklikler göstermediği hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı gibi kısa vadeli sigorta kolları için uygundur.

Dağıtım sistemi; doğum ve ölüm oranları, göç ve ortalama yaşam beklentisi gibi nüfus yapısındaki değişikliklere karşı hassas olan bir sistemdir. Özellikle de emeklilik sisteminde finansman yöntemi olarak dağıtım sistemini uygulayan ülkeler bu tür değişikliklerden yoğun olarak etkilenmektedirler. Çünkü emekli aylıklarını finanse edenler ile aylık alanlar arasında nesil farkı bulunmaktadır. Dağıtım

¹¹ PEKER Ayşe, *Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri*, Ankara, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, 1997, s.3.

sisteminin işleyebilmesi için yaşlı neslin aylıklarını finanse etmeye yeterli derecede sigortalı bulunmalıdır.¹² Dağıtım sisteminin çeşitli avantaj ve dezavantajları vardır.

Dağıtım sisteminin temel avantajları şu başlıklar altında toplanmaktadır:

- Basit ve herkes tarafından kolay anlaşılır bir sistem olması,
- Fon sisteminin gerektirdiği ayrıntılı hesapları ve bu amaçla ihtiyaç duyulacak bir bürokrasiyi gerektirmemesi,
- İktisadi dalgalanmalar ve enflasyon dolayısıyla fonların değer kaybına uğraması gibi bir tehlikenin olmaması,
- Kurulduktan hemen sonra işlemeye başlaması sebebiyle fon sisteminin yarattığı idari boşluklara yol açmamasıdır.¹³

Diğer taraftan dağıtım sisteminin dezavantajları ise;

- İktisadi ve demografik değişkenlerdeki dalgalanmalardan sistemin olumsuz olarak etkilenmesi,
- Nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak gelecek nesillerin prim yükünü artırma ihtimalinin yüksek olması,
- İvaz alanların, prim ödeme yükümlülüklerinin olmaması dolayısıyla ivaz taleplerini artırması,
- Prim-ivaz oranlarının sık sık değişmesi nedeniyle ortaya çıkan istikrarsızlık,
- Siyasi karar merkezlerinin müdahalelerine açık olması,
- Fon oluşturmanın avantajlarından faydalanılamaması,
- Sigorta kolu ile ilgili sabit yatırımlara imkân vermemesidir.

(b). Fon Sistemi

Her nesile yapılacak ödemelerin yine o nesil tarafından karşılandığı bir sistemdir. Fon sisteminin esasını, bireylerin veya sosyal grupların kendi sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılayacak tasarrufun ve birikimin kendileri tarafından

¹² SÖZER Ali Nazım, “*Sosyal Sigortalarda Nesiller Arası Sözleşme- Erken Emeklilik İle İlgili Bir Değerlendirme,*”, Münir Ekonomi 60. Yaş Günü Armağanı Kamu-İş, 429-430, 1993

¹³ ALPER Yusuf, “*Sosyal Güvenlik Teorisi Ders Notları-1*”, Bursa, 2003, s. 77-78

karşılanması prensibi oluşturur.¹⁴ Yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kolları için avantaj sağlayan bir sistemdir. Başarılı olabilmesi için ülkede ekonomik istikrar bulunmalı ve uygulanan fon sistemi müdahaleden arındırılmış olmalıdır. Fon sisteminin de çeşitli avantaj ve dezavantajları vardır.

Fon sisteminin avantajları;

- Başlangıçta yüksek prim oranları ile çalışmasına rağmen, zaman içinde fon gelirlerinin artması ile daha düşük prim oranları ile sistemin finansman ihtiyacının karşılanması,
- Fertlerin ve sosyal grupların, ödedikleri primlerin gelecekte yine kendilerinin sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında kullanılacağını bildikleri için sistemi kolay benimsemeleri,
- Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, iktisadi ve sosyal kalkınma için ihtiyaç duyulan fonların oluşturulmasına imkân vermesi,
- Zaman içinde önemli miktarlara ulaşan fonların, durgunluk dönemlerinde talep artırıcı, enflasyon dönemlerinde de talep daraltıcı etkisi ile iktisadi istikrarın sağlanmasına yardımcı olması,
- Ödenen primlerle alınan aylıklar arasında ilişki kurulmasına imkân verdiği için gelire bağlı olarak prim farklılaştırmasına imkân vermesi, olarak sıralanmaktadır.¹⁵ Fon sisteminin dezavantajları ise;
- Her neslin kendi sosyal güvenliğini kendisinin sağlaması dolayısıyla sosyal güvenliğin nesiller arası gelir dağılımını ve dayanışmayı sağlama fonksiyonunu ihmal etmesi,
- Özellikle ilk kurulduğu dönemde, daha önce bu sistem olmadığı için kapsama alınamayan kişileri sistem dışında bırakacak teknik boşluklara yol açması,
- Orta ve uzun dönemde primlerin vergi karakterinin artması dolayısıyla vergi direnmesine sebep olması,

¹⁴ ALPER, *a.g.e.*, 2003, s.78

¹⁵ ALPER, *a.g.e.*, 2003, s. 79

- Fonların iyi değerlendirilememesine bağlı olarak prim ödeyenlerin tasarruflarının değer kaybetmesi ve hatta erimesi, olarak sıralanmaktadır.¹⁶

(c). Meslek Esasına Dayanan Sistem

Kimi gelişmiş ülkelerde, özel sektörün işlettiği ve devletin sadece denetleyici rolünün bulunduğu meslek esasına dayalı fonlar bulunmaktadır. Meslek esasına dayanan sistemlerin günümüzde giderek belirli katkı esasına göre hareket ettikleri görülmektedir. Bu sistemler kamu programlarının yükünü hafifletme anlamında destekleyici bir rol üstlenmişlerdir.

(d). Bireysel Tasarruf Hesapları

Bireysel emeklilik sistemi olarak da bilinmektedir. Bu sistemler çalışanların emeklilik dönemleri için biriktirdikleri tasarrufların belirli fonlarla değerlendirilmesini içermektedir. Fonlardan elde edilecek gelirin yatırım riski genelde yatırım tercihini yapanın üzerindedir. Bu sistemler, sosyal güvenlik sistemi üzerindeki emekli aylıklarının finansman yükünü azaltma amacı gütmektedir. Bireysel tasarruf hesapları gelişmekte olan ülkelerde, çeşitli nedenlerle işlemez hale gelen mevcut sosyal güvenlik sisteminin yerine devlet tarafından zorunlu katılım esasıyla getirilirken, gelişmiş ülkelerde ise kamu emeklilik programlarına katkı sağlamak amacıyla getirilmektedir.

(2). Devletin Katkısı

Endüstri ilişkileri sisteminin en önemli aktörü olan devlet, sosyal güvenlik sistemlerinin de gerek kurulması; gerek sağlıklı işlerlik sağlamasında aktif rol üstlenmiştir. Nitekim devlet, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına değişik şekillerde katkıda bulunmaktadır. Devletin katkısı prime, ödenen sosyal gelire ilavede bulunmak gibi gelir artırıcı nitelikte olabileceği gibi, kurum açıklarını kapatmak gibi gider azaltıcı nitelikte de olabilmektedir. Bunun dışında vergi indirimi ve benzeri

¹⁶ ALPER, *a.g.e.*,2003, s. 79

kolaylıkları sağlayarak desteklemek şeklinde de gerçekleşebilmektedir.¹⁷ Devlet, sosyal sigortalar dışında kalan sosyal yardımların finansmanını topladığı vergilerle sağlamaktadır. Vergiler, koruma dışında kalan nüfus gruplarını kapsadıkları ve sosyal sigortanın finansal olarak zayıfladığı hallerde destek sağlayıcı oldukları için önemlidir.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve yürütmekte oldukları sosyal güvenlik sisteminin tarihsel geçmişi devletin sosyal güvenlik sistemine katkısının niteliğini ve niceliğini etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerin tümünde devlet, hizmetin yerine getirilmesinde aktif olarak katılmakta ve mali destek vermektedir.¹⁸ Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerde ise; hem kaynak sıkıntısı, hem de sosyal güvenliğe karşı olan dar bakış açısı devletin sosyal güvenliğe sınırlı bir katkı sağlamasına neden olmaktadır. Aşağıdaki tabloda (tablo-1) bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devletin sosyal güvenliğe katkısı emeklilik programları çerçevesinde verilmiştir.

Ülke	Toplam Katkı Oranı	İşveren Payı	İşçi Payı	Devlet Katkısı Şekilleri
Belçika	16.36	8.86	7.5	Yıllık sübvansiyonlar
Fransa	14.75	8.2	6.55	Değişken sübvansiyonlar
Almanya	19.5	9.75	9.75	Sigorta dışındaki maliyetler
İtalya	32.7	23.81	8.89	Sosyal yardım ödemelerinin maliyetleri ve açıklar
Kore Cum.	9	4.5	4.5	Yönetim maliyetlerinin bir kısmı
Lüksemburg	24	8	8	Sigortalanabilir kazançların %8 i
Pakistan	5	5	Yok	Gerek duyulan sübvansiyonlar
Polonya	32.52	16.26	16.26	Garanti edilen asgari emeklilik aylığı fonları
ABD	12.4	6.2	6.2	Özel yardımların maliyetleri ve gelir testi tahsisatları

Kaynak: ILO, **Social Security: Issues, Challenges and Prospects**, Report VI, International Conference 89th Session : 2001, I.B., Geneva, International Labour Office ,2001

Sonuç olarak devletin sosyal güvenlik sistemine katkısı ülkeden ülkeye değişmektedir. Bununla birlikte devletin sosyal güvenliğe verdiği önem, sosyal devlet ilkesine gösterdiği azami özen ve kaynak kullanımındaki etkinliğini dikkate alacak bir anlayışla değerlendirmeyi gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenlik

¹⁷ SERTER Nur, *Sosyal Devlet*, İstanbul, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, t.y.,s.90-91, 1994

¹⁸ ÇELİK, *a.g.e.*, s.13

sistemine devletin katkısında devletin sosyal devlet olması, sosyal güvenliğe verdiği önem ve ülkenin gelişmişlik düzeyi gibi pek çok faktörün rol oynadığı söylenebilir. Geleceğe yönelik yapılan projeksiyonlar, reform kapsamında tasarlanan yeni yapının mevcut sisteme göre daha adil, mali sürdürülebilirliğe sahip ve uzun dönemde ekonominin büyüme potansiyeline de katkıda bulunan bir sosyal güvenlik sistemini tesis edebileceğini ortaya koymaktadır.¹⁹

B. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

1. Reform Kavramı

Reform, değişik anlamları olan bir kavramdır. Bir başka deyişle reform kavramı değişik kişilerce farklı şekillerde tanımlanabilen bir kavramdır. Türk Dil Kurumu'na göre reform; “Daha iyi duruma getirmek için yapılan değişiklik, iyileştirme, düzeltme, ıslahat” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımında daha çok reformdan ne amaçlandığı belirtilmekte, ancak izlenecek yöntem hususunda bir bilgi verilmemektedir. Mümtazer Türköne'ye göre, “daha iyi duruma getirmek için yapılan değişikliğin reform adını alması için, yeni bir yapı değil, yeni bir ilişkiler ve süreçler ortaya çıkarması, bütünüyle kurumların kimliklerinin ve diğerleriyle ilişkilerinin yeniden belirlenmesi” gerekir.²⁰

Bir başka açıdan reform, değişikliklere uyum sağlayabilmek için yapılan düzenlemeler olarak tanımlanabilir. Değişiklikler iç kaynaklı değişiklikler ve dış kaynaklı değişiklikler olmak üzere ikiye ayrılır. İç kaynaklı değişikliklere örnek olarak, nüfus yapısındaki değişiklikler ile milli gelirin toplum içindeki dağılımında meydana gelen değişiklikler gösterilebilir. Dış kaynaklı değişiklikler ise, ülkenin kendi iç yapısından kaynaklanmayan ancak iç yapısını etkileyen değişikliklerdir. Başka bir ülkede yaşanan ekonomik krizin diğer ülkelerde sıkıntıya yol açması bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Bu gelişme teknolojik ilerlemenin sonucunda ulaşım ve

¹⁹ ÇANAKÇI İbrahim Halil, “*Sosyal Güvenlik Reformu ve Devlet Katkısı*”, TİSK, Ocak-Şubat-Mart,2005,s. 68

²⁰ TÜRKÖNE Mümtazer, “*Gecikmiş Reform*”, *Kamuda Sosyal Politika*, C:2,S:1,2007,s.32

telekomünikasyon olanaklarının artması ile ülkeleri ekonomik açıdan birbirine eklemlen kureselleşmenin sonucudur.

Günümüz dünyasında yaşanan değişikliğin sık tekrarlanan bir olgu haline gelmesi her ülkenin mutlaka reform sürecinden geçeceğini göstermektedir. Genellikle gelişmiş ülkeler reform ihtiyacını önceden görüp buna yönelik çalışmaları gerçekleştirirken; gelişmekte olan ülkeler ise, mevcut sistem işlemez hale geldikten sonra reform çalışmalarına girişmektedirler. Burada sahip olunan kaynakların çokluğu ülkenin reform yapabilme kabiliyetini belirlemektedir. Çünkü reform, maliyetli bir çalışma olup, son derece güçlü bir finansman yapısı gerektirmektedir. Ayrıca finansman yapısı kadar ülkenin sosyal yapısı da reform sürecinde dikkate alınması gereken bir diğer faktördür. Değişime karşı direnç gösterenlerin yoğun olduğu bir toplumda bu durum reform hareketinin başarıya ulaşmasını zorlaştıracaktır.

Reformun başarılı olması için, reformu yapanların dikkate alınması gereken iki önemli ilke bulunmaktadır. Bunlar; *açıklık ilkesi* ve *katılma ilkeleridir*. Açıklık ilkesinden reformun olumlu ve olumsuz tüm yönlerinin toplumla paylaşılmasını ifade eder. Bu sayede reformun gerçekleşmesini tehlikeye sokacak gereksiz iyimserlikten ve kısıtlayıcı kötümserlikten uzaklaşılabilir. Katılımcılık ilkesinden kastedilen ise, reformdan etkilenecek olan sosyal tarafların reformun hazırlanma aşamasındaki karar süreçlerinde yer almasıdır. Reformu etkilemediği ve belli bir sosyal sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde hâkimiyet kurmadığı ölçüde sosyal tarafların görüşlerinden yararlanılmalıdır.

2. Sosyal Güvenlikte Reform ve Reforma Yol Açan Nedenler

Sosyal güvenlikte reform kavramı 1980'lerden itibaren gündeme getirilen bir kavramdır. Bu tarihe kadar sosyal güvenlik sistemleri dünya ölçüğünde etkin bir biçimde işlemişlerdir.

Tarihsel açıdan sosyal güvenlik II. Dünya Savaşı'nın bitiminden petrol krizine kadar olan dönem, "Altın Çağ" olarak adlandırılmaktadır. 1945'ten 1970'lerin ortalarına kadar olan bu dönemde gelişmiş ülkelerin ekonomik açıdan muazzam bir

başarı elde etmeleri yaşanan altın çağı açıklamada tek başına yeterli değildir. Savaş sonrası her anlamda tükenme noktasına gelen Avrupa aynı yoksunluğa bir kez daha düşmek istemediği için toplumsal huzurun önemli bir aracısı olarak gördüğü sosyal güvenlik sistemlerini etkin bir şekilde uygulamıştır.

1970'lerin ortalarında yaşanan petrol krizinin o zamana kadar unutulmuş bir kavram olan işsizliği tekrar ortaya çıkarması ileride yaşanacak değişikliklerin de habercisi olmuştur. Çünkü o zamana kadarki sosyal güvenlik sistemleri toplumda çalışabilir nüfusun yüksek oranda istihdam edildiği bir yapıya göre tasarlanmıştır.

1980 sonrası dönemde ise, sosyal güvenlik sistemi, kendisi dışında yaşanan gelişmelerden olumsuz bir şekilde etkilenmiştir. Ölçeklerin daralması, ihracatın yavaşlaması, maliyetlerin artışı emek piyasalarını derinden etkilemiş, işsizlik sosyal bir problem olarak kronikleşmiştir. Buna ek olarak teknolojinin bağımsız olarak hızla ilerlemesi de 1980 sonrasında ekonomileri istihdam yaratmayan büyüme evresine sokmuştur. Tüketici zevklerinin değişmesinin yanı sıra dayanıklı tüketim mallarındaki pazarın doygunluğu da ekonomileri daralmaya itmiştir. 1980'lerden sonra yaşanan teknolojik gelişmeler sonucunda sermayenin uluslar arasılaşması "rekabetçi politika" söylemini daha da kuvvetlendirmiştir. Dışa açılma sonucunda ülkeler uluslar arası bir rekabet yarışı içine girmişlerdir. Üretim ilişkilerinde yaşanan bu gelişmelerle birlikte 1980 sonrası neo-liberal politikaların ön plana çıkması sosyal güvenlik sistemlerini son derece olumsuz yönde etkilemiştir. Neo liberal politikalara göre ekonomik gelişme ancak sermayenin istediği koşullar garantisinde hareket etmesiyle sağlanabilir. Bunu kısıtlayan bütün faktörler ortadan kaldırılmalıdır. Emeği koruyan aşırı cömert politikalar ve kamu harcamalarının çok yüksek boyutlarda olması etkin kaynak dağılımını önleyen yegâne sebeptir. Toplumsal yapıda yaşanan değişiklikler de sosyal güvenlik sisteminde gerilemeye yol açmıştır. 1980 sonrası ortaya çıkan ve giderek kuvvetlenen *bireyselleşme* olgusu burada öne çıkmaktadır. Artık kişiler başkaları için sıkıntıya girmek istememekte ve buna yönelik tedbirlere tepki göstermektedirler.

Sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için sosyal güvencükte reforma yol açan nedenlerin gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımıyla birlikte incelenmesi yararlı olacaktır.

3. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Reformuna Yol Açan Nedenler

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik reformuna yol açan nedenler; *refah devletinde kriz ve sosyal güvenlik krizinin nedenleri* olmak üzere iki an başlık altında incelenecektir.

a. Refah Devletinde Kriz

Gelişmiş ülkeler denilince refah devleti ve refah devleti uygulamaları akla gelmektedir. Can Aktan refah devletini, sosyal refahın en elverişli bir şekilde vatandaşlara sunulması amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışı olarak tanımlamakta ve amacının piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak olduğunu belirtmektedir.²¹ Serter'e göre refah devleti "takip edeceği vergi ve ücret politikaları ile adil bir gelir dağılımının gerçekleşmesi görevini üstlenen, korunmaya muhtaç grup ve sınıfları gözeten, sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarına yön veren, eğitim, sağlık, konut gibi toplumun temel gereksinimlerini karşılamaya yönelik politikaları uygulayan ve çalışma yaşamını düzenleyici önlemler alan çağdaş bir devlet anlayışı" olarak tanımlanmaktadır.²² Özdemir'e göre refah devletini, temel sosyal hizmetlerin sağlanması amacına yönelik devlet önlemleri (genellikle sağlık, eğitim, konut, gelirin korunması ve kişisel sosyal hizmetleri kapsar) olarak ifade etmek mümkündür. Refah devletinin amacı, zorunlu devlet mekanizmalarıyla çeşitli gruplar arasında gelirin yeniden dağıtılmasını ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için yasal düzenlemelerin yapılmasını ve kurumların kurulmasını sağlamaktır. Öte yandan, refah devletinin görev alanına bakıldığında, oldukça geniş

²¹ AKTAN Can, *Müdahaleci Devletten: Müdahaleci Sınırlı Devlete*, No.3, Ankara, Yeni Türkiye, 1999. s.43.

²² SERTER Nur, *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, İ.Ü. Yayını,1993, s. 33.

olduğu ve her ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılaştığı söylenebilir. Ancak, genel olarak bu kapsam içerisine ailenin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması, iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi, sosyal güvenlik, yoksullara, sakatlara, yaşlılara yardım gibi unsurlar girmektedir.²³ Koray'a göre Refah devleti, çok genel anlamda, endüstrileşme ve kentleşmenin getirdiği bazı riskleri ve toplumsal sorunları gidermek, bazı ihtiyaçları karşılamak üzere devletin üstlendiği sorumluluğun ve müdahaleci yaklaşımların bir ifadesi olmaktadır.²⁴

Refah devletinin yükselişi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde olmuştur. Sanayi Devrimi'nden sonra meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizler, refah devletinin kurulması için bir tecrübe olmuştur. Ekonomik krizlerin önüne geçmek, savaşların ve krizlerin yol açtığı tahribatı ortadan kaldırmak için refah programlarının devlet eliyle organize edilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası bu konuda devlet ve sosyal taraflar arasında meydana gelen uzlaşma, refah devletine giden yolun başlangıcı olmuştur.²⁵

Refah devletinde son dönemlerde ciddi değişiklikler gerçekleşmeye başlamıştır. Ekonomik büyümenin devam ettirilmesi ve işsizliğin azaltılması için sosyal maliyetlerin azaltılması ve çalışma şartlarının ve sosyal hakların daha esnek hale getirilmesi gündeme getirilmekte ve krizi aşmanın yollarından biri olarak uygulanmaktadır. ILO aracılığı ile gelişmiş sosyal standartları dünyada yükseltmenin öncülüğünü yapan gelişmiş ülkeler, ekonomik kriz ile birlikte bu alanda olumsuz gelişmelerle karşı karşıya kalmışlardır.²⁶

Günümüzde ülkeler, sosyal koruma programlarını büyütme ve geliştirmek yerine sosyal harcamaların mevcut seviyesini korumak için çaba göstermektedirler. Ekonomik büyümede yaşanan durgunluk ve diğer olumsuz şartlar hükümetlerin bütçe sorunları ile daha çok ilgilenmelerine yol açmıştır. Emekli aylıkları başta olmak üzere

²³ ÖZDEMİR Süleyman, *a.g.e.*, s.21–22

²⁴ KORAY Meryem, "*Sosyal Refah Devleti. Kimi için 'Umut' Kimi için 'Kaygı' Kaynağı*", *Sosyal Demokrat Yaklaşımlar*, SODEV-TÜSES Yay, İstanbul, 2003, s. 106

²⁵ GENÇAY Şaylan, *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, No.109, İstanbul, İmge, 1994, s.60.

²⁶ ÇELİK, 2002,*a.g.e.*, s.39

diğer sosyal harcamaların azaltılması veya yeni alternatiflerin getirilmesi konusunda kamu ve özel sektörlerinin yanı sıra bireylerin sorumluluklarının yönü ile ilgili yeni tedbirlerin alınması ve bu konudaki tartışmalar devam etmektedir. Ülkelerin çoğunda sosyal güvenlik harcamalarının azaltıldığını veya durdurulduğunu söylemek mümkün değildir.²⁷

Harcamalar	1970	1980	1990	1995	(1970-1995)
Mevcut Direk Harcamalar	11,8	14	14	13,7	1,9
Faiz Ödemeleri	1,9	3	4,7	5,4	3,5
Sosyal Ödemeler	13,5	17,8	18,5	21,7	8,2
Desteklemeler	1,6	1,9	1,8	1,7	0,1
Sermaye Harcamaları	5,7	4,7	4,4	3,9	-1,8
Toplam Hükümet Harcamaları	35,6	42,8	45,3	48,5	12,9

Kaynak: K. Mc Morrow-W. Roeger, Economic Cosequences of Aging Populations, s.15

Diğer taraftan tablo-2 de AB ülkelerinde hükümet harcamalarının eğilimi gösterilmektedir. Burada sosyal ödemeler için ayrılan payın 1970'den itibaren arttığı görülmektedir. Bu artış 1980 sonrası ortaya çıkan neo liberal politikalara rağmen sürme eğilimindedir.

1950'ler	1960'lar	1970'ler	1990'lar
Çok devlet	Çok az eşitlik	Hükümete aşırı yüklenme	Aile değerinin düşmesi
Enflasyon		Stagflasyon	Yaşlılık
		İşsizlik	Küreselleşme-İşsizlik

Kaynak: The OECD Observer, No. 206, April/may 1997 s.7.

Günümüzde devlet artık eskisi kadar güçlü değildir. Ekonomik gelişmelere yönünü belirten devlet yerini ekonomik gelişmeler doğrultusunda hareket eden devlete bırakmıştır. Ekonominin siyaset üzerindeki hegemonyası tartışılmaz bir

²⁷ ISSA, *Responding to Changing Needs: Developments and Trends in Social Security Throughout the World* (1990-1992), XXIVth General Assembly (Acapulco, 22 Kasım-1 Aralık 1992), Report-I, I.B.,Geneva, 1993, s.1-2.

biçimde artmıştır. Esasında altın çağ döneminde mevcut sorunların üzerine gerektiği gibi yoğunlaşarak çözüm yollarının bulunmaması da refah devletinin krize girme nedenlerinden birisidir. Dönemsel olarak her bir dönemin kendine özgü sorunları olduğu görülmektedir. Bu sorunlar incelendiğinde 1970 sonrası durumun ağırlaştığı görülmektedir. Tablo 3’te durum görülmektedir.

Günümüzde devlet eskisi kadar güçlü olmadığı gibi çözüm bulması gereken sorunlar da artmıştır. Tablo 3 de görüldüğü gibi 1990’dan itibaren “yaşlılık”, “aile değerinin düşmesi” ve “işsizlik” bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Burada eski gücünü yitiren devletten ilk kez ortaya çıkan bu sorunlara karşı genel kabul gören bir çözüm bulması beklenmektedir.

b. Sosyal Güvenlik Krizinin Nedenleri

Gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik krizinin nedenlerini anlayabilmek için, bu ülkelerde yaşanan toplumsal dönüşüm ile ekonomik yapıda meydana gelen dönüşümü bilmek gerekmektedir. Sosyal güvenliğe yaklaşım konusunda meydana gelen değişiklikler ise Diğer Nedenler başlığı altında incelenecektir.

(1). Toplumsal Dönüşüm

Toplumsal dönüşüm, toplumdaki değer yargılarının değişmesi olarak tanımlanabilir. Toplumsal dönüşüm; *devletin yeniden yapılanması*, *işgücü* ve *aile* olmak üzere üçlü bir sacayağından oluşmaktadır. Birbirini etkileyen ve birbirinden etkilenen bu üçlü yapıyı anlamadan toplumsal dönüşümü ve dolayısıyla sosyal güvenlikte yaşanan krizin nedenlerini anlamak mümkün olmayacaktır.

(a). Devletin Yeniden Yapılanması

Çok yönlü ve soyut bir olgu olması nedeniyle devletin genel kabul gören bir tanımının yapılması zordur. Unsurlarından hareketle devlet; “Ülke denilen belli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluklarının bir egemenlik anlayışı ve hukuku içinde bir otorite altında örgütlenmesidir” olarak tanımlanabilir. Bilindiği üzere 18. yüzyıldaki *Fransız İhtilali*’ne kadar dünya imparatorluklardan ve ulus bilinci olmayıp krallarına veya sultanlarına bağlı halklardan oluşmaktaydı. Fransız İhtilali;

