

KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

İbrahim ARAP
D.E.Ü. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Özet

Bu çalışmada, son yıllarda yeni liberalizm doğrultusunda kamu yönetimi alanında meydana gelen değişim sürecinin Türkiye'de sosyal güvenlik alanında yarattığı etkiler incelenmeye çalışılmıştır. 2004 yılında Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (UPF)'nin görüşleri de dikkate alınarak hazırlanan sosyal güvenlik reformu Türkiye'de sosyal güvenliğin özelleştirilmesine ve piyasalaşmasına olanak tanıyacak özellikler taşımakta, bu anlamda vatandaşlara bir "hak" olarak tanınan sosyal güvenlik, "hak" olmaktan çıkarak büyük ölçüde satın alınan bir mal konumuna indirgenmektedir. Düzenlemeler incelendiğinde devletin sosyal güvenlik alanından çekilmekte olduğu ve bu alandaki görevinin yoksulluğun yönetilmesine indirgendiği görülmektedir. Ortaya çıkan boşluğun sivil toplum örgütleri ve özel sektör tarafından doldurulması öngörülmektedir.

Anahtar Sözcükler

Kamu yönetiminde değişim, sosyal güvenlik reformu, yeni liberalizm, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu.

CHANGING FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE SOCIAL SECURITY REFORM IN TURKEY.

Abstract

This article aims to analyse the changing features of public administration and the social security reform in Turkey. Both World Bank and International Money Fund urge Turkey to reform the social security system. The main idea of the reform prepared by the Government is privatization in the social security system. In this reform, the role of the Government is considered as poverty management, while most of the social security system is opened up to non-governmental organizations and private sectors.

Key Words

Changing features of public administration, social security reform, neo-liberalism, World Bank, International Money Fund.

I. GİRİŞ

Sosyal güvenlik alanında son yıllarda giderek belirginleşen bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşümün başlangıç noktasını belirlemek zor olmakla birlikte süreç 1970’li yıllarla başlatılabilir. 1970’li yıllarla birlikte kapitalizm yeni bir birikim krizine girmiş, krizin aşılması amacıyla yeni liberal politikalar yaşama geçirilmeye başlanmıştır. Yeni liberal politikaların sosyal devlet anlayışını değiştirmesine koşut olarak bu politikaların kamu yönetimindeki yansımaları özelleştirme, serbestleştirme, kuralsızlaştırma, yerelleştirme, ticarileştirme ve esnekleştirme olmuştur. Küreselleşmeyle birlikte de bu sürecin uluslararası boyutları düzenlenmiştir.

Yeni liberal ideoloji doğrultusunda, sosyal harcamalar kamu bütçeleri üzerinde bir yük olarak algılanmaya başlanmış ve olabildiğince sınırlandırılmaya, mümkünse ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Sosyal harcamaların yerine geleneksel koruma tekniklerinin¹ ikame edilmesi gerektiği görüşü öne sürülmüştür. Bu dönemde küresel ve ulusal ölçekte gelir dağılımı eşitsizliği, yoksulluk, işsizlik artarken, bir başka deyimle sosyal güvenliğe ihtiyaç artarken, yaşanan gelişmeler sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını büyütürken sosyal güvenlik alanında “reform” zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Ulus-devletler bir yandan yeni liberal politikaların gereği olarak sosyal güvenlik harcamalarını sınırlamak yönünde kimi politikaları yaşama geçirirken, diğer yandan yeni liberal politikaların sonuçları işsizlik ve yoksulluk olarak belirdikçe, toplumsal patlama riskinin önlenmesi amacıyla bu politikaların sonuçlarının onarılması yönünde kimi çabalara girişilmiştir.

Bu çalışmada Türkiye’de uygulanan yeni liberal politikaların sosyal güvenlik alanındaki yansımaları olan sosyal güvenlik reformu incelenmektedir. Çalışmada önce kavramsal açıklamalara yer verilmiş daha sonra uluslararası örgütlerin bu reformdaki rolüne kısaca değinilmiştir. Çalışmanın ilerleyen kısmında sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen yapısal dönüşüm konusundaki ilk dönem çalışmalara, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın 2004 yılı reform önerisi raporuna ve sosyal tarafların konuya ilişkin görüşlerine değinilmiştir. Çalışmanın sonuç kısmında ise bu reform ile devletin sosyal güvenlik alanında doğrudan müdahaleci olmak yerine düzenleyici-denetleyici bir rol üstlenme eğilimi içine girdiği, sistem içinde kamu payının azaltılarak özel sektör payının arttığı bir yapılanmanın oluşturulduğuna ilişkin değerlendirilmiştir.

¹ Geleneksel koruma teknikleri aile içi yardımlaşma, para biriktirme, yardım sandıkları, bireysel ve hayır kurumlarının sağlanan yardım, hukuki sorumluluk ve özel sigorta olarak sıralanabilir (Güzel ve Okur, 2002:8-12, 27). Devlet Planlama Teşkilatı (2000: 18), aileyi güçlü bir sosyal güvenlik işlevine sahip bir birim olarak görmekte ve aileye yönelik destek çalışmalarının kurumsal düzeyde yürütülmesinin önemine dikkat çekmektedir.

II. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Koruma

Sosyal güvenlik kavramı modern toplumların bir ürünü olarak (Tunçomağ, 1987: 1) sanayi devrimi ile birlikte gündeme gelmiş ve bu dönemde işçi kesiminin güvenliği konusu bağlamında sosyal sigorta kavramı doğmuştur (Sözer, 1991: 5).

Sosyal güvenlik kavramı hem bir düşünceyi hem de bu düşünceyi yaşamaya geçirecek kurumsal yapıyı ifade eder. Kavram geniş anlamda anlaşıldığında sosyal güvenlik, sosyal politika ile bütünleşmekte (Güzel ve Okur, 2002: 2, 5) aile, konut, kentleşme, eğitim, istihdam ve sağlık politikalarına ilişkin tedbirleri de içermektedir. Dar anlamda sosyal güvenlik, *sosyal riskler sonucu doğan her türlü gelir kayıpları ile gider artışlarını karşılama* amacı taşır (Dilik, 1991: 5).

Sosyal güvenlik harcamalarının mali kaynağı üç biçimde yaratılmıştır: 1- Çalışanların, işverenlerin ve devletin ödediği primler (sosyal sigorta modeli) 2- Ağırlıklı olarak vergi gelirleri sistemi (sosyal yardım modeli). 3- İki kaynağın bir arada kullanıldığı sistemler (Peker, 1999: 8).

Özellikle son yıllarda sosyal güvenlik kavramı yerine sosyal koruma² kavramının kullanılmaya başlandığı ve iki kavram arasında kargaşa yaşandığı görülmektedir. Kimi kaynaklarda sosyal korumanın daha çok primsiz sistemi tanımlamakta olduğu ve sosyal güvenliğin bir bölümünü ifade ettiği belirtilmektedir (TÜRK-İŞ, 2004). Kimi kaynaklarda ise sosyal güvenlik bireyin ve ailesinin, toplumun tüm kesimlerinin bugününün ve yarınının toplumsal risklere karşı korunması olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşıma göre sosyal güvenlik, sosyal koruma sisteminin yalnızca bir boyutu olup, sağlık ve sosyal yardımlar da bu alanın başka boyutlarıdır. Bu bağlamda, sosyal koruma kavramı içinde, sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal yardım yanında, çalışma yaşamı (bireysel ve toplu çalışma ilişkileri), eğitim, mesleğe yöneltme ve istihdam, sosyal ücretler ve yardımlar ve yoksulluğu ortadan kaldırmayı hedefleyen çeşitli uygulamaların da yer aldığı belirtilmektedir (DİSK, 2004). Ancak DİSK raporunda çelişik biçimde şu ifadeler de yer verilmiştir: “Bugün, sosyal güvenlik yerine ‘sosyal koruma’, kavramı yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Sosyal koruma, yoksulluk olgusunu veri alarak... yoksulluğu ortadan kaldırmayı değil, sürdürülebilir kılmak için yönetmeyi hedefleyen politikaları anlatmaktadır. Sosyal güvenlik, temel bir haktır. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler, sübvansiyon değil, bu temel hakkın kullanılması ile ilgili anayasal güvencenin gereğidir. Yoksulluğu ortadan kaldırmak... da devletin görevidir.”

Gerçekten de, son yıllarda yoksulluğu azaltma stratejisi ve enformel sektöre yönelik geliştirilen modeller, sosyal koruma kapsamında görülmekte ve bu anlamda sosyal korumanın alışlagelen sosyal güvenlik kavramından amaç,

² Sosyal korumaya ilişkin ayrıca bkz. (Erdut, 2004: 32-35; 2002: 105, 175, 223).

araç ve bu alanda yer alan aktörler bakımından önemli farklılıklar taşıdığı belirtilmektedir. Sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal yardımları kapsayacak biçimde gelişmiş ülkelerin formu olarak görülürken, yoksulluğun ve kıt sermaye kaynaklarının olduğu azgelişmiş ülkeler için bu formun uygun düşmediği yönünde görüşler bulunmaktadır. Sosyal koruma kavramı, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve diğer güvence ağlarından çok daha geniş bir çerçeve kavram olarak kullanılmaktadır (Gökbayrak, 2003: 240). Ancak çeşitli kuruluşların sosyal korumaya verdiği anlamda da farklılıklar bulunmaktadır (Gökbayrak, 2003: 240; Kapar, 2003: 3-4). Küreselleşme sürecine koşut olarak sosyal korumaya olan gereksinim artarken, kamusal kaynakların azalması sonucunda sosyal koruma mekanizmasında daha geniş katılımın (hükümetlerin yanı sıra Sivil Toplum Kuruluşları vb. aktörlerin) olduğu bir yapılanmaya gidilmektedir (Gökbayrak, 2003: 240-241).

Kapar'a (2003: 2-3), göre sosyal güvenlik kavramı yerine sosyal koruma kavramının kullanılmaya başlanmasında iki süreç etkili olmuştur. İlk, sosyal güvenlik kavramının uluslararası karşılaştırmaya olanak vermediği, ülkeler arası kavram, program, sistem farklılıklarına bağlı olarak, sosyal güvenlik kavramının anlamının değiştiği belirtilerek, uluslararası karşılaştırmaya olanak veren kavram arayışları sonucu sosyal koruma kavramının yaygın olarak kullanılmaya başlandığı görülmektedir. İkinci süreç yeni liberal politikalar doğrultusunda kamusal önlemleri içeren sosyal güvenlik kavramının yerine aile, sivil yardım örgütleri, özel sektör ve enformel ilişkileri kapsayan sosyal koruma kavramının geçmesidir. Ancak sosyal koruma bütünüyle yeni liberal düşünceye ait bir kavram da değildir. "Enformel ilişkileri, sivil yardım örgütlerini ve özel işletmeleri dışlayarak yapılmış sosyal koruma tanımlarına da rastlamak olasıdır" (Kapar, 2003: 3)

III. Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim

Son yıllarda dünyada "çok yönlü ve çok boyutlu" bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişimden kamu yönetimi disiplini ve sistemi de etkilenmektedir. "Hem disiplin olarak hem de uygulama alanı olarak kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişinde, bunları etkileyen ve yönlendiren değer sistemleri ve ilkelerinde" değişim yaşanmaktadır (Aksoy, 2004: 32). Kamu yönetimindeki değişim, kendi iç sorunlarından daha çok çevresel faktörlerdeki değişimlerin baskısı altında gerçekleşmektedir (Eryılmaz, 2004: 51). Çok yönlü ve çok boyutlu bu değişimin kamu yönetimindeki yansımaları başlıca iki alanda kendini göstermektedir: 1- Devletin rolü ve işlevlerinin yeniden tanımlanması, devletin faaliyet alanının ekonomik nitelikli girişimlerden başlayarak, sosyal hizmet alanlarını da kapsayacak biçimde daraltılması, 2- Kamu yönetimi sisteminin işletmeleştirilmesi, kamu örgütlerinin işletme gibi çalışmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması, buna ilişkin ilkelerin uygulamaya geçirilmesi (Aksoy, 2004: 38-40).

Bu iki temel değişime ek olarak devletin özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle eşit ortak haline gelip üstünlük ve öncülük rolünün sona ermesi (Güler, 2004: 68) bir başka ifadeyle yönetim olarak adlandırılan, kamu yönetiminin toplum karşısındaki tutumunu ve konumunu değiştiren çok aktörlü ve “katılımcı” bir sürecin önem kazanması (Eryılmaz, 2004: 53-54) söz konusudur.

Kamu yönetiminde meydana gelen değişimin olumlu olduğunu belirtenler kadar olumsuz olduğunu belirtenler de bulunmaktadır. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunda açık ifadesini bulan olumlu yaklaşıma göre kamu yönetimi etkin ve verimli çalışmadığı için küçültülmelidir. Geleneksel olarak adlandırdığı ve eleştirdiği “hiyerarşik”, “kuralcı”, “merkeziyetçi” klasik kamu yönetimi yapılanması yerine adem-i merkeziyetçi, esnek, yumuşak hiyerarşinin olduğu yeni bir kamu yönetimi geliştirilmektedir (Eryılmaz, 2002: 24). “Toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu” istenmektedir. “Kamu kurum ve kuruluşlarının üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi” öngörülmektedir. Bu yaklaşıma göre mevcut kamu yönetimi “aşırı şişkin”, “bürokratik” ve “baskıcı”dır (Ömürgönülşen, 2003: 4).

Sosyal güvenliğe getirilen eleştirilerin ve bu eleştiriler doğrultusunda yapılmak istenen değişikliklerin temelini yukarıda çerçevesi çizilen kamu yönetimi anlayışındaki değişim oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, kamu yönetimi anlayışındaki değişim ile sosyal güvenlik alanında yaşanan değişimler birbiri ile yakından ilintilidir. Kapitalizmin yeniden yapılandığı küreselleşme sürecinde kamu yönetiminde yaşanan değişimler çok önemli ve kapsamlı etkiler yaratmıştır. Özelleştirme, serbestleştirme, ticarileştirme ve yerelleştirme politikaları, hep birlikte ulus-devleti ve merkezileşmiş kamu yönetimini geriletmek üzere kullanılmıştır. Kamu kesimince boşaltılan alanlar, ‘sivil toplum örgütleri’ ya da ‘katılımcı yönetim birimleri’ aracılığıyla çeşitli sermaye gruplarınca doldurulmaya başlanmıştır (Güler, 1999: 56). Kamu yönetiminin kendisi kamu hizmetinin ticarileştirildiği, “kamu hizmetinin piyasa mekanizmalarına” uyarlandığı, piyasa mekanizmalarına göre çalışan bir yapıya dönüştürülmeye, kısaca özel sektörleştirilmeye çalışılmaktadır. Buna koşut olarak devletin toplumsal eşitliğe yönelik işlevleri daraltılmaktadır (Güler, 1996: 111, 169).

Başta özelleştirme olmak üzere yeni liberal politikaların kamu yönetimi üzerindeki etkilerini şu biçimde özetleyebiliriz; 1- Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi. 2- Küçültülen bu alanda kamu faaliyet ve örgütlerinin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi. Bürokrasinin esnekleştirilmesi, örgüt yöneticilerinin sadece sonuçlardan sorumlu tutulması, hiyerarşik kanallar yerine

performans standartlarının getirilmesi, aynı ya da benzer işleri yapan örgütlerin birbirleriyle ve özel sektörle rekabete açılması. 3- Yerel yönetim birimlerine sadece hizmet gerekliliğinin saptanması yetkisi ve sorumluluğunun bırakılarak bunların yerine getirilmesinin özel sektöre bırakılması. 4- Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsurunun ön planda tutulması. 5- Vatandaş kavramından müşteri kavramına geçiş ve bu geçişe koşul olarak hizmetten yararlanandan karşılığının alınması. 6- Yerel yönetim örgütleri ve işleyişinin işletmeleştirilmesi, böylece kamu hizmeti tanımının değişikliğe uğratılması. 7- Kuralsızlaştırma ve serbestleştirme yöntemleriyle devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve denetleme yetkisinin kısıtlanması, bazı alanlarda kaldırılması (Aksoy, 1995:166-169; 1998:10-12).

IV. Kamu Yönetimindeki Değişimin Sosyal Güvenliğe Yansıması

1970'li yıllardan sonra, kamu hizmetlerinin piyasaya terk edilmesi gerekliliği üzerine odaklanılmıştır. Bu girişimler, sosyal harcamaların asgari düzeye indirilmesi ile sonuçlanmıştır. Bu anlamda, sosyal güvenlik, diğer kamu hizmetleri gibi satın alınabilir bir hizmet olarak değerlendirilirken, sermayeye bu alanda faaliyet ve gelir elde etme olanağı sağlanmıştır. Yeni liberal politikalar ve artan uluslararası rekabet sosyal güvenliğin finansmanında kaynakların azalması eğilimini yaratmaktadır (aktaran, Temiz, 2004:148-149). Avrupa Birliği (AB)'nde benimsenen yeni sosyal politika anlayışına göre, sosyal güvenlik alanında ağırlık merkezi, ücretli kesimden yapısal işsizlere/yoksullara kaymaktadır (Özügurlu, 2003:72-73)³.

Yeni liberal politikalar doğrultusunda sosyal güvenlik alanında yaşama geçirilen politikalar şu biçimde sıralanabilir: 1- Sosyal yardımların yoksullarla (düşkünlerle) sınırlandırılması. 2- Çalışabilir konumda olan yoksulların kuralsızlaştırılmış (esnek) emek piyasasına yönlendirilmesi, 3- Yardımların süresinin kısılması, 4- Zorunlu çalışma uygulaması ve mesleki eğitim programlarına katılımın zorunlu olması, 5- Çalışabilir bireylerin sosyal yardım dışında tutulması, 6- Özel sigortacılığın teşvik edilmesi, 7- Gönüllü kuruluşlar aracılığıyla yardım ve kalkınma anlayışı ve bu anlayış doğrultusunda yardım ve kalkınmanın merkezden yerele devri (Kovancı, 2003: 276).

Kimi görüşlere göre, yeni liberal modelde amaç sosyal devleti bütünüyle ortadan kaldırmak değildir. Amaç, sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanında devletin küçültülerek rolünü en aza indirmektir. Bu alanda piyasa kurallarını, aktörlerini ve rekabeti egemen kılmak ve özellikle sosyal

³ Yeni liberal politikalar doğrultusunda gerçekleştirilen değişime direnişte görülmektedir. Fransa'da, sosyal güvenlik krizine karşı Fransız sendikalarının önerileri buna örnektir. Fransa'da sosyal güvenlik sisteminin 12 milyar dolar açığı vardır. Bu açığın kapatılması için rant gelirlerinin vergilendirilmesi, iş saatlerinin azaltılması yoluyla yaratılacak ek istihdam, ücretlerin arttırılması, vergi muafiyetlerinin kaldırılması vb. öneriler geliştirilmiştir (Özsever, 1996: 35).

yardımlarda devletin yanında gönüllü kuruluşların rol oynamasını sağlamaktır. Bu doğrultuda özel sigortacılık teşvik edilmiş, kamu harcamaları kısılmış, istihdam alanında sözleşmeli ve esnek çalışma yaygınlaştırılarak tam istihdam politikasından vazgeçilmiştir. Sosyal devlete güvenme yerine, bireylere, özel ve sivil örgütlerin vicdanına güvenme geçerli hale gelmiş, çalışarak kendi refahını yaratmanın “kutsal” olduğu vurgulanmıştır (Gül ve Gül, 2004: 100-101).

Emek gücünün esnekleşmesi bir yandan işsizliği ve yoksulluğu arttırırken diğer yandan demokrasinin temel öğelerinden olan örgütlü işçi hareketi zayıflatılmıştır. Toplumun ve ekonominin depolitize edildiği, kuralların yerini kuralsızlaştırmanın, planlamanın yerini “düzenlemeler”in (Şahin, 2001: 662) aldığı bu evrede sosyal harcamalar kısılarak, sosyal devletin pek çok kazanımı ortadan kaldırılmıştır. Örneğin *Moody's*'in, İsveç'in kredini notunu düşürmesi üzerine sosyal demokrat hükümet çocuk izinleri ve işsizlik sigortası yardımları da dahil olmak üzere temel sosyal yardım programlarında kesintiye gitme kararı almıştır. Aynı biçimde *Moody's*'in Kanada'nın kamu borçlarına ilişkin kredi notunu düşürmesi bu ülkenin sosyal programlarda büyük ölçekli kesintilere gitmesine ve bir kısım kamu çalışanlarının işten çıkartılmasına neden olmuştur (Chossudovsky, 1999: 19).

Sosyal devletin gerilemesinin durdurulmasında önemli bir etken, söylemlerinde devlet karşıtı, bireyci ve sivil toplumcu vurgular yapan yeni liberal yönetimlerin söylemlerinin aksine popülist eğilimlere kapılarak bazı sosyal yardım ve hizmet alanlarında yeni liberal politikaları göz ardı etmeleridir. Ancak yeni liberaller iki konuda başarılı olmuşlardır; birinci olarak, refah anlayışının bireysel bir sorumluluk olarak görülmesi, devletin bu alandaki etik sorumluluğunun terk edilmesi, bunun yerine aile ve dinsel yardım kuruluşlarının güçlendirilmesi sağlanmıştır. İkinci olarak, sosyal güvenlik alanında özel sektörün refah pastasından büyük paylar alması sağlanmış ve özelleştirmenin alternatifsizliği tezlerine ideolojik düzeyde meşruiyet kazandırılmıştır. Sonuçta, bireysel özgürlüğü ve çıkarları savunduğunu iddia edilen yeni liberal politikaların, toplumda birey ve grupları özgürleştirmeyi amaçlamadığı, apolitik bir toplum yaratmayı amaçladığı ve var olan toplumsal eşitsizlikleri arttırdığı gözlenmiştir (Sallan, 1999: 393).

1980'li yıllardan sonra sosyal güvenlik kuruluşlarının finansal sorunlarına çare olarak, devlet kuruluşlarının yanı sıra rekabetçi bir anlayış çerçevesinde özel sandık ve sigorta şirketlerinin bulunması gerekliliği, devlet ağırlıklı sistemden, özel kesimin de yer aldığı rekabetçi bir yapıya geçişin zorunlu olduğu görüşü kabul görmüştür (aktaran, Temiz, 2004: 210). Bir başka anlatımla özelleştirme sorunları çözecek bir yöntem olarak algılanmıştır (Çelik, 2002:67, 99). Türkiye'de de, 1980 yılında benimsenen ekonomik model doğrultusunda, başta eğitim ve sağlık olmak üzere, sosyal güvenlik hizmetlerine

halkın “parasal katılımı yaklaşımı” ön plana çıkarılmıştır, bu hizmetlerin özelleştirilmesi planları gündeme gelmeye başlamıştır (Ersel, 2001:171)⁴.

Türkiye’de, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, emeklilik ve sağlık sigortası hesaplarının ve hizmetlerinin birbirinden ayrılacağı, sağlık sigortası ve sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine çalışılacağı açıkça öngörülmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 2000: 30).

Genel olarak değerlendirildiğinde, sosyal devlet sonrası dönemde bütçe yetersizlikleri gerekçesiyle, çalışanlara yönelik sosyal yardımlar kısılmış, sosyal sigorta primleri yükseltilmiş, sınırlı sosyal yardım programları hemen hemen işlevsizleştirilmiş, yararlanma koşulları ağırlaştırılmış, merkezin rolü azaltılarak yerelleştirmeye önem verilmiştir. Sosyal yardımlar, çalışanlardan yoksullara ve formel sektörden enformel sektöre doğru kaydırılmaya başlanmış, yardımlar geçici nitelikli olarak sadece yoksulluk içinde yaşayanlara, oy potansiyeli olanlara, yaşlılara ve sakatlara yönlendirilmiştir (Gül ve Gül, 2004: 101).

Türkiye de, yukarıda özetlenen değişim sürecinden büyük ölçüde etkilenmiş ve 1980’li yıllardan itibaren ülkemizde de dünyadaki gelişmelere koşut düzenlemeler gerçekleştirilmeye başlanmıştır. “24 Ocak Kararları”nın Türkiye’deki yeni liberal sürecin simgesi olduğu söylenebilir. Ülkemiz açısından bakıldığında, ekonomik, politik ve sosyal değişimler ne yönde olursa olsun Anayasamıza göre sosyal güvenliğin sağlanması halen devletin ödevidir. Anayasamızın 60. maddesine göre, “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” Bu bağlamda sosyal devlet ve kamu yönetimi anlayışındaki yukarıda özetlenen değişiminden kaçınılmaz olarak olumsuz etkilenen sosyal güvenlik anlayışı ve sosyal güvenlik politikalarının halen devletin temel görevi olduğu unutulmamalıdır. Ancak Türkiye’de devletin bu görevini yeterince yerine getirdiğini söylemek mümkün değildir. Sosyal sigortaların günümüzde içinde bulunduğu sıkıntılarının başlıca sorumlusunun siyasal kadrolar olduğunu söylemek çok yanlış olmasa gerektir. Siyasal kadrolar, sosyal güvenlik alanındaki mali açıkların ortaya çıkmasına kadar var olan sorunların üzerine gitmemiş, alınması gereken tedbirleri almamıştır. Aksine, sosyal güvenlik kurumlarının açık vermesine neden olacak biçimde sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerini ucuz kredi⁵ olarak kullanmış, aflar, hizmet borçlanmaları, primlerin zamanında toplanmaması, kayıt dışı ekonomiye göz

⁴ Sosyal güvenliğin özelleştirilmesinde en radikal değişikliklerin yapıldığı Şili’de sistem çatırdamaya başlamıştır. Şili’de uygulanan sisteme ilişkin olarak ayrıntılı bilgi için bkz. (Sözer, 2001: 1-14; Özveri, 2003: 326-327).

⁵ Geçmişte SSK fonlarının %56’sı düşük faizle Devlet Yatırım Bankasına (DYB) yatırılmıştır. DYB, bu fonları KİT’lere, KİT’ler ise, özel sektöre kaynak olarak aktarmıştır (Arslan, 2005: 28-29). 1965-1993 yılları arasında hükümetin el koyduğu SSK kaynaklarının 20-25 milyar dolar düzeyinde olduğu hesaplanmıştır (Peker, 1999:11; Ersel, 2001:177; Koray, 2000: 267).

yumulması, gerekli denetimlerin ve mevzuatın oluşturulmaması, erken emeklilik vb. popülist politikalarla sosyal güvenlik kurumlarının mali yapılarını, gelir gider dengelerini bozmuşlardır.

V. Uluslararası Örgütler ve Sosyal Güvenlik

Günümüzde sosyal devlet politikaları ulusal etkenlerden çok uluslararası kuruluşlar tarafından biçimlendirilmektedir (Çelik, 2002: 24; Gül ve Gül, 2004: 106). Sosyal güvenlik alanında en önemli uluslararası kurum Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ)'dur. Küreselleşme sürecinde UÇÖ, savunduğu değerleri yaşama geçirmekte gittikçe zorlanmakta, değerlerinde bir değişim yaşanmaktadır. Değişimin araçları olan özelleştirme ve kuralsızlaştırma UÇÖ'nün amaç ve işlevinin sorgulanmasına yol açmıştır. Ancak, ekonomik küreselleşme, UÇÖ'nün değerlerini geçmiştekinden de gerekli kılmaktadır (Erdut, 2002: 228-229). Buna rağmen, UÇÖ'nün üçlü yapısında devlet ve çalışan sendikaları zayıflamıştır. Üçlü yapı, işverenler (işletmeler) lehine örselenmiştir. Üçlü yapının özgün yanı olan kural koyma işlevi kuralsızlaştırma ilkesi ile bağdaşmamaktadır. İşletmelerin üretim örgütlenmesindeki esnekleşme, uluslararası sosyal politikadaki köklü ilkeleri, bu ilkelerden türemiş olan sosyal kazanımların gerilemesine bu anlamda da sosyal güvenliğin gerilemesine yol açmıştır. İşgücü piyasasının esnekliği sosyal politika ilke ve kurallarını değişime zorlamaktadır. Bu değişimde, ekonomik büyüme "sosyal korumaya" göre daha önceliklidir. UÇÖ'ne üye gelişmekte olan ülkeler onayladıkları sözleşme ve tavsiyelerden doğan yükümlülüklerini yerine getirememektedirler. UÇÖ'nün denetim sistemi bu yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlayacak düzeyde etkin değildir. Özelleştirme ve kuralsızlaştırma UÇÖ'de çeşitli sorunlara yol açmaktadır (Erdut, 2002: 229-230). UÇÖ, son yıllarda, enformel sektör çalışanlarına yönelik olarak geliştirdiği sosyal koruma araçlarında, kamu ağırlıklı vurgusunu değiştirmiştir (Gökbayrak, 2003: 242). Hatta, UÇÖ'nün sosyal güvenlik alanında özelleştirmeye ılımlı yaklaştığı ve bir seçenek olarak gördüğü de ileri sürülmektedir (Aydın'dan aktaran, Temiz, 2004: 210).

Sosyal güvenlik alanında önemli bir başka kuruluş, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'dür. DTÖ'nün kurulması ile, Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (HTGA) çerçevesinde, hizmet alanlarının, ve bu arada sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin, serbest piyasaya açılması için çalışmalar yapılmaktadır. HTGA'nın temel mantığına göre, "kamu ya ilgili alanda hizmet vermeyecek ya da hizmeti piyasa koşullarına göre sunacak"tır. Bu hüküm sosyal güvenlik hizmetleri açısından değerlendirildiğinde, bu alan ya özelleştirilecek ya da özel sektörün rekabetine açık hale getirilecek, bir başka anlatımla devlet tekel konumundan uzaklaşarak fiyat ve kalite açısından özel sektörün rekabet edebilirliği sağlanacaktır.

VI. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu ile Türkiye’de Sosyal Güvenlik Reformu Arasındaki Bağlantı

Bu alanda diğer önemli iki aktör Uluslararası Para Fonu (UPF) ve Dünya Bankası (DB)’dir. Her iki kuruluş da bir yandan sosyal güvenlik sistemlerinin bütçe açıklarına ve dolayısıyla ekonomik krizlere neden olduğunu belirtirken, diğer yandan özellikle yoksullara yönelik kimi politikalar için kredi verebilmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde DB ve UPF’nun gözetimi dışında bir sosyal politikanın ve sosyal güvenlik politikalarının gerçekleştirilmesi pek mümkün değildir. UPF ve DB’nin gelişmekte olan ülkelerde uyguladığı politikalar kamu harcamalarının ve bu bağlamda sağlık ve eğitim harcamalarının kısılmasına neden olmaktadır. Daha sonra yoksulluğu azaltma gerekçesiyle sağlık ve eğitime yönelik krediler verilmektedir (Zabcı, 2003: 219, 222). Genel olarak bakıldığında, DB’nin “sosyal koruma” anlayışı en yoksullara destek sağlamak ve bireylere daha iyi risk yönetiminde yardımcı olmak biçiminde belirmektedir (Gökbayrak, 2003: 242).

DB’nin sosyal güvenlik sistemine bakışı daha çok emeklilik sistemleri üzerinden olmaktadır⁶. Buna göre sosyal güvenlik sistemi üç başlık altında ele alınmaktadır. 1- Devletin oluşturduğu emeklilik sistemi 2- Özel emeklilik sistemi 3- Bireysel emeklilik sistemi (Bali, 2002:132). DB’nin Türkiye ve benzeri ülkelerde sağlık ekonomilerine yönelik stratejisinde ise şu unsurlar vardır⁷: 1- Nüfusun tamamının sigorta kapsamına alınması. Prim ödeme gücü olmayanların primlerinin devlet bütçesinden karşılanması. 2- Devlet bütçesinden tedavi hizmetlerine kaynak aktarılmasına son verilmesi, bütçenin koruyucu sağlık hizmetlerinde kullanılması 3- Tedavi hizmeti veren kurumların, sigorta fonlarının hizmet satın alındığı kurumlar haline dönüştürülmesi, sağlık sektöründe hizmeti veren ile finanse edenin birbirinden ayrılması, her ikisi arasındaki ilişkinin piyasa aracılığıyla sağlanması, kamu hastanelerinin sigorta fonlarına hizmet satacak işletmeler durumuna dönüştürülmesi, 4- Tedavi hizmetlerinin finansmanını üstlenecek sağlık sigortalarınca aktif-pasif dengesini sağlayıcı tedbirlerin alınması (TÜRK-İŞ, 2004: 19).

Son yıllarda DB ve UPF yoksulluğu azaltma stratejilerine ve enformel sektör çalışanlarına sosyal koruma sağlayacak modeller geliştirmektedirler (Gökbayrak, 2003: 240). Ülkemizde de, Şubat 2001 krizinden sonra “Sosyal Riski Azaltma Projesi” devreye sokulmuştur. Bu proje DB’nin 2000/2001

⁶ DB’nin yaklaşımına göre kamusal emeklilik fonlarının yatırımları her zaman verimsiz olmakta ve kötü yönetilmektedir. Bu nedenle bireyler özel sigorta şirketlerine yönlendirilmelidir (Bali, 2002: 132 vd.).

⁷ 58. ve 59. Hükümetlerin, Hükümet Programı-Acil Eylem Planı çerçevesinde yürütülen sosyal güvenlik alanındaki faaliyetlerinin (Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ile Finansmanının Ayrılması, Genel Sağlık Sigortası Sisteminin kurulması, prim karşılığı olmayan ödemelerin kaldırılması, vb.) Dünya Bankası’nın stratejisi ile uyumlu olduğu görülmektedir.

Dünya Kalkınma Raporu'nda belirttiği yoksulluğu azaltma programı ile uyumludur⁸ (Gül ve Gül, 2004:107). “Sosyal Riski Azaltma Projesi”, DB'nin 2001 ekonomik krizinin Türkiye'de sosyal gerilimi arttıracakı düşüncesiyle aldığı önlemlerden birisidir. Proje kapsamında DB 5 yıl ödemesiz, 15 yılda ödeme koşuluna bağlı 500 milyon dolar kredi vermiştir. Projenin amacının, “Şubat krizinin yoksul aileler üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak” olduğu belirtilmiştir (Zabcı, 2003: 217)⁹. Proje, UPF ve DB'nin uyguladığı istikrar ve yapısal uyum programlarına getirilen “sosyal boyutunun eksik” olduğu yönündeki eleştirilere cevap olarak ortaya çıkmıştır. Bu çabalar değerlendirildiğinde uluslararası finans kuruluşlarının yoksulları risk unsuru olarak gördüğü sonucu çıkartılabilir (Gül ve Gül, 2004:107).

1995 yılında DB kredisiyle UÇÖ'nun ülkemiz için hazırladığı sosyal güvenlik reformu raporu Türkiye'deki “reform” sürecini başlatan ilk çalışmadır (Alper, 2005: 108). UPF; sosyal güvenlik açıklarının sınırlandırılması ve düşürülmesi için köklü bir reformu ön şart olarak görmektedir (Rato, 2004: 1)¹⁰. DB da, sosyal güvenlik sistemimizin “yapısal güçlendirilmesi”nin gerekli olduğunu, ayrıca Türkiye'nin, yüksek gelir dağılımı adaletsizliği ve yoksulluk sorunlarının azaltılmasında güçlü bir sosyal koruma sistemine ihtiyacı olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, kamu sigorta sisteminin sürdürülemezliği vurgulanmaktadır (Dünya Bankası Ülke Destek Stratejisi Raporu, 2003: 6, 15-16). Dünya Bankası Türkiye Direktörü Andrew Vorkink (2004), sosyal güvenlik sisteminin bu haliyle devam ettirilemeyeceğini, önlem alınmadığı takdirde 15–20 yıl içerisinde iflas edebileceğini vurgulamıştır. Mali kriz uyarısında bulunan Vorkink (2004), Sosyal güvenlik reformu konusunda hükümet yetkilileriyle

⁸ Bu raporda devletin yerine getireceği hizmetlerin dar biçimde çizilmiş, devletin sağlayacağı hizmetler arasında “ticaretin liberalleşmesi”, “mülkiyet haklarının korunması” da sayılmıştır. Ayrıca, kamu sektörünün yerine getirmesi gereken bazı hizmetler bireysel düzeye aktarılmıştır ancak bu düzeyde yerine nasıl getirileceği, açıkça cevaplanmamıştır (Zabcı, 2003: 225).

⁹ Sosyal riski azaltma projesi, “yoksulların durumunu iyileştirmekten çok, yoksulların ‘iyi durumda olanlar’ için bir tehlike oluşturmasını engelleme amacı ön plana geçmektedir.” Bu tür projeler yoluyla, devletin yerine getirmesi gereken ve bir “hak” olarak görülen sosyal yardımların “hak” olmaktan çıkarak “yardım” biçimine dönüşmesi söz konusudur (Zabcı, 2003: 237). Bu tür yaklaşımlar, “çoğulcu bir demokratik toplum düzeninin ve sosyal devlet oluşumunu içermeyen öngörüler” içermekte olup, daha geçici, daha sınırlı bir kapsama sahiptir (Cılga, 2003: 101) Benzer türdeki projeler Latin Amerika'da ve Hindistan'da uygulanmış, ancak başarılı olamamıştır (Cılga, 2003: 103).

¹⁰ UPF'ye verilen 15 Temmuz 2004 tarihli niyet mektubunda sosyal güvenlik reformuna odaklanıldığı belirtilerek konuya ilişkin şu ifadelere yer verilmiştir: “Söz konusu reform paketi, tasarının 2005 yılı ocak ayında TBMM'ce kabul edilmesi ve 2005-2007 yıllarında aşamalı olarak uygulanması amaçlarına paralel olarak, 2004 yılı aralık ayı ortasında TBMM'ye sunulacaktır” (IMF Niyet Mektubu, 2004: 3-5). Sosyal güvenlik reformunun yasalaşmaması nedeniyle UPF kredi ertelemesine gitmiştir. http://www.radikal.com.tr/veriler/2005/07/08/haber_158066.php (Erişim: 08.07.2005).

birlikte çalıştıklarını, Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin “çok cömert” olduğunu belirten Vorkink, “Türkiye’de, prim ödeme dönemi emeklilik süresine göre çok kısa. Çalışanlardan yeterli yükseklikte prim toplanarak, doğrudan emekli maaşlarına yansıtılabilir... yüksek emekli aylıkları vergilendirilebilir. Emeklilik yaşı orta vadede kademeli olarak yükseltilebilir” biçimde değerlendirme yapmıştır (Vorkink, 2004).

Hazine, DB’na sosyal güvenlik alanında üç aşamalı bir plan sunmuştur: 1- Sosyal güvenlik sisteminin mali istikrarını sağlamak, 2- Sosyal güvenlik kuruluşlarının birbiri ile uyumunu sağlamak, 3- Bireysel emeklilik düzenlemesini gerçekleştirmek (Özveri, 2003: 330).

DB ve UPF reformları, kamuda istihdamın azaltılması ve sosyal güvenlik sisteminin aşama aşama özel sektöre devredilmesini amaçlamaktadır. Özel sektörün yanında sivil toplum örgütlerinden de yararlanılacaktır. Devletin oluşturduğu ve uyguladığı sosyal politika yerine, özel sektör ve sivil toplum örgütlerini içeren bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması tasarlanmaktadır (Zabcı, 2003: 232). DB’nın ve UPF’nin uyarıları sonrasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından getirilen ve sosyal tarafların görüşüne sunulan sosyal güvenlik reformu önerisi uluslararası kuruluşların dayatması olarak nitelendirilenler bulunmaktadır.

VII. Sosyal Güvenlik Alanında Gerçekleştirilen Yapısal Dönüşüm Konusundaki İlk Dönem Çalışmalar: 1999 ve 2002 Değişiklikleri

VII.1. 1999 Değişikliği: 4447 Sayılı Yasal Düzenleme

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sorunlarıyla ilgili kamuoyu önünde yapılan ilk ciddi tartışmalar, sosyal güvenlik kurumlarının açık vermeye başladıkları 1992 yılında başlamıştır. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında açıklar artmaya başlamış ve tartışmalar da bir ölçüde yoğunlaşmıştır (Peker, 1999: 9). Ancak tartışmalar genel bütçe açığı nedeniyle bu kurumlara yapılan transferlerin getireceği yükler üzerinden yapılmış, bu kurumların neden açık verdikleri üzerinde pek durulmamıştır (Peker, 1999: 9)¹¹.

Türkiye’de sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen yapısal dönüşüm konusundaki ilk ciddi “reform” 1999 yılında yapılan düzenlemedir. 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Yasası” kapsamlı önemli değişiklikler içermektedir¹². Bu yasa 1990’lı yıllarda açık vermeye başlayan sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatma amacı ile hazırlanmış (Gül ve Gül, 2004: 105),

¹¹ Sadece Tekel sigara fabrikasında özelleştirme gerekçesiyle işten çıkartılıp emekli edilenlerin 2003 yılında SSK’na getirdiği ek yük 150 trilyon liradır (TÜRK-İŞ, 2004)

¹² Yasa sosyal taraflarla değil, UPF ve Dünya Bankası uzmanlarıyla hazırlanmıştır (Özveri, 2003: 330).

sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırma, harcamalarını kısımaya yönelik düzenlemeler getirmiştir¹³. Ayrıca yasa, kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve işsizlik sigortası, meslek edindirme ve geliştirme eğitiminin verilmesi uygulamalarını getirmiştir (Özsucu, 2003: 144). İşsizlik sigortası kayıt dışı istihdamı önleme ve kaynak yaratma açısından olumlu bir ilk adımdır. Ancak kapsamı ve yararlanma olanakları oldukça sınırlı tutulmuştur (Gül ve Gül, 2004: 105).

4447 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeler ile 2000 yılında sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının GSMH'ya oranı yüzde 2.6'ya gerilemiştir. Ancak 2001'de yüzde 3.1'e, 2002'de yüzde 3.4'e yükselmiştir (Özsucu, 2003:147). Bu durum, sigortalıların üzerine yükler bindirilerek finansman sorunlarının çözülemeyeceği biçiminde yorumlanabilir. Sosyal güvenlik sisteminin kötü yönetilmesi ve hizmetlerde yetersizlik söz konusudur. Sorunu "sürdürülebilir finansmana" indirgemek çözümsüzlüğe neden olmaktadır. Bu bakış açısı sosyal güvenliği devlete yük olarak görme ve bu yükten devletin kaçınması, özel sektörün rolünün arttırılmasına neden olmaktadır (Özsucu, 2003: 148).

Alper (2005: 110-111), bu yasanın temel amacının, SSK ve Bağ-Kur'un finansman açığı problemini çözmek üzere, gelir arttırıcı (prime esas kazançların tespiti, prim oranları ve prim ödeme gün sayısının arttırılması) ve gider azaltıcı (emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık bağlama oranının düşürülmesi gibi) düzenlemeleri yürürlüğe koymak olduğunu belirtmektedir. Ancak, en radikal unsurlar içeren bu düzenlemelerin bile açıkların kapatılması sonucunu vermediği görülmektedir.

Koray'a (2000:272) göre, 2000 yılında uygulanmaya başlanan işsizlik sigortası yeterli olmasa da olumludur. DPT'ye (2000: 20) göre, 4447 sayılı Yasa ile önemli düzenlemeler getirilmiş olmakla birlikte, sosyal sigorta kuruluşlarının çağdaş sigortacılık ilkelerine göre yeniden yapılandırılması sağlanamamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGKB)'na (2004) göre, 1999 yılında yapılan sosyal güvenlik reformuyla finansman sorunu çözülmeye çalışılmış ancak ağırlıklı olarak emeklilik parametreleri ile ilgili düzenlemeler yapıldığı için açıklar geçici olarak azalmış ancak son yıllarda tekrar artışa geçmiştir. Akkaya'ya (2003: 33) göre, bu yasal düzenlemenin "işsizlik sigortası" sıfatını hak edip etmediği tartışılması gereken bir konudur. Yasadaki işsizlik ödeneğine ilişkin düzenleme 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyılın başında

¹³ Bu düzenlemeler, emekli olabilmek için prime esas gün sayısının arttırılması, prime esas kazanç taban ve tavan düzeyinin yükseltilmesi, prim oranlarının yükseltilmesi, yeni primlerin getirilmesi, bazı sigorta kollarının yardımlarından yararlanmak için sigortalı ve bağımlıların katkıda bulunması, emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi, emeklilik ödemelerinde hak kazanmanın zorlaştırılması, emekli aylıklarını bağlama oranlarının düşürülmesi biçimindedir (Özsucu, 2003: 144).

İngiltere’de yaşama geçirilen Speenhamland’ın Yoksullar Yasası’ndaki yaklaşımın izlerini taşımaktadır. Bu nedenle Akkaya (2003:33), “İşsizlik Sigortası Kanunu’na (İSK) Yoksullar Kanunu demekle bir sakınca olmasa gerek” biçiminde değerlendirme yapmaktadır. Akkaya, bu değerlendirmesini şu gerekçelerle açıklamaktadır: 1- İşsizlik sigortası adı altındaki yardımın süresi çok kısa tutulmuştur. 2- Yasada hiç çalışmamış olanlar kapsam dışında tutulduğu gibi, çalışanların tamamı kapsam içine alınmamıştır. 3- Yasanın kapsamına girmekle birlikte yasadan yararlanamayanlar bulunmaktadır. Prim esasına göre düzenlemeyi benimseyen yasa, işsizlik ödeneğine hak kazanmak için koşullar koymuştur. Bu koşullar incelendiğinde Türkiye’de, işçilerin İşsizlik Sigortası Kanunu’nda belirtilen koşullara uyacak sürelerde çalışması, kamuda ya da büyük ölçekli özel sektör kuruluşunda çalışan, az sayıda işçi için geçerlidir. Yasa kapsamındaki işçilerin büyük çoğunluğu, hem iş güvencesinden yoksun olduğu için hem de işverenlerin sigortalarını tam ve düzenli yatırmadıkları için bu yasadan yararlanma olanağından yoksun kalmaktadır. Kısaca, işsizlik sigortası kanunu kapsam açısından oldukça sınırlı ve yetersiz bir düzenleme içermektedir. İşsizlik sigortası ödeneğinin düzeyi, işsizlik sigortasının felsefesine göre ülkeden ülkeye değişmekte olup, Türkiye’deki düzenleme “sosyal yardım” özelliğini taşımaktadır (Akkaya, 2003: 33).

DPT (2004: 59-60), 1999 yılında başlatılan sosyal güvenlik reformu ile sosyal güvenlik kuruluşlarına yönelik bütçe transferlerinin GSMH’ a oranının 2000 yılında azaldığını ancak 2001, 2002 ve 2003 yılında tekrar yükseldiğini ve 2004 yılında da yükselmeye devam edeceğini belirtmiştir. 1999 yılında yapılan reformun sosyal sigorta programlarının mali sürdürülebilirliği sağlamaya dönük olduğunu, ancak 2001 ekonomik krizi nedeniyle, işsizlik ve kayıt dışı ekonomi artarak, prim tahsilat oranını düşürdüğünü, bu gelişmenin emekli aylığındaki ve sağlık giderlerindeki artışla birleşerek reformu etkisizleştirdiği saptamasında bulunmuştur.

TÜRK-İŞ (2004: 29)’in yaptığı bir araştırmaya göre 4447 sayılı kanunun uygulanmasından sonra örgütsüz işçilerin çoğunluğu yeni emeklilik şartları ile emekli olamayacakları için sigortalı olarak çalışmak istemediklerini ortaya koymuştur. Yapılan araştırmada aktif sigortalı sayısının önceki yıllara göre artış oranında önemli düşüş meydana gelmiştir.

VII.2. 2002 Değişikliği: 4632 Sayılı Yasal Düzenleme

Sosyal güvenlik reformunun ikinci önemli ayağı 4632 sayılı yasa ile 2002 yılında yürürlüğe giren bireysel emeklilik sistemidir (Özsuca, 2003). Sosyal sigorta sisteminde gönüllülük ve özelleştirme açısından önemli bir diğer adım olan “Bireysel Emeklilik Tasarrufu ve Yatırım Kanunu” ile özel ve gönüllü bireysel emeklilik sistemi yoluyla sosyal güvenlik kurumlarına ek bir emeklilik sistemi getirilmektedir. Bu sistemin sosyal sigortalardan en temel farkı, kişilerin sisteme isteğine bağlı olarak dahil olabilecekleri bir özellik taşımasıdır. Ayrıca

bu sistem, daha çok yüksek gelir gruplarına yöneliktir. Ülkemizde kısmi/ yarı-zamanlı çalışmanın yaygınlaşmaya başlaması, yüksek işsizlik, enformel sektörün yaygınlığı ve yoksulluk nedeniyle bireysel emeklilik sistemi kamusal sosyal sigortacılığın alternatifi olamaz. Orta ve üst gelir grupları için tamamlayıcı nitelikte ve gönüllü katılıma dayanan bu sistemin yeniden yapılandırma açısından acilliği de tartışmalıdır (Gül ve Gül, 2004:105). Bu yasanın amacının var olan sosyal güvenlik sistemine alternatif olmadığı (Özveri, 2003:332) belirtilse de, bu gelişme, sosyal sigortacılığın rekabete açılması bağlamında uzun vadede kamu sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesinin yolunu açabilecektir (Gül ve Gül, 2004:105; Özveri, 2003:332). Ancak oluşan fonların borsada değersizleşmesi durumunda sosyal güvenlik sistemi bütünüyle yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalacaktır (Özveri, 2003:332).

4632 sayılı Yasa'yla getirilen sistemin sosyal güvenlik sağlamaktan daha çok makro ekonomik sistemle ilgili kaygılar içerdiği görülmektedir (Erdenk, 2002: 12). Yasanın amacı; "bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilerek emeklilik döneminde ek gelir sağlanmak suretiyle refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratılarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulması" olarak belirtilmektedir (4632 Sayılı Yasa md.1). Yasanın amacını yorumlayan Erdenk (2002: 12) yasayı, "borsaya yeni kaynak aktarımı, uzun vadede sosyal güvenlikteki işveren katkısının ortadan kaldırılması ve şirketlerin kârlarını en çoklaştırmalarının gerçekleştirilmesi" olarak değerlendirilmektedir.

Tablo.1: Özel Sigorta ile Sosyal Sigortanın Karşılaştırılması.

KRİTER	ÖZEL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA
Yarar	Özel Yararlar	Genel Yararlar
Zorunluluk	İsteğe bağlı	Zorunlu
Kapsam	Ödeme gücü olan herkese açık	Belirli özelliklere sahip kimselere açık
İlişki, örgütlenme	Sözleşmeyle	Kanunla
Ödeme, prim	Ünitenin tehlikesine göre değişmekte	Sigortalının gelirine ve mesleğine göre değişmekte
Garanti	Reasürans şirketine ihtiyaç bulunmakta	Devlet garantisi söz konusu
Amaç	Kâr	Kamu hizmeti
Zararın tazmini	Ödenen primlerle sınırlı	Kanunla tespit edilmekte
Ortaya çıkışı	Piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir düzen	Amaçların sosyal politikaya uygun olarak saptandığı bir düzen

Kaynak: (Koç, 2004)

VIII. 2004 Yılında Reform Öncesi Gerçekleştirilen Düzenlemeler

59. Hükümetin 2004 yılında başlattığı reform çabalarından önce yukarıda bir kısmı belirtilen sosyal güvenlik alanında kısmi düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin genel olarak sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını gidermeye yönelik olmasının yanı sıra, kurumsal ve teknik içerikleri de bulunmaktadır. 1999 ve 2002 değişikliklerinden sonra, Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilâtının Kuruluş ve Görevleri hakkında 16/07/2003 tarihinde 4947 sayılı Kanun çıkartılmıştır. Kanunun amacı; “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliğini sağlamak... ortak veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmak” olarak belirtilmektedir (4947 Sayılı Kanun Md.1)¹⁴. Kurumun amacı ise; 1- Ülkemizde dağınık bir yapı arz eden primli sosyal güvenlik rejimini uygulamakla görevli sosyal güvenlik kuruluşlarının ve sosyal yardım kuruluşlarının uzun vadede tek çatı altında toplanması, 2- Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve işsizlik sigortasını uygulayan Türkiye İş Kurumunun özerk yapıları korunmak suretiyle, teşkilat yapılarında birliktelik temini ile kurumlar arası norm ve standart birliğinin sağlanması, 3- Bunlara ait istatistiki veri ve bilgilerin değerlendirilmesi, 4- Mali durumlarının ve aktüeryal hesaplarının incelenmesi olarak belirtilmektedir¹⁵.

Ayrıca, yine 2004 yılında kapsamlı reform önerisinden önce de kimi değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden örneğin 2/01/2004 tarih ve 5073 sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kanununda değişiklik yapılması nispeten önemsizken, 14/07/2004 tarih ve 5520 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun son derece önemli bir düzenleme içermektedir. Kanuna göre, “Sağlık Bakanlığı’na tahsisli Hazine mülkiyetindeki taşınmazlar ile Sağlık Bakanlığı kullanımında bulunan diğer taşınmazlardan gerekli görülenlerin mülkiyetinin Hazineye bedelsiz devrinden sonra, Sağlık Bakanlığı ile mutabık kalınarak... satmaya Maliye Bakanlığı yetkilidir.”

Genel olarak, kamu yönetimi reformu olarak bilinen, merkezi düzeyde ve yerel yönetimlerde (5272 sayılı Belediye Kanunu¹⁶, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu) yeniden

¹⁴ Bu yasa dışında, 2003 yılında yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile, Bağ-Kur ve SSK Kanunlarının bazı maddelerin değiştirilmesi, yürürlükten kaldırılması ve bu kanunlara geçici maddeler eklenmesi hakkındaki 4956 sayılı Kanun kısmi düzenlemelere örnektir.

¹⁵ http://www.calisma.gov.tr/ilkatilimler/sos_guv_yas_get.htm. (Erişim: 19.01.2005)

¹⁶ 5272 sayılı Belediye Kanunu Anayasa Mahkemesince biçim yönünden iptal edilmiştir. <http://www.ntvmsnbc.com/news/305665.asp> (Erişim: 19.01.2005). Yeni Belediye Kanunu Tasarısı Temmuz/2005 itibarıyla TBMM gündemindedir.

yapılandırmalar içeren düzenlemeler incelendiğinde, yukarıda belirtilen 5520 sayılı Yasanın yorumlanması daha anlamlı olacaktır.

Cumhurbaşkanınca yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da, sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütüleceği belirtilmektedir (5227 sayılı Kanun, md. 7). Ancak, "merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri... özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir." (5227 sayılı Kanun md.11) hükmüyle sosyal güvenlik görev ve hizmetleri, sorumluluğun idarede kalması kaydıyla ve kanunla özel sektöre devredilecektir. Ayrıca, kanunun geçici birinci maddesinde, Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkilerinin, tüm sağlık birimlerinin araç, gereç, malları ve kadroları ile birlikte il özel idarelerine devredildiği belirtilmektedir. Yine aynı maddede il özel idarelerine devredilen tüm sağlık birimlerinin, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte personelinin, il özel idarelerince Sağlık Bakanlığının belirlediği usul ve esaslar çerçevesinde, belediyelere devredilebileceği hükmüne yer verilmektedir.

5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sayılırken sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabileceği ve işletebileceği belirtilmektedir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir¹⁷. Belediye teşkilatını düzenleyen 46. maddesinde sağlık birimleri oluşturabileceği belirtilmektedir. Ayrıca 49. maddesinde norm kadroya uygun olarak sağlık alanında doktor, uzman doktor, ebe ve hemşire gibi uzman teknik personeli süresi seçim döneminden itibaren otuz günü aşmamak üzere, sözleşme ile çalıştırabileceği belirtilmektedir. 67. maddesinde sağlıkla ilgili destek hizmetlerini, süresi ilk mahalli idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere, ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği belirtilmektedir. 77. maddesine göre, belediye; sağlıkla ilgili gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilecektir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, 5272 sayılı Kanuna paralel düzenlemeler bulunmaktadır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7. maddede büyükşehir

¹⁷ Aynı Kanunun 15. maddesinin 1 bendinde sağlık yatırımlarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabileceği ya da yaptırabileceği, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabileceği; sağlığı geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebileceği belirtilmektedir. Burada, sağlıkla ilgili kamu ve özel ayrımı yapılmadığından, belirtilen hizmetler kamu kurumları için olabileceği gibi özel sağlık kuruluşlarına da yapılabilecektir.

belediyesi gerektiğinde sağlık hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak görevleri bulunmaktadır. Yine bu maddede belediyelerin “sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile... her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek” gibi görevleri de bulunmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda, il özel idaresinin görevleri arasında sağlık hizmetlerini yanı sıra, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetler sayılmıştır. Ayrıca belediye kanundaki gibi, sağlık birimleri oluşturabileceği, sağlık alanında uzman teknik personel çalıştırabileceği, sağlıkla ilgili gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabileceği belirtilmektedir.

Yukarıda anılan düzenlemeler, birlikte değerlendirildiğinde, Sağlık Bakanlığına ait sağlık birimlerinin yerel yönetimlere devredileceği görülmektedir¹⁸. Bu yargıyı destekleyecek biçimde, 5283 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşlara Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun 06/01/2005 tarihinde mecliste kabul edilmiştir. Kanunla, başta Sosyal Sigortalar Kurumu olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık birimlerinin devre konu taşınır, taşınmaz malları ve taşıtları Sağlık Bakanlığına devredilmektedir. SSK hastanelerinin bedeli SSK’ya ödenecektir. Devrin bedeli Maliye, Sağlık bakanlıkları ile SSK temsilcisinden oluşan bir komisyonca belirlenerek, ödeme süresi on yılı geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca belirlenen bir tarihte, Hazine’ce ödenecektir.

Kanun, tasarı halindeyken yazılan genel gerekçede, devletin, sağlık hizmetlerini “sağlıkta dönüşüm programı” gereği, özel sektörle işbirliği yaparak yerine getirmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, kamu yönetimi reformu çerçevesinde sağlık kuruluşlarının yerel yönetimlere devredileceği, devirden önce Sağlık Bakanlığına devredilerek iyileştirme çalışmalarının yapılacağı, bunun sadece beş yıllık bir geçiş süresi için düşünüldüğü de ifade edilmektedir. Böylece tek çatı yerine 81 çatı olacaktır (Sözer, 2005: 24). Aralarında TÜRK-İŞ, TİSK SES, TTB, KESK, Ankara Tabip Odası (ATO) ve DİSK’in de bulunduğu birçok sivil toplum örgütü devri hukuka aykırı olarak

¹⁸ Sağlık tesislerinin belediyelere devrinden sonra yaşanabilecek olası sıkıntılar konusunda, “Hizmet gerilerse, belediye de hükümet de gider. O zaman ben de bu koltukta olmam” diyen Sağlık Bakanı Akdağ, sağlık tesislerinin mahalli idarelere devriyle Bakanlığın hizmet alanından çıkmış olmayacağı görüşündedir (“Akdağ Umut Dağıttı”, 2004).

değerlendirerek karşı çıkmaktadır (“SSK Hastaneleri”, 2004; “Düzenleme Hukuk Dışı”, 2004; “DİSK SSK”, 2004)¹⁹.

Yukarıda anılan bütün bu düzenlemelerin sistemin belirli parametrelerini değiştirmekle birlikte, sorunları orta ve uzun dönemde çözemediği düşüncesiyle yeni bir reforma girişilmiştir. Son reform önerisi, UPF tarafından öncelikli şartlardan biri olarak görülmektedir (Alper, 2005: 111).

IX. Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Raporu

Türkiye’de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde başlatılan ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’nca 2004 yılında tamamlanan sosyal güvenlik reformu raporunun temel amacının, “yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir” bir sosyal koruma sistemine ulaşmak (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGKB), 2004: 21) olduğu belirtilmektedir. Rapora göre sosyal güvenlik sisteminin sorunlarından en göze çarpanı sosyal güvenlik kurumlarının giderek artan açıklarıdır. Kamu tarafından finanse edilen açıkların bütçe dengeleri üzerinde önemli bir baskı yarattığı belirtilmektedir (SGKB, 2004)²⁰.

Raporda sosyal güvenlik alanına ilişkin şu tespitler yer almaktadır:

Sosyal güvenlik sisteminin 1990’lı yıllardan beri tartışıldığı, bu yıllarda oluşan açıkların bütçe dengeleri üzerinde olumsuz etkiler yaptığı belirtilmektedir. 1999 yılında yapılan sosyal güvenlik reformuyla finansman sorunu, ağırlıklı olarak emeklilik parametreleriyle ilgili düzenlemelerle çözülmeye çalışılmıştır. Ancak açıklar yeniden artış eğilimine girmiştir. Bu durum yeniden düzenlemelerin bütüncül bir bakış açısıyla yapılması gerektiğini ortaya koymuştur (SGKB, 2004: 1). Mevcut sosyal güvenlik sisteminin açıkları makro ekonomik dengesizlikler yaratarak yoksulluğu arttırmakta, amaçladığının tersi sonuçlara ulaşmaktadır. *Ülkemizdeki ekonomik istikrarsızlığın ana sebeplerinden birisi bu açıklardır* (SGKB, 2004:13).

Mevcut sistem yoksullukla mücadelede koruma sağlayamamaktadır²¹. Yoksulluk riskinin en düşük olduğu gruplar işverenler ile işçi ve memurlardır.

¹⁹ Hükümet SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devrini yaşama geçirmiştir. Anayasa Mahkemesi devrin yürürlüğünün durdurulması istemini reddetmiştir. TÜRK-İŞ ve DİSK, SSK’nın sağlık tesislerini devralmaya hazır olduklarını açıklamıştır.

²⁰ DPT (2004: 62), 2005 yılında sosyal güvenlik kuruluşlarına toplam 21,5 katrilyon TL ve GSMH’nin yüzde 4,5’i oranında bütçe transferi yapılmasını öngörmektedir. Unakıtan, 22 katrilyon liranın sosyal güvenlik kurumlarının açıklarına aktarılacağını belirtirken, bütçedeki karadeliklerden birinin de sosyal güvenlik açıkları olduğunu söylemiştir (“Büyük Karadelik”, 2004).

²¹ Bütçe içerisinde faiz ödemelerinin payının büyüklüğü ve uygulanan ekonomik istikrar paketi, devletin sosyal refahı, özelde ise gelir dağılımını düzeltici ve yoksulluğu azaltıcı politikalar uygulama imkanını daraltmaktadır (DPT, 2004: 153).

Oysa sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için bu alana aktarılan kaynaklar kamu kaynaklarının yoksulluk için kullanılmasını engellemektedir (SGKB, 2004: 11). Devletin yoksullara yönlendirmesi gereken kaynaklar, sosyal korumaya en az ihtiyaç duyan (en yüksek açığa sahip) Emekli Sandığı mensuplarına gitmektedir. Ülkemizde aylık bağlama oranı yüksektir. Örneğin net ücretle karşılaşıldığında SSK emekli aylığı net ücrete çok yakındır (SGKB, 2004: 15, 19). Net ücrete yakın “yüksek” emekli aylığı erken emekliliği ve kayıt dışılığı teşvik etmiştir. Yüksek enflasyonda primleri ödememek cazip olmuştur. Ayrıca denetim eksikliği vardır. SSK’da 350 sigorta müfettişi bulunmaktadır (SGKB, 2004: 53). Reform sadece mali açıdan sürdürülebilir bir yapı değil ayrıca kapsamlı ve kaliteli sosyal koruma sağlamayı hedeflemektedir (SGKB, 2004: 2). *Bu yapı ile hedeflenenlerden biri örneğin, sağlık hizmeti sunan kurumlara vadesinde ödeme garantisidir* (SGKB, 2004:24).

Reform dört ana bileşenden oluşmaktadır:

*1- Genel Sağlık Sigortası (GSS): GSS ile amaçlanan, “eşit kapsam ve kalitede” sağlık hizmeti sunmaktır. Katılımın zorunlu olduğu primli bir yapı öngörülmektedir. Yoksullar için primi kamu ödeyecektir. GSS sağlık hizmeti ve eczacılık²² hizmeti vermeyecek, mevcut hastaneler özerk işletmelere dönüştürülecektir. İdari ve mali açıdan özerk, hizmet sözleşmeleri ile çalışan, gelirleri ile giderlerini karşılayabilen bir yapı oluşturulacaktır. Sağlık hizmetleri hizmet sözleşmeleri ile aracılığıyla satın alınacaktır. Bağımlı olanlar da sistemden yararlanacak ancak kız ve erkek çocuklar 25 yaş ile sınırlı tutulacaktır. Hastalar doktorunu ve hastanesini seçebilecek, belirlenen fiyatin üstündeki farkı “cebinden” ya da özel sigortasından ödeyecektir. *Sağlık hizmetlerinin tamamından katkı payı alınacaktır*²³. *Tescil edilmemiş olanlarla, prim ödemesini yapmayanlar ve bakmakla yükümlü olduklarına sağlık hizmeti verilmeyecektir. Acil durumlarda sağlık hizmeti verilirse kanuni faizi ile geri alınacaktır. Kötüye kullanımı ve gereksiz kullanımı önlemek açısından, sağlık hizmetlerinin tamamından katkı payı alınacaktır. Aile doktorlarından sözleşme ile hizmet satın alınacaktır. Kamu-özel ayrımı olmadan, farkını ödemek koşuluyla, doktor seçilebilecektir* (SGKB, 2004: 30-32).*

Sağlık hizmetleri satın alma yöntemi ile gerçekleştirilecek, böylelikle “hizmetlerin sübvansede edilmesi yerine, prim ödeme gücü olmayan vatandaşların sübvansede edildiği” bir yapı oluşturulacaktır. “Sağlık hizmetleri... bir Temel

²² Şubat ayı içerisinde uzun süredir gündemde olan SSK ve SSK emeklilerinin serbest eczaneden ilaç alımına sorunlu biçimde başlanmıştır. Tasarruf amacıyla yapılan bu düzenlemede kapsam dışı ilaçlar bulunmaktadır (“Eczaneler SSK’lı Bekliyor”, 2005).

²³ Bu kapsamda olmak üzere yeşil kartlılara da ilaçta katkı payı getirilmektedir. Katkı payının gerekçesinin suiistimalleri engellemek olduğu söylenmektedir. <http://www.milliyet.com/2005/02/16/ekonomi/axeko02.html> (Erişim: 16.02.2005), Konuya ilişkin yasal düzenlemede, yeşil kartlıların kullandıkları ilaçlarının bedellerinin yüzde 20’sine kadar katılım payı öngörülmektedir.

Teminat Paketi kapsamında sunulacaktır.” Temel Teminat Paketi belirlenirken, ön planda tutulacak husus, sistemin finansal açıdan sürdürülebilir bir temele dayanması olarak öngörülmektedir. Bu nedenle paketin kapsamı belirlenirken “finansal açıdan uygulamaları tehlikeye sokacak istisnai başlıklar ve hizmetler paketin içinde öncelikle yer almayacaktır.” Bazı sağlık yardımları, koruyucu sağlık hizmetini kullanma şartına bağlı olacaktır. Kişilerin farklı kapsam, fiyat ve kalitede sağlık hizmeti talep etmeleri halinde, GSS’yi ek bir yükümlülük altına sokmadan, “kişinin cebinden ya da özel sigortasından” aradaki farkı ödeyebileceği yöntemler de uygulanacaktır. Böylelikle hastanın doktorunu ve hastanesini seçme hakkı uygulaması da kolaylaşacaktır (SGKB, 2004: 27-30).

2- Sosyal yardım ve hizmetlerin toplulaştırılarak nesnel ölçütlere bağlanması ve tüm muhtaçlara ulaşılması: Hak kazanmak için minimum yaşam düzeyi kriterine sahip olmak gerekecek. Bu da net asgari ücretin 1/3’ü kadar olacak. Sosyal yardım alanların meslek edindirme becerisi kurslarına katılması zorunlu olacak. Yoksullar, yoksulluk testi ile belirlenecektir²⁴.

3- Tek bir emeklilik sigortası rejiminin kurulması: Halen var olan beş farklı emeklilik sistemi, tek bir emeklilik sistemine dönüştürülecektir. Emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı vb. yeniden düzenlenecek, sigorta haklarının verilmesinde *nimet-külfet* dengesi gözetilecektir. Emeklilik sistemi mali açıdan sürdürülebilir yapıya kavuşturulacak, mevcut aktif sigortalıların emekliliğe ilişkin yaş vb. hakları aynen korunacaktır. (Kademeli geçiş öngörülmektedir.) 2035 yılına kadar emeklilik yaşı değiştirilmeyecek. 2035’den sonra artacaktır. Emekli aylıkları enflasyon oranında artacaktır. Yeni sistem ilave prim yükü getirmemesi hedeflenmektedir. Bu düzenlemenin birincil amacı “nimet-külfet dengesinin sağlanması”dır. Bir başka amaç, “emeklilik rejiminin mali olarak sürdürülebilir bir yapıya dönüştürülmesidir.”²⁵

4- Yeni bir kurumsal yapının oluşturulması: Yeni ve tek bir kurumsal yapı oluşturulacaktır. Hizmetlerin birçok değişik kurum yerine tek elden yapılması ile koordinasyon ve etkililik sağlanacaktır. Yeni sosyal koruma kurumunun temel amaçları arasında, “sağlık hizmetlerinin etkin finansmanı”,

²⁴ Tarihsel olarak yoksulluk testi düşüncesi Jeremy Bentham (1748-1832) tarafından ortaya atılmıştır. Bentham’a göre, kimin yoksul olup olmadığı gereksinim testi ile belirlenmelidir. Bu öneri doğrultusunda 18. Yüzyılda gereksinim testleri uygulamaya geçirilmiştir (Kovancı, 2003: 266-267). Sosyal güvenlik alanından ün salmış Beveridge raporunda, sosyal yardımların gereksinim testleri olmaksızın her bireye verilmesi önerilmektedir (aktaran, Kovancı, 2003: 273).

²⁵ Tasarı, maluliyet, yaşlılık ve ölüm sigortaları dışında, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalarını da düzenlemektedir. Kapsam, işçiler, bağımsız çalışanlar ve memurlardır. (Sözer, 2005: 26) Emeklilik Sigortası Kanunu Tasarısında, 18 yaş öncesi sigortalılık süresinde sayılmayacaktır. Malullük sigortasından aylık bağlanma şartları ağırlaştırılmış, yaşlılık aylığı bağlanma şartları kademeli olarak arttırılmaktadır (Alper, 2005: 112, 115).

“sağlık hizmeti sunucularına hizmet bedellerini vadesinde ödeme yeteneği” ve “etkin nakit ve fon yönetimi” bulunmaktadır (SGKB, 2004: 21-23, 59)²⁶.

Kısaca, sosyal güvenlik reformunun temel amacı, *mali açıdan sürdürülebilir* bir sosyal koruma sistemine ulaşmaktır. Başesgioğlu (2005: 6), sosyal güvenlik sisteminin mali ve kurumsal yapısı ile ilgili sorunlarının çözülememe nedeninin, sorunların bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmaması olduğunu belirtmektedir. Başesgioğlu, hükümetin bu alandaki reform yaklaşımını, “yoksulluğa karşı daha etkin koruma” sağlama ve “mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilme” olarak göstermektedir. Sistemde yapılan değişikliklerle, prim yatırıldığı ölçüde sosyal güvenlik elde edilmesi ilkesinin getirildiğini belirtmektedir (Başesgioğlu, 2005: 7). DPT (2004: 62), sosyal güvenlik reformu ile *mali sürdürülebilirliğin*, uzun dönemli aktüeryal dengeleri sağlanmış emeklilik rejimi oluşturulmasının amaçlandığını, GSS ile oluşacak kapsam genişlemesinin sağlık harcamalarını arttırması olasılığına karşı “maliyet etkin bir finansal yönetim”in uygulanacağını belirtmektedir. Teksöz’e (2005) göre bu reformun temel amacı kısa dönemde sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununu kontrol altına almak, orta ve uzun dönemde ise adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, *mali açıdan sürdürülebilir* bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmektir.

Kurulması öngörülen sistem hem şekil hem de içerik bakımından eleştiriye açıktır. GSS’de sağlık yardımları örnek niteliğinde sayılmış, hak oluşturulamamaktadır. GSS kapsamında bulunmayan edimler emeklilik sigortası tasarısı kapsamına alınmıştır (Sözer, 2005: 29). Sözer (2005: 25-26), sağlık edimlerinin takdire bağlı olmasını eleştirmektedir. Ayrıca, sağlık hizmeti sunulan riskler arasında iş kazasına değinilmemiş olması da eleştirmektedir. İlaçlar için katılım payı %0 ila %50 arasında değişen oranlı belirlenmiştir. GSS, uygulaması bakımından kapsama alınan edimler bağlayıcı şekilde kaleme alınmaması, ayrıca katkı payları için çok geniş takdir yetkisi tanınması doğru değildir. Bu açıdan, özel sigorta kapsamında imzalanan sağlık protokolünün bile daha güvenceli olduğu söylenebilecektir. Bu saptamayı yapacak Kurulun bileşenine bakıldığında son tahlilde belirleyicinin siyasal iktidar olacağı görülmektedir. Alper de (2005: 122), bu reformun sosyal sigorta kurumunun finansman açığını giderme amacının ön planda olduğu görüşündedir. Ayrıca, “çalışmaların teorik temelleri eksiktir. Aralarında işbirliği ve koordinasyon olmayan bazı yetkililer tarafından hazırlandığı anlaşılmaktadır. Sürekli ve yeterli iş imkanının sağlanamadığı ülkemizde prim ödeme gün sayısının arttırılması ile yaş şartını yerine getirirse bile emekli olamaması gibi bir durum yaratılacaktır. Çalışma yaşamında yaygınlaşan esnek çalışma biçimleri, çalışanın istese bile gün sayısını tamamlamasına olanak vermeyecektir. Yeni

²⁶ Genel kurul ve yönetim kurulu idari ve mali açıdan özerk olmadığına ilişkin eleştiri için bkz. (Sözer, 2005: 26).

aylık bağlama oranı daha düşürülmüştür. Primle ilgili kimi konularda öncekinden karmaşık düzenlemelere gidilmiştir (Alper, 2005:115-116). Metinler bünyelerinde birçok teknik zaafiyet barındırmaktadır” (Sözer, 2004: 60). Gelir-gider dengesini sağlamak için kapsamı ve etkinliği sınırlanarak temel amacından uzaklaşmış bir sosyal güvenlik sisteminin, sorunlarını çözmüş bir sistem olarak nitelendirilmesi mümkün değildir (Özveri, 2003:329).

Yukarıda incelenen Reform Önerisi Raporu’nun bir bölümü Emeklilik ve Genel Sağlık Sigortası kanun tasarı taslağı olarak Mart/2005 içerisinde Başbakanlığa gönderilmiştir²⁷. Taslak Başbakanlık tarafından Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı adıyla TBMM’ye sunulmuştur. Temmuz 2005 itibariyle tasarı plan ve bütçe komisyonundadır ve yeni yasama yılında görüşülmek üzere beklemektedir. Tasarının özetinde tek bir emeklilik sistemi, tek bir sağlık sistemi, tek bir sosyal yardım sistemi ve bu yapıyı yürütmek üzere tek bir kurumsal yapıyı içeren kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu öngörüldüğü belirtilmektedir. Reformun diğer iki bileşeni olan primsiz ödemeler ve kurumsal yapıya ilişkin kanun tasarılarına ilişkin çalışmalar Temmuz/2005 itibariyle tamamlanmamıştır. Tasarıların yeni yasama yılı başında TBMM’ye sunulması hedeflenmektedir²⁸.

X. Sosyal Tarafların Reforma İlişkin Görüş ve Eleştirileri

TİSK²⁹ hazırlanan taslağın mevcut durumu düzeltici ve aktüeryal dengeyi koruyucu özellikler içerip içermediği yönüyle değerlendirildiğinde önemli eksiklikleri bulunduğu görüşündedir. TİSK, işverenlerin prim yükünün artırılmaması gerektiğini önemle vurgulamaktadır. Ayrıca, *kararlara ve yönetime katılma sürecinde sosyal tarafların dışlanmaması konusunu da belirtmektedir*. TİSK’e göre, sosyal güvenliğin sorunlarının çözümü için sosyal güvenlik kuruluşları siyasi iktidarların müdahalesinden kurtarılmalıdır. Ayrıca, yeni yapılanma sosyal güvenlik kuruluşları arasındaki norm farklılığını giderici bir sistem içermelidir. Yeni sosyal güvenlik sisteminde sosyal tarafların karar

²⁷ <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=145412> (Erişim: 04.03.2005).

²⁸ UPF’ye verilen 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu doğrultusunda gerçekleşmesi gereken 1. Gözden Geçirme sosyal güvenlik yasa tasarısı yasalaşmayınca ertelenmiştir. Erteleme nedeniyle 833 milyon dolarlık kredi dilimi kullanılamayacaktır. Dışişleri Bakanı Gül “Sosyal Güvenlik Yasası, IMF’nin değil hükümetin önceliğidir. Sosyal Güvenlik Yasası için gelişmelere bağlı olarak Meclis yazın açılabilir” biçiminde açıklamada bulunmuştur. http://www.radikal.com.tr/veriler/2005/07/08/haber_158066.php (Erişim: 08.07.2005). UPF’den konuya ilişkin yapılan açıklamada, sosyal güvenliğin yapısal reformlar açısından “anahtar” önemde olduğu, Türkiye’nin sosyal güvenlik açıklarını denetlemesi için tasarının “bir an önce” uygulanması gerektiği belirtilmiştir. http://www.hazine.gov.tr/guncelduyuru/DEI_20050707_KruegerTURKCE.pdf (Erişim: 08.07.2005)

²⁹ Bu kısım TİSK’in yayınladığı İşveren Dergisinin Ocak 2004, Şubat 2004 ve Ocak-Şubat-Mart 2005 sayılarından derlenmiştir.

alma mekanizmalarından dışlanmaları ya da etkilerinin azaltılmasının amaçlandığı gözlemlenmektedir.

TİSK, kanun taslaklarının sistemde kısmi iyileştirmeler sağlarken; genel sağlık sigortası ve primsiz ödemeler gibi yeni kurumlaşmalar nedeniyle ilave sorunları mevcut yapıya taşıdığı görüşündedir. Bir başka ifadeyle TİSK kanun taslaklarının uygulamada bazı sorunları da beraberinde getireceği endişesi taşımaktadır. TİSK'e göre, yeni kurumların aktüeryal dengeleri ve Türkiye koşullarında ihtiyaç olup olmadığı bir kere daha gözden geçirilmelidir. Özellikle mevcut sağlık tesislerinin yetersizliği ve kapasitelerinin üstünde iş yükü ile çalıştıkları gündemdeyken 12 milyon vatandaşın daha bu tesislerden sigortalı olarak ücretsiz yararlandırılması halinde sistemin işin içinden çıkılmaz bir hal alacağını belirtmektedir. Özellikle işveren ve işçiye yeni mali külfetler getirilmemesi gerektiği önemle vurgulanmaktadır. TİSK'in temel görüşüne göre, "genel sağlık sigortası kurulmasının ve sağlık hizmetlerinden yararlanamayanlara sağlık hizmeti verilmesinin yükü, bu imkanı kendi ödediği primlerle sağlayabilmiş işçi ve işveren kesimine taşutulmamalı ve onların sağlık hizmetleri aksatılmamalıdır." Ayrıca, taslakların sosyal tarafların mutabakatı sağlandıktan sonra yasalaştırılması isabetli olacaktır.

DİSK (2004:1-3), varolan sorunların sosyal güvenlik sisteminin yanlış kurgulanmasından kaynaklandığının ileri sürülmesini eleştirmektedir DİSK'e göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemini tümüyle değiştirmeyi, sosyal güvenlik hizmetlerinin kamu hizmeti olmaktan çıkarılmasını ve özelleştirilmesini hedefleyen bir model önermektedir. Devletin temel sosyal yükümlülüklerini terk ederek, yoksulluk yönetimine yönelmesi istenmektedir. GSS, DB'nın da önerdiği gibi sağlığın piyasalaştırılmasında gerekli olan araçlardan biridir. GSS'nın işlemesi durumunda, devlet sağlık hizmeti sağlamaktan çekilecek ve primli bir sistem yürürlüğe girecektir. Bu seçimin anlamı, sağlığın bir hak olmaktan çıkması, toplumsal boyutunun ortadan kalkarak kişiselleşmiş ve özelleşmiş nitelik kazanması ve sağlık hizmetlerinin prim karşılığı satın alınır hale gelmesi demektir. Taslak metinde önerilen düzenlemelerin arka planında sağlık hizmetlerinin metalaştırılması anlayışı yatmaktadır. Önerilen sisteme bir bütün olarak bakıldığında sağlığın bir hak ve kamusal görev olmaktan çıkarıldığı görülmektedir. Sigortalının "hekim ve sağlık kuruluşunu seçme özgürlüğü" adı altında, kamusal sağlık hizmetlerinin önü kapanmakta, ticarileşme ve piyasalaşma desteklenmektedir. Sağlık hizmetleri, aile hekimliği³⁰ ile başlayan

³⁰ Aile hekimliğine geçiş, sağlık sisteminin özelleştirilmesi anlamına gelmektedir. Aile hekimliğine dayalı bireyci çözüm DB'nın önerisidir. Bu öneriler sağlık birimlerinin yerel yönetimlere oradan da özel sektöre devredilerek tasfiyesine götürecektir. Konuya ilişkin tüm düzenlemeler bir arada değerlendirildiğinde, yapılanın sosyal sigortalarda özelleştirmenin yolunu açmak olduğu anlaşılmaktadır. "Bu tutum ise, siyasi iradenin sosyal devlet ilkesinden vazgeçtiği anlamına gelmektedir" (Sözer, 2005: 29-30).

bir basamaklandırma işlemiyle, “temel teminat paketine” indirgenmektedir (DİSK, 2004). Emeklilik sistemi ile ilgili olarak yapılmak istenen sağlık alanında özel sektöre kar alanları açılmasıdır. Her on yılda bir reform adı altında emekli olma koşullarının daha da zorlaştırılması ile amaçlanan ve özendirilen bireysel emeklilik sigortalarına yönelme/ yönlendirilmedir. Sağlığın, zorunlu bir sigorta kolu olmaktan çıkarılarak özel sigorta yoluyla da karşılanabilecek ve satın alınabilecek bir ihtiyaca dönüştürülmesinin koşulları yaratılmaktadır. “Özel kuruluşlara sevk” uygulaması ile kaynaklar özel sektöre aktarılmaya başlanmıştır. Yoksullara yapılacak yardımın ve yoksullar için devlet tarafından ödenecek GSS primlerinin hangi kaynaktan karşılanacağı belirtilmemiştir. Bu durum, var olan haklarda gerileme anlamına gelecek ve eldeki kaynakları daha geniş bir kitleye dağıtarak, kitleleri yoksullaştıran, yoksulları artıran, yoksulluğu yaygın, meşru ve kanıksanmış kılan, kitleleri yoksullukta eşitlemeyi gerçekleştiren bir model dayatılacaktır (DİSK, 2004).

TÜRK-İŞ’e (2004:11-13) göre, taslak metinde mevcut sorunlar belirtilmiş ancak sistemi bu noktaya getiren nedenler üzerinde durulmamıştır. TÜRK-İŞ, ülkemizdeki sorunun sistemin kendisinden kaynaklanmayıp, aksine, onun özünden uzaklaştırılarak tahrif edilmesinden doğduğu görüşündedir. Bu bağlamda, siyasi iktidarlar sigortalıların primlerini, sigortalılar lehine değil, bütçe açıklarını kapatmak için kullanmışlardır. Sosyal güvenlik açıklarının büyümesine rağmen enflasyon ve faizdeki düşüş, açıkların makro ekonomik istikrarsızlık yarattığı iddiasını çürütmektedir. Tek bir sosyal güvenlik kurumu yaratmak, devasa bir bürokratik aygıt yaratmak demektir. Taslak metinde bilgi teknolojilerinin kullanılacağı belirtilmekle birlikte, teknolojiler satın alacak kaynak gösterilmediği için bu durum gerçekçi değildir. Kurumların idari ve mali özerkliği konusuna öneri metninde hiç yer verilmemiştir.

Sağlık hizmetlerini üretmek yerine satın almak maliyetleri artıracaktır. Temel teminat paketi kavramı özel sigortacılığa aittir. Ayrıca paket yönetmelikle hükümetçe istenildiği gibi değiştirilebilir özelliindedir. Bu reformla öngörülenler, tıpkı 1999 yılındaki düzenlemeleri gibi, finansman açıklarını gidermeye dönüktür. Hak ve yükümlülükleri ağırlaştırmak reform önerisinin temel dayanağıdır. Sosyal güvenlik sisteminin sorunları mevcut yapı korunarak çözümlenmelidir³¹. Sağlık yardımı temel teminat paketi ile sınırlanmamalı ve yönetmelikle düzenlenmemelidir. Emeklilik için öngörülen prim ödeme gün sayısı ile yaşın yükseltilmesi, aylık bağlama oranının düşürülmesi ve maluliyet aylığının zorlaştırılması gibi öneriler asla kabul edilemez. Dolayısıyla bu tür düzenlemelerden vazgeçilmelidir. Bu düzenlemeler ile, sağlık hizmeti

³¹ Kayıt dışı istihdamı azaltan ve ayrıca istihdamı arttıran önlemler alındığı takdirde, mevcut sosyal sigorta sistemi içinde kalınarak, nüfusun tümüne yakın kısmı sağlık koruması altına alınabilir (Sözer, 2005: 29). TOBB’da 1993 yılında sosyal güvenlik sistemindeki düzeltimin mevcut yapı içinde kalınarak düzeltilmesi gerektiğini belirtmiştir (aktaran, Alper, 2005: 109).

özelleştirilecek, devlet sağlık hizmeti vermeyecek, sağlık hizmetini satın alacaktır. Kaliteli sağlık hizmeti için ilave para ödenmesi gerekecektir. Sağlık yardımlarının kapsamı daralacak, kapsamı aşan sağlık hizmetinin bedeli yararlananlara yüklenecektir (TÜRK-İŞ, 2004: 35).

Türk Tabipleri Birliği (TTB) ve Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) tasarı taslaklarına karşıdır. TMMOB³², sosyal güvenlik reformu için hazırlanan yasa taslakları ile halkın aldatıldığını söyleyerek taslakları “reform olarak görmenin mümkün olmadığını” açıklamıştır. TTB’nin Genel Kurul Kararlarına göre (2004); son dönemlerdeki sağlık politikaları tüm kamusal alanlarda olduğu gibi sağlık alanında da kamusal sağlık hizmeti anlayışının bütünüyle tasfiyesi ve doğrudan ya da dolaylı yollardan sağlığın ticarileştirilmesi/özelleştirilmesi anlayışını gütmektedir. Bu anlayış toplumsal yarar yerine sermayenin karını artırmayı hedeflemektedir. Hastayı müşteri olarak gören ahlak dışı anlayışlar, toplumun sağlık hakkına erişmesinin önündeki en büyük engeldir.

TTB Genel Kurulu’ndaki tespitleri ve talepleri özetle şöyledir; - Sağlık doğuştan kazanılmış bir haktır, ticarete konu edilerek halkın sağlık hakkı engellenemez. - Sosyal devlet olmanın gereği sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi hizmetlerin kamu eliyle sunulmasıdır. Sosyal devleti bütünüyle ortadan kaldırmayı amaçlayan ve Sağlık Bakanlığı’nın taşra teşkilatını yok eden Kamu Yönetimi Temel Yasası geri çekilmelidir. Genel Sağlık Sigortası (GSS) ülkemizde finansman, insangücü ve teknik alt yapı olarak uygulanması olanaksız bir sistemdir. GSS Sistemi Kanunu Tasarı Taslağı ülkemizdeki sağlık hizmetleri sistemini hem finansman, hem de örgütlenme yönünden daha da kaosa sürükleyecek özellikler taşımaktadır ve vatandaşlar için ek sağlık vergisi demektir. Sağlık harcamaları yeni sigorta primlerinden değil, genel bütçeden karşılanmalıdır. - Sağlık Bakanlığı’na bütçeden ayrılan pay yasal düzenlemelerle yüzde 10’a çıkarılmalıdır. -Kamu Sağlık Kurumlarının yönetimleri demokratikleştirilmeli, kadrolaşmalara ve bu kurumlardan dış sevkler ve hizmet satın alma yoluyla özel sektöre kaynak aktarılmasına son verilmelidir (Türk Tabipleri Birliği (TTB), 2004).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyo-ekonomik örgütlenmedeki büyük çaplı dönüşümler belirli ekonomik, politik ve toplumsal ihtiyaçların sonucu oluşmaktadır. Bu anlamda, liberal devletten sosyal devlete geçiş büyük ölçüde sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda bir yeniden yapılanma olarak görülebilir³³. Aynı biçimde sosyal

³² www.radikal.com.tr/veriler/2005/02/03/haber_142328.php. (Erişim: 03.02.2005)

³³ Kuşkusuz, devlet modelindeki değişimi tek nedene indirgemek bilimsel açıdan doğru bir yaklaşım değildir. Sosyal devlet dönemindeki emek-sermaye uzlaşmasında, emeğin

devletten düzenleyici devlete ya da kimilerine göre minimal devlete geçiş de yine sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda bir yeniden yapılanmadır. Bu yeniden yapılanma süreci, kamu yönetimi anlayışını da etkilemiş, sosyal güvenlik anlayışı ise bu değişimden payına düşeni alarak başkalaşıma uğramıştır.

Kamu yönetiminin bir işletme mantığı ile çalışması ilkesine dayandırılması devletin varlık nedeni olan 'kamu hizmeti' kavramının 'kazanç' kavramına dönüşmesine neden olmaktadır. Devlet işletmelerinin özel sektör işletmeleri gibi çalıştırılması, kamu çalışanları sayısında ve kamu harcamalarında azalma, kamu hizmetleri ve işlevlerinin yerelleşmesi ve özelleştirme yoluyla devletin küçültülmesi çabalarını içerir. Merkezi yönetim adım adım sosyal güvenlik alanından çıkmakta, çıkartılmaktadır. Bu alanda yerel yönetimler, özel sektör, gönüllü kuruluşlar (sivil toplum örgütleri) görevlendirilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin bu hizmetleri ne ölçüde yerine getirebileceği, yerine getirmede ne kadar istekli olacağı belli değildir. Bir kısım hizmetlerin yerel düzeyde özelleştirileceğini öngörmek çok yanlış bir tahmin olmayacaktır.

Devletin, sosyo-ekonomik yaşama müdahalesi olmaksızın, bir başka deyimle, istihdam yaratıcı ve gelir dağılımını düzenleyici politikaları olmaksızın, sosyal güvenliğin bireylerin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin sorumluluğuna bırakılışı, bir başka deyişle sosyal güvenliğin geleneksel koruma tekniklerine indirgenmesi, "hak" anlayışının yerine "hayır" anlayışının geçmesi anlamına gelmekte ve bugünden daha iyi bir dünya düzeni sağlamamaktadır. Türkiye'de sosyal güvenliğin sorunlarının çözümü ancak tarihsel bir bilinçle başarılabilir ve bunun da yolu, geçmişin başarısız "hayır" anlayışına dönüş değil, doğru parametreler temelinde kamu yönetiminin ve özel olarak sosyal güvenliğin geliştirilmesidir.

Aşağıda konuya ilişkin birkaç önemli husus maddeler halinde sıralanmıştır:

1- Sosyal güvenlik kurumlarının mali açıkları kayıt dışı ekonominin kayıt içine alınması ve kayıt içinde olan ancak toplanamayan primlerin toplanması durumunda söz konusu olmayacaktır. Sosyal güvenlik primlerini ödemeyenlerin büyük ölçüde yerel yönetimler³⁴ ve özel sektör olması ise ayrıca düşündürücüdür.

mücadelesi, sosyalist blokun varlığı ve çevre ülkelerdeki ulusal hareketler de etkili olmuştur (Amin, 1999: 22).

³⁴ Yerel yönetimleri yeniden düzenleyen mevzuatta, yerel yönetimlerin, sosyal güvenlik kuruluşlarına olan alacak ve borçlarının (sosyal güvenlik kuruluşları açısından borçlarının) takas ve mahsup edileceği belirtilmektedir. Burada ilginç bir husus kısmi af olarak niteleyebileceğimiz biçimde, Bakanlar Kurulunun, yerel yönetimlerin borçlarını, taksitlendirmeye, taksitlendirilen kısma zam ve faiz uygulamamaya, bu borçların fer'i ve cezalarını geçmemek üzere indirim yapmaya yetkili kılınmasıdır. Açık verdiği

2- Üyesi olmayı istediğimiz AB ülkelerinde ve gelişmiş diğer ülkelerde, sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri dışında bütçeden karşılanan harcamaları, “bütçeden ayrılan pay” olarak ifade edilirken, ülkemizde, “bütçe açığı”, hatta “karadelik” olarak nitelendirilmektedir³⁵. Anayasamıza göre Türkiye bir sosyal devlettir. Sosyal devlette, sosyal güvenlik harcamalarının “karadelik” olarak nitelendirilmesi ahlaki açıdan sorunludur³⁶.

3- Ülkemizde sosyal güvenlik alanında “nimet-külfet” dengesi olarak da ifade edilen, yeni liberal “kullanan öder” ilkesi, ya da prim karşılığı hizmet ilkesi, halen AB ülkelerinde de uygulamalara öncülük etmektedir. Bu anlamda, vatandaşların ödedikleri prim oranları ve katkı payları yükseltilmektedir. Ancak kişi başına milli gelirlerinin ülkemizin çok üzerinde olduğu bu ülkelerde az çok katlanılabilir olan bu durum ülkemizin ihtiyaçları/sorunları karşısında kabul edilebilir bir durum değildir.

4- Bazı alanlarda kamu harcamalarının azalması amaçlananın tersine bir dönem sonra kamu harcamalarında artışa yol açabilir. Bu anlamda ülkemizin acil ihtiyacı olan kamu yatırımlarının kısılması, hırsızlık, gasp, mafyalaşma, yolsuzluk ve benzeri toplumsal sorunlar olarak geri dönmekte, bu kez, bir yandan ulusal servet yok olurken, diğer yandan da bu tür toplumsal sonuçların önlenmesine yönelik kamu harcamaları artmaktadır.

5- Temel teminat paketi gibi, devletin, prim ödeyenlerin sağlık harcamalarının sadece belli bölümünü karşılaması uygulaması, bir süre sonra kamunun sağlık harcamalarında çok daha önemli bir artışa yol açabilecektir. Kaldı ki, sosyal güvenlik harcamaları toplumsal talep yaratarak, ekonominin canlanmasında önemli bir unsur olmakta, bu yönüyle düşünüldüğünde dolaylı da olsa, istihdam yaratmaktadır.

5- Gündemde olan sosyal güvenlik reformunun birinci amacının sosyal güvenlik “açıklarının” kapatılması, bir başka anlatımla sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması olduğu görülmektedir. Ülkemizin sosyal güvenlik harcamalarında kısıntıya gitmesi, toplumsal barışın, düzenin ve istikrarın bozulmasına yol açarak, her türlü olası ayrılıkçı hareketleri meşrulaştıracak, cemaatçilik vb. dinsel hareketleri teşvik edecektir. Kuşkusuz, Türkiye’nin, kamu harcamalarını akılcı ve bilimsel kriterlere göre yapması gereklidir. Bütçeden sosyal güvenliğe gittikçe azalan ölçüde pay ayrılmasının anlamı, ücretli ve maaşlı kesimlerin daha da yoksullaşması ve artan ölçüde sosyal güvenliğe

söylenen sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçların bu tür bir kısmı affa tabi tutulması ayrıca tartışılması gereken bir tutumdur.

³⁵ Sosyal güvenlik sisteminin finansmanına bütçe katkısının “açık” kavramına indirgenemeyeceği konusunda bkz. (DISK, 2004: 2-3).

³⁶ 1995 yılında kamu sosyal harcamalarının GSMH’ya oranı yüzde 7,6 iken bu değer 1997 yılında yüzde 11,1’e yükselmiştir. AB ülkelerinde ise bu oran yüzde 18-32 arasında değişmektedir (DPT, 2000: 20) ve görüldüğü gibi halen en düşük AB ülkesinin altındadır, azaltılması yerine yükseltilmesi gerekir.

ihtiyaç duyar hale gelmesidir. Türkiye'nin kaynaklarını daha akılcı planlanması, gelir ve harcama politikalarını yeniden düzenlemesi bütçe açıklarını kapatmanın çok daha etkili bir yolu olacaktır.

Kamu yönetimi alanında hangi konuda reform yapılmak istenirse istensin, sorunların çözümünün bütüncül bir bakış açısıyla ele alınması gerekmektedir. "Sosyal Güvenlik Reformu" olarak adlandırılan taslak öneride konuya bütüncül açıdan yaklaşıldığı belirtilmekte ancak parçacı yaklaşım sürdürülmektedir. Bir başka deyişle, taslak öneride sosyal güvenlik alanındaki sorunların çözümü sadece sosyal güvenlik alanında yapılacak düzenlemelere indirgenmiştir. Oysa Türkiye'de makro ekonomik politikalarda düzenlemeye gidilmeden, sosyal güvenlik dışı alanlarda çözümler geliştirilmeden, bu alandaki sorunları yeni liberal bir yaklaşımla çözmeye çalışmak sorunları ötelemekten ve hatta ağırlaştırmaktan başka bir işe yaramayacaktır.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR VE MAKALELER

- Alper, Yusuf. (2005). Türk Emeklilik Sisteminde Reform. *Mercek*, Yıl. 10, S. 37, s. 108-123.
- Akkaya, Yüksel. (2003). İşsizlik Sigortası Kanunu Versus Speenhamland'ın Yoksullar Kanunu. *İktisat Dergisi*, S. 435, s. 33-35.
- Aksoy, Şinasi. (1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri 2*, s. 159-173.
- Aksoy, Şinasi. (1998). Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 7* (1), s. 3-13.
- Aksoy, Şinasi. (2004). Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması. *II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı*, s. 32-49.
- Amin, Samir. (1999). *Kapitalizmin Hayaleti* (Çev. C. Algan). Sarmal: İstanbul.
- Arslan, Hakan. (2005). Devlet Yatırım Bankası SSK'ya Finanse Ettirildi. *Petrol İş*, s.28-35.
- Bali, Besim Bülent. (2002). Globalizasyon ve Refah Devletinin Yeniden Tanımlanması: Emeklilik Sistemlerinde Reform. (Ed.) U. S. Akalın. *Globalizasyonun Yansımaları* içinde, s. 123-138.
- Başesgioğlu, Murat. (2005). 2005 Yılında, İstihdam ve Sosyal Güvenlik Reformu. *Mercek*, Yıl. 10, S. 37, s. 4-7.

- Chossudovsky, Michel. (1999). *Yoksulluğun Küreselleşmesi: UPF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü* (Çev. N. Domaniç). Çiviyazıları: İstanbul.
- Cılga, İbrahim. (2003). Yoksulluğu “Sosyal Riski Azaltma Projesi” İle Önlemek Yerine “Avrupa Sosyal ve Kentsel Şartları” İle Planlama Eylemine Yönelmek. Mimarlık Kongresi, Mersin.
- Çelik, Abdulhalim. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*. Kamu-İş: Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000). Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. DPT: Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2004). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2005 Yılı Programı. DPT: Ankara.
- Dilic, Sait. (1991). *Sosyal Güvenlik*. Kamu-İş: Ankara.
- Erdenk, Erdem. (2002). Sosyal Güvenlikte ‘Özel Model’ Kavramı ve Uygulamaları”, *Selüloz-İş Dergisi*, S.71, s.12-15.
- Erdut, Zeki. (2002). *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*. Dokuz Eylül Üniversitesi: İzmir.
- Erdut, Zeki. (2004). Günümüzde Sosyal Politikanın Açılımları. (Düz. DİSK). *I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi* içinde, s. 31-58.
- Ersel, Birsen. (2001). Sosyal Sigortalar Kurumunun Özelleştirilmesi Üzerine Tartışmalar. *Mülkiye*, C. XXV, S. 227. s. 171-188.
- Eryılmaz, Bilal. (2002). *Kamu Yönetimi*. İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal. (2004). Kamu Yönetiminde Değişim. *II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı*, s. 50-64.
- Gökbayrak, Şenay. (2003). Enformel Sektöre Yönelik Sosyal Koruma Modelleri. *Mülkiye*, C. XXVII, S. 239, s. 231-254.
- Gül, S.S., ve Gül, H. (2004). Sosyal Devlet Çözülürken Kamu Yönetimi ve Sosyal Güvenlik Reformu. *Hukuk ve Adalet Dergisi* içinde, s. 96-111.
- Güler, Birgül. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılma Politikaları*. TODAİE: Ankara.
- Güler, Birgül. (1999). Yerelin Ulusaşırı Anlamı. *İktisat Dergisi* 388, s. 56-59.

- Güler, Birgül. (2004). Değişme ve Disiplin. *II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı*, s. 65-85.
- Güzel, A. ve Okur, A. R., (2002). *Sosyal Güvenlik Hukuku*.(8. Bası). Beta: İstanbul.
- Kapar, Recep. (2003). Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Koray, Meryem. (2000). *Sosyal Politika*. Ezgi: Bursa.
- Kovancı, Onur. (2003). Hayır Anlayışından Sosyal Devlete: İngiliz Yoksul Yasaları. *Mülkiye*, C. XXVII, S. 239, s. 255-278.
- Ömürgönülşen, Uğur. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. Derl. M. Acar ve H. Özgür. *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde, s. 2-44.
- Özsever, Atilla. (1996). Sosyal Güvenlik Sistemi Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *İktisat Dergisi* , S. 360-361, s. 18-36.
- Özsuca, Şerife. (2003). Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. S. 58 (2), s. 133-152.
- Özügurlu, Metin. (2003). Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu. *Mülkiye*, C. XXVII, S. 239, s. 59-73.
- Özveri, Murat. (2003). Yoksulluğun Yönetilmesi ve Sosyal Güvenlik Hakkı. *Praksis*, S. 9, s. 321-336.
- Peker, Ayşe. (1999). Sosyal Güven(sizlik) Sisteminin Yapılandırılması. *Birikim*. S. 124, s. 7-12.
- Sallan, Songül. (1999). *Yeni Liberalizmde Piyasa-Refah Devleti Anlayışı: İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye Örnekleri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Sözer, Ali Nazım. (1991). *Sosyal Sigorta İlişkisi*. Dokuz Eylül Üniversitesi: İzmir.
- Sözer, Ali Nazım. (2001). Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma ve Şili Modeli. *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*. s. 1-14.
- Sözer, Ali Nazım. (2004). Genel Sağlık ve Emeklilik Sigortası Sistemleri İle Sosyal Yardım ve Hizmetler Kanun Tasarı Taslakları. *TÜRKİŞ* S. 362, s. 56-60.
- Sözer, Ali Nazım. (2005). Genel Sağlık Sigortası Kimin Yararına?. *Mercek Dergisi*, Yıl. 10, S. 37, s. 21-31.

- Şahin, Edis. Yeşim. (2001). Postmodern Durum ve Planlama. *Cevat Geray'a Armağan* Ankara: Mülkiyeliler Birliği. s. 653-668.
- Temiz, E. Hasan. (2004). *Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri*. Birleşik Metal İşçileri Sendikası: Ankara.
- Tunçomağ, Kenan. (1987). *Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar*. Beta: İstanbul.
- Zabcı, Ç. Filiz. (2003). Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı?, Zengini Yoksuldan Korumak mı?. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* S. 58(2), s. 216-239.

İNTERNET KAYNAKLARI

- Akdağ Umut Dağıttı. 21 Ekim 2004. *Radikal*. Erişim: 19.01.2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=131869&tarikh=21/10/2004>.
- Büyük Karadelik. 19 Ekim 2004. *Radikal*. Erişim: 19.01.2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=131612&tarikh=19/10/2004>.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı* (SGKB), (2004). Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Raporu. Erişim: 10.01.2005, http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos_guv_oneri.pdf
- Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu* (DİSK). (2004) Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisine İlişkin DİSK'in Değerlendirme Raporu. Erişim: 10.01.05, <http://www.disk.org.tr/diskar.asp?id=10>
- DİSK SSK Hastanelerine Talip. 7 Kasım 2004. *Hürriyet*. Erişim: 20.01.2005, <http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~1@w~2@nvid~491228>
- Dünya Bankası Ülke Destek Stratejisi Raporu*. (2003). Erişim: 11.01.2005. http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin/CASFinal%20_public.pdf
- Düzenleme Hukuk Dışı. 20 Ekim 2004. *Radikal*. Erişim: 19.01.2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=131700&tarikh=20/10/2004>.
- “Eczaneler SSK’lı Bekliyor”, 10 Şubat 2005. *Radikal*, Erişim: 10.02.2005, www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=143110.
- IMF Niyet Mektubu* (8. Gözden Geçirme) (2004). 15 Temmuz 2004 Erişim: 20.01.2005, <http://www.hazine.gov.tr/Standby/8GGNM/SEKIZINC I%20GG%20NIYET%20MEKTUBU%20TERCUME.pdf>

- Koç, Muzaffer. (2004). Sosyal Güvenliğin Kökeni. *ISGUC.ORG Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, C.6, S.2. Erişim: 05.02.2005, http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=217
- Rato, Rodrigode. (2004). *Türkiye ile ilgili Basın Açıklaması*. Erişim: 20.01.2005, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/UPFBaskaniRato_Basinaciklamasi_Turkce.pdf.
- SSK Hastaneleri Tarihe Karışıyor. 19 Ekim 2004. *Radikal*. Erişim: 19.01.2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=131625&tarikh=19/10/2004>
- Teksöz, Tuncay. (2005). Sosyal Güvenlik Reformu. *İşveren Dergisi*, Erişim: 05.05.2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1150&id=63
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK). (2004). Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarısı Taslağı. *İşveren Dergisi*, C.42, S.4, Erişim: 10.03.2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=870&id=51
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK). (2004). Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeni Arayışlar. *İşveren Dergisi*, C.42, S.5, Erişim: 10.03.2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=890&id=52
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK). (2005). Sosyal Güvenlik: “Özerk Bir Yapı Şart”. *İşveren Dergisi*, C.43, S.1, Erişim: 05.05.2005, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1148&id=63
- Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ)*. (2004). Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Üzerine Türk-İş Görüşü. Erişim: 19.01.2005, <http://www.turkis.org.tr/icerik/sosyalguvenlikrap.doc>
- Türk Tabipleri Birliği (TTB). 15 Temmuz 2004. TTB Genel Kurulu Kararları. *TIP Dünyası Dergisi*. Sayı: 124. Erişim: 19.02.2005, <http://www.ttb.org.tr/TD124/21.php> 3.
- Vorkink, Andrew. 22 Haziran 2004. *Radikal*. Erişim: 12.02.2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=120074&tarikh=22/06/2004>
- <http://www.calisma.gov.tr/>
- http://www.hazine.gov.tr/imf_standby.htm
- <http://www.milliyet.com.tr>

<http://www.ntvmsnbc.com/news/305665.asp>

<http://www.radikal.com.tr/>

<http://www.tbmm.gov.tr/>