

Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü

Şenay GÖKBAYRAK*

ÖZET: Bu çalışma, refah devletinin dönüşümü çerçevesinde, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde gerçekleşen son reformu analiz etme amacını taşımaktadır. Bu çerçevede, söz konusu reformun sosyal güvenlik sisteminin yapısal sorunlarına yönelik uygun çözümler sağlayan bir yapılanma olup olmadığı sorusu yanıtlanmaya çalışılacaktır. Türkiye’de refah rejimi ve sosyal güvenlik sisteminin özellikleri ayrıntılı olarak analiz edildiğinde, söz konusu reformun sistemin yapısal sorunlarına uygun çözümler üretmediği görülmektedir. Gerçekleşen düzenlemeler kapsamında, reform sürecinin, neo-liberal piyasa koşullarına uygun biçimde refah devletinin dönüşümünün yansıması olduğu anlaşılmaktadır. Bu koşullar altında, reformun temel amaçlarının refah sistemi içinde kamusal sunumun çekiciliğinin azaltılması ve refah hizmetlerinde piyasalaşmanın sağlanması olduğu görülmektedir. Ancak, bu uygulamalar, Türkiye’de düşük gelirli nüfus gruplarının sosyal güvenlik haklarına erişimi açısından ciddi sınırlılıkları içinde taşımakta ve geniş nüfus grupları için gelir dağılımı eşitsizliğini yeniden üretmektedir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye’de sosyal güvenlik reformu, refah devletin dönüşümü, piyasalaşma

Transformation of Social Security System in Turkey

ABSTRACT: This study is aimed at analyzing of recent social security reform in Turkey in the framework of the welfare state transformation. In this framework, it will be tried to answer whether this reform can provide appropriate solutions for structural problems of social security system. When the characteristics of Turkish welfare and social security system are analyzed, it can be said that this reform cannot provide appropriate solutions for the structural problems of social security system in Turkey. This reform process can be defined as a reflection of welfare state transformation under the neo-liberal market conditions. Under these conditions, it is seen that the main objectives of current social security reform are decreasing attractiveness of public provision in a welfare system and increasing

* Yar. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

the role of market in the welfare service provision. Nevertheless such practices have serious limitations for the access to social security rights to low-income population groups in Turkey and re-produce income inequality for a large population groups.

Key words: Social security reform in Turkey, welfare transformation, marketization

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, en genel anlamda insanlığın, geleceğin belirsizliklerine/risklerine karşı güvence arayışının ürünüdür. İnsanların, yaşam kalitelerini etkileyen risklere karşı savaşımı, insanlık tarihi kadar eski bir olguyu ifade etmekle birlikte, bu savaşımın aldığı biçimler süreç içerisinde gelişmiş ve modern olarak nitelendirdiğimiz “sosyal” olan biçimine kavuşmuştur. Geleceğin risklerine karşı, bireysel çözüm mekanizmalarının yetersizliği kendini ilk olarak, Sanayi Devrimi sonrası ortaya çıkan olumsuz çalışma koşulları ve toplumsal adalet duygusunun zayıflaması sonucu göstermiştir. Aile içi dayanışma, hayır ve yardım kurumları gibi geleneksel koruma mekanizmalarının, güvence arayışında yetersiz kalması, işçi sınıfının örgütlü mücadele temelinde toplumsal bir güç olarak ortaya çıkması, Almanya’da Bismark döneminde ilk zorunlu sosyal sigortaların kurulması ile sonuçlanmıştır. İlk sosyal sigortaların koruma anlayışını hak ve sorumluluk kavramları temelinde şekillenen hukuksal sistem içinde tanımlaması önemli bir dönüm noktasını ifade etmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinde çağdaş yaklaşım ise, iki dünya savaşı ve yaşanan ekonomik bunalımlar sonucunda sigorta mantığının da ötesine geçerek, sosyal devletin uygulamadaki en önemli aracı olarak ortaya çıkmıştır. Talas (1997: 398)’ın da deyişle, sosyal güvenlik; bir ülke halkının bugününü ve geleceğini güvence altına almayı amaçlayan, aralarında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan kurumlar bütünü olarak anlam genişlemesine sahne olmuştur. Sosyal güvenliğe bu denli önemli bir anlam yüklenmesi, sosyal güvenliğin en temel insan hakkı olarak, ulusal anayasa ve uluslararası sözleşmelerde düzenlenmesini de beraberinde getirmiştir. Böylece, sosyal güvenlik sistemleri kamusal nitelikli örgütlenmeler temelinde, hem koruma sağladıkları kişiler hem de riskler açısından kapsam genişlemesine sahne olmuşlardır. Lord Beveridge (1945)’in, sosyal güvenlikte bir diğer önemli dönüşümü temsil eden raporunda, her ne kadar bireysel sorumluluk öne çıkarılsa da, sosyal güvenlik sistemlerinin ulusal sağlık ve tam istihdam politikaları ile desteklenmesi gereğine olan vurgu, sosyal güvenliğin öncelikli bir kamu hizmeti olarak algılandığını göstermektedir.

Sosyal güvenlik sistemleri, 1970’li yılların ortalarından itibaren yaşanan kriz ve krizden çıkış için tek yol olarak öne sürülen neo-liberal felsefe temelinde şekillenen bireysellik ve kamunun rolünün daraltılması tartışmaları içerisinde, önemli bir anlam değişimine sahne olmaktadır. Kamu örgütlenmesi ve bu örgütlenmenin sunduğu hizmetlerin daraltılması tartışmalarının odak noktalarından

birisini de, sosyal güvenlik sistemlerinin reformu çok daha uygun deyişle dönüşümü oluşturmaktadır. Bu tartışmaların, Dünya’da gelişmiş sosyal güvenlik sistemlerinin ciddi finansman sıkıntısı yaşadığı bir döneme paralel olarak gelişmesi, dönüşüme meşruiyet sağlamak ve özellikle Dünya Bankası(DB), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşların, küresel ölçekte ortaya koyduğu reçeteler, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarının özgün koşulları dikkate alınmaksızın tek çözüm olarak algılanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde, nüfusun yaşlanması, gelişen tıbbi bakım teknolojilerinin getirdiği maliyet, aile yapısında yaşanan değişimler, istihdamda küresel bir daralmanın ortaya çıkışı ve yarattığı sosyal sorunlar; refah devletinin gelişiminde belirleyici rolü olan sendikaların güç kaybetmesi; küresel piyasalar ile bütünleşmede refah devleti uygulamalarının engel olarak görülmesi, refah devleti ve uygulamada en önemli aracı olan sosyal güvenlik sistemlerinin sorgulanmasına yol açmaktadır (Taylor-Gobby, 2001; Esping-Andersen, 2006; Lindbeck, 2008). Refah devleti, kendi iç düzenlemelerine bağlı olarak da eleştirilere konu olmaktadır. Bunların başında, sunulan yardımların cömert ve uzun süreli olmasının, bağımlılık kültürü yaratması gelmektedir. Bu bağlamda tartışmaların odak noktasını, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal açıdan sürdürülebilirliği ve devletin sistemdeki rolünün ne olması gereği oluşturmaktadır. Refah devletleri, bu tartışmalar içerisinde, güdüleyicilerden çok cezalara; haklardan çok yükümlülüklerle; hizmetlere erişimde hak tabanlı yaklaşımdan çok; hizmetlerin piyasalaşma sürecinde bedelini ödemeye; evrensellikten çok seçiciliğe dayalı politikaların uygulandığı bir dönüşüme itilmektedirler (Kıldal,2001). Dolayısıyla, sosyal güvenlik sistemleri, gelişim süreçlerindeki anlam genişlemesinin aksine; büyük ölçüde ekonomik parametrelere sıkıştırılan ve sosyal boyutun giderek daraldığı bir dönüşüm yaşamaktadırlar.

Türkiye’de de, sosyal güvenlik sistemi, kendine özgü ciddi yapısal sorunları içerisinde barındırmaktadır. Bu sorunlar karşısında, sistemin yeniden yapılanma gereksinimi herkes tarafından kabul edilmektedir. Ancak Türkiye’de, sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunlar, ana akım yazın tarafından öne sürüldüğü gibi, refah devleti uygulamalarının sınırlarına ulaşmasından değil; tam tersine, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin çalışma eksenli koruma sağlanması nedeniyle, işgücü piyasalarının yapısal sorunları, istihdam biçimlerinde yaşanan değişimler ve sistemin yönetim anlayışındaki zaafardan kaynaklı olarak karşımıza çıkmaktadır. Sisteme ilişkin reform tartışmaları, 1990’lı yıllardan itibaren ivme kazanmıştır. Bu sürecin son halkasını, 2006 yılında sosyal güvenlik reformu adı altında yasalaşan ancak Anayasa Mahkemesi’nce, ilgili reformun açılan dava sonucu önemli sayıda hükmünün iptali sonucunda, yapılan yeni düzenlemeler ile Ekim 2008’de tekrar yürürlüğe giren sosyal güvenlik reformu oluşturmuştur.

Sisteminin kurumsal yapı, emeklilik, sağlık alanında gerçekleşen, sosyal yardım ve hizmetler alanında ise gerçekleşmesi beklenen düzenlemelerin, sistemin öncelikli sorun kaynaklarına yönelen gerçek bir yeniden yapılanmayı mı? ; yoksa

sosyal güvenlik sistemlerine küresel düzlemde biçilen yeni role uygun bir dönüşümü mü? temsil ettiği sorusunun yanıtı önem taşımaktadır. Bu çalışma, söz konusu soruların yanıtını arama çabasıdır. Bu amaçla, çalışmada, öncelikle Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin oluşum ve gelişim dinamikleri ile sistemin sorun alanları analiz edilmeye çalışılacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde, sosyal güvenlikte dönüşümünün temel köşe taşları değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümünde ise, tanımlanan sorun alanlarına paralel olarak Türkiye’de kamu yönetiminin dönüşümü çerçevesinde, sosyal güvenlikteki dönüşümün nasıl açıklanabileceği, reformun resmi gerekçeleri doğrultusunda değerlendirilmeye çalışılacaktır.

I. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti’nin, Osmanlı İmparatorluğu’ndan aldığı sosyal güvenlik mirası, esas olarak, hayır ve yardımseverlik anlayışına dayalı sınırlı ve geleneksel olarak tanımladığımız güvence mekanizmalarını içermektedir. Bu anlamda, Osmanlı’dan Cumhuriyet Türkiye’sine, gelişkin bir sosyal güvenlik sistemi aktarılmamıştır (Makal, 1999). Bununla birlikte, Talas(1992)’ın “*ilk sınırlı portreli iş kanunu*” olarak tanımladığı, 1921 tarihli 151 Sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun, Zonguldak- Ereğli Kömür Havzası ve madencilik sektörü ile sınırlı olsa da, sosyal sigortaların ilk uygulama örneğini içinde barındırmaktadır. Yasa, işçi ve işverenlerin zorunlu katkılarına dayanan yardımlaşma sandıklarının kurulmasını ve bu yardımlaşma sandıklarının “*Amele Birliği*” adı altında örgütlenmesini öngörmektedir. Amele Birliği, 1946 yılında ilk genel nitelikli sosyal sigortaların kuruluşuna kadar, üyeleri ve ailelerine hastalık, kaza, yaşlılık ve ölüm hallerinde, çağın koşullarına göre önemli yardımlar sağlayan bir sosyal güvenlik kurumu olarak işlev görmüştür (Gökbayrak, 2008).

Cumhuriyet döneminin ilk iş yasası olan 1936 tarihli 3008 Sayılı Yasa ise, sosyal sigortaların kademeli olarak kurulmasını öngörmüş, ancak ilk sigorta kollarının ortaya çıkması için on yıl beklemek gerekmiştir. Sosyal sigortaların kuruluş tarihi olarak kabul edilen 1946 tarihine gelindiğinde, Türkiye’de devlet öncülüğünde yürütülen sanayileşme çabaları sonucu işçi sayısının belirli bir düzeye ulaştığı; sendikalaşma yönündeki engellerin en azından hukuki olarak kaldırıldığı; çok partili sisteme geçiş ile birlikte siyasal rekabetin hız kazandığı görülmektedir. II. Dünya Savaşı ortamında emeği ile geçinmek zorunda olan dar gelirli işçi kesimlerinin yaşam standartlarında ciddi bir düşme yaşandığı herkes tarafından kabul edilmektedir. Tüm bu gelişmeler, sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşmasını hazırlayan içsel iktisadi, sosyal ve siyasal faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. II. Dünya Savaşı sonrası, Dünya’da siyasal alanda ortaya çıkan bloklama, Batı’da Beveridge raporu ile başlayan sosyal güvenlikteki yeni gelişmeler ve Türkiye’nin Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile ilişkileri de, sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşmasını hazırlayan dışsal faktörler olarak

belirtilmektedir (Makal, 2002: 398). Söz konusu koşullar, 1921’den farklı olarak, yaşanan gelişmeler ışığında bütüncül bir sosyal güvenlik sistemini gerektirmekle birlikte, benimsenen yaklaşım parçalı bir sosyal güvenlik yapılanması olarak şekillenmiş, bu noktada yeri geldiğinde ve yeteri kadar hizmet sunumu gibi bir anlayış ortaya konulmuştur. Bu özellikle, sosyal güvenlikte sonraki yıllarda etkisi daha çok hissedilecek olan popülizmin doğuşunu da hazırlamıştır.¹

1964 yılına gelindiğinde, 506 sayılı Kanun ile daha önce işçi statüsünde bulunan çalışanlar için düzenlenen sigorta kolları tek bir yasa ile düzenlenerek, İşçi Sigortaları Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) adını almıştır. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, sigorta esasına dayalı ve çalışanlara memur, işçi ya da serbest çalışan olarak farklı alt sistemler içerisinde koruma sağlayan bir sistem olarak şekillenmiştir.²

Bu gelişmeler sonucunda, Türkiye’de SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur olmak üzere üç sosyal sigorta kuruluşu temelinde sosyal güvenlik hizmetleri kurumsallaşmıştır. Bunun yanı sıra, 506 sayılı Kanunu’nun geçici 20. maddesine dayalı olarak, özel sektörde çalışanlar için kurulmuş tamamlayıcı sandıklar oluşturulmuştur. Sistemin sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan primsiz ayağı ise, 1976 tarih ve 2022 sayılı Kanun ile 65 yaşın üzerindeki yoksullara aylık verilmesi; 1986 tarih ve 3294 sayılı Kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurularak, vakıflar aracılığıyla yoksullara ayni ve nakdi yardım yapılması; 1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile, muhtaç çocuk, yaşlı ve sakatlarla yönelik hizmet sunumu; 1992 tarih ve 3816 sayılı Yeşil Kart Kanunu ile yoksul vatandaşlara sağlık yardımı olarak şekillenmiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi süreç içerisinde önemli gelişmeler göstermekle birlikte, birçok sorun alanını da içinde barındırarak gelişmiştir. İstihdam eksenli sosyal sigorta anlayışı, işgücü piyasalarının

¹ 1946 tarihinde yürürlüğe giren 4792 Sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile işçi statüsünde çalışanların sosyal güvenliği için gerekli kurumsal alt yapı hazırlanmış, 1945 tarihli 4772 Sayılı Kanun ile iş kazası, meslek hastalıkları ve analık; 1949 tarihli 5417 Sayılı Kanun ile ihtiyarlık; 1950 tarihli 5502 Sayılı Kanun ile hastalık ve analık; 1957 tarihli 6900 Sayılı Kanun ile maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları düzenlenerek koruma sağlanan risklerin kapsamı aşamalı olarak genişletilmiştir. 1950 yılında yürürlüğe giren, 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile, kamu kesimi çalışanları için daha önce kurulan özel emeklilik sandıkları kaldırılarak, memurlara tek çatı altında sosyal koruma sağlanmıştır.

² 1971 yılında kabul edilen ve 1972 yılında yürürlüğe giren 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu (Bağ-Kur) ile kendi hesabına çalışanlar da sosyal güvenlik sisteminin kapsamına alınmıştır. 1983 yılında, 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile tarım kesiminde bağımlı çalışanlar; 2926 sayılı Tarım Kesiminde Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile de tarım kesiminde kendi hesabına çalışanlar kapsam altına alınmıştır. Tarım kesimine yönelik sigorta örgütlenmesi ayrı bir örgütlenme olarak değil, bağımlı çalışanlar için SSK, Bağımsız çalışanlar için ise Bağ-Kur kapsamında sağlanmıştır.

yapısal sorunları, istihdam biçimlerinde yaşanan değişimler, artan işsizlik, sistemin yönetim anlayışındaki zaafardan kaynaklı olarak ortaya çıkan finansmana ilişkin sorunlar ve sistemin bütünsel bir bakış açısı ile değerlendirilmemesine ilişkin yapısal sorunlar, sistemde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkarmıştır.

II. Sosyal Güvenlik Sisteminde Dönüşümün İlk Halkaları

Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunlar karşısında, sisteme yönelik yeniden yapılanma arayışları 1990’lı yıllardan itibaren ivme kazanmış bulunmaktadır. Bu konuda, yerli ve yabancı uzmanlardan oluşan farklı kesimlere ait raporlar hazırlanmıştır. DB tarafından verilen kredi ile finansmanı sağlanan ve ILO tarafından yürütülen 1995 tarihli çalışma, mevcut emeklilik sisteminin sorunlarını ortaya koyarak; olası reform seçeneklerini sunmaktadır. Bu raporda, yeniden yapılandırılmış dağıtım sistemi; bireysel tasarruf sistemi (Şili Modeli); birinci ve ikinci seçeneğin bir karmasını oluşturan çok ayaklı zorunlu tasarruf sistemi ve çok ayaklı gönüllü tasarruf sistemi olmak üzere dört temel seçenek önerilerek, tartışılmaya açılmıştır. Rapor, kısa dönemdeki reform arayışları için, sağlık sigortası ve emeklilik sigortasının birbirinden ayrılmasını; emeklilik yaşının artırılmasını ve primler açısından kurumlar arasında uyum sağlanmasını önermektedir (ILO, 1996). Bu raporla eş zamanlı olarak Avustralya Sağlık Komisyonu tarafından Türkiye için hazırlanan rapor da benzer önerileri içermektedir. Bu konudaki üçüncü rapor ise, özellikle DB’nin (1994) “Yaşlılık Krizinden Kaçınmak” adlı raporu ile büyük paralellikler gösteren ve 2004 yılında yenilenerek tekrar hazırlanan 1997 tarihli Türk Sanayicileri ve İş adamları Derneği (TÜSİAD)’nin raporudur. Raporun önerisine göre, mevcut sistem birinci ayak olarak asgari bir sosyal koruma garantisini üstlenecek; zorunlu üyelik esasına göre oluşturulacak ikinci ayak ise, yalnızca malullük, yaşlılık ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kolları için, bireysel tasarruf fonları adı altında fon yönetimi esasına göre işleyecek bir sistem olacaktır. Sağlık hizmetleri ise, Genel Sağlık Sigortası yolu ile sağlanacak ve bir Sağlık Finans Kurumu oluşturulacaktır. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı sadece birinci ayak programlara doğrudan prim ödeyerek olacak, sistemin ağırlık noktasını oluşturan ikinci ayak programlar ise, sigortalı ve işveren tarafından ödenecek primler ile finanse edilecektir (TUSİAD, 1997, 2004). 1999 yılından başlamak üzere, sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen düzenlemelere, özellikle Dünya’da sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan dönüşümlerin izlerini yansıtan bu raporların etkilerinin büyük ölçüde yansıdığı görülmektedir.

2.1. 1999 tarihli 4447 Sayılı Kanun

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün ilk ayağını 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı Kanun oluşturmaktadır. Kanun, sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan açıkları kapatmak amacıyla, kısa dönemli ve sistemin ekonomik

parametrelerine yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bu düzenlemeler, sistemin gelirlerini arttırmaya ve giderlerini azaltmaya yönelik olarak ortaya konulmuştur. Bu kapsamda, emeklilik yaşının kademeli olarak 58 (kadın) - 60 (erkek) yaşına yükseltilmesi³; prime esas kazançların artırılması; bazı sigorta kollarına ilişkin primlerin yükseltilmesi ve yeni primlerin getirilmesi; sistemden bağlanan aylıkların ve gelirlerin hesaplama yönteminin değiştirilmesi; kayıt dışı çalışmayı önlemek üzere, işyerinin ve sigortalı çalışacak olanların önceden bildiriminin getirilmesi gibi düzenlemeler bulunmaktadır⁴. 4447 sayılı Kanun, emeklilik yaşının yükseltilmesi dışında, var olan üç sosyal güvenlik kuruluşu arasında bir ayrıma gitmiş ve kamu çalışanlarını söz konusu düzenlemelerin kapsamı dışında tutmuştur. Ayrıca sigortalılar açısından sınırlayıcı düzenlemelere olan tepkiyi azaltmak amacıyla, uzun yıllar var olan koşulların yetersizliği nedeni ile düzenlenemediği belirtilen işsizlik sigortası eş anlı olarak düzenlenmiştir. 4447 sayılı Kanun kapsamında, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlara ilişkin, esas olarak parametrik değişimler gerçekleştirilmiştir.

2.2. Bireysel Emeklilik Sistemi

2001 yılında 4632 sayılı “Bireysel Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile kamu sosyal güvenlik programlarının yanı sıra, bireylerin yaşlılıklarında daha yüksek bir gelir güvencesine sahip olmalarını sağlamak amacıyla, bireysel tasarruflarını değerlendirebilecekleri emeklilik sistemi oluşturulmuştur. Söz konusu sistem, gönüllü katılımı esas alması nedeniyle, kamu sosyal güvenlik programlarına alternatifi temsil etmemekte; tamamlayıcı bir özellik taşımaktadır. Bireysel katkılara dayalı fon esasına göre işleyen sisteme, 18 yaşın üzerindeki her birey katılabilmektedir. Katılımcının yanı sıra işverenin de sisteme prim ödeyebilmesi olanaklıdır. Bireylerin katkıları, kendi adlarına açılan hesaplarda izlenmekte; biriken fonlar portföy yönetim şirketlerince işletilmekte; katılımcılar birikimlerini bir emeklilik şirketinden diğer bir şirkete aktarabilmektedir. Sistemden, en az 10 yıl prim ödeyen ve 56 yaşını geçen kişilere, aylık, üç aylık ya da yıllık olarak ödeme yapılmaktadır. Emeklilik şartını sağlamadan sistemden ayrılan kişilere ise, o ana kadar yatırdıkları katkılar, getirileri ile birlikte geri verilmektedir (Alper, 2006a). Sistemin gelişimini sağlamak amacıyla aynı yıl çıkarılan 4697 sayılı Kanun ile esas olarak sisteme yapılan katkıların gelir vergisi matrahından düşürülmesini sağlayan çeşitli vergi avantajları getirilmiştir. Bireysel emeklilik sosyal güvenlik sisteminde özelleştirmeyi temsil etmemekle birlikte, daha sonraki dönemlerde yaşanan

³ Kademeli olarak emeklilik yaşının yükseltilmesi, Anayasa Mahkemesi tarafından eşitliğe aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 2002 yılında yapılan bir düzenleme ile 1999’dan önce sigortalı olanlar için geçiş dönemi 20 yıla çıkarılmıştır. Dolayısıyla, geçiş dönemi sonunda emeklilik yaşı 56/58 olması sonucu ortaya çıkmıştır.

⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Özşuca, 2003.

gelişmeler ile birlikte düşünüldüğünde, bireysel emeklilik sistemine kayışın özendirildiği görülmektedir. Kamusal sistemdeki, artan oranda yaşanan kısıtlamalar da bu izlenimi desteklemektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin önemli bir özelliği, geliri üst gelir gruplarından, alt gelir gruplarına yeniden dağıtan bir işlevinin olmasıdır. Ancak, vergi avantajları olmak üzere, bireysel emeklilik sistemini özendirmek amacıyla yapılan çeşitli düzenlemeler, bu adalet anlayışını zedelemektedir. Çünkü bireysel emeklilik sisteminden, gelecekte anlamlı bir karşılık sağlamak için yapılacak katkıların belirli bir miktarı aşması, bu sistemi üst gelir grupları için anlamlı kılmaktadır. Dolayısıyla, vergi avantajları ile desteklenen sistem, gelir dağılımı adaletinin hızla bozulduğu Türkiye’de, gelir adaletini daha da bozucu yönde ters bir yeniden dağılım işlevi görme özelliğine sahiptir.

Bireysel emeklilik sistemi ile uluslararası kuruluşların önerdiği çok ayaklı sisteme geçiş sağlanmış olmakla birlikte, çok ayaklı sistemin en önemli ayağı olarak sunulan zorunlu üyeliği içeren özel emeklilik sisteminin ortaya çıkarılmamış olması ilginçtir. Bu durum, kamuoyundan gelecek tepkilerin, politikacılar tarafından göze alınmadığı şeklinde yorumlanabilir.

2.3. Kanun Hükmünde Kararnameler ile Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yeniden Yapılandırılması Girişimleri:

2000 yılında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile başlayıp, 2003 yılında kurum yasalarının düzenlenmesi şeklinde sonlanan dönem, sosyal güvenlik kurumlarının yine Emekli Sandığı hariç tutularak, yeniden yapılandırılması dönemidir. SSK, Bağ-Kur ve İş ve İşçi Bulma Kurumu (şimdi ki adıyla İŞKUR) yeniden yapılandırılarak, tüm bu sosyal güvenlik kurumlarını üst bir sosyal güvenlik şemsiyesi altına toplanmıştır. Bu yeniden yapılanmaya yönelik düzenlemeler dört ayrı KHK olarak yayımlanmıştır.⁵ Ancak, KHK dayandığı 4588 sayılı yetki kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali ile bir boşluk oluşmuş buna karşın değişim sürdürülmüştür. Söz konusu KHK ’ler esas alınarak, değişiklikler 2003 yılının yaz aylarında yasa olarak düzenlenmiştir. Bu çerçevede özellikle kurumsal ölçekte önemli değişimler yaşanmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapılanmasına ilişkin olarak, SSK’da başkanlık modeli oluşturulmuş; sağlık ve sigorta işleri birbirinden ayrılmıştır. SSK’yı gerek Türkiye’de gerekse gelişmiş ülkelerdeki birçok sosyal sigorta kuruluşundan ayıran özelliği, hem prim toplama hem de hizmet sunma işinin aynı çatı altında örgütlenmesidir. Söz konusu düzenleme ile her ne kadar uygulamada işletilmese bile SSK’nın önemli bir öz savunma mekanizması olan koruyucu sağlık hizmetlerinin yürütülme olanağı kalmamıştır. Söz konusu dönüşüm, tedavi edici

⁵ 4.10.2000 tarih ve 24190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 616 sayılı KHK ile SSK, 617 sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumu, 618 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumu, 619 sayılı KHK ile Bağkur düzenlenmiştir.

hizmet anlayışına da yansıyor, SSK’nın var olan ilaç fabrikası kapatılmıştır. Bu dönüşümler, maliyetleri arttırıcı etkisinin yanı sıra kamuoyunda sıkça tanık olunan ilaçta yolsuzluk dosyalarının kabarmasını da beraberinde getirmiştir. Bu dönüşümün, kurumda özelleştirme ve kırılabilirliği temsil eden bir özelliğe sahip olduğu belirtilmektedir (Fişek, 2001a). SSK’da gündeme gelen önemli bir diğer değişimde, işyeri denetimlerinde önemli bir öz savuma mekanizması işlevi gören Sigorta Teftiş Kurulu’nun faaliyet alanının daraltılarak, koruyucu sağlık hizmetlerini uygulama şansının yok edilmesi ve denetim sisteminin basit bir cezalandırma aracı haline getirilmesidir (Fişek, 2001b) SSK’nın sağlık hizmetlerine ilişkin önemli bir adım da, DB destekli Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde, 2005 yılında SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığı’na devri ile gerçekleşmiştir.

Sosyal güvenlik alanında yaşanan kurumsal dönüşümler, çalışma yaşamının diğer önemli ayağı olan istihdam hizmetlerinin kurumsallaşmasına da yansımıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun, Türkiye İş Kurumu’na dönüşümünde de, öncelikle DB ve Avrupa Birliği destekli krediler temel araç rolünü üstlenmiş; aktif işgücü piyasası politikaları projeleri çerçevesinde, kamunun istihdam hizmetlerindeki tekeline son verilmiştir (Çiner, 2007).

2.4. Sosyal Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları: Yerelleşme ve Refah Karmasına Doğru

Sosyal güvenlik sisteminin primli ayağında yukarıda aktardığımız gelişmeler yaşanırken; primsiz sisteme ilişkin olarak ise, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ‘nda getirilmek istenen “yerelleşme” ve “kamuya hizmet sunumundan çok; hizmet sunumunu düzenleme ve denetim rolünü” uygun gören bir yeniden yapılanma anlayışı öne çıkmıştır. Bu bağlamda, batılı refah devletlerinde de ortaya çıkan refah karması (Bahle, 2003), anlayışa paralel olarak, sosyal hizmetler alanında yerel düzeyde ve hizmet sunumunda çeşitli aktörlerin yer aldığı bir yeniden yapılanma gündeme gelmiştir. 2004 yılında düzenlenen I. Sosyal Hizmetler Şurası’nın temel gündem maddesini, sosyal hizmetlerin yerleştirilmesi ve bu alanda hizmet sunumu yapacak aktörlerin çeşitlendirilmesi tartışmaları oluşturmuştur. Her ne kadar şurada, bütünüyle yerel yönetimlere bırakılacak sosyal hizmet sunumunun etkinlik, eşitlik ve adalet açısından yaratacağı sorunlar göz önüne alındığında, merkezi ve yerel yönetim arasında yetki paylaşımını öneren karma bir model önerilmiş ise de (SHÇEK, 2004), bugün gelinen nokta da sosyal hizmetlere ilişkin hazırlanan kanun tasarısında, söz konusu hizmetlerin yürütümünde il özel idareleri görevli kılınmakta; dolayısıyla yerelleşme anlayışı sürdürülmektedir. Aynı zamanda kamu dışında özel ve gönüllü kuruluşların da sistemde aktör olarak yer aldığı karma yapı anlayışı korunmaktadır⁶.

Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde ilk bakışta artan yerelleşme ve refah

⁶ http://www.shcek.gov.tr/Kurumsal_Bilgi/Mevzuat/default.asp 05.09.2009

karması anlayışına karşın; yaşanan sorunlar karşısında sosyal güvence sistemlerinde kurumsallaşmanın arttığına tanık olunmaktadır (Bahle, 2008). Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde, bu hizmetlere gereksinim duyan nüfusun daha fazla olması karşısında, önerilen ve uygulamaya konulan modellerin tam tersi yönde bir gelişim gösterdiği görülmektedir. Bu modellerin ortak özelliklerine bakıldığında, kurumsal alt-yapıdan yoksun, en fazla gereksinim içinde olanlara, en temel gereksinimlerini karşılamak üzere, yerel düzeyde örgütlenmiş, sosyal devletin boşluğunu kapatacak şekilde çok farklı aktörün uygulamada yer alması istenilen, hizmetin sosyal niteliği itibariyle tartışılması gerekli model çalışmalar olduğu görülmektedir (Gökbayrak, 2007). Bu noktada, sosyal hizmetlere ihtiyaç duyan nüfusun fazla olduğu ülkelerde, çok daha bütüncül ve kurumsallaşma düzeyi yüksek modeller ile bu modellerin teorik alt-yapısını sağlamlaştıracak yaklaşımlara gereksinim bulunmaktadır(Gökbayrak ve Fişek, 2004: 17).

III. Dönüşümün Son Halkası: Gerekçelere Karşı Gerçekler

Sosyal güvenlik sisteminde dönüşümün son halkası ise kurumsal yapı, primli sistem ve primsiz sistemi kapsamaktadır. Mayıs 2006 tarihinde çıkarılan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile kurumsal yapıya ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Mayıs 2006 tarihinde çıkarılan ancak Anayasa Mahkemesi’nin önemli sayıda hükmünü iptal etmesi ile yürürlüğe girmesi ertelenen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSK) ile primli sistem düzenlenmektedir.⁷ Henüz taslak halinde olan Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler ile Sosyal Hizmetler Kanun Tasarısı ile de primsiz sistem düzenleme alanı bulmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin ayrılmaz parçası durumundaki sağlık alanında DB kredisi ile işlerlik kazanan Sağlıkta Dönüşüm Programı, Aile Hekimliği Pilot Uygulamaları, sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devri dönüşümün diğer önemli yapı taşlarıdır. Bunların yanı sıra DB kredileri ile desteklenen yoksullukla mücadele projeleri de dönüşümün önemli araçlarıdır. Tüm bu düzenlemeleri kapsayan genel çerçeve ise kamu yönetimindeki dönüşümü simgeleyen, Kamu Yönetimi Temel Kanunu’dur. Güler (2003)’e kamu yönetimi reformu, tercihini sosyal devlet yerine, sosyal olanı piyasaya açma şeklinde düzenleyici devlet anlayışı yönünde kullanmaktadır. Sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşüm de, kamu yönetimi anlayışında yaşanan dönüşümün bir yansıması olarak değerlendirilebilir.

Bu dönüşümün kaynağına ilişkin olarak da, tıpkı kamu yönetimi reformunda olduğu gibi, IMF, DB gibi dış aktörlerin olduğu yönünde görüş birliği

⁷ 17.4.2008 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 5754 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükümlere ek olarak bazı yeni düzenlemeler de, değişik tarihlerde yürürlüğe girmiştir.

bulunmaktadır (Erdoğan, 2006; Güzel, 2006; TTP, 2005; Yücesan-Özdemir/Özdemir, 2008). Aslında, sosyal güvenlik alanında yaşanan dönüşümün kaynağının dışarıda olması gizli değil, Türkiye Cumhuriyeti ile IMF arasında çeşitli tarihlerde imzalanan stand-by anlaşmaları ile söz konusu anlaşmalara ilişkin gözden geçirme metinlerinde açık bir şekilde ortaya konulmaktadır. Bu metinler çerçevesinde, sosyal güvenlik açıkları bütçe dengesini bozan ve reforma tabi olması gereken bir alan olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün, sistemin sorun alanlarına yönelik gerçek bir yeniden yapılanma mı, yoksa küresel ölçekte sosyal devlete karşı oluşan dalganın yansıması mı olduğunu anlamının bir başka yolu, söz konusu düzenlemeler için öne sürülen gerekçelerin, sistemin sorun alanlarını tam olarak kavrayarak uygun çözümler üretip üretmediğinin analizidir.

Sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilmek istenen dönüşümün gerekçeleri, kamuoyunda Beyaz Kitap olarak bilinen raporda, nüfusun yaşlanması; mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması; sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkiler ve bütün nüfusun koruma altına alınamaması olarak belirtilmektedir (Başbakanlık, 2005: 33-49). Yapılan düzenlemelerin amacı ise, adil ve kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistem yaratma olarak tanımlanmaktadır (Başbakanlık, 2005). Söz konusu gerekçeler göz önüne alındığında, ortaya konulan düzenlemelerin, tanımlanan sorun alanlarını çözmesi, reformun başarısını belirleyecek temel ölçütler olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.1. Nüfusun Yaşlanması

Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği açısından, nüfus ve nüfusun yaş piramidi, öncelikli değişkenlerdir. Sisteme katkı yapacak istihdam içerisinde olan aktif nüfus ile sistemden pasif olarak yararlanan nüfus dengesinin sağlanması, sistemin etkin işlerliği açısından önem taşımaktadır. DB’nin 1994 yılında yayımladığı “Yaşlılık Krizinden Kaçınmak” başlıklı rapora göre, 2030 yılına gelindiğinde, Dünya nüfusunun 1,4 milyarlık kısmının 60 yaş üzerindeki nüfustan oluşacağı ve yaşlı nüfustaki en hızlı artışın şu anda genç nüfusu fazla olan gelişmekte olan ülkelerde yaşanacağı belirtilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin kaldıramayacağı yük olarak tanımlanan yaşlanma, sosyal güvenlik reformları için temel gerekçeyi oluşturmaktadır (World Bank, 1994). Nüfusun yaşlanması ve bu yaşlanmayı karşılayacak aktif nüfusun doğum oranlarındaki düşme nedeniyle yetersiz kalması sorunu, günümüzde gelişmiş refah devletleri için öncelikli bir sorundur. Türkiye ise, var olan durumda genç bir nüfusa sahiptir ve hızlı yaşlanma gelecekte karşımıza çıkacak bir sorundur. Bu sorunu açık bir şekilde tanımlayan Beyaz Kitap, 65 yaş ve üzeri nüfus ile 0-14 yaş arası nüfusun çalışabilir nüfusa oranını gösteren bağımlılık oranının, 2025 yılına kadar gerileceğini, bu yıldan sonra artış eğiliminin başlayarak, 2035 yılından sonra hızlanacağını belirtmektedir

(Başbakanlık, 2005:35-36). Sistemin uzun dönemde sürdürülebilirliği açısından, gerçekleştirilmeye çalışılan düzenlemelerin, bu sorunu ele alması doğrudur. Ancak, yaşlanma Türkiye’yi kısa vadede değil, uzun vadede ilgilendiren bir sorundur. Türkiye şu anda çalışabilir çağdaki genç nüfusun fazlalığı ile önümüzdeki 20 yılda demografik açıdan, “*fırsat penceresi*” adlandıran dönemi yaşayacaktır.

Sosyal güvenlik sistemi açısından, fırsat penceresi varsayımı kabul edildiğinde, bu pencerenin görevini yerine getirmesi ve ileride yaşanacak yaşlılık krizinin önüne geçilmesi, şu anki genç nüfusa üretken istihdam olanaklarının (hem sayı hem nitelik olarak) yaratılmasına bağlıdır. Türkiye için sorun kaynağı da tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de sisteme katkı yapacak genç nüfus işsizlikten en fazla etkilenen gruptur. Son krizin etkisi ile işsizlik oranları, özellikle gençlerde oldukça yüksek düzeylere ulaşmıştır. Nisan 2009 Hane Halkı İşgücü Anketi Araştırması’nın sonuçlarına göre, Türkiye’de 2009 yılı Nisan ayında, bir önceki yıla göre işsizlik oranı, Türkiye genelinde % 14,9; kentlerde %17,5 ve kırsal alanda %9,5 oranı ile önemli bir artış kaydetmiştir. Genç nüfusta ise bu oranlar sırasıyla, %26,5; %29,4 ve %19,8’dir (TÜİK, 2009). Bu oranlar, Türkiye’de genç nüfustaki işsizliğin ne derece önemli bir sorun olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Nüfusa ilişkin ikinci sorun kaynağı ise, önceki yıllarda hızlı nüfus artışına paralel olarak, sigorta mantığı içinde sisteme katkı yapmaksızın sistemden yararlanan bağımlı nüfus oranının fazlalığıdır. Mayıs 2009 itibariye, Türkiye’de, nüfusun %80’i sosyal güvenlik kapsamındadır. Ancak, 2007 yılında söz konusu oranın %83 olduğu göz önüne alındığında, sosyal güvenlik kapsamında bir daralmanın yaşandığına tanık olunmaktadır. Mayıs 2009 itibariyle, sistemde 14,8 milyon kişi aktif sigortalıdır. 8,9 milyon kişi sistemden pasif olarak aylık almakta; 33,3 milyon kişi ise bağımlı statüsünde sistemden faydalanmaktadır. Sistemin finansman dengesi açısından öncelikli ölçüt olan aktif/pasif oranı ise, yıllar içerisinde sürekli azalarak, söz konusu dönem itibariyle 1,80 düzeyine inmiş durumdadır (Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistikleri, 2009).⁸ Bu noktada, aktif/pasif sigortalı dengesinin sağlanması yönünde, nüfus planlaması kavramının ön plana çıkması gerekirken, nüfus artışını özendirici yönde politika ve söylemlerin kamuoyunda yer aldığı görülmektedir.

Nüfusun yaşlanması gerekçesi, Türkiye’nin var olan koşulları dikkate alındığında, sosyal güvenlik sisteminde nüfus değişkeni ile ilgili olarak yaşanan krize özgü olmayan bir gerektir. Yaşlanmanın ileride sosyal güvenlik sisteminde yaratacağı yükü kaldırmak üzere, emeklilik rejiminde yaratılacak daralmanın sorunu çözemeyeceği de bilinmektedir. Tam tersine, emeklilik sisteminde, katkıları artırarak, karşılıkları azaltma şeklinde gerçekleştiren sınırlayıcı düzenlemeler, geniş nüfus kesimlerini kendi kaderleriyle baş başa kalması sonucunda, toplumun bütünü üzerinde etkisini hissettirecek sosyal sorunlara yol açacaktır.

⁸ <http://www.sgk.gov.tr> 04.08.2009

3.2. Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümün el kitabı olan Beyaz Kitap’a göre, sosyal yardım ve hizmetlerde dahil olmak üzere, Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının milli gelire oranı yüksek düzeyde gerçekleşmesine rağmen; yoksulluğu önleme konusunda etkin değildir ve kaynaklar doğru kullanılmamaktadır. Bunun nedeni, sosyal güvenlik kurumları aracılığıyla aktarılan kamu kaynaklarının büyük oranda, emeklilik sisteminin açıklarını finanse etmek için, kayıt içinde çalışan ve emekli olanlara yöneltilmesi olarak açıklanmaktadır (Başbakanlık, 2005:39-41).

Türkiye’de yoksulluğun son yirmi beş yıllık dönemde hızla arttığı ve gelir dağılımı adaletinin bozulduğu bir gerçektir. TÜİK’in en son yayımlanan 2007 yılı yoksulluk araştırması sonuçlarına göre, 2007 yılında Türkiye’de nüfusun yaklaşık % 0.54’ü sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, % 18.56’sı ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır (TÜİK, 2008). Bu oranların, yaşanan son ekonomik krizin etkisi ile daha da artacağı açıktır. Yine TÜİK’in, en son yayımlanan 2005 gelir dağılımı araştırması sonucuna göre, hane halkı kullanılabilir gelire göre oluşturulan yüzde 20’lik hane halkı gruplarından birinci gruptaki hane halklarının (en düşük) gelirden aldığı pay % 6.1 iken, beşinci gruptaki hane halklarının (en yüksek) gelirden aldığı pay %44.4 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2006).

Yoksulluk ve gelir dağılımı adaletinin bozulması küresel bir sorundur. Ancak bu sorunun kaynağı, sosyal güvenlik sisteminin kendisi değil, tam tersine yaşanan gelişmeler ışığında sosyal güvenlik sistemlerinde uygulanan daralma yönündeki politikalarlardır. 1980 sonrasında Türkiye’de dahil olmak üzere, gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyum programları çerçevesinde ihracata dayalı ekonomik büyüme modelleri, özelleştirmeler, işgücü piyasalarında yaşanan işsizlik, esnekleşme ve enformelleşmeye karşı sosyal alanın daraltılmasını öneren ideolojik yapılanma geniş nüfus kesimleri üzerinde ciddi ekonomik ve sosyal sorunlar doğurmuştur.

Türkiye’de, sosyal güvenlik sisteminin artan yoksulluğa karşı koruma sağlayamadığı gerçektir. Ancak bunun nedeni, sosyal güvenlik kurumlarına ve bu kurumların kapsamı içinde koruma sağlanan nüfusa kaynakların aktarılması değildir. Sorun, artan işsizlik ve yoksulluk karşısında, sisteme geniş nüfus kesimlerinin katkı yapacak gelir düzeyine erişememe ve vergilendirme politikalarındaki adaletsizlik sorunudur. Bu noktada, sosyal harcamalara milli gelirden ayrılan paylar, öncelikle düşünülmesi gereken değişkendir. Eurostat 2008 yılına göre, sosyal koruma harcamalarının GSMH oranının AB üye ülkeleri ortalaması % 27,7’dir. (EUROSTAT, 2008:238). Karşılaştırma açısından, Türkiye için bu tanıma uygun resmi bir rakam verme olanağımız bulunmamaktadır. Ancak, yapılan tahminler kapsamında, Türkiye’de sosyal harcamaların GSMH oranının AB ile kıyaslandığında düşük düzeyde kaldığı bilinmektedir (Buğra ve Adar, 2007).

Geniş toplum kesimlerine adil bir sosyal koruma sağlayarak, yoksulluğu önlemek amacıyla olan dönüşümün, sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişleterek bu sorunu aşması beklenirdi. Ancak yeni düzenlemeler ile nüfusun sosyal korumaya en fazla gereksinimi olan, ağırlıklı olarak tarım kesiminde çalışan dar gelirli ve prim ödeme güclüğü çekenler ile bağımsız çalışanlardan prim ödeme gücü olmayanlar kapsam dışı tutulmakta; son yıllarda sayısı hızla artan a-tipik istihdam biçimleri içinde çalışanların ise sosyal korumaları isteğe bağlı sigortalılığa bırakılmaktadır. Buradaki sorun söz konusu grupların sigortalı olmayı isteyip istememesi değil, mevcut gelir düzeyleri ile sigortanın mantığında yatan karşılığı ödeyecek durumda olmamalarıdır.

Yoksulluğu önleme ve yarattığı olumsuz etkilerin sonucunu giderme her sosyal güvenlik sisteminin başlıca işlevidir. Ancak bu işlevin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi başta istihdamı artırma ve işsizliği önleme yönündeki politikalar olmak üzere, eğitim, sağlık, gelir güvencesi, örgütlenme gibi sosyal politika alanında uygulanacak insan odaklı politikaların işlerliğine bağlıdır. Benzer dönüşümleri gerçekleştiren başta Doğu ve Merkez Avrupa ülkelerinin yaşadığı deneyimler, söz konusu dönüşümün sosyal sorunları çözmek yerine arttırmaktan öteye gidemediğini göstermektedir (Deacon, 2000; Stanovnik, 2004).

3.3.Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açıklarının Ekonomi Üzerindeki Olumsuz Etkisi:

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi uzun yıllardır finansman sorunu yaşamaktadır. Son on yıllık dönemde kamuoyunun gündeminden düşmeyen reform tartışmalarının ana gerekçesi de finansman sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Beyaz Kitap’a göre, sosyal güvenlikte finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkilemekte, kamu borçlanma gereğini artırmakta, faiz oranlarını yükselterek, enflasyonu körüklemekte, yatırımları azaltarak, işsizliği artırmakta ve gelir dağılımını bozmaktadır (Başbakanlık, 2005:43-45). Bu analiz, sosyal güvenlik-ekonomi ilişkisini tek yönlü ele alan bir yaklaşımın ürünüdür. Türkiye’de bütçe açıklarının nedenleri bu çalışmanın konusu olmamakla birlikte, bütçe açıklarının nedeninin sosyal olan alanlar ile sınırlı olmadığı bilinmektedir. Çelik (2006:56)’ın Hazine, Devlet Planlama Teşkilatı(DPT) ve Maliye Bakanlığı verilerini kullanarak yaptığı hesaplamalara göre, 1994-2004 döneminde oransal olarak faiz ödemeleri ortalama bütçenin %43’nü oluştururken, sosyal güvenliğe ayrılan ortalama pay %10’dur.

Söz konusu rakamlar, sosyal güvenlikte yaşanan finansman krizinin temel nedenini de yansıtmaktadır. Sistemin finansmanında yaşanan krizin birincil nedeni, sosyal güvenlik sistemine 1990’lı yılların başına kadar devlet katkısının olmaması, dolayısıyla sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanamamasıdır. Günümüze kadar, 1999 yılında işsizlik sigortasına devlet katkısı hariç olmak üzere, devletin sosyal güvenliği sağlama görevi çalışan ve işverenlere yüklenmiştir. Kayıt dışı sektör ve aktif

sigortalıların bağımlısı olan geniş bir kitle, sistemin finansmanına üretici değil, tüketici rolü oynamıştır. İşçi ve işverenlerin ödediği primler, özzerklığı tartışmalı kurumsal yapılanmalar içinde, kamunun farklı alanlardaki borçlarını kapama için kullanılmıştır (Fişek, vd, 1999).

Finansman krizinin diğzer bir nedeni ise, işgücü piyasasında yaşanan yapısal dönüşümler sonucu artan işsizlik ve enformelleşmedir. İşgücüne katılım oranı son yıllarda önemli bir düşüş sergileyerek, Mayıs 2009 itibariyle %47,2 olarak gerçekleşmiştir. Kadınların işgücüne katılımı ise çok daha düşük düzeylerde dir. Mayıs 2009 itibariyle, erkeklerde işgücüne katılım oranı %69,7’iken, kadınlarda bu oran %25,5’dir (TUIK, 2009). Bu oran, sisteme katkı yapmayan ama sigortalı eşi üzerinden yardımlardan yararlanan bağımlı kadın sayısını önemli ölçüde artırmaktadır. Ayrıca eksik istihdam oranları önemli ölçüde atıl bir işgücü oluşturmaktadır. İşgücünün hala önemli bir kısmının tarım sektöründe olması ve sektörün sosyal güvenlik kapsamına alınmasında yaşanan güçlükler, işgücünün önemli bir kesimi için kayıt ve katkı sorununa işaret etmektedir. Düşük işgücüne katılım oranı ve artan işsizlik oranları, sistemin prim gelirlerini daraltan öncelikli bir değişken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sistemin finansman krizinde belirleyici olan önemli bir diğzer değişken, kayıt dışı istihdamın yaygınlığıdır. Türkiye’de istihdamdakilerin yarısını kayıt dışı çalışanlar oluşturmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yaygınlaşmasında, 1980 sonrası, uygulanan yapısal uyum programları sonucunda ortaya çıkan üretim biçimleri ve bunun karşısında giderek yoksullaşan işgücünün geliştirdiği çare arayışları etkili olmaktadır.⁹ Ancak kayıt dışılık bir yandan sosyal korumadan yoksun geniş çalışan kitlelerine yol açarken, diğzer yandan sistemin gelir tabanını önemli ölçüde daraltmaktadır. Sisteme giren prim geliri azalırken, sistemin açıklarından yararlanarak, sisteme sızmayı başaran kişi sayısı da yüksektir. Bu anlamda, Türkiye’de kayıt içi ile dışılık arasında önemli bir geçişkenlik söz konusudur. Tam kayıt dışılığın yanı sıra, sisteme eksik katkı ya da minimum düzeyden katkı yapılması da, sistemin gelir tabanını önemli ölçüde daraltmaktadır. Bu sorun özellikle Türkiye ekonomisi içinde işletmelerin büyük çoğunluğunu oluşturan küçük işletme sahiplerinde ön plana çıkmaktadır (Özşuca ve Toksöz, 2003). Yaşanan ekonomik krizler sonucunda, finansal açıdan dar boğaza giren işletmelerin prim borçlarında yaşanan artış da sistemin gelir tabanını daraltan bir diğzer unsurdur.

Tüm bunların yanı sıra, sosyal güvenlik sistemine popülist yaklaşımlar sonucu ortaya çıkan ve uzun yıllar süren erken emeklilik uygulamaları, borçlanma olanağı tanıyan yasalar, isteğe bağı sigortalılık, prim afları gibi siyasal uygulamalar, sistemi teknik bir alandan çıkararak, siyasal rant alanına dönüştüren ve finansman krizine neden olan uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır (Fişek, vd, 1999). Sistemin sosyal güvenliğe çağdaş yaklaşımın simgesi olarak, koruyucu hizmetler temelinde örgütlenmemesi

⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Özşuca ve Toksöz, 2003.

de, sistemin sürdürülebilirliğini tkayan unsurların başında gelmektedir.

Tüm bu açıklamalar, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan finansman krizinin sosyal güvenlik sisteminin kendisi dışından kaynaklanan yapısal nedenlerinin olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, bu nedenleri ortadan kaldıracak çözümler, ancak yeniden yapılanma olarak değerlendirilebilir. Gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşüm ise, sosyal güvenlikteki finansman açıklarının çözümünü, gelirleri artırma ve giderleri azaltma şeklindeki basit bir aktüeryal bakıştan öteye götürememektedir. Mevcut düzenlemeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, sisteme yapılan katkı ile sağlanan karşılık arasındaki bağ koparılarak, sistem çekiciliğini yitirmekte ve sosyal güvenlikten bireysel güvenliğe dönüşümde bir adım daha atılmış olmaktadır.

3.4. Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınamaması:

Be yaz Kitap’ın, sosyal güvenlikte gerçekleştirilmek istenen düzenlemeler için ortaya koyduğu diğer bir gerekçe, sistemin bütün nüfusu kapsama altına alamamasıdır. Günümüzde, özellikle gelişkin refah devletinin olmadığı ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli sorunu kapsam sorunudur. Ancak bu sorunu çözmek adına yaşama geçirilen düzenlemelerin sorunu etkin bir şekilde çözemediği de açıktır. Özellikle kayıt dışı sektörün yaygın olduğu ülkelerde, gündeme getirilen çözüm önerilerinin yalnızca kendi kendine yeter hale gelebilecek şekilde çalışma eksenli olarak düşünülmesi, ancak bu çalışmanın niteliğinin nasıl olduğunun göz önüne alınmaması, bu dar boğazın temel nedenidir (Gökbayrak, 2003). Türkiye’de de kapsam sorunu yukarıda belirttiğimiz nedenlerden dolayı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Dönüşümün, söz konusu kapsam sorununa yanıtı, kanunda düzenlenen Genel Sağlık Sigortası (GSS) ve Primsiz sisteme-sosyal yardım ve hizmetler- ilişkin taslak düzenlemelerdir. Türkiye’de çok uzun yıllar kamuoyunda tartışılan GSS, sağlıkta kapsam sorununu çözmeye ciddi sınırlılıklara sahiptir. GSS’nin, sigorta modeline dayanması ve prim ödeme ile sağlık hizmetlerinden yararlanma arasında sıkı bir ilişki kurması; sigortanın tazmin edici anlayışı öne çıkarması, bu sınırlılığın temel nedenidir (Fişek, 1976). Sağlık alanında kapsam sorununa ilişkin düzenlemelerin, en can alıcı noktası ise, sağlık hizmetlerinin sunum biçiminde kendini göstermektedir. Sağlık hizmetlerinden yararlanma ile karşılığını belirli oranda ödeme arasında bağ kurulması ve dışarıdan hizmet satın alınabilmesi söz konusu hizmetlerin metalaşmasına neden olmakta ve böylece sağlık hizmetlerine en fazla gereksinimi olanları sistemden dışlayıcı özellik taşımaktadır.

Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin temel özelliği, risklerden korumaya öncelik vermesidir. Bu kazalardan korunmayı, hastalıklardan korunmayı en genel anlamda yaşam kalitesini yükseltmeyi ve yaşama değer verilmesini gerektirir. Özellikle sağlık ayağındaki dönüşümde, her ne kadar koruyucu hekimlik denilse de, kamuoyundaki tartışmalar tedavi edici hekimliğin temel ögesi olan ilaç vb katkı paylarına yönelik olarak yürütülmüştür.

Sosyal korumada kapsam sorununu aşmada öncelikli bir diğer alan ise,

sistemin primsiz rejimine ilişkin düzenlemeler ile ortaya çıkacaktır. Ancak, sosyal güvenlik sistemine ilişkin yapılan düzenlemeler içerisinde primsiz sisteme ilişkin düzenlemeler çeşitli tasakların ötesine geçememiştir. Bu durum bir yandan sistemin en önemli özelliklerinden biri olan bütünselliğine zarar verirken; diğer yandan sosyal yardımlar alanında yaşanan süreç, primsiz sisteminin nasıl bir yöne doğru evrildiğine ilişkin soru işaretlerini de arttırmıştır. Son yıllarda, sosyal yardımlarda artış yaşandığına tanık olunmaktadır. Ancak bu artışı, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan daralma ve temel kamu hizmetlerindeki piyasalaşma eğilimi ile birlikte değerlendirildiğinde, refah devleti temelinde sosyal vatandaşlık haklarının genişletilmesi olarak değil; yoksulluğun kontrol altında tutulması ve sisteme zarar vermeyecek şekilde düzenlenmesinin ürünü olarak görmek gerekmektedir. Sosyal korumanın, yoksulluğun sisteme zarar vermeyecek yönde, yoksullara muhtaçlık ölçütü temelinde düzenlenmesi liberal refah devleti anlayışına sahip ülkelerde (Esping-Andersen, 1990) ve büyük ölçüde belirli şartlara bağlanan sosyal yardımlar olarak düzenlenen, sosyal güvenlik sistemlerinin gelişemediği ülkelerde ortaya çıkmaktadır (Fiszbein, vd, 2009).

Sosyal korumada, muhtaçlık temelinde yükselen ve piyasanın yarattığı olumsuzlukları perdelemeye çalışan bir sosyal yardım sistemine doğru kayışın yaşandığına tanık olunmaktadır. Bu gelişim esasen yoksulluğun ve sosyal dışlanmış olarak kabul edilen kesimlerin sayısının hızla arttığı gelişmiş ülkelerde de görülmekle birlikte; uygulamaların düzenleniş biçimleri ve tonları ülkelerin refah rejimlerinin özelliğine göre farklılaşmaktadır. Türkiye’de son dönemde artan sosyal yardım olgusuna farklı boyut katan özellik ise, kamuoyunda da sıkça tartışıldığı üzere, yardımların nesnel ölçütlerden çok siyasi kayırmacılık ve popülizmi besler şekilde kullanıldığıdır (Mülkiye, 2009). Sosyal yardım ve hizmetleri, vatandaşlık hakkı temelinde, nesnel ölçütlere bağlayan, sistemdeki aktörleri, sistemin finansmanını, sistemden sunulacak yardım ve hizmetler ile sistemin denetimine ilişkin düzenlemelerin henüz yasalaşmamış olması da soru işaretlerini artırmaktadır. Ayrıca, bu anlayışın, primsiz rejimin, sosyal güvenlik sisteminin primli ayağını tamamlayıcı özelliği göz önüne alındığında, reforme edilerek iyileştirilmek istendiği söylenen sistemin işlevselliğine önemli ölçüde zarar vereceği açıktır.

3.5. Kurumsal Yapılanma

Sosyal güvenlikteki dönüşümün bir diğer ayağı ise, var olan sosyal güvenlik kurumlarını ortadan kaldırarak, Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde tek çatı altında birleştiren yapılanmadır. Beyaz Kitap’a göre, yeni yapının temel amacı, bütün nüfusu kapsama alarak, en kısa sürede ve kolay erişilebilir kanallardan hızlı, standart ve kaliteli hizmet sunmaktır (Başbakanlık, 2005:97). Türkiye’de farklı statüde çalışan kesimler arasında sosyal güvenlikte norm ve standart birliği olmaması, sistemin açmazlarından birini oluşturmaktadır. Bunu ortadan kaldırmanın tek yolu ise, kurumları tek çatı altında toplama olarak algılanmıştır.

Ancak, tek çatı norm ve standart birliğin sağlayabileceği gibi, farklı statülerin sürmesini de izin verebilir. Nitekim Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, kapsamı tanımlarken tek bir sigortalı kavramına değil, var olan üç farklı (bağımlı çalışan, bağımsız çalışan ve memur) sigortalı kavramına atf verilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin daha önce de belirttiğimiz gibi öncelikli sorunları kurumsal yapılanmaya ilişkin olmaktan çok, sistemin işlevinin algılanış biçimine ilişkindir. Ayrıca, var olan kurumların birleştirilerek yerine yeni bir kurum oluşturulmasının zor, mali ve idari açıdan maliyetli bir olgu olduğu belirtilmekte ve yeni kurumsal yapının sistemin başarı ölçütünü belirleyecek etken olmadığı öne sürülmektedir (Alper, 2006b; Makas, 2006).

Kurumsal yapılanmanın reform niteliğinde sayılmasının en önemli ölçütü, var olan kurumsal yapıdaki zaafı tanımlayarak, bunları ortadan kaldırılmasına yönelik düzenlemeleri gerçekleştirmesidir. Var olan sistemdeki kurumların yönetsel yapısına ilişkin temel sorun, her ne kadar kurum yasalarında idari ve mali özerklik tanınsa da, eylemde hiçbir zaman bu özerkliğe sahip olunamamasıdır. Özerkliği bozan unsur, kurumların gerçek sahipleri olan çalışan ve işverenlerin temel karar organlarında eksik temsili ve temel karar organlarının bürokrasi ağırlıklı atanan yöneticilerden oluşmasıdır. Üst düzey yöneticilerinin göreve getirilmelerinin ve değiştirilmelerinin merkezi yönetime bağımlı olması, kurumsal özerkliği zayıflatan bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır (Makas, 2006).

Yeni düzenlemeler, sistemin bu zaafını ortadan kaldırmakta mıdır? Bu soruya olumlu yanıt vermek olanaklı değildir. Kurumun başkanı, başkan yardımcısı ve genel müdürler ile ana hizmet birimlerinin sorumluları atama ile görevlendirilmekte, bazı daire başkanlıklarına ise Başkan’ın önerisi üzerine Yönetim Kurulu tarafından atama yapılmaktadır. Kurumun en yüksek karar organı olan Yönetim Kurulu’nun yapısında her ne kadar bürokrasi ve sosyal taraflar arasında eşitlik sağlamış olsa da (5’e 5), oy çokluğu durumunda, başkanın oyunun nitelikli oy sayılmış olması, özerkliği sorgulanır hale getirmektedir. Buna karşın, Genel Kurul yapısında sayısal çoğunluk olarak, sosyal tarafların temsili ağırlıklıdır. Ancak, Genel Kurul karar ve denetim yetkisine sahip değildir. Kurula sadece bir danışma organı niteliği verilmiştir. Dolayısıyla, kurumsal yapılanmaya ilişkin zaafı, yeni yapıda da sürmektedir. Oysa söz konusu özerkliği sağlayacak olan, kurumların gerçek sahiplerinin karar organlarındaki etkili temsili ve yine onların oluşturduğu katılımcı denetim mekanizmalarının işlerliğidir.

SONUÇ

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin reformu olarak gündeme gelen düzenleme gerekçeleri ve uygulamalarının sistemin özgün sorunlarını çözmekten uzak; bu anlamda refah devletinin krizi karşısında ortaya atılan reform reçetelerinin bir yansıması olduğu açıktır. Bu reçeteler, her şeyden önce gelişmiş ve cömert sosyal koruma sağlayan refah devletlerinin krizi kapsamında gündeme gelmekte;

yaşanan gelişmeler o ülkelerde bile radikal dönüşümlerin ortaya çıkmadığını göstermektedir. Buna karşın Türkiye’de, sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ve kapsamı gelişmiş refah devleti anlayışına sahip ülkelere göre oldukça sınırlı kalmakta; sistemin yaşadığı sorunlar gelişmiş bir refah devletinin sınırlarına ulaşılmasından değil; tam tersine sistemin üzerinde yükseldiği ekonomik ve sosyal yapıdaki sorunların sistemi ciddi olarak sıkıntıya düşürmesinden kaynaklanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli sürdürülebilirliği açısından ciddi sorunlar yaşadığı kabul edilmektedir. Ancak kalıcı sürdürülebilirlik sağlamak, sistemin başta emeklilik yaşını yükseltmek olmak üzere prim gelirlerini artıran ve giderleri azaltan aktüeryal hesaplar gibi yüzeysel müdahaleler ile sağlanamayacaktır. Bu gerçeklik daha önce yaşama geçirilen düzenlemelerde de görülmüştür. Ayrıca, yapılan düzenlemeler ile sisteme ilişkin katkı ve karşılık arasındaki ilişkinin kopartılması, sistemin cazibesini yitirerek, temel sorun olan kayıt-dışılığı da besleyebilecek bir potansiyel yaratmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemine ilişkin son düzenlemelerin en temel özelliği, parametrik düzenlemelerin ötesine geçerek, yapısal bir dönüşümü ortaya çıkarmasıdır. Yapılan düzenlemeler kapsamında, kamu sosyal güvenlik sistemi cazibesini yitirmekte ve refah rejiminde piyasanın rolü genişlemektedir. Ancak refah devleti hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan piyasa başarısızlıkları, söz konusu hizmetlere ilişkin olarak piyasanın rolünün dikkatli bir biçimde analiz edilmesini gerekli kılmaktadır. Artan işsizlik ve yoksulluk karşısında sosyal korumaya olan gereksinim artarken; sosyal güvenlik sisteminin sosyal olan özünün erimesi ve piyasalaşma süreci ile bireyin kendi kaderi ile baş başa bırakılması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu durum artan sosyal yardımlar ile dengelenmeye çalışılıyor gibi görünse de, söz konusu düzenlemelerin geleceği belirsizdir. Primsiz rejime ilişkin, yararlanma şartları, yardımların miktarı ve dağıtımına ilişkin düzenlemeler, sistemin aktörleri, sistemin finansman kaynakları ve denetimine ilişkin yasal çerçevenin henüz ortaya çıkmaması önemli açmazları gündeme getirmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunların analizi, sisteme yönelik yeniden yapılanmanın, sosyal korumanın vatandaşlığa bağlı bir hak temelinde tanımlandığı; sosyal güvenliğin gelişiminde öncelikli unsur olan sendikal örgütlenme sorunlarının aşıldığı; riskleri tazmin etmekten çok, önlemenin ön planda tutulduğu; sosyal sigorta ve sosyal yardımların bir bütün olarak algılandığı; sosyal güvenliğin işsizlikle mücadele ve istihdam politikaları ile desteklendiği; kayıt dışı istihdamın denetim altına alındığı ve sosyal güvenlik sisteminin siyasi popülizm aracı olmayacak şekilde kurgulandığı bir yapı içerisinde söz konusu olabileceğini göstermektedir. Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı sorunların çözümüne yönelik yeniden yapılanma, Türkiye’de toplumsal yapı ve çalışma yaşamının temel sorun alanları ile birlikte, bütünsel olarak değerlendirildiğinde işlevsel olacaktır.

KAYNAKÇA

Alper, Y.(2006a), “Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de Sosyal Güvenlik”, **Dünden Bugüne Türkiye’nin Sosyal Yapısı**, Memet Zincirkıran (der) içinde, Ankara, Nova Yayınları.

Alper,Y.(2006b), “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu:Değişiklikler, Yenilikler ve Kurumsal Değerlendirme Analizi”, **Mercek Özel Sayı**, 40-55.

Bahle, T. (2003), “The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is Welfare State on Retreat?”, **Journal of European Social Policy**,13(1), 5-20.

Bahle,T. (2008), “The State and Social Services in Britain, France and Germany since the 1980s”, **European Societies**, 10(1), 25-47.

Başbakanlık (2005), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara.

Beveridge, H.W.(1945), **İçtimai Emniyetin Temelleri**, , İzmir: İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları: 1.

Buğra, A. ve Adar, S. (2007) **An Analysis of Social Protection Expenditures in Turkey**

in A Comparative Perspective, Social Policy Watch, Social Policy Forum.

Çelik, A.(2006), “Sosyal Güvenlik ‘Reform’unun Gerekçeleri ve Gerçekler”, **TES-İŞ Dergisi Sosyal Güvenlik Sorunları**, 53-59.

Çiner, C. U. (2007), “Türkiye’de Çalışma Yönetiminin Dönüşümü: İstihdamın Yönetimindeki Dönüşüm”, **Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları**, Berrin Ceylan-Ataman(der) içinde, A.Ü, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 595, 259-284.

Deacon, B. (2000), “Eastern European welfare states: The Impact of Politics of Globalization”, **Journal of European Social Policy**,10(2), 146-161.

Erdoğan, S .(2006), Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, **Mülkiye Dergisi**, 252 ,211-236.

EUROSTAT(2008), **Eurostat Yearbook 2008**.

Esping-Andersen, G.(1990), **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press.

Esping-Andersen, G. (2006), “Altın Çağ Sonrası? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İkilimleri”**Sosyal Politika Yazıları**, Ayşe Buğra-Çağlar Keyder) (der), içinde, İstanbul .İletişim Yayınları, 53-100.

Fiszbein, A. / Schady, N./ Ferreira, Francisco H.G./ Grosh, F., vd. (2009), **Conditional Cash Transfers Reducing Present And Future Poverty**, The World Bank, Wahington DC.

Fişek, N. (1976), “Genel Sağlık Sigortası’na Niçin Hayır?”, **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi: 1946-1996** içinde, Gürhan Fişek/Şerife Özşuca/M.Ali Şuğle (der), Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, 89-92.

Fişek, A. G./ Özşuca, Ş./ Şuğle, M. A. (1999), **Sosyal Sigortalar Kurumu Tarihi:1946-1996**, Ankara, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını.

Fişek, A. G. (2001a), “SSK’nın Yeniden Yapılanması: Kırılmalı ve Özelleştirme”, **Çalışma Ortamı**, 54, 6-9.

Fişek, A. G. (2001b), “SSK’nın Yeniden Yapılanması-III: Ayıklama ve Çifte Standart”, **Çalışma Ortamı**, 56, 8-12.

Gökbayrak, Ş. (2003), “Enformel Sektöre Yönelik Sosyal Koruma Modelleri”, **Mülkiye Dergisi**, 239: 231-254.

Gökbayrak, Ş. ve Fişek A. G. (2004), “Çağdaş Hekimlik Yaklaşımında Sosyal Hizmet ve Toplum Katılımının Önemi”, **Çalışma Ortamı**, 74,16-18.

Gökbayrak, Şenay (2007), “Sosyal Güvence Arayışında Yeni Bir Araç: Mikro Sigorta”, **Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları**,Berrin Ceylan-Ataman(der) içinde, A.Ü, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 595, 363-391.

Gökbayrak, Ş. (2008), **Zonguldak- Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği’nde Bir Dönem (1921-1946)**, Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı, Cumhuriyet’in Anıt Kurumları Dizisi: 4, Ankara.

Güler, B.A. (2003), “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon: Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, **Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler**, AÜ SBF Tartışma Metinleri, No:57, 1-34.

Güzel, A. (2006), “Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, **Çalışma ve Toplum**, 2006/I Özel Sayı: 171-178.

ILO (1996), **Sosyal Güvenlikte Nihai Rapor**, Hizmete Özel ILO/TF/Türkiye/.60, Cenevre.

Kildal, N. (2001), **Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies**, International Labour Office, Geneva.

Lindbeck, A. (2008), **Prospects for The Welfare State**, Institute for International Economic Studies, Stockholm University Seminar Paper:755.

Makal, A. (1999), **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946**, Ankara: İmge Kitapevi Yayınları.

Makal, A. (2002), **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1946-1963**, Ankara: İmge Kitapevi Yayınları.

Makas, R. (2006), “Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu”, **TES-İŞ Dergisi Sosyal Güvenlik Sorunları**, 60-65.

Mülkiye (2009), “Yuvarlak Masa Toplantısı: Sosyal Politikanın Neresindeyiz?”, **Kriz Gölgesinde Sosyal Politikalar, Mülkiye**, Cilt: XXXIII, 75- 113.

Özşuca, Ş. (2003), “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 58(2), 133-157.

Özşuca, Ş. ve Toksöz, G. (2003), **Sosyal Koruma Yoksunluğu: Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler**, Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:591.

SHÇEK (2004), **Birinci Sosyal Hizmetler Şurası Ön Komisyon Raporları ve Bireysel Çalışmalar**, Ankara.

Stanovnik, T. (2004), “Contribution Compliance in Central and Eastern European Countries: Some Relevant Issues”, **International Social Security Review**, 57(4), 51-65.

Talas, C. (1992), **Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi**, Ankara: Bilgi Yayınevi.

Talas, C. (1997), **Toplumsal Ekonomi**, Ankara: İmge Kitapevi Yayınları, 7. Basım,

Taylor-Gooby, P. (2001), “Sustaining welfare state in hard times: who will foot the bill?”, **Journal of European Social Policy**, 11(2), 133-147.

TTB (2005), **Genel Sağlık Sigortası: Türk Tabipleri Birliği Görüşleri**, Ankara: TTB Yayınları.

TUİK (2006), 2005 Gelir Dağılımı Sonuçları, TUİK Haber Bülteni, Sayı:207.

TUİK (2008), **2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, TUİK Haber Bülteni**, Sayı:192.

TUİK (2009), **Hanehalkı İşgücü Araştırması 2009 Nisan Dönemi Sonuçları Haber Bülteni**, Sayı:124.

TÜSİAD (1997), **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

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

World Bank (1994), **Averting Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth**, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

Yücesan-Özdemir, G. / Özdemir A.M. (2008), **Sermayenin Adaleti: Türkiye’de Emek ve Sosyal Politika**, Ankara: Dipnot Yayınları.