

## **Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi”**

Recep Kapar\*

### **Giriş**

2003 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından “Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Temel Kanunu Tasarısı Taslağı”, “Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağı” ile “Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağı” adını taşıyan üç ayrı yasa tasarısı hazırlanmıştır<sup>1</sup>. Sekizinci gözden geçirme sürecinin gereği olarak Uluslararası Para Fonu’na gönderilen 15 Temmuz 2004 tarihli Niyet Mektubunda Türkiye’nin kamu maliyesi performansındaki kalıcı bir iyileşmeyi desteklemek amacıyla, yapısal reform programının uygulanmasına devam edilmekte olduğu belirtilmiştir. Performans kriteri olarak sosyal güvenlik reformunun yapılacağı açıklanmıştır (Başbakanlık, 2004: 5-6).

Geçen yıllarda yaşanan deneyimler Niyet Mektuplarında yer verilen “niyetlerin” yaşama geçmesi yönünde hükümetlerin somut adımlar atmaktan çekinmediklerini göstermektedir. Bu nedenle Hükümetin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının (SGKB) attığı adımlar ve girişimler yakından izlenmelidir. 2004 yılı sonbaharında sosyal güvenlik reformuna ilişkin yasa tasarılarının tümünün olmasa bile, genel sağlık sigortasının (GSS) kurulması ile emeklilik kurumlarının birleştirilmesine ilişkin düzenlemeleri içeren yasa tasarılarının Türkiye Büyük Millet Meclisi gündemine sunulacağı açıktır. Reformun bir diğer bileşeni olan sosyal yardım ve hizmetlere yönelik tasarlanan reformun niyet mektubunda öngörülmediği görülmektedir.

Son olarak, 29 Temmuz 2004 tarihinde ise, ÇSGB ile SGKB tarafından hazırlanan “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)” adını taşıyan bir çalışma kamuoyuna sunulmuştur (ÇSGB, 2004). Taslağın sonunda reformun temel adımlarının hangi zaman aralıklarında gerçekleştirilmesinin planlandığı tablo olarak gösterilmiştir. 2005 yılının ilk üç ayında yasa tasarılarının TBMM’nde görüşülerek yasalaşması öngörülmüştür. Bu planlamaya göre 2007 yılının Aralık ayında reform süreci bitecektir. Bu makalede ÇSGB ile SGKB tarafından hazırlanan “Sosyal Güvenlik

Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)” adını taşıyan belgeye egemen olan yaklaşımların değerlendirilmesi yapılacaktır.

### **Reformun Gerekçeleri**

Reformun gerekçesi olarak, “nüfus yapısındaki değişim”, “mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması”, “finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri”, “tüm nüfusun sosyal koruma kapsamının alınamaması” ve “mevcut kurumların sorunları” gösterilmiştir (ÇSGB, 2004: 5-20). Ancak taslağa ruhunu veren, sıklıkla vurgulanan ve tüm reform sürecinde gözetilen temel gerekçe “finansman açığının ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri” dir. Reformun amacı sosyal güvenlik kurumları için bütçeden kaynak aktarımının önüne geçmek ve dolayısıyla bütçe açığının azaltmaktır.

### **Bütçe Açığının Önlenmesi**

Reform çerçevesinde hali hazırda GSMH’nın yüzde 4.5’ine karşılık gelen ve bütçeden kaynak aktararak giderilen açığın uzun dönemde yüzde 1’ e geriletilmesi öngörülmüştür. Sosyal güvenlik açıklarının azaltılması sonucunda, bütçe üzerindeki “yükün azalacağı” ve faiz dışı bütçe fazlası hedefine daha kolay ulaşılabileceği belirtilmektedir (ÇSGB, 2004: 15).

“2004 yılında sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılması öngörülen transferlerin milli gelirin % 4.5’ine ulaşacağı dikkate alındığında, sadece sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının azaltılması durumunda bile, ekonomik dengelerin korunması için gereken faiz dışı fazla oranının daha makul seviyelere inmesi mümkün olacaktır.” (ÇSGB, 2004: 15)

Taslak metin Hazine Müsteşarlığı veya Merkez Bankası tarafından hazırlanmamıştır. İnsanları riskler karşısında korumayı amaçlayan sosyal nitelikler içeren bir sistemi oluşturmaktan ve yönetmekten sorumlu olan ÇSGB ve SGK “ekonomik dengelerin korunması” amacını temel görev olarak sahiplendikleri görülmektedir. Sosyal dengelerin korunması görevini kimin yürüteceği sorusu ise yanıtızdır. Yapılması öngörülen reformla, “**sadece**” sosyal güvenliğe aktarılan kaynakların azaltılması veya ortadan kaldırılmasıyla faiz dışı fazla hedefinin sağlanması, ekonominin dengelerinin korunması ve borç stokunun azaltılması amaçlarına ulaşılacağı savlanmaktadır. Bu taslak metin ile her iki kurum (ÇSGB ve SGK) varoluşlarını belirleyen değerleri inkar etmiştir.

“Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir.” (ÇSGB, 2004: 12)

Bu ifadeler sosyal güvenlik sistemine ilişkin gerçek olmayan ağır, yersiz eleştiriler içermektedir. Taslak metin diğer ülkelerde yaşanan eğilimleri yansıtmaktan uzaktır ve sorunların çözümünü yanlış yerde aramaktadır. Ekonomik ve mali koşullara değinmeksizin, tüm olumsuz etkilerin kaynağının sosyal güvenlik sistemi olduğu önermesinden hareket edilmektedir. Tablo 1’de görüleceği gibi, sosyal güvenlik açıklarının kapatılması için yapılan giderler konsolide bütçe içinde sınırlı bir düzeydedir. Türkiye’de konsolide bütçe giderleri içinde sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak amacıyla yapılan ödemelerin oranı yüzde 11.33 düzeyine yeni ulaşmıştır. Öncelikli olarak bu düzey bir yönetim başarısızlığı ise, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemelerin bütçe giderleri içindeki en yüksek oran bu hükümet ve reformu hazırlayan bakan döneminde gerçekleşmiştir.

Diğer yandan, konsolide bütçe giderlerinin yalnızca yüzde 11.33’nü oluşturan sosyal güvenlik açıklarını bütçe açığının ve bozuk ekonomik dengelerin ana nedeni olarak görmek anlamlı değildir. Bütçe giderlerinin geriye kalan yüzde 90’ı göz ardı edilerek, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının azaltılması ile bütçeye ilişkin sorunlara çözüm bulunacağı beklentisi bir yanılgıdır.

Bütçeyi sınırlayan borç stokunun azalması bir yana artmasına yol açan çok sayıda etmen bulunmaktadır. Bu etmenlerin hangi derecede ağırlığa sahip olduğunun ortaya konması için bütçenin harcama ve gelir bileşenlerine bakılması yeterlidir. Vergilendirilmeyen gelirler ile bütçede en fazla harcamanın nerelere yapıldığının belirlenmesi bir çıkış noktası oluşturacaktır.

**Tablo 1**  
**Türkiye’de Konsolide Bütçe Giderleri İçinde Sosyal Güvenlik Giderleri**

Yıl	Konsolide Bütçe Giderleri		Konsolide Bütçeden Sosyal Güvenlik Açıkları İçin Yapılan Giderler		Konsolide Bütçenin Diğer Tüm Giderleri	
	(Milyar TL)	%	(Milyar TL)	%	(Milyar TL)	%
1990	68.355	100	1.225	<b>1.79</b>	67.130	98,21
1991	132.401	100	1.599	<b>1.20</b>	130.802	98,80
1992	225.398	100	4.000	<b>1.77</b>	221.398	98,23
1993	490.438	100	11.000	<b>2.24</b>	479.438	97,76
1994	902.454	100	34.480	<b>3.82</b>	867.974	96,18
1995	1.724.194	100	108.205	<b>6.27</b>	1.615.989	93,73
1996	3.961.308	100	335.300	<b>8.46</b>	3.626.008	91,54
1997	8.050.252	100	760.000	<b>9.44</b>	7.290.252	90,56
1998	15.614.441	100	1.400.000	<b>8.96</b>	14.214.441	91,04
1999	28.084.685	100	2.750.000	<b>9.79</b>	25.334.685	90,21
2000	46.705.028	100	3.321.098	<b>7.11</b>	43.383.930	92,89
2001	80.579.065	100	5.112.000	<b>6.34</b>	75.467.065	93,66
2002	115.682.350	100	11.205.000	<b>9.68</b>	104.477.350	90,32
2003	140.454.842	100	15.922.000	<b>11.33</b>	124.532.842	88,67

(Muhasebat, 2004)

### **Devlet Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılmalıdır**

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında kullanılan iki önemli kaynak vergi gelirleri ve katkılardır (prim). Vergi ve katkılardan elde edilen gelirlerin sosyal güvenliğin finansmanında taşıdıkları önem ülkeden ülkeye değişmektedir. Sosyal sigorta geleneğine dayalı ülkelerde sosyal güvenlik gelirlerinin en önemli kaynağı katkılardır. Sosyal yardımların yaygın olduğu ülkelerde vergilerden elde edilen gelirler finansmanda öne çıkar. Son yıllarda sosyal güvenliğin finansmanında katkı gelirlerinin yoğun olduğu ülkelerde vergi gelirlerine, vergi gelirlerinin yoğun olduğu ülkelerde ise katkı gelirlerine önem vermek gibi bir eğilim gözlenmektedir (Hutsebaut, 1997: 21; EC, 2000: 15-16). Bir başka deyişle, iki farklı sistemin finansman bakımından birbirine yaklaştığı anlaşılmaktadır. Tablo 2’ de farklı Avrupa ülkelerinde sosyal korumanın finansmanına devlet tarafından yapılan katkının payı gösterilmektedir.

Sosyal güvenliğin işveren ve çalışanlar tarafından ödenen katkılarla finanse edildiği Türkiye’de son yıllarda bütçeden, dolayısıyla vergi gelirlerinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatıldığı görülmektedir. Bu durum sıklıkla eleştiri konusu yapılmaktadır (Erdut, 2002: 226). Diğer bir çok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de katkı gelirleri yanında, bütçe gelirlerinin de sosyal koruma finansmanında kullanılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

**Tablo 2**  
**Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Sosyal Koruma Gelirleri İçinde Devlet Katkısının Payı**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	199	2000	2001
AB-15	-	32,9	32,7	32,2	32,4	32,9	35,1	35,7	35,6	<b>36,0</b>
Danimarka	<b>82,0</b>	81,5	73,0	69,7	68,0	66,8	66,2	65,2	63,9	<b>62,6</b>
Almanya	<b>27,2</b>	29,3	28,7	28,5	30,3	30,2	31,2	32,8	32,2	<b>32,6</b>
Fransa	<b>18,1</b>	19,9	21,5	21,5	21,9	23,9	30,9	30,4	30,5	<b>30,4</b>
İtalya	<b>30,2</b>	29,7	33,1	30,0	29,3	29,5	38,2	38,9	40,4	<b>41,1</b>
İngiltere	<b>47,6</b>	52,5	51,0	50,5	49,5	48,0	46,4	46,9	46,4	<b>48,2</b>
Hollanda	<b>22,4</b>	21,7	16,7	17,1	16,9	16,5	15,9	14,8	14,4	<b>16,3</b>
İspanya	<b>27,9</b>	31,0	28,4	30,3	28,6	27,9	28,1	28,0	27,1	<b>26,7</b>

(EUROSTAT, 2004b: 93)

Bu çerçevede, devletin normal yollardan finansmanına katılmadığı sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını bütçeden kaynak aktararak kapatması sorun değildir. Sosyal sigorta ilkesini esas alan ülkelerde devlet bütçeden sosyal güvenliğe finansmanı için kaynak ayırırken, Türkiye’de bütçeden sosyal güvenliğe ilişkin yapılan harcamalar eleştirilmemeli ve bu durum olağanüstü bir sorun olarak görülmemelidir. Dünyadaki temel gelişme, sosyal güvenliğin finansmanının yalnızca çalışanların ve işverenlerin sorumluluğuna bırakılamayacağını göstermektedir

Taslak metinde savunulunun aksine, Türkiye’de bütçeden sosyal güvenliğe yapılan harcamaların azaltılması veya ortadan kaldırılması yerine, devlet bütçeden belirli ve düzenli bir pay ayırarak sosyal güvenliğin finansmanına katılmalıdır. Türkiye’de bu konudaki temel sorun devlet tarafından yapılan katkının yıllara göre düzensiz, değişken ve belirsiz olmasıdır. Devletin kurumsallaşmış bir çerçeve içinde sosyal güvenlik kuruluşlarının finansmanına katkı yapması yasal yolla sağlanmalıdır.

SSK’nın 1998 yılında ki toplam giderlerinin yalnızca yüzde 22’si devlet tarafından karşılanmıştır (DPT, 2001: 80-81). Nüfusun çok büyük kesmini oluşturan yaklaşık 23.02 milyon insana (ÇSGB, 2004: 35) emeklilik, sağlık, iş kazası meslek hastalığı, yaşlılık, iş görmezlik, analık, doğum, ölüm, gibi çok sayıda risk karşısında doğrudan veya dolaylı olarak koruma sağlayan bir kurumun giderlerine devletin katılması kadar olağan bir gelişme olamaz.

Sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu sorunların aşılması ve uygun düzeyde sosyal koruma sağlayabilmesi için, bütçeden kaynak aktarımının azaltılması değil, aksine aktarılan kaynağın yeterli düzeyde ve öngörülebilir bir düzenlilikte olması gerekmektedir.

## Sosyal Koruma Harcamalarının Yüksek Düzeyi

Bütçe içinde sosyal güvenlik kurumlarına yapılan aktarımlar yanında, reform taslağının bir başka hareket noktası sosyal koruma harcamalarının ulaştığı düzeydir. Taslak metinde Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının GSMH’ ya olan oranına dikkat çekilmektedir.

“Sosyal yardım ve hizmetlerde dahil olmak üzere, ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının 2003 yılındaki toplam harcamalarının milli gelire oranı % 11 gibi yüksek düzeyde olmasına karşın, (...).” (ÇSGB, 2004: 9-10)

Yapılacak reform sonucunda, bir yandan tüm nüfusu kapsayan sağlık sigortası ve gereksinimi olan herkese sosyal yardım ve hizmet ulaşacağı vaat edilmesi, diğer yandan da hali hazırda GSMH’nın yüzde 11’ine ulaşan sosyal harcamaların yüksek olarak nitelenmesi bir çelişkidir.

Sosyal koruma harcamalarının düzeyinin yüksek olduğu sonucuna nasıl ulaşıldığı açıklanmalıdır. Türkiye’de sosyal koruma harcamalarının düzeyi Avrupa ülkelerine göre yüksek olmadığı gibi, ortalamanın altındadır. OECD ülkeleri göz önüne alındığında da benzer durum geçerlidir. Tablo 3 çeşitli Avrupa ülkelerindeki sosyal koruma harcamalarının düzeyini göstermektedir. 1996-2000 yılları arasında sosyal koruma harcamalarının GSMH’ ya oranının Polonya ve Çek Cumhuriyeti’nde yüzde 23-24, Romanya ve Bulgaristan’da yüzde 14-17 düzeyinde değiştiği görülmektedir. Türkiye AB adayları arasında sosyal koruma harcamalarının en düşük olduğu ülkedir (Horstmann-Kaiser, 2002: 23).

Küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı, zayıflık, yoksunluk ve artan güvencesizlikleri azaltabilmek için sosyal koruma harcamalarının artması bir zorunluluktur. Türkiye’de bütçe içerisinde ki sosyal güvenlik harcamalarının yanı sıra, sosyal koruma harcamalarının da artması bu koşullar altında olağan karşılanmalıdır.

Reform girişiminin ana çerçevesini sunan taslak metin özellikle sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi amacını savunmaktadır. Sosyal yardım ve hizmetlerin yaygınlaştırılması yanında ekonomik gücü ne olursa olsun tüm yurttaşların zorunlu olarak

kapsama alındığı bir sağlık sigorta finansman sistemi öngörülmektedir. Sağlık sigortası katkısını ödemeyecek durumda olanların katkıları devlet tarafından ödenecektir.

**Tablo 3**  
**Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Sosyal Koruma Harcamaları**  
**(GSMH'nın yüzdesi)**

	1992	1994	1996	1998	2000	2001
AB-15	27,7	28,5	28,4	27,5	27,3	27,5
EURO-12	27,2	28,0	28,2	27,4	27,2	27,4
Belçika	27,7	28,7	28,6	27,6	26,8	27,5
Danimarka	30,3	32,8	31,4	30,2	29,2	29,5
Almanya	27,6	28,3	29,9	29,3	29,6	29,8
Yunanistan	21,2	22,1	22,9	24,2	26,3	27,2
İspanya	22,4	22,8	21,9	20,6	20,2	20,1
Fransa	29,3	30,5	31,0	30,5	29,8	30,0
İrlanda	20,3	19,7	17,8	15,4	14,2	14,6
İtalya	26,2	26,0	24,8	25,0	25,2	25,6
Lüksemburg	22,5	22,9	24,1	21,7	20,3	21,2
Hollanda	31,9	31,7	30,1	28,4	27,4	27,6
Avusturya	27,8	29,9	29,8	28,3	28,4	28,4
Portekiz	18,4	21,3	21,2	22,1	23,0	23,9
Finlandiya	33,6	33,8	31,6	27,2	25,5	25,8
İsveç	37,1	36,7	33,9	32,2	30,7	31,3
İngiltere	27,9	28,6	28,0	26,9	27,1	27,2
İzlanda	18,2	18,4	18,8	18,9	19,8	20,1
Norveç	28,2	27,6	26,0	27,1	24,6	25,6
İsviçre	23,3	25,2	26,9	28,0	28,8	28,9
Macaristan	-	-	-	-	20,3	19,9
Malta	-	-	-	18,9	17,9	18,3
Slovenya	-	-	24,7	25,3	25,4	25,6
Slovak Cumh.	-	-	19,8	20,2	19,5	19,1

(EUROSTAT, 2004a: 2)

Sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması temelde sosyal koruma harcamalarının artması ile sonuçlanacak düzenlemeleri içerir. Taslak metin kapsamı yaygınlaştırılmayı, sosyal koruma harcamalarını azaltmayı ve bütçeden kaynak aktarımına son vermeyi savunmaktadır. Bu durum reformun en önemli çelişkisidir. Sosyal güvenlik sisteminin gelir ve harcama düzeyinde anlamlı bir artış sağlanmadan, öngörülen kapsamda bir sistemin yaşama geçirilme şansı yoktur. Gelirler ve sosyal harcamalar arttırılmadan, aksine azaltılarak sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması denenirse, varolan ve kötülenen sosyal güvenlik sistemi gelecekte aranacaktır.

Yeni nüfus gruplarını ve riskleri kapsamına alan sosyal güvenlik sisteminden beklenen sonuçları elde etmek, ancak sosyal koruma harcamalarının artması ile olacaktır. Türkiye'de veri eksikliği ve tasarlanan sistemin ayrıntıları belli olmadığından reform sonucunda uygun bir sosyal koruma düzeyinin sağlanabilmesi için yapılması zorunlu olan harcama oranını belirlemek güçtür. Taslak metinde öngörülen sistemlere sahip ülkelerdeki

harcama düzeyi göz önüne alındığında, Türkiye’de reformlar sonucunda oluşacak sistemin insan onuruna yaraşır bir sosyal koruma sağlayabilmesi için GSMH’ nin yüzde 15-20’ si oranında sosyal harcama yapılması zorunlu olacaktır. Bu harcama düzeyi en alt sınır olarak düşünülmelidir. Bu tür sisteme sahip olup harcamaları yüzde 25-30 arasında değişen ülkelerinde bulunduğu unutulmamalıdır. Ekonomik ölçütler bakımından sosyal koruma harcamalarının üst sınırını belirleyen ve uyulması zorunlu kurallar yoktur. Bir ülkede sosyal koruma harcamalarının üst düzeyi sosyal ve siyasi tercihler sonucunda belirlemektedir (ILO, 2001b: 93; CICHON, 1998: 55).

Ekonomik ve sosyal koşulların sürmesi durumunda hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma harcamalarının artması beklenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde varolan sosyal koruma programları olgunlaşırken, kapsamaları genişleyecek ve yeni programlar oluşturulacaktır. Gelişmiş ülkelerde ise, varolan işgücü piyasası ve demografik eğilimler önemli bir değişime uğramadıkça, sosyal koruma harcamalarında artış devam edecektir (ILO, 2001a: 48)

### **Başarılı Bir Örnek: İşsizlik Sigortası!**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)” ni tanıttığı bir TV programında örnek bir yapı olarak nitelediği işsizlik sigortasına övgüler sıralamaktadır (Başesgioğlu, 2004b). İşsizlik sigortasının içinde bulunduğu koşullar ile reform girişimleri arasında bağ kurulmaktadır. Reform girişimlerinden kuşku duyulması ve ciddi bir biçimde eleştirilmesi için yalnızca bu durum bile yeterli ve haklı gerekçeler sunmaktadır.

“(..) Tabi keşke yapabilesek yani bugün dünyanın çoğu yerinde sosyal güvenlik fonları ekonomiyi ayakta tutan fonlardır. Yani borçlanma maliyetlerini azaltan, istihdama olumlu şekilde katkı sağlayan fonlardır. Mesela bugün bizim işsizlik sigortası fonunu buna en güzel örnek olarak gösterebiliriz. Yaklaşık şu anda işsizlik sigortası fonun 11 katrilyon lira fon varlığı var. Bu şimdi hazinenin ve Merkez Bankası’nın borçlanma politikalarına paralel çok büyük fonksiyonu var aynı enstrümanlara birlikte yönelmek suretiyle Merkez Bankası’na, hazineye çok büyük yardımı oluyor. Ve çok güzel yönetilen bir fon, getirisi çok fazla olan bir fon. Bu sosyal güvenlik sisteminde tabi bizim de öngördüğümüz bir fon oluşmasıdır genel sağlık sigortasında bir fon oluşmasıdır.” (Başesgioğlu: 2004b)



Bu savların aksine, işsizlik sigortası kötü yönetilmektedir. Çok az sayıda işsizi korumakta ve sosyal işlevini yerine getirememektedir. Bakan emeklilik, sağlık, ve sosyal yardım sistemlerini kapsam ve gelir sağlama bakımından yetersiz bulup eleştirirken, yalnızca 70 bin işsizi koruyan bir işsizlik sigortası fonuna nasıl övgüler düzeceğini bilememektedir. 2004 yılının I. Döneminde Türkiye’de işsizlerin sayısının 2 milyon 838 bin olduğu hesaplanmıştır (DİE, 2004).

Diğer yandan, GSS uygulaması ile işsizlik sigortası örneğinde olduğu gibi bir fon oluşması beklenmektedir. Harcamaların sınırlanması, devlet bütçesinden yapılan aktarımların azaltılması, tüm nüfusun kapsama alınması ve aynı zamanda devlete borç verecek bir fonun oluşturulması sonucunda sağlık sisteminin nasıl finanse edileceği açıklama beklenmektedir. Bu durumda sağlık sigortası katkılarının ve sağlık hizmetlerine katılım payının yükseleceği öngörülebilir. Sigorta aracılığıyla ulaşılan sağlık bakımının nitelik ve niceliğinin azaltılarak fon oluşumu desteklenebilir. Yoksulluk sınırı oldukça düşük tutulup toplumda gerçekten yoksul olup, ancak devlet tarafından yoksul olarak kabul edilmeyen ve GSS katkılarını ödemekle yükümlü büyük bir kesimin oluşturulması beklenebilir. Bakanlık hangi yöntemlerle GSS fonunun oluşturulacağını ve sağlık hizmetlerini nasıl sürdüreceğini açıklamalıdır.

Reform sonucunda sağlık sigortasının kapsamın yaygınlaştırılması adı altında kuramsal olarak tüm işçileri kapsayan uygulamada yalnızca 70 bin işsizi kısa süreli koruyan işsizlik sigortası örneğinde olduğu gibi, bir yapılanmaya gidilecekse, bunun ekonomik, sosyal ve siyasi sonuçları oldukça ağır olacaktır. Sosyal güvenliğin amacı fonlar oluşturup devletin harcamalarına kaynak oluşturmak, devlete borç vermek değildir. Aksine devletin harcamaları sosyal güvenliğe kaynak oluşturmalıdır. Sosyal güvenlik devletin maliye kurumu ya da gelirler genel müdürlüğü değildir. Hazinesi ise hiç değildir.

### **Bireysel Harcamaların Arttırılması ve Eşitsizliğin Desteklenmesi**

Sağlık hizmetlerinin finansmanında bireyler tarafından yapılan özel harcamaların arttırılmasına yönelik bir çok düzenlemenin getirilmesi tasarlanmaktadır. Buna ilişkin düzenlemelerin bazıları (i) katılma payı, (ii) kaliteli ve iyi bakım masrafı (!), (iii) temel sağlık hizmeti paketi olarak sıralanabilir.

Sağlık hizmetlerinin tamamından belirli oranda maliyete katılım zorunluluğu getirilmektedir. İnsanların kendileri adına ne kadar sağlık harcamasının yapıldığını bilmelerinin sağlanması bu düzenlemenin gerekçesi olarak savunulmaktadır. Gerçekte, bu düzenleme ile amaçlanan devletin sağlık harcamalarının azaltılmasıdır. Bu girişim sağlık harcamaları içinde bireyler tarafından yapılan özel harcamaların artması ile sonuçlanacaktır.

“Suistimallerin önlenmesi ve gereksiz kullanımın azaltılabilmesi amacıyla, sağlık hizmetlerinin tamamından belirli oranlarda katkı payı alınacaktır. Bu uygulama, harcama kontrolüne kişiyi dahil edecek ve verilen yardımın tutarının farkında olmasını sağlayacaktır.” (ÇSGB, 2004: 30)

Sağlık hizmetlerinin tümünden katılım payının isteneceği açıktır. Katılım payının hangi oranda olacağı belli değildir. Koruyucu sağlık hizmetlerinden ya da aile hekimliği hizmetlerinden yararlanma sırasında katılım payı ödeme zorunluluğunun olup olmayacağı açıklama bekleyen bir diğer konudur. Çok yüksek harcama gerektiren sürekli veya önemli hastalıklara ilişkin sağlık hizmetlerinden yararlananların ödeyeceği katılım paylarının miktarı da yüksek olacaktır. Yüksek miktarda katılım payı ödeme gücü olmayanların durumlarının ne olacağı belirtilmemiştir.

Maliyete katılım zorunluluğu yalnızca sürekli ve önemli hastalıklara maruz kalmış bireylerin sorunu değildir. Yoksullar, düşük gelirliler, yaşlılar ve kalabalık aileler gibi ekonomik, sosyal ya da sağlık bakımından özel risk grubunda yer alanların sağlık hizmetlerine ulaşmasında engeller yaratacaktır. Katılım payı nedeniyle bu gruplarda yer alanlar hastalıkların daha kolay kontrol altına alınabileceği, daha kolay ve az masrafla iyileşebilecekleri erken aşamada sağlık kuruluşlarına başvurmadan çekinebileceklerdir.

Bireysel özel sağlık harcamalarını arttırmaya amaçlayan ikinci önemli düzenleme kaliteli ve iyi bakım masrafıdır.

“(…) kişilerin daha farklı kapsam, fiyat ve kalitede sağlık hizmeti talep etmeleri halinde, GSS’yi ek bir yükümlülük altına sokmaksızın, kişinin kendi cebinden yada özel sigortasından aradaki farkı ödeyebileceği yöntemlerinde uygulamaya geçirilmesi düşünülmektedir. Bu şekilde hastanın hekimi ve hastanesini seçme hakkının uygulanması da kolaylaştırılmış olacaktır.” (ÇSGB, 2004: 30)

Cebinden ya da özel sağlık sigortası aracılığıyla harcama yapacak gücü olanlar daha kapsamlı, kaliteli sağlık hizmetine ulaşacaktır. Kurum ve hasta seçme hakkını daha kolay kullanacaktır. Bu tür harcamalar yapacak gücü olmayanlar karşlarına çıkan sağlık hizmetinin kapsamına, fiyatına ve kalitesine rıza göstermek zorunda kalacaktır.

Taslak genel çerçevesi içinde açıkça sağlık hizmetlerinin finansmanında özel sağlık sigortası yöntemlerini öngörmemektedir. Ancak, örtülü bir biçimde bireysel özel harcamaları pekiştirmekte ve özel sağlık sigortacılığını GSS sisteminin içine yerleştirmekte ve üst gelir gruplarına daha kapsamlı ve kaliteli sağlık hizmeti vaat etmektedir.

Ayrıca, sevk zincirinin bozulmaması için önlemler alınacağı söylenmektedir. Ancak, cebinde ödeyecek parası olanlar için sevk zincirinden kurtulmak olanaklı hale getirilmiştir. Sigortalılar belirli bir miktar ek ödeme yapılarak sevk zincirine uymaksızın sağlık hizmetlerinden yararlanabilecektir (ÇSGB, 2004: 31).

Özel sağlık harcamalarını arttıracak başka bir uygulama “temel teminat paketi” dir. İçeriği yönetmenlikle belirlenecek olan “temel teminat paketi” içinde yer alan sağlık bakımı ve hizmetleri GSS tarafından kapsanırken, bu paket dışında kalan hizmet ve bakımların masraflarını bireyler üstlenecektir. Bu paketin içeriği belli olmadığı gibi, gelecekte yönetmelikle nasıl ve hangi değişikliklerin yapılacağı bilinmemektedir. Bu paket hastalık, bakım ve hizmetleri dışladığı ölçüde bireysel harcamalar yükselecektir.

Koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanma ve belirli konularda düzenli kontrolden geçme zorunlulukları gibi hükümler yeni sağlık sigortası sisteminde yer alacağı belirtilmektedir. Koruyucu sağlık hizmetlerini kullanmayan ve belirli konularda düzenli sağlık kontrollerinden geçmeyen bireyler sağlık yardımından yararlanamayacaktır (ÇSGB, 2004: 29). Bu durum çok sayıda insanın sağlık sisteminden sınırlı bir biçimde yararlanmasına yol açacaktır. Bireylerin koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanması ve düzenli kontrolden geçmesi için gerekli olan sağlık kurumlarının yaygınlığı, ulaşım kolaylığı ve yeterli personelin varlığı gibi bir çok etmen bu koşulun yerine getirilmesinde belirleyici olacaktır. Aynı zamanda, insanların bu konudaki bilgi düzeyi, alışkanlıkları, gelenek ve değer farklılıkları da etkili olacaktır. Bu ve benzeri nedenlerle ortaya çıkacak düzensizliklerin bedelini hastalar ödeyecektir. Bu tür koşullar ve sınırlamalar sıkı ve

cezalandırıcı bir biçimde sistem içinde yer alırsa güçleri olan bireylerin özel harcama yapmalarına neden olacaktır.

Sağlık bakımına ve hizmetlere ulaşmak için bireylere daha fazla özel harcama yolu açan ve ek sorumluluklar yükleyen düzenlemeler toplumda varolan sağlık alanındaki eşitsizlikleri pekiştirecek ve yeni eşitsizliklerin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Özel harcamalar toplumda bölünme yaratırken, sosyal adalet, sosyal dayanışma ve dolayısıyla sosyal koruma değerlerinin zayıflamasına yol açacaktır. Yüksek gelir gruplarının daha iyi, kaliteli, güvenli sağlık hizmetinden daha kolay ve hızlı yararlanmasının, diğer ekonomik ve sosyal gruplar için anlamı iyi olmayan, kalitesiz ve dar kapsamlı sağlık hizmetinden yararlanmak anlamına geleceği unutulmamalıdır.

### **Kapsamın Yaygınlaştırılması**

Reformun sosyal güvenliğin kişiler bakımından yaygınlaştırılması ile sosyal yardım ve hizmetlerin geliştirilmesi amacı olumludur. Ancak, bu olumlu amaç reformun sonuçları hakkındaki kaygıları gidermek açısından yetersizdir. Uygulamada yaygınlaşmanın ne ölçüde başarılacağı belirsizdir. Yoksulluk sınırının yüksek tanımlanması ve idarenin keyfi veya siyasi tutumları kapsamın yaygınlaşmasını engelleyecektir.

Benzer biçimde, reformun temel amacı olan sosyal koruma harcamalarının kontrol altına alınması, bütçeden sosyal güvenlik için yapılan harcamaların azaltılması ile kapsamın geliştirilmesinin aynı süreçte nasıl başarılacağı açıklanmalıdır. Sosyal Koruma harcamaları arttırılmaksızın ve devletin bütçe harcamalarına dayanmayan yaygınlaştırma girişimi varolan koruma düzeyinin geriletilmesi, özel harcamaların arttırılması, örtük dışlanmışlar gruplarının yaratılması sonuçlarını doğuracaktır. Sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması yalnızca nüfusa ilişkin bir konu değildir ve niceliksel unsurlar kadar, niteliksel unsurları da içerdiği unutulmamalıdır.

### **Sosyal Güvenliğin Yoksulluğa Etkisi**

Taslak metinde ve metnin savunulduğu açıklamalarda ısrarla sosyal güvenliğin temel amacının yoksulluğun önlenmesi olduğuna ilişkin ifadelere yer verilmektedir.

“Sosyal güvenliğin temel amacı insanları yoksulluğa karşı korumaktır” (ÇSGB, 2004: 9). “Temel amacı mutlak ve göreceli yoksullukla mücadele olan sosyal güvenlik sistemi (...)” (Başesgioğlu, 2004a: iii). “(sosyal güvenlik) esas görevi olan yoksulluğu azaltma konusunda da asli fonksiyonunu yerine getiremiyor” (Başesgioğlu, 2004b).

Sosyal güvenliğin temel amacı taslakta doğru olarak ortaya konmamaktadır. Bakanlık sosyal güvenlik reformunun gerekçelerinden biri olarak sosyal güvenliğin yoksulluğu önlemede başarısız olduğunu ileri sürerken, doğru olmayan bir gerekçeye dayanmaktadır. Sosyal güvenliğin temel amacı ve yoksullukla ilişkisi doğru olarak belirlenmelidir. Taslak sosyal güvenliğin temel amacını değiştirerek bir anlam karmaşası yaratmakta, varolan sistemi suçlamakta ve sosyal güvenlik sisteminden aşırı beklentilerin doğmasına yol açmaktadır.

Toplumun geniş kesimlerini kapsayan, çok sayıda gelir riskinin sonuçlarını düzenleyen, yüksek düzeyde gelir ve destek sağlayan sosyal güvenlik sistemlerinin yoksulluğun azaltılmasına yönelik bir işlevde yerine getirdikleri açıktır. Bu bağlamda, sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı yoluyla yoksulluğu azaltmak ve önlemek gibi işlevi ve dolayısıyla amacı vardır. Ancak, bu amaç sosyal güvenliğin temel amacı değildir. **Sosyal güvenliğin temel amacı gelir güvencesizliği doğuran riskler karşısında insanları korumaktır.** Sosyal güvenlik yalnızca yoksulları değil, gelir güvencesizliğine maruz kalan tüm insanları korumayı temel amaç edinir. Bu anlamda, sosyal güvenlik yalnızca yoksullara ve yoksulluğa özgü bir konu değildir.

Sosyal güvenlik sisteminden yoksulluğa ve gelir dağılımına dair aşırı ve abartılı beklentiler oluşmamalıdır. Sosyal güvenlik sistemleri uygun makro ekonomik, eğitim, konut edindirme ve istihdam politikalarının yerini tutamaz ve tek başlarına gelirin adil bir dağılımını sağlayamaz. Bu sistemler zenginlerden yoksullara yönelik gelirin yeniden dağıtımını işlevini üstlenir, ancak bu işlev sosyal güvenliğin temel konusu değildir. Sosyal güvenliğin öncelikli konusu insanlara hasta olduklarında, yaşlandıklarında, işsiz kaldıklarında ve benzeri durumlarda güvence sağlamaktır. Sosyal güvenlik gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik alınması gereken zorunlu önlemleri içeren geniş bir paketin önemli bir parçasıdır (ILO, 2001a: 28). Ancak, sosyal

güvenliğin temel amacı yoksulluğun önlenmesi değildir. Yanlış anlayış ve beklentileri temel alan bir yaklaşıma dayanılarak doğru ve etkili bir sistem kurulamaz.

Yoksulların tümünün sosyal güvenlik sisteminin kapsamında olmadığı ve sosyal korumadan yararlanmadıkları doğrudur. Bakanlık sürekli olarak kapsamdan dışlanmış yoksullara öne çıkarmaktadır. Kapsam içinde olan yoksulları göz ardı etmekte ve sosyal güvenliğin kapsadığı kesimler üzerindeki yoksulluğu azaltma etkisini yok saymaktadır. Sosyal güvenlik kapsamında olanların gerçekte sosyal güvenliğe ihtiyacı olmadığı, sosyal güvenliğe ihtiyacı olanların ise, sistemin dışında kaldığı belirtilmektedir.

Sosyal güvenlik yoksulların belirli bir kısmına sağladığı koruma sayesinde yoksulluktan kurtarmakta veya yoksulluğun baskısını azaltmaktadır. Türkiye’de yoksulluk oranı yüksektir ve büyük nüfus gruplarını etkilemektedir. Sosyal güvenlik bu insanların yalnızca belirli bir grubunu yoksulluktan kurtarabilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi olmasa, toplumdaki yoksulların sayısı daha fazla olacağı gibi, yaşam koşulları daha da kötüleşecektir.

Çeşitli ülkelerde sosyal güvenliğin ve vergilendirmenin yoksulluk üzerindeki etkisini belirleyen araştırmalar yapılır. Bu araştırmalarda sosyal güvenlik sisteminin güvence, destek ve hizmetleri öncesinde toplum içerisindeki yoksulluk düzeyi ile sosyal güvenlik yardımı, güvence, destek ve hizmetleri sonrasındaki yoksulluk düzeyi arasında karşılaştırma yapılır. Bu yolla sosyal güvenlik sistemi olmasaydı ne kadar daha insanın yoksul olacağı ortaya konulur ve sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğu önlemedeki başarısı belirlenir. Türkiye’de böylesi çalışmalar yapılmamaktadır. Bireysel çabalarla yapılması güç olan bu araştırmalar, bugüne kadar ÇSGB, SSK, ES, BAĞ-KUR, DPT ve DİE tarafından da yapılmamıştır. Tablo 4 seçilmiş ülkelerde sosyal güvenliğin ve gelir aktarımlarının yoksulluk üzerindeki etkisini özetlemektedir. Çok farklı niteliklerde sosyal güvenlik sistemlerine sahip olan bu ülkelerin tümünde sosyal güvenliğin yoksulluğu önlemede belirli bir işlev üstlendiğini göstermektedir. Ancak, hiçbir ülkede sosyal güvenlik sistemi yoksulluğu ortadan kaldırmaya yetmemektedir. Türkiye’de de sosyal güvenlik sisteminin yoksulluk üzerinde benzer bir etkide bulunduğu söylenebilir.

Varolan sosyal güvenlik sisteminin sorunlu bir çok yanı vardır. Ancak, milyonlarca insanında güvencesi, koruyucusu, destekçisi ve umududur. Bu anlamda, sosyal

güvenlik bir yoksulluk ve yoksulların yönetimi aracı değildir. Taslakta ifadesini bulan, bu tür eleştiriler toplumda sosyal dayanışma değerini zayıflatmaktadır. Sosyal güvenlik ya da koruma sistemlerinin meşruluğunun altını oymaktadır. Toplumsal ve siyasal olarak zayıflamış, yargılanmış, tahrip edilmiş bir sosyal dayanışma değeri üzerine yeni bir sosyal güvenlik sistemi kurulamaz.

**Tablo 4**

**Sosyal Güvenlik Programlarının Yoksulluk Üzerine Etkisi (1990'ların ortası)**

ülke	Gelir transferi öncesi yoksulluk oranı (yüzde)	Gelir transferi sonrası yoksulluk oranı (yüzde)	ülke	Gelir transferi öncesi yoksulluk oranı (yüzde)	Gelir transferi sonrası yoksulluk oranı (yüzde)
Kanada	26,2	10,6	Hollanda	28,6	4,7
İngiltere	39,9	17,3	İtalya	31,1	15,8
ABD	28,1	18,6	İspanya	27,0	10,9
Avustralya	21,5	8,0	Danimarka	32,3	5,9
Belçika	33,6	6,9	Finlandiya	30,4	2,4
Fransa	37,1	13,0	Norveç	27,0	4,2
Almanya	32,1	8,1	İsveç	34,9	5,2
Lüksemburg	23,0	4,2	Ortalama	30,2	9,0

(MAKINEN, 1999: 12-15)

**Reform Stratejileri ve Emeklilik**

Bakanlık sosyal güvenlik sisteminin yoksulluğu önlemediğini ve sosyal korumadan yoksulların yararlanmadığını belirtmekle, reform çabalarına meşruluk sağmaya çalışmakta ve yoksulların toplumsal ve siyasal desteğini aramaktadır. 1980'lerden bu yana çoğu ülkede sosyal güvenlik sistemi yeniden düzenlenmiştir. Reform çabalarına toplumdaki gelebilecek, eleştiri, karşı çıkma veya olumsuz yaklaşma gibi siyasi bakımdan reformu engelleyebilecek girişimlerin önüne geçmek için hükümetler bazı stratejiler izlemektedir (Pierson, 1994: 14-17). Bu stratejilerin bir kısmının Türkiye'de ki reform sürecinde de izlenmekte olduğu görülmektedir.

**Birinci strateji** propagandaya dayanır. Kamuoyuna tek taraflı ve kontrollü bilgi sunularak reforma destek sağlanması amaçlanır. Reform sürecinde karar verenler, hükümetler, uygulamacılar, bürokratlar ve uzmanlar reform sonucunda mutlaka olumlu gelişmelerin olacağını, varolan sistemin çürümüş, kötü, işlevsiz ve uzun dönemde sürdürülemeyeceğini ileri sürer. Bu nedenle reform ile çok iyi, mükemmel, insanlara iyi hizmet ve güvence veren ve geleceğinden kuşku duyulmayan bir sisteme geçileceği savunulur. Yeni sistemde savurganlığın, beklemelerin ve kuyrukların olmayacağı,

maliyetlerin düşeceği, ancak kalitenin azalmayacağı, aksine artacağı vurgusu sürekli yapılır. Sonucu bugüne kadar olumlu ya da olumsuz olsun tüm reform çabalarının temel stratejisi budur. Yapacakları reformunun sosyal güvenlik hakkını olumsuz olarak etkileyeceğini söyleyen bir tek siyaset adamı, bürokrat ve uzman yoktur. Fakat, dünya da ve Türkiye’de sosyal güvenlik hakkını zedeleyen, sonuçları olumsuz olan ve reform öncesi koşulları aratan çok sayıda reform yapılmıştır.

**İkinci strateji**, toplumu bölmektir. Ekonomik ve sosyal gruplar arasında reformun sonuçlarına ilişkin farklı beklentilerin ortaya çıkarılması ile yapılır. Belirli gruplarda bulunan insanlarda yeni, daha iyi korumaya kavuşacakları beklentisi yaratılır ve reforma karşı çıkan ekonomik ve sosyal gruplarla karşı karşıya getirilir. Örneğin, sosyal harcamalarda önemli kesintiler öngören, hak etme koşullarının zorlaştırıldığı bir reform sürecinde, özel toplumsal gruplara yönelik yardımların geliştirilmesi ve sosyal korumadan dışlanmış grupların kapsama alınacağı vaatleri reform sürecinde farklı beklentilerin ve tarafların ortaya çıkmasına neden olur. Kapsam içindeki ekonomik ve sosyal gruplar sosyal güvenliğin gerileyeceği gerekçesi ile reforma karşı çıkar, dışlanmış gruplar ise, bu durumu kendi sosyal güvenlik haklarına karşı çıkılmakta olduğu biçiminde değerlendirir.

**Üçüncü strateji** geleceğe ilişkindir. Uzun dönemde sonuç veren bir yöntemdir. Yeni düzenlemelerinin bir kısmı gerçekte, işgücü piyasasında bulunan, oy kullanan, vergi veren herhangi bir yetişkini etkilemez. Reformun sonuçları bütünüyle gelecek kuşaklar üzerinde etkili olur. Bu yöntemin en yaygın örnekleri emeklilik sigortası uygulamalarında görülür. Bu durumda emekliliği yaklaştırmış, çalışmakta olanlar reformlar sonucunda hak kaybına uğramaz. Ancak, reform zamanında çalışmayan, kreşe, okula giden, daha doğmamış olan kuşak ağır yükümlülüklerin ve koşulların altına sokulur. Bir başka deyişle, sosyal korumanın bir özelliği olan kuşaklararası dayanışma zayıflatılır. Gelecek kuşakların sosyal güvenlik hakları sınırlanır. Kamuoyuna bu durumun gerekçesi olarak “gelecek kuşakların çok çalışması ve daha çok katkı ödemeleri sağlanmazsa şu an çalışanların emekli olamayacakları ve emekli aylıklarını ödeyecek bir kurumun kalmayacağı” sunulur.

Reform önerisinde bu üç strateji bir arada uygulanmaktadır. Topluma doğrular söylenmektedir. Toplum bölünmektedir. Gelecek kuşakların sosyal güvenlik hakları sınırlanmaktadır. Uygulanan bu üç stratejinin sonucunda bu reform girişiminin



olumsuzluklarını ileri süren bir kimse bakanlara, uzmanlara, UPF ve DB gibi “yetkin” örgütlere karşı çıkmakla, yoksulların sağlık yardımı, sosyal yardım ve hizmet almalarına engel olmakla, yoksulluktan kurtulmalarını istemekle suçlanacaktır. Aynı zamanda, emekli olmuş veya çalışmakta olan herkesin emekli maaşının ödenmesini tehlikeye düşürmektedir.

Taslak metinde emeklilik sigortasının geleceği açısından geçmişte yapılan reformların yeterli olmadığı belirtilmektedir. Gelecekte emekli aylıklarının ödenmesi için şu an çalışmayan çocuk ve gençlerin ve yeni doğacakların emeklilik koşulları zorlaştırılırken, hali hazırda çalışmakta olanların emeklilik koşullarının hiçbir suretle değiştirilmeyeceği vurgulanmaktadır.

“(...) şu an mevcut çalışan sigortalılarımızın veya sistemde bulunan çalışanlarımızın gerek yaş, gerek sigortalılık süreleri, gerekse prim ödeme gün sayıları itibarıyla reformdan etkilenmeleri mümkün değildir. Ancak yasa yürürlüğe girdikten sonra sisteme yeni girecekler açısından bu yapacağımız düzenlemeler bir anlam ifade edecektir. Yasaların yürürlüğe girmesiyle birlikte yeni sisteme girecekler, artık bu yeni sosyal güvenlik reformuna ve emeklilik reformuna dahil olacaklardır.” (NTVMSNBC, 2004a)

Emeklilik sistemindeki yeni düzenlemeler gelecek kuşaklara yapılacak en büyük kötülüklerden biridir. Bu reform onların geleceğini çalmakla eşdeğerdir.

### **Bilinmezlere Dayalı Reform**

Taslak gerçekte bilinmezler ve belirsizlikler üzerinde yükselmektedir. Örneğin, ÇSGB ve SGK ülkeye sosyal güvenlik sistemi içerisinde sağlık bakımı tarafından kapsanmayan insanların sayısından habersizdir.

“(...) Bağ-Kurlu, SSK’lı, Emekli Sandığı mensupları onların verileri var. Yani güncelleştirilmesi gerekiyor. Bizim düşündüğümüz senaryo içerisinde kurgulanması gerekiyor. Bu 20 milyon dediğiniz yani yeşil kartlı, yoksulluk sınırı altındaki vatandaşlarımızın sayısı. Bu çok değişken bir sayı, yani şu anda maalesef bunu ölçemiyoruz, bu sayı gerçekten 20 milyon mudur, 4 milyon mudur. Eğer 4 milyon olursa ek maliyet başka türlü olacak, 20 milyon olursa başka bir maliyet olacak. Ama biz gene ihtiyatlı davranıyoruz, bu hesaplarımızı da 20 milyon üzerinden yani devletin prim ödeyebileceği kesim olarak önümüzdeki rakamı daha ihtiyatlı daha fazla alarak hesaplamalarımızı yapıyoruz.” (Başesgioğlu, 2004b)

Türkiye’de en azından 16 milyon kişi kayıptır, bilinmemektedir, yoktur veya vardır. Sağlık sigortası konusunda bu kadar ihtiyatlı ve belirsiz olan veriler emeklilik sigortası alanında belirginleşmekte ve 75 yıllık projeksiyonlar sonucunda reformun kaçınılmaz olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu kadar belirsizlik, bilgisizlik, önyargı üzerine ne sağlık, ne de emeklilik sistemi kurulur. Reformun tartışılabilmesi için daha belirgin verilerin elde edilmiş olması gerekmektedir.

### **Sigortacılık-Sosyal Sigortacılık**

Taslak metnin genelinde kullanılan kavramlara ilişkin bir savruluk gözlenmektedir. Sosyal politika, sosyal koruma ve sosyal güvenlik öğretisine yabancı kavramların ve nitelermelerin taslak metinde ve reformu savunan ve gerekçelendiren konuşmalarda sıklıkla kullanıldığı görülmektedir.

Metinde sosyal yardımların amacı anlatılırken “(...) manevi sosyal yoksunluklarının giderilmesi” (ÇSGB, 2004: 3) ifadesinden ne kast edildiği anlaşılmamaktadır. “Manevi sosyal yoksunluk” terimi sosyal güvenlik çalışmalarında kullanılan bir kavram değildir. Metinde bir çok yerde gelir aktarımları, yardımlar veya destekler yerine “sübvans” (ÇSGB, 2004: 24, 27, 28, 33) kavramının kullanıldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik “sübvans” etmez. Destekler, yardım eder, gelir aktarımında bulunur.

Diğer yandan, kullanılan bir çok kavram sosyal güvenlik reformuna ilişkin bilgilendirmeden çok özel sigorta reklamının yapıldığı sanısı uyandırmaktadır. Örneğin; “çağdaş ve profesyonel sigortacılık” (ÇSGB, 2004: 32), “kullanıcı memnuniyeti”, “müşteri odaklı alternatif çözümler”, “sigortalı memnuniyeti”, (ÇSGB, 2004: 23), “nimet-külfet dengesi” (ÇSGB, 2004: 22), “borçlu odaklı” (ÇSGB, 2004: 55), “hastanenin işletmeye dönüşmesi”, “tümüyle müşteri odaklı”, (Teksöz, 2004) gibi çok sayıda ifadenin kullanıldığı görülmektedir. Bunlar sosyal güvenlik öğretisine yabancı yaklaşımların reform sürecinde etkili olduğunun göstergesidir.

Bu ifadeler yetkililerin bir sosyal koruma sisteminden çok, piyasa kuralları temelinde işleyen, kar amacı güden bir sigorta şirketi kurmaya hazırlandıkları ve bunun reklamını yaptıkları duygusunu uyandırmaktadır. İfadeler sahip olunan uzmanlığın düzeyini gösterdiği gibi, niyetin ne olduğunu ve kimlere danışıldığını, kimlere

danışılmadığını açıkça ortaya koyar. Sosyal sigorta başka bir şeydir, sigorta başka bir şeydir. Bunlar benzer konular değildir. Unsurları, yapıları, özellikleri, amaçları ve işleyişleri farklıdır. Sigortacılık alanında kullanılan yaklaşımlar, kavramlar ve pazarlama sloganları sosyal sigortacılık alanına uyarlanamaz. Sosyal güvenlik ve sosyal sigorta işleyişinde pazarlama ve reklam yoktur. Bu kurumlarda bilgilendirme, halkla ilişkiler, tanıtım gibi etkinlikler belirleyicidir.

### **Yasa Tasarısı Taslaklarının Yetersizliği**

Bakanlık reformun temelini oluşturan üç yasa tasarısı taslağını kamuoyuna sunmuştur. Tasarı taslakları Bakan tarafından “yasa taslakları ham haliyle hazır ama bunların daha fazla tartışılmaya ihtiyacı var” biçiminde değerlendirilmektedir (NTVMSNBC, 2004b). Sosyal koruma hukuku sosyal güvenliğin gelişimine koşut gittikçe karmaşık ve ayrıntılı bir hal almaktadır. Bu sosyal korumanın insan ve toplum yaşamı bakımından önemli olmasından kaynaklanmaktadır. Gelir risklerinin farklılaşması, farklı ekonomik ve sosyal gruplar bakımından özel düzenleme ve koruma hükümlerinin getirilmesi zorunluluğu ayrıntılı düzenlemelerin yapılmasında etkili olmuştur. Sosyal güvenliği yöneticilerin ve bireylerin kötüye kullanmasının önüne geçilmesi için iyi düzenlenmiş kurallara ihtiyaç duyulmaktadır.

GSS, sosyal yardım ve hizmetleri düzenleyen yasa tasarısı taslaklarında genel geçer bir biçimde konulara değinildiği, ayrıntıya girilmediği, bireylerin hak ve yükümlülüklerinin açıkça belirtilmediği, hak etme koşullarının ve yardımın kesilmesi gibi konuların tam olarak düzenlenmediği ve bu konuların çoğunun yönetsel organların veya görevlilerin keyfiyetine bırakıldığı görülmektedir.

Yasa tasarısı taslaklarında sağlık sigortası katkısı devlet tarafından ödenecek yoksulların belirlenmesi, sosyal yardım ve hizmetlerin elde edilmesi, bu yardım ve hizmetlerin kesilmesi, gelir, muhtaçlık, servet ve harcama yoklamalarının nasıl yapılacağı, neleri içereceği öngörülmemektedir. Yurttaşın itiraz, şikayet gibi hakları dahi düzenlenmemiştir. Yurttaş nerelere, hangi koşullara bağlı olarak itiraz edebileceği, itiraz görüşülürken sosyal hakkın kullanımının nasıl olacağı gibi konular yasa tasarısı taslaklarında yer almamaktadır. İdare veya görevliler yargı kararlarını uygulamaktan imtina ederlerse, sosyal güvenlik hakkının nasıl kullanılacağı belirsizdir. Örneğin, yetkili organın

bir kimsenin yoksul olmadığına, sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanamayacağına ve GSS katkısını da devletin değil kendisinin yatırmasına karar vermesi durumunda, yurttaşın bu karara nasıl itiraz edeceği ve itiraz sürecindeki haklarının nasıl korunacağı öngörülmemiştir.

GSS ve sosyal yardım ve hizmetleri düzenleyen yasa tasarısı taslaklarında haklarının kullanımıyla ilgili her türlü konu gerekli gereksiz bir biçimde yönetmeliklere bırakılmıştır. Gerçekte bu iki tasarı taslağı yeni sistem hakkında somut bilgi vermemektedir. Yasayla düzenlenmesi gereken çoğu konu yönetmeliklere bırakılmıştır.

Sosyal koruma hukukunun karmaşık ve ayrıntılı yapısı içinde yönetmelik, tüzük, tebliğı ve kararların yer alması kaçınılmazdır. Ancak, bu tür yönetmelik, tüzük, tebliğ ve kararların dayandığı anayasal ve yasal düzenlemelerin gereken nitelikte, uzmanlıkta ve ayrıntıda olması gerekmektedir. Sosyal koruma hukukunun gelişimini belirleyen nedenlerden en önemlisi insan onuruna yaraşır bir korumanın sağlanmasıdır. Sosyal koruma hukukun en önemli kaynaklarını oluşturan yasalar gerektiğı gibi hazırlanmazsa, ortaya idarenin keyfiliğı çıkacaktır.

### **Yoksulların-Yardımdan Yararlanacakların Belirlenmesi**

Yasa tasarısı taslaklarının yetersizliğı konusunda en açık örnek yoksulların ve yardımlardan yararlanacakların belirlenmesi konusunda yapılmış düzenlemelerdeki eksikliklerdir. Tartışılması ve ayrıntılı olarak açıklanması gereken konuların başında, GSS katkı payı devlet tarafından ödenecek kişiler ile sosyal yardım ve hizmetlerden kimlerin, nasıl ve hangi koşullara bağılı olarak yararlanacağıının belirlenmesidir. GSS ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağı prim ödeme gücü olmayan kişilerin tespitini Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kurumu tarafından yapılmasını öngörmüştür (md. 12).

Yoksulluk sınırını ise, “Yaşam Düzeyini Tespit Komisyonunun” belirleyecektir. Öncelikle her iki yasa tasarısı taslağında kullanılan kavramlar aynı değildir. GSS’ni düzenleyen yasa tasarısı taslağı “yoksulluk sınırı” (md. 3) kavramı kullanılmaktadır. sosyal yardım ve hizmetleri düzenleyen yasa tasarısı taslağında “yaşam düzeyi” kavramı kullanılmaktadır. Bu ve benzeri durumlar yasa yapma tekniğı ile çelişmektedir. En önemlisi, Yaşam Düzeyini Tespit Komisyonunun oluşumu, yapısı ve işleyişi bütünüyle siyasi etkilere açık ve özerk olmayan bir nitelik göstermektedir.

Siyasi iktidara bağı bir komisyon yoksulluk sınırını belirleyecektir. Komisyonun içinde bulunduğu özerk olmayan kurum belirlenen sınırın altında gelir elde edenleri tespit edecek ve bütçeden bu kişilerin GSS katkısını ödenecektir. Bu durumun yaratacağı olumsuzlukları değinmekte yarar vardır. Öncelikli olarak, yoksulluk sınırının belirlenmesi siyasal etkilere açık olması her zaman tartışma konusu olacaktır. Yoksulluk sınırı yüksek belirlendiğinde, katkı ödeme gücü olmayan çok sayıda insan katkı ödemek yükümlülüğü ile karşı karşıya kalacaktır. Aksine, düşük belirlendiği durumda ise, katkı ödeme gücü olup katkı ödemeyen bir grup ortaya çıkacaktır.

Gelirleri önemli ölçüde enformel ekonomiden kaynaklanan bireylerin yoksulluk sınırı altında kalıp kalmadıklarının belirlenmesi başka bir sorundur. Sistem yalnızca elde edilen geliri esas alırken, elde bulundurulan serveti göz ardı edecek midir? Enformel yollardan elde edilen gelir, harcama ve servet miktarları nasıl tespit edilecektir? Bazı gruplar ayrıntılı olarak kontrol edilirken, belirli grupların ve bireylerin kontrolleri üstün körü yapılmasının önüne nasıl geçilecektir? Daha somut anlatımla, yardım alacak olanların belirlenmesinde siyasi parti teşkilatlarının, vali ve diğer bürokratların keyfi, bilinçli, bilinçsiz eylem ve girişimleri yanı sıra, yerel ilişkilerin etkisi veya kötü niyetli girişimler nasıl engellenecektir?

Yoksulluk sınırının ve kimlerin yoksul olduğunun belirlenmesi nesnel ölçütlere dayanmalı, siyasi yönetimin etkisinden ve keyfiliklerinden arındırılmalıdır. Yasa tasarı taslakları illere, bölgelere göre farklı yoksulluk ölçütlerinin belirlenmesini öngörmektedir. İl veya bölgelere göre yoksulluk sınırının farklı belirlenmesi, hükümetlerin seçimlere yönelik hazırlıklar yaptığı ve sosyal yardım ve hizmetlerin kötüye kullandıkları yargısını pekiştirecek ve tartışmalara yol açacaktır. Keyfi uygulamalara olanak tanıyacaktır. Sosyal yardım ve hizmetlerin sunumuna yönetimin keyfi tutumu yerleşirse, sağlanan koruma insan onurunun yaraşır olmaktan çok, zedeleyici olacaktır.

### **Çalıştırmacı Uygulamalar**

Reform sonucunda oluşturulacak sosyal yardım sisteminin temel niteliği çalıştırmacı (workfare) olacaktır. Sosyal yardımları hak etmek için gerekli koşulların yanında, yardımların sürmesi için yükümlülükler istenmektedir (ÇSGB, 2004: 39).

“ilke olarak, sosyal yardım programlarının uygulanmasında yardım hakkından yararlanıp, iş görme gücüne sahip olan kişilerin meslek edindirme programlarına katılımı, yardım için ön koşul olacaktır.” (ÇSGB, 2004: 37)

Çalıştırmacı nitelik sosyal yardımdan yararlananların belirli aktif programlara katılımını zorunlu tutar (Barbier, 2001: 21). Çalıştırmacı programlar deyimi daha çok Kanada, ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi Anglo-sakson ülkelerde bazı toplumsal grupları kapsayan bir kısım aktif işgücü piyasası politikalarını nitelemede eleştirel bir anlatım için kullanılmaktadır. Çalıştırmacı programlar yerine “refah için çalışma”, “refah bağımlılığının ortadan kaldırılması”, “refah karşılığı çalışma” veya “aktif önemler” gibi deyimlerinde kullanıldığı görülmektedir (Barbier, 2001: 3)

Meslek edindirme programlarından yalnızca mesleki eğitim programları anlaşılmalıdır. Mesleki eğitim yanında, özel ya da kamu sektöründe iş başında eğitim, orman bakımı, çevrenin geliştirilmesi ve korunması, kamuya açık alanların temizliği gibi çeşitli işlerde çalışma yükümlülüğü meslek edindirme programları içinde yer alabilmektedir.

Çalıştırmacı programların temel ayırt edici niteliği zorunluluk unsurudur. Bir program tarafından sunulan işte çalışılmadığında yardımlar azalıyor veya tamamen kesiliyorsa bu programda zorunluluk unsur var demektir. Çalıştırmacı nitelik yardım alanlar bakımından zorlayıcı, cezalandırıcı ve teşhir edici bir biçim alır (Standing, 1999: 317-325; Lodemel, 2000: 3). Bu tür programlar toplumun ve devletin sorumluluğunu değil, sosyal yardımdan yararlananların sorumluluğunu esas almaktadır.

Diğer yandan, asgari ücretin üçte biri oranında olan sosyal yardım (ÇSGB, 2004: 22) karşılığında insanlar meslek edindirme programının ortaya çıkardığı ulaşım, yemek gibi bir çok ek maliyetleri üstlenmek zorunda kalacaktır. İş görme gücüne sahip, ancak, evde hanehalkı üyelerinin bakımını üstlenmek zorunda olan kişilerin durumu açık değildir. Çocuklarına, eşine veya hanehalkı üyesi bir yaşlıya bakmak zorunda olan yoksul bir kimse, hak ettiği sosyal yardımı alabilmek için bakım işini bırakarak, meslek edindirme programlarına katılmaya zorlanacaktır. Bu ve benzeri durumlar çok sayıda yoksul insanın hak ettikleri sosyal yardımı alamamalarına neden olacaktır. Sosyal yardım ver hizmetlere

ilişkin konularda çalıştırmacı nitelikten çok, uyumu veya katılımı amaçlayan farklı anlayışların yerleşmesi amaçlanmalıdır.

### **Esnek Çalışma Biçimlerinin ve Enformel İstihdamın Yaygınlaşması**

Reform enformel çalışmayı ve gelir elde etme yollarını yaygınlaştıracaktır. Belirli bir grup çalışan SSK ve Bağ-Kur tarafından sağlanan sağlık yardımlarından yararlanabilmek için sosyal güvenlik sistemi kapsamında kalmak ve formel ekonomideki bir işte çalışmak istemektedir. Çalışanlar sağlık yardımından yararlanabilmek için “sigortalı” bir işi tercih etmekte ve belirli durumlarda işverenleri sigortalı çalışma konusunda zorlayabilmektedir.

Yeni sistemde işverenlerin çalışanları sigortaya bildirmemeleri, yoksul olarak kabul edilen ve sağlık sigortası katkısı devlet tarafından ödenen kimseleri öncelikli olarak istihdam etmeleri yaygınlaşabilir. Bu durumda, işyerlerinde sağlık sigortası katkısı devlet tarafından ödenen kişiler kaçak olarak çalıştırılacaktır. Çalışanlar, sağlık yardımını hak etmeyi sürdürecekleri için enformel çalışmaya daha az direnç gösterecektir. Enformel çalışmanın yaygınlaşması ve sigorta katkısı devlet tarafından ödenen yoksulların varlığı, formel ekonomide çalışan düşük vasıflı ve düşük ücretliler üzerindeki baskıların artmasına yol açacaktır.

Düzenli çalışmayanların fark katkılarının devlet tarafından ödenmesi esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ile sonuçlanacaktır. Böylelikle bir işte çalışıyor olsa bile, elde edilen gelir ve çalışma düzenli olmadığı için ödenmesi gereken katkı yükünün bir kısmı devlet tarafından ödenecektir. Bu durumda, işverenler bakımından esnek çalışma biçimlerinin çekiciliği artacaktır. Bir başka deyişle, işgücü piyasasının yapısında ve işleyişinde önemli değişiklikler yapılmaksızın gerçekleştirilecek sosyal güvenlik reformu, enformel çalışmanın ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ile sonuçlanacaktır.

### **İşgücü Piyasasını İhmal Etmek**

Reform önerisinin açıklandığı ve gerekçelendiği taslak metinde işgücü piyasası ihmal edilmiştir. Sosyal güvenliğin sorunlarının, açmazlarının ve çelişkilerinin sosyal güvenlik sisteminin niteliklerinden ve iç dinamik kaynaklandığı varsayımından hareket edilmektedir. Günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu sorunların kaynağı işgücü piyasasındadır. Sosyal güvenliği işgücü piyasasından bağımsız, yalıtılmış

olarak ele almak ve sorunlarına çözüm aramak olanaklı değildir. İşgücü piyasasını ihmal eden tüm sosyal güvenlik reformları niyeti ne olursa olsun başarısızlıkla sonuçlanacaktır. Taslak sosyal güvenlik reformu sonucunda ortaya çıkacak değişimlerin işgücü piyasasını etkileyerek, istihdamın artacağını ve yoksulluğun azalacağını ummaktadır.

“Kapsamlı bir sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirilmesi öncelikle sosyal güvenlik sisteminin kamu açıkları üzerindeki baskısını azaltacaktır” (ÇSGB, 2004: 15) “Kamu açıklarının kontrol altına alınması sonucu oluşan faiz dışı bütçe fazlası, bir yandan borç stokunun azalmasına, bir yandan da ekonomik politikalara duyulan güveni artırarak gerek risk priminin gerekse enflasyon beklentilerinin gerilemesine katkıda bulunmaktadır. Bütün bu gelişmeler tüketici ve yatırımcı güvenini artırarak büyümeyi olumlu yönde etkilemektedir. Büyüme ise, işsizlik ve yoksullukla mücadelede en etkili araçtır.” (ÇSGB, 2004: 15)

Bu mantık silsilesinin yaşamda gerçekleşmediği açıktır. Türkiye’de son aylarda gündemde yer alan temel konu ve çare aranan sorun büyümeye rağmen, işsizliğin azalmamasıdır. Kurgu bir yere kadar gerçekleşse dahi, son aşamada beklenen sonuçları doğurmamaktadır. Sosyal güvenlik reformu ile işgücü piyasasında istihdam yaratılacağı kurgularının gerçek yaşamda yeri yoktur. İşgücü piyasasındaki sorunların varolan ekonomik politikalarla, anlayışlarla ya da kurgularla çözülmediği görülmektedir.

İşgücü piyasasında uygun istihdam olanakları yaratmaya yönelik temel ekonomik ve sosyal politikalar uygulanmadığı sürece, sosyal güvenlik sisteminin sorunları çözümsüz kalacaktır. İşgücüne katılma oranının düştüğü, işsizliğin yükseldiği, eğretilişmenin kökleştiği, düşük ücret düzeyinin belirginleştiği, işgücünün güvencesizlikler karşısında korumasız kaldığı, uzun süreli çalışmalara dayanan, enformelleşmenin yaygınlaştığı işgücü piyasasına sahip bir ülkede, bu olumsuzlukları gidermeyi doğrudan amaçlamayan her türlü ekonomik politika başarısız olacaktır.

### **Kurumsal Yapılanma**

Reformun bileşenlerinden biri ES, SSK ve BAĞ-KUR’un tek bir çatı altında birleştirilmesiyle farklılıkların ortadan kaldırılması ve ekonomik, sosyal ve yönetim alanında etkinlik sağlanması amaçlanmaktadır. Dünyada tek çatı altında yapılandırılmış sosyal güvenlik sistemleri bulunduğu gibi, farklı kurumların eşgüdümüne dayalı sistemlerde vardır. Bu çerçevede, etkili bir sosyal güvenlik sisteminin mutlaka tek bir



kurumun varlığına dayalı olarak gerçekleşeceği beklenmemelidir. Bu konu Türkiye’de uzun süredir tartışılmaktadır. Tek bir yapının üstünlükleri kadar zayıflıklarında olduğu belirtilmektedir (Makas, 2004).

Bu nedenle tek bir çatı altında yapılandırmanın kendiliğinden olumlu sonuçları doğuracağı umulmamalıdır. Kurumsal yapılanmanın ön şartları özerklik, uzmanlık, finansal yeterlilik, örgütsel kapasite ve gelişmedir. Tek bir çatı altında toplanmış sistem bu koşulları taşıyorsa kendisinden beklenenleri yerine getiremeyecektir.

Kurumsal yapılanma ve yönetim içinde siyasiler, bürokratlar ve uzmanlar kadar sosyal taraflarında yer alması zorunludur. Sosyal tarafların varlığı yalnızca bir danışma, düşünce belirtme veya göstermelik işlevlerle sınırlanmamalıdır. Sosyal diyalog bakanların ya da bürokratların kamuoyu ile karşı karşıya kaldıklarında kullandıkları “sosyal taraflara da sorduk, onlara danıştık ona göre hareket ettik” söyleminden başka bir şeydir. Kurumsal yapılanmadan beklenen sonuçların elde edilmesi için, sosyal taraflar, özellikle de çalışanlar kurumun yapılanmasında ve yönetiminde belirleyici işlevler üstlenmelidir.

### **Mali Önlemler**

Reformun başarısı enformel ekonominin daraltılmasına ve kayıt dışı gelir ve servetlerin kayıt altına alınmasına dayalıdır. Bu durumda devletin bütçe olanakları ve sosyal güvenlik sisteminin gelirleri artacaktır. Aynı zamanda, sosyal güvenlik sistemi içinde yöneticilerin ve bireylerin yapacağı suiistimaller büyük oranda önlenilebilecektir. Diğer yandan, sosyal korumanın yaygınlaştırılması yeni kamu harcamalarını zorunlu hale getirecektir. Bu durum, kamu ve sosyal güvenlik gelirlerinin artırılması için mali önlemleri ve düzenlemeleri gerektirecektir.

Taslak metne sosyal güvenlik reformunun önemli bir parçasının Sağlık Bakanlığının yürüttüğü “sağlıkta dönüşüm programı” olduğu belirtilmekte ve Sağlık Bakanlığı ile eşgüdümün sağlandığı vurgulanmaktadır. Ancak, enformel ekonomiye ve kayıtdışı gelirlerin belirlenmesi, vergilendirilmesine ilişkin arayışlardan ve bu konuda Maliye Bankalığı ile yapılması gereken işbirliği ve eşgüdümden söz edilmemektedir.

Enformel ekonominin temel özelliği çoğunlukla düşük üretkenliğe dayanan işlerden düşük gelir elde edilmesidir. Enformel ekonomide bulunanların büyük bir kesmi

yoksuldu. Ancak, bundan enformel ekonomide bulunanların tümünün yoksul olduğu anlamı çıkmamalıdır. Enformel ekonomide formel ekonomide düşük gelirle çalışanlardan daha fazla gelire ve ekonomik olanağa sahip olan gruplar da vardır. Diğer yandan, kayıt dışı olması nedeniyle resmi kayıtlara yansımayan ve vergilendirilmeyen yüksek gelir ve servetlerin varlığı da bilinmektedir. Bu tür gelire ve servete sahip kişiler yoksul oldukları savıyla sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanabilecekleri gibi, sağlık sigortası katkılarını devlete ödeyebileceklerdir. İkicisi ise, sosyal korumanın geliştirilmesi ve sürdürülmesi için gerekli olan katkı ve vergi gelirleri sınırlı kalacaktır.

Aynı zamanda, kayıt altında olan, fakat vergilendirilmeyen gelirler vardır. Uygun bir sosyal koruma sağlayan sistemin kurulması için bu tür gelirlerinde vergilendirilmesi zorunludur. Başarılı bir reform girişiminin önemli bir kısmını gelir ve harcama arttırıcı mali önlemler oluşturmalıdır.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Sağlanan koruma düzeyinde eşitliğin sağlanması, dağınık sosyal yardım programlarının toplulaştırılması, tüm nüfusu kapsayan sağlık sigortası sistemine geçilmesi, teknolojik ve örgütsel yenilenme arayışları, denetlemelerin ve cezaların arttırılması ilkesel olarak doğrudur. Ancak, bu ifadeden reformun sonucun bütünüyle olumlu olacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Her şeyden önce, reform sonucunda ortaya çıkacak yeni sistemin ayrıntılı işleyişi bilinmemektedir. Sosyal koruma harcamalarının sınırlandırılması karşılığında özel harcamaların arttırılmasına yönelik düzenlemeler görülmektedir. Yönetime çok geniş inisiyatif alanı bırakılmakta, bu da siyasi ve yönetsel keyfiliklerin ortaya çıkmasına yol açacaktır.

Sosyal güvenliğin yoksulluğu önleme, gelir dağılımını düzeltme işlevi abartılmakta ve sosyal güvelik sisteminden aşırı beklentilerin doğmasına yol açmaktadır. Özellikle, emeklilik sigortasının içinde bulunduğu sorun emeklilik yaşını ve ortalama ömür süresini sürekli yapay bir biçimde öteleyerek çözülemeyeceği anlaşılmalıdır. Bu sigortanın sorunları, işgücü piyasasına katılımın ve uygun istihdamın arttırılması ile çözülecektir. İşgücü piyasasında üretken, gelir düzeyi yüksek çok sayıda çalışanın bulunması emeklilik sigortasının gelirlerini arttıracak ve uzun dönemde sürdürülebilirliğini belirleyecek temel etmedir. Reform önerisi kuşaklararası dayanışmayı zayıflatan düzenlemeler içermektedir.

Reform varolan sistemin kapsamının yaygınlaştırılmasını öngörmektedir. Bu durum yeni sosyal harcamaların yapılmasını zorunlu kılacaktır. Kapsamın genişlemesi ile birlikte devlet bütçesinden sosyal güvenlik sistemine yapılan ödemelerin azaltılması sosyal korumanın düzeyini geriletecektir. Sosyal korumanın düzeyinin gerilememesi için bütçe gelirlerini artıracak önemlerle birlikte, devletin sosyal koruma sistemine olan katkısı artırılmalı ve düzenli bir hale getirilmelidir. Reform enformel ekonomiyi ve kayıt dışı gelirleri kapsayacak mali önlemlerle desteklenmezse kötü niyetli girişimlere maruz kalacağı gibi, sosyal koruma harcamalarının finansmanında kullanılacak yeni kaynaklar göz ardı edilmiş olacaktır.

Sosyal sigorta programları işsizlik sigortası örneğinde olduğu gibi devletin borçlanmasında kullanılacak fonları sağlayan yapılar olarak görülmemelidir. Sosyal güvenliğin böylesi bir işlevi yoktur.

Sosyal koruma gereksinimini ve harcamalarını arttıran etmenlerin kontrol altına alınması her şeyden önce sosyal güvenliğin finansmanını kolaylaştıracaktır. Bu anlamda, istikrarlı bir makro ekonomik yapı gelir güvencesizliğinin azalmasına katkı sağlar. İşgücü piyasasının yapısal sorunlarının çözülmesine yönelik ekonomik ve sosyal politikalar bir başka önleyici çerçeveyi oluşturur. Çalışmak isteyen ve çalışmaya gereksinim duyan herkes için uygun işlerin bulunması sosyal koruma gereksinimini azaltacak ve sistemin finansmanında kullanılacak gelirleri arttıracaktır. Sosyal güvenlik sistemine yönelmiş gerçek tehdidin kökenleri işgücü piyasasında aranmalıdır. İşgücünün tümü için çalışılabilecek bir işin bulunması önemlidir. Bu çerçevede, sosyal koruma alanında yaşanan sorunlar sosyal güvenliğin yapısından ileri gelmemektedir. Sorun sosyal güvenlik sisteminin işleme için gerekli olan ekonomik yapının bozulmasıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve zaafı ortadadır. Ancak, bu sistem toplumda çok sayıda insana belirli bir düzeyde sosyal koruma sağlamaktadır. Reform sonucunda oluşacak yeni sistem içinde koruma düzeyinin gerileme tehlikesinin ortaya çıkma olasılığı güçlüdür. Sistemin gelirlerini ve harcamalarını artırıcı ve siyasi, yönetsel veya bireysel keyfilikler engelleyecek önlemler alınmaması durumunda, şu an kötülen, yeterli görülmeyen ve eleştirilen sosyal güvenlik sistemi yakın gelecekte aranır hale gelecektir.

## KAYNAKLAR

- BARBIER Jean-Claude (2000), “**Activation Policies, Workfare and ‘Insertion’, the Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK**”, The Impact of Globalisation on the World of Work-Wokshop Paper.
- BAŞBAKANLIK (2004), “**15.Temmuz 2004 Tarihli IMF Başkanına Gönderilen Mektup**”, ([http://www.hazine.gov.tr/Standby/8GGNM/SEKIZINCI\\_GG\\_NIYET\\_MEKTUBU\\_TERECUME.pdf](http://www.hazine.gov.tr/Standby/8GGNM/SEKIZINCI_GG_NIYET_MEKTUBU_TERECUME.pdf)) (22.08.2004)
- BAŞESGİOĞLU Murat (2004a), “**Önsöz**”, (içinde), “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)”, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, ([http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos\\_guv\\_oneri.pdf](http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos_guv_oneri.pdf)). (21.08.2004)
- BAŞESGİOĞLU Murat (2004b), “**Sosyal Güvenlik Reformu**”, NTVMSNBC Yakın Plan Programı-30.07.2004, (<http://www.ntvmsnbc.com/news/280488.asp>)
- CICHON Michael (1998), “**Can Europe Afford the Future Financing of the Welfare States?**”, International Labour Organization-Social Security Department Working Paper, Geneva.
- DİE (2004), “**Hanehalkı İşgücü Anketi 2004 Yılı I. Dönem Geçici Sonuçları**”, DİE Haber Bülteni ([www.die.gov.tr](http://www.die.gov.tr))
- DPT (2001), **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışmaları, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara.
- EC (2000), **Report on Social Protection in Europe 1999**, COM (2000) 163, Brussels.
- ERDUT Zeki (2002), **Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir.
- EUROSTAT (2004a), “**The Social Protection in Europe**”, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, Theme 3. 6/2004.( KS-NK-04-006-EN-N)
- EUROSTAT (2004b), **European Social Statistics Social Protection Expenditure and Receipts Data 1992-2001**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- HORSTMANN Sabine-KAISER Monika (2002), **Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries**, Synthesis Report, Second Draft.
- HUTSEBAUT Martin (1997), “**Giriş**”, (içinde)Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit.: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, s.7-28.
- ILO (2001a), Social Security: Issues, Challenges and Prospects, Report VI, International Labour Conference 89. Session 2001, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2001b), **Social Security: A New Consensus**, International Labour Office, Geneva.
- (Petrol-İş) Sendikal Notlar-Eylül 2004

- LODEMEL Ivar (2000), “**Work Integration through Obligations to Work. Current European Workfare Initiatives and Future Directions**”, Workshop on Unemployment, Work and Welfare, Brussels.
- MAKAS Recep (2004), “**Sosyal Güvenlik kurumlarının Yeniden Yapılanması Üzerine**”, Çalışma ve Toplum (Birleşik Metal-İş-Ekonomi ve Hukuk Dergisi), S.2004/1, s. 67-80.
- MAKINEN Tiina (1999), “**Structural Pressures, Social Policy and Poverty**”, International Social Security Review, Vol. 52, No. 4.
- MUHESABAT (2004), “**1990-2003 Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Detay 1**”, Muhesabat Genel Müdürlüğü (<http://www.muhasabat.gov.tr/docs/T3-1-5.xls>). (22.08.2004)
- NTVMSNBC (2004a), “**Sosyal Güvenlikte Geri Sayım Hızlandı**”, (<http://www.ntvmsnbc.com/news/276772.asp>) (21.08.2004)
- NTVMSNBC (2004b), “**Sosyal güvenlikte reform zaman istiyor**”, (<http://www.ntvmsnbc.com/news/271909.asp>) (21.08.2004)
- PIERSON Paul (1999), **Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment**, Cambridge University Press, New York.
- ÇSGB (2004), “**Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi (Taslak Metin)**”, ([http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos\\_guv\\_oneri.pdf](http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos_guv_oneri.pdf)). (21.08.2004)
- STANDING Guy (1999), **Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice**, Macmillan Press, London.
- TEKSÖZ Tuncay (2004), “**Sosyal Koruma Kurumu**”, NTV-NTV'YE SORUN 14.07.2004, (<http://www.ntvmsnbc.com/news/278418.asp>) (21.08.2004)
- , “**Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağı**”, (<http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/esk.htm>). (22.08.2004)
- , “**Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarısı**” ([http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/gss\\_yasatasarisi.htm](http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/gss_yasatasarisi.htm)). (22.08.2004)
- , “**Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Temel Kanunu Tasarısı Taslağı**”, (<http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/syh.htm>). (22.08.2004)

\* Dr., Muğla Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü  
(recepkapar@hotmail.com)

<sup>1</sup> Bu yasa tasarısı taslaklarının tam metni için bkz.: “**Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Temel Kanunu Tasarısı Taslağı**”, (<http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/syh.htm>), “**Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağı**”, (<http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/esk.htm>) ile “**Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarısı**” ([http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/gss\\_yasatararisi.htm](http://www.calisma.gov.tr/mevzuat/gss_yasatararisi.htm)).  
(22.08.2004)