

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİYEL
İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİĞİN **ÖZELLEŞTİRİLMESİ**

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Kadir ARICI

Hazırlayan
Hüseyin AKYILDIZ

Ankara - 1995

ÖZET

1929 dünya ekonomik krizi ve krize çözüm getiren Keynezyen devrim devletin iktisadi ve sosyal alana müdahalesinin temel gerekçesini oluşturmuş ve refah devletinin doğup genişlemesine zemin teşkil etmiştir. Söz konusu bu dönemde “Piillips ilişkisi” de devlet müdahalesinin ve devletin iktisadi ve sosyal alandaki rolünün genişlemesinin diğer dayanağını teşkil etmiştir.

Öte yandan, sanayi devrimi sonrası zamanla ortaya çıkan sosyal hakların kurumlaşması, baskı gruplarının bireyin önüne geçtiği siyasal kitle demokrasisine yolaçmıştır. Siyasal kitle demokrasisi ise siyasal süreç içerisinde iktisadi ve sosyal alanı politize etmiş ve siyasal iktidar partileri ile baskı gruplarının menfaat kesişimlerini kamu yararının önüne geçirmiştir.

Nitekim bölüşümün “üretme katkı” kriteri yerine “kitlesele siyasal güç” kriterine göre yapılanması bir taraftan bireylerin üretkenlik motivasyonunu köreltirken; diğer taraftan da bireyleri, maliyetine katlanmaksızın refah tüketicileri haline dönüştürmüştür. Aynı süreç sosyal güvenlik alanında da yaşanmaktadır. Mamafih sosyal güvenlik alanındaki “yeniden bölüşüm” politikalarının baskı grupları ve siyasal iktidar partilerinin menfaatlerinin çakıştıkları noktalarda şekillendiği ve sosyal güvenliğin amacından saptığı görülmektedir. Diğer deyişle refah devleti ve dolayısıyla sosyal güvenliğin gittikçe ihtiyaç içerisinde olanlar için birer güvenlik ağı olmaktan çıkıp; gerçekte orta sınıfı kollayan karmaşık birer organizasyon haline dönüştükleri müşahade edilmektedir.

Sigortalı kitlelerin prim ödeme konusundaki doğal isteksizliklerine karşın; sosyal güvenliğe ilişkin hakların sürekli genişlemesi yönünde arzulu davranmaları, sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yaşamlarını ve iktisadi büyümeyi negatif yönde etkileyen paradoxal bir durum teşkil etmektedir.

Mamafih, mevcut haliyle sosyal güvenlik sistemleri büyük bir “piyasa başarısızlığı” için düzeltici bir sistem olmamış aksine “kamu başarısızlığı”nın güzel bir örneğini teşkil etmiştir.

Nitekim 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon döneminin "Philips ilişkisi"ni ampirik olarak yanlışlaması ve Keynezyen teorinin sözkonusu dönemi izah edememesi ile birlikte "laisse-faire" politikasına geri dönüş hem refah devletinin hem de modern sosyal güvenliğin yeniden yapılanması gereğini ortaya koymuştur.

Ayrıca mikro açıdan "büyük ölçek ekonomisi" kriterinin sosyal güvenlik kuruluşlarının kamu monopolleri olarak kurulması gereğine dayanak olarak gösterilmesi geçerlilik arzetmemektedir. İlaveten, bürokratik yönetim tarzına sahip kamu monopollerinin etkin olmadığı artık anlaşılmıştır.

Sosyal güvenliğin kamusal boyutu sosyal risklere karşı güvenliğini sağlayamayan yoksul kesimlerle sınırlı olmalıdır. Bu alanda kamu yardımları devreye girmelidir. Yani devletin görevi, piyasada sosyal güvenlik hizmetinin bedelini ödemekte yetersiz kalan bireyler ve yetersiz kalınan alan ile sınırlı olmalıdır.

Nitekim, sosyal güvenliğin liberalizm içerisinde yeniden yapılandırılması sosyal güvenliğin özelleştirilmesi anlamına gelmektedir. Burada sözkonusu yapılanma: özel piyasa sunumu, ihtiyari sigortalık, bireysel aktüeryalizm ve gelir-testi yada muhtaçlık ölçüsüne dayanan amaçlı bir sosyal politikayı öngören liberal rejim içerisinde bir yeniden yapılanmadır. Sözkonusu rejimde milli gelir, yaşamlarını "piyasa ekonomisi" şartlarında sağlayamayan hastalar, yaşlılar, fiziki yada zihinsel sakatlıklara olanlar ile dul ve yetimler yararına yeniden bölüşülmektedir.

Mamafih iktisadi ve sosyal mekanizmalar bireysel üretkenlik motivasyonunu ön plana geçirmelidir. Bu olgu hem iktisadi birimlerin hemde sosyal güvenliğin gerçek teminatıdır. Çünkü üretim varsa, sosyal güvenliğe ayrılan pay vardır. Aksi halde hukuk kurallarıyla ne kadar teminat altına alınırsa alınsın, uygulamada sosyal güvenlik hakkının yaşamsal hiç bir şansı yoktur.

Ancak bu gelişime rağmen gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik alanında yoğun bir özelleştirme süreci görülmemektedir. Fakat munzam sandıkların gittikçe ağırlık kazandığı bir trend söz konusudur.

Buna mukabil; sosyal güvenliğin gelişmekte olan Latin Amerika ülkelerinden Şili ve Peru’da özelleştirildiği görülmektedir.

Türkiye’de ise kamu kuruluşları olan sosyal sigorta kuruluşlarının rekabete açılması ve “mecburilik” ilkesinin kaldırılması yönünde yeni yeni tartışmaların başladığı görülmektedir.

Son olarak; sosyal güvenliğin “sigorta” fonksiyonu ile “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonunun birbirinden ayrılarak; “sigorta” fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devredilmesi ve “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonunun sadece gerçekten ihtiyaç içerisinde bulunan bireylerin yararına işlediği sınırlı ve amaçlı bir sosyal politika dahilinde yeniden yapılandırılması ve sosyal hizmetlerin öncelikle rekabetçi düzen içerisinde kâr amacı güden özel ve kâr amacı gütmeyen özerk girişimler vasıtasıyla üretiminin esas alındığı özel bir sosyal güvenlik sistemi uygulamaya sokulmalıdır.

ABSTRACT

The economic crisis in the world in 1929 and Keynesian revolution, which found out a solution to the mentioned crisis, have become the main justifications of the intervention of the state in economic and social life; and constituted the base for the “welfare state” emerging and expanding. In addition, “Philips curve”, which claims that there is a trade-off between unemployment and inflation rates has become other mainstay of the expansion of the interference and the role of the state in economic and social scope.

Also, the institutionalization of the social rights which had come into being in the course of time after the Industrial Revolution brought about the political mass democracy, which makes pressure groups more powerful than individual in the political process. This mechanism has politicized economic and social life; and made the mutual interests of pressure groups and political parties in power more important than public interest. However, the fact that distribution of national product is structured on the base of the criterion “political mass power” instead of the criterion “productivity”, has destroyed individual productiveness incentive on the one hand and converted individuals to the consumers of the wealth without paying its cost on the other hand.

It also seems that the policies of redistribution have taken form within the mutual interests of pressure groups and political parties in power in the field of social security as a part of the above-mentioned political process; and that social security has diverged from its aim.

In other word, it seems that “welfare state” and consequent “social security” have come to convert from an organization being “safety net” for the poor into the complicated organizations which exactly favour the middle class.

The desire of the insured people to expand the rights concerning social security in spite of their natural unwillingness to pay insurance premium, is a paradoxical situation which affects the financial life of the social security institutions negatively.

However, social security systems with their existent circumstances have become an open example of a “government failure” instead of a corrective system for a “market failure”.

The period of stagnation, which occurred for 1970's, empirically proved “Phillips curve” to be false; and Keynesian theory did not explain this mentioned period. Consequently, governments have returned to “laissez-faire” policy again. So, this transformation has brought up the need to restructure both welfare states and modern social security systems.

Also, it is not valid from micro-economic point of view that the principle “significant scale economies” is considered as the mainstay of the need to establish social security organizations as state monopolies. In addition, it has already been known that the public monopolies, which are managed in bureaucratic method, are not efficient.

The public dimension of social security should include only the poor section of people who can not insure themselves against social risks. National assistance should be used in this scope. In other words, the function of the state should be restricted to those who can not pay for the cost of their social security and the portion which can not be met by them.

However, the privatization of the social security means its restructuring within liberal regime which needs a targeted social policy based on the principles of private market supply, voluntary insurance, individual actuarial account and means-tested assistance or want. National product is redistributed in the favour of the patient, the aged, the mentally-invalid and the survivor who can not maintain their life within the circumstances of market economy.

In addition, economic and social mechanism ought to stimulate the incentive of individual productivity. This fact is a real guarantee for economic growth and social security. Because, there is a share allocated to social security from national product if there is production. Otherwise, there is not any chance for social security right to exist in practice even if the mentioned right is assured in the laws.

An intensive privatization process has not been witnessed in the scope of social security in developed countries in spite of the above-mentioned development. But, a trend in which occupational pension schemes have become more and more common, has seemed.

On the other hand, it is witnessed that social security has been privatised in Chile and Peru from Latin American countries.

Additionally, it seems that very new discussions have already started towards abolishing the principle "compulsion" and involving social insurance institutions, which are public monopolies, in competition.

Finally, proposed is a model whose functions of insurance and redistribution of incomes are divided from each other and whose function of insurance is turned over to the free market system and whose function of redistribution of incomes is restructured within a limited and targeted social policy in favour of actually-needy people; and in which social welfare services are preferably supplied within competition by the means of the private enterprises which are with the aim of profit and the autonomous institutions which are without the aim of profit.

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar.....	XIX
Tablolar	XXI
Şekiller	XXIII
Önsöz	XXIV
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZELLEŞTİRME İHTİYACININ ORTAYA ÇIKIŞI VE SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNİN ANLAMI, KAPSAMI VE AMACI

I. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK: KAVRAM, HİZMET OLARAK NİTELİĞİ, VASITALARI VE FONKSİYONLARI	4
A. Sosyal Güvenlik Kavramı	4
B. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Niteliği.....	8
C. Sosyal Güvenliğin Vasıtaları	11
1. Sosyal Güvenliğin Geleneksel Vasıtaları	11
a. Ferdi Tasarruflar.....	11
b. Sosyal Yardımlar.....	12
2. Sosyal Güvenliğin Modern Vasıtaları.....	13
a. Sosyal Sigortalar	13

b. Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları	14
aa. Kamu Yardımı.....	14
bb. Hizmet Arzı Olarak	15
aaa. Üniuersal Hizmet Arzı.....	15
bbb. Sosyal Hizmetler	16
3. Munzam Sosyal Güvenlik Vasıtaları	17
D. Sosyal Güvenliğin Fonksiyonları.....	19
1. Sosyal Güvenliğin İktisadi Fonksiyonları	19
a. Mecburi Tasarruf Fonksiyonu.....	20
b. İktisadi İstikrar Fonksiyonu	22
c. Emek Arzı Üzerindeki Etkileri.....	22
2. Sosyal Güvenliğin Yeniden Gelir Dağıtım Fonksiyonu	23
II. SOSYAL GÜVENLİĞİN MEVCUT PROBLEMLERİ VE ÖZELLEŞTİRME	
İHTİYACININ ORTAYA ÇIKIŞI.....	25
A. Sosyal Güvenliğin Mevcut Problemleri	25
1. Sosyal Güvenliğin Finansman Problemi- Finansman Krizi... ..	25
a. Finansman Krizinin Ortaya Çıkış Sebepleri	26
aa. Nüfusun Giderek Yaşlanması	27
bb. Sağlık Harcamalarının Artışı	30
cc. İşsizliğin Artışı.....	31
dd. Sosyal Güvenlik Kapsamının Genişletilmesi ..	33
ee. Hak Kazanma Koşullarının Genişletilmesi	33
ff. Sosyal Sigortalarca Sağlanan Gelirlerin	
Ve Devletce Yapılan Kamu Yardımlarının Sürekli	

Genişleme Eğilimi	33
aaa. Sosyal Sigortalarca Sağlanan Gelirlerin	
Sürekli Genişleme Eğilimi	33
bbb. Devletçe Yapılan Kamu Yardımlarının	
Sürekli Genişleme Eğilimi	37
gg. Yeni Sosyal Yardım Türlerinin OrtayaÇıkması	39
hh. Erken Emeklilik Olgusu	39
ii. Emek Arzı Bünyesindeki Değişim	40
kk. Sosyal Güvenlik Fonlarının İsrar Edilmesi.....	45
b. Finansman Krizi Ve Ekonomik Kriz Arasındaki İlişki	45
2. Sosyal Güvenliğin Etkinlik Problemi.....	48
a. Yoksulluğun Ortadan Kaldırılması Açısından Etkinlik	
Problemi	48
b. Sigortalılar Arası Yeniden Gelir Dağıtım Açısından	
Etkinlik Problemi	50
c. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Etkinlik Problemi.....	52
d. Sosyal Güvenliğin Diğer Konulardaki Etkinlik	
Problemi	55
3. Sosyal Güvenliğin Problemlerinin Bünyesel Karakteri	56
B. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi İhtiyacının Ortaya Çıkışı.....	61
1. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi İhtiyacının Makro	
Boyutu.....	61
a. Refah Devleti Ve Özelleştirme Sürecinin Ortaya	
Çıkışı	62

b. Refah Devleti Ve Özelleştirme Sürecinin Sosyal	
Güvenlik Alanındaki Yansımaları	76
aa. Sosyal Güvenliğin Sürekli Genişleme	
Eğilimi Ve Özelleştirme İhtiyacının	
Ortaya Çıkışı.....	80
bb. Sosyal Güvenliğin Siyasal Boyutu Ve	
Özelleştirme İhtiyacının Ortaya Çıkışı.....	91
c. Piyasa Mekanizması İçerisinde Sosyal Güvenlik.....	101
2. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi İhtiyacının Mikro	
Boyutu.....	106
a. Sosyal Sigortaların Özelleştirilmesi İhtiyacının	
Ortaya Çıkışı.....	107
aa. Sosyal Faydanın Maksimizasyonu Ve	
Devletin Müteşebbislik Rolünü Üstlenmesi	
Açısından.....	107
bb. Bürokratik Yönetim Tarzı Açısından	111
cc. Mecburi Sigortalık Açısından.....	111
dd. Çok Amaçlılık Açısından.....	115
b. Sosyal Hizmet Kuruluşlarının Özelleştirilmesi	
İhtiyacının Ortaya Çıkışı.....	120
III.SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNİN ANLAMI,	
KAPSAMI VE AMACI	124
A. Genel Olarak Özelleştirme.....	124
1. Özelleştirmenin Anlamı Ve Kapsamı	124

2. Özelleştirmenin Amacı	128
B. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesinin Anlamı, Kapsamı Ve Amacı	132
1. Anlamı Ve Kapsamı	132
2. Amacı	139

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİKTE REFORM ÖNERİLERİ, ÖZELLEŞTİRMEYE İLİŞKİN GÖRÜŞLER VE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

I. SOSYAL GÜVENLİKTE REFORM ÖNERİLERİ VE ÖZELLEŞTİRMEYE İLİŞKİN GÖRÜŞLER.....	142
A. Sosyal Güvenlikte Reform Önerileri.....	143
1. Dağıtım Yönteminden Kapitalizasyon Yöntemine Geçiş Önerisi.....	144
2. Kamu Tercihleri Teorisi Çerçevesinde Öngörülen Reform Önerileri.....	146
B. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesine İlişkin Görüşler	148
II. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	156
A. Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları	156
1. Munzam Sandıklara İlişkin Uygulamalar	157
a. Munzam Sandıklara Ağırlık Verilmesi	157
b. Munzam Sandıkların İktisadi Ve Gelir Dağılımı Açısından Etkileri.....	161

aa. Munzam Sandıkların İktisadi Etkileri	161
bb. Munzam Sandıkların Gelir Dağılımı	
Açısından Etkileri.....	162
c. Munzam Sandıkların Güvenilirlik Sorunu	163
2. Gelişmiş Ülkelerde Sağlık Alanında Sosyal Güvenliğin	
Özelleştirilmesi Açısından Mevcut Durum	164
a. Genel Olarak	164
b. Özelleştirme Uygulamaları Açısından Mevcut	
Durum	169
B. Gelişmekte Olan Ülkelerden Şili’de Özelleştirme Uygulaması.....	170
1. Genel Olarak.....	170
2. Özel Sosyal Güvenlik Sistemi Ve Uygulama Sonuçları	171
a. Sistemin Amacı	171
b. Sistemin Temel Nitelikleri	172
aa. Yaşlılık Sigortasına İlişkin Temel Nitelikler	175
aaa. Özel Emeklilik Fonları (AFP’ler)...	175
bbb. AFP’lere İlişkin Düzenlemeler	177
ccc. Devletin Üstlendiği Rol	179
bb. Diğer Sigorta Kollarına İlişkin Temel	
Nitelikler.....	181
aaa. Malüllük Ve Ölüm Sigortası.....	181
bbb. Hastalık Ve Analık Sigortası.....	181
ccc. İş Kazası Ve Meslek Hastalıkları	
Sigortası.....	182

ddd. Aile Ödenekleri	183
eee. Sağlık Sigortası	183
fff. İşsizlik Sigortası	184
c. Uygulama Sonuçları	184
3. Özel Sosyal Güvenlik Sistemi Hakkında İleri	
Sürülen Görüşler	189
a. Özel Sosyal Güvenlik Sisteminin Aleyhindeki	
Görüşler	189
aa. Emekli Aylıklarının Düzeyi Ve Güvenilirliği	
Açısından Eleştirel Yaklaşımlar	189
bb. Devletin Yüklenimleri Açısından	
Eleştirel Yaklaşımlar	195
cc. Sistemin Etkinliği Açısından	
Eleştirel Yaklaşımlar	196
dd. Sistemin İktisadi Sonuçları Açısından	
Eleştirel Yaklaşımlar	197
ee. Uluslararası Standartlar Ve Uygulamalar	
Açısından Eleştirel Yaklaşımlar	198
b. Özel Sosyal Güvenlik Sistemi Lehindeki	
Görüşler	199
aa. Emekli Aylıklarının Düzeyi Ve	
Güvenilirliği	200
bb. Devletin Yüklenimleri	206
cc. Sistemin Etkinliği	207

dd. Yeni Sistemin İktisadi Sonuçları	207
ee. Uluslararası Sözleşmeler Ve Özel Sistemin Konumu.....	210
C. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Açısından Mevcut Durum	213

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN

BİR MODEL DENEMESİ

I. MODELDE GÜDÜLEN AMAÇLAR	216
II. MODEL’İN DAYANDIĞI VARSAYIMLAR.....	217
A. Piyasa Ekonomisi	217
B. Amaçlı Ve Sınırlı Bir Sosyal Politika.....	221
C. Asgari Gelir Düzeyleri Ve Asgari Gelirlerin Yapısı.....	223
III.MODEL’İN TEMEL ESASLARI	225
A. Yeniden Gelir Dağıtım Ve Sigorta Fonksiyonlarının Birbirinden Ayrılması	225
1. Yeniden Gelir Dağıtım Fonksiyonunun Yeniden Tanzimi	225
2. Sigorta Fonksiyonunun Piyasa Mekanizmasına Devredilmesi.....	232
3. Devletin Rolü.....	237

B. Sosyal Hizmetlerin Üretimine Tanziminde Rekabetçi Düzenin	
Tesisleri	240
IV. MODEL'İN ORGANİZASYON YAPISI	240
A. Sigorta Sisteminin Organizasyon Yapısı	242
B. Sosyal Hizmetler Sisteminin Organizasyon Yapısı	243
V. MODEL'İN İŞLEYİŞİ VE MUHTEMEL SONUÇLARI	244
SONUÇ	249
KAYNAKÇA	256



KISALTMALAR

a.g.d.	: Adı geçen döküman.
a.g.e.	: Adı geçen eser.
AFP	: Administaradoras de Fondos de Pensione (Özel Emeklilik Fonu).
a.g.r.	: Adı geçen rapor.
AİTİA	: Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi.
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
Bağ-Kur	: Esnaf Ve Sanatkarlar Ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu.
Bknz.	: Bakınız.
C.	: Cilt.
D.	: Talep Doğrusu
FONASA	: National Health Fund (Milli Sağlık Fonu).
GDP	: Gros Domestic Product (Gayri Safi Yurt İçi Hasıla).
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla.
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla.
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Teşkilatı).
ILR	: International Labour Review.
IMF	: International Moneytary Fund (Uluslararası Para Fonu).
INP	: Instituto de Normalizacion Previsional (Refah İdaresi Enstitüsü).
ISAPRE	: Private Health Insurance Organization (Özel Sağlık Sigorta Kuruluşu).
ISSA	:International Social Security Association.

ISSR	: International Social Security Review.
MM	: Marjinal Maliyet.
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Teşkilatı).
OLEYİS	: Otel, Lokanta, Eğlence Yerleri İşçileri Sendikası.
OPEC	: Organization of Petroleum Exporting Countries (Petrol İhracatçısı Ülkeler Teşkilatı).
OM	: Ortalama Maliyet.
P	: Fiyat.
PBGC	: Pension Benefit Guaranty Cooperation (Emekli Aylıkları Garanti Şirketi).
PSBR	: Public Sector Borrowing Requirement (Kamu Sektörü Borçlanma Gereği).
s.	: Sayfa.
S.	: Sayı.
SAFP	: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensione (Özel Emeklilik Fonları Yüksek Kurulu).
SHS	: National Health Service (Milli Sağlık Hizmeti).
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu.
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu.
TOBB	: Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği.
UÜİİBF	: Uludağ Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi
vd.	: Ve diğerleri.
Vol.	: Volume (Cilt).

TABLÖLAR

Tablo :1- 1980-2030 Yılları İtibariyle OECD Ülkelerinde Yaşlı Nüfus Bağımlılık Oranları (%)	28
Tablo :2 - 1984-2030 Yılları İtibariyle OECD Ülkelerinde Demografik Değişimin Etkisi Altında Milli Gelir İçerisinde Gerçekleşmesi Beklenen Emekli Aylıkları Payları (%).....	29
Tablo :3 - OECD Ülkelerinde 1960-1990 Dönemi İtibariyle GSYİH İçerisinde Genel Ve Kamu Sağlık Harcamalarının Payı (%)	31
Tablo :4 - Çeşitli Gelişmiş Ülkelerde Geçmiş Yıllarda Gerçekleşmiş Olan Ve 1995, 2000 Yılları İtibariyle Gerçekleşmesi Tahmin Edilen İşsizlik Oranları; İşsizliğin %5'e Düşmesi İçin Gerekli Olan Ve Tahmini Olarak Gerçekleşmesi Beklenen İktisadi Büyüme Oranları (%).....	32
Tablo :5 - Çeşitli OECD Ülkelerinde Milli Gelir Ve Nüfustaki Gelişmeler ; Sosyal Sigortalarca Sağlanan Aylıkların Seyri Ve Yapısı Ve Aylığa Hak Kazananların Gelişimi.....	36
Tablo :6 - 1970-1985 Dönemi İtibariyle Belirli OECD Ülkelerinde Kamu Yardımlarının GSYİH İçerisindeki Payları (%)	38
Tablo :7 - 1964-1993 Yılları İtibariyle OECD Ülkelerinde İş Gücü İçerisinde 15-64 Yaş Grubu Bayanların Aynı Yaş Grubu Bayan Nüfus İçerisindeki Payları (%)	42
Tablo :8 - 1960-1993 Dönemi İtibariyle OECD Ülkelerinde İş Gücü İçerisinde Yeralan Yaşlı Erkeklerin Aynı Yaş Grubu Genel Yaşlı Erkek Nüfus İçerisindeki Payları (%).....	43
Tablo:9 -1960-1993 Dönemi İtibariyle OECD Ülkelerinde İş Gücü İçerisinde Yeralan Yaşlı Bayanların Genel Yaşlı Bayan Nüfus İçerisindeki	

Payları (%).....	44
Tablo:10 - 1959-1992 Dönemi İtibariyle Bazı Endüstri Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamalarının (Benefits Expenditure) GSYİH İçerisindeki Payları (%).....	82
Tablo:11 -Çeşitli Ülkelerde 1992 Yılı İtibariyle Sosyal Güvenlik Harcamaları İçerisinde Devlet Katkılarının Payı Ve Mali Bütçe Dengelerinin Karşılaştırılması.....	83
Tablo:12 - Bazı OECD Ülkelerinde 55 Ve Yukarı Yaştaki Aile Reisine Sahip Hane Halkı Brüt Gelirler İçerisinde Özel Ve Kamu Emekli Sandıklarınca Sağlanan Gelirlerin Payı (%).....	160
Tablo:13 - Şili Özel Sosyal Güvenlik Sistemi.....	174
Tablo:14 - Şili’de Ücret Ve Emekli Aylıklarının Dağılımı	180
Tablo:15 - Yıllar İtibariyle AFP Fonları Reel Getiri Oranları.....	186
Tablo:16 - Ferdi Emeklilik Similasyonu.....	191
Tablo:17 - Farklı Getiri Oranlarının Emekli Aylığı Üzerindeki Etkileri	192
Tablo:18 - Ferdi Emeklilik Similasyonu.....	201
Tablo:19 - Beklenen Reel Getiri Oranları İtibariyle Yıllık Yaşam Ödenekleri	203
Tablo:20 - Negatif Gelir Vergisi Yöntemi Çerçevesinde Gerçekleşecek Olan Kamu Yardımları Ve Toplam Aile Gelirleri	227
Tablo:21 - İki Kişilik Bir Ailenin Negatif Gelir Vergisi Yöntemi Çerçevesinde Elde Edeceği Asgari Gelirler	230
Tablo:22 - Üç Kişilik Bir Ailenin Negatif Gelir Vergisi Yöntemi Çerçevesinde Elde Edeceği Asgari Gelirler	230
Tablo:23 - Özelleştirilmiş Sosyal Güvenlik Modelinin Organizasyon Yapısı	241

ŞEKİLLER

Şekil :1 -Primli Rejim Alanında Kamu Monopollerince Sunulan Sosyal Güvenlik Hizmeti Arz Ve Talep Dengesi	94
Şekil :2 -Piyasa Mekanizması İçerisinde Sosyal Güvenlik Hizmeti Arz Ve Talep Dengesi	99
Şekil :3 -Fon Getirileri Risk Aralığı	239
Şekil :4 -Sosyal Risklerin Vukuuna İlişkin Risk Aralığı	234
Şekil :5 -Fon Getirilerinde Asgari Kârlılık Düzeyine İlişkin Süreç	236



ÖNSÖZ

Dünya, son onbeş yılı aşkındır paranın, teknolojinin ve sermayenin uluslararası mobilitésinin gittikçe hız kazandığı, büyük bölgesel ve global pazarların oluştuğu yoğun bir süreçten geçmektedir. Diğer bir deyişle ülkeler ve ülkeler arası düzeyde piyasa mekanizmasının alanı gittikçe genişlemekte ve rekabetin şiddeti gittikçe yoğunlaşmaktadır. Gerek ülke ve gerekse ülkeler arası devreye giren pazar disiplini birey, işletme ve ülke düzeylerinde iktisadi performansı uyarmakta ve mikro ve makro düzeylerde bütün iktisadi birimlerin bu yeni ortama uyum sağlamaları hususunda hayati bir rol oynamaktadır.

Mamafih 1970'li yılların ortalarından itibaren başta gelişmiş endüstri ülkeleri dahil olmak üzere, genel olarak hemen hemen bütün dünyada iktisadi büyüme oranlarının hayli gerileme kaydetmesi ve buna karşın enflasyon ve işsizlik oranlarının hayli yüksek düzeylere tırmanışı, yukarıda ana hatlarını belirttiğimiz bu çetin sürecin ortaya çıkışının temel sebebini teşkil etmektedir.

Gelişmiş dünya ülkelerinde, günümüzde, enflasyonun nisbeten kontrol altına alınmasına rağmen; işsizlik oranlarının çok yüksek düzeylerde ve buna karşın iktisadi büyüme oranlarının ise çok düşük seviyelerde seyrettiği görülmektedir. Nitekim 1995-2000 dönemi itibariyle tahmini ortalama yıllık iktisadi büyüme oranlarının, Japonya'da %3,3 ve Almanyada %3,0 olmak kaydıyla, diğer OECD ülkelerinde aşağı yukarı %2 civarlarında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Halbuki sözkonusu ülkelerde, Avusturya ve Japonya hariç, 2000 yılında işsizliği %5'e çekebilmek için 1995-2000 yılları arası dönemde her yıl gerekli olan iktisadi büyüme oranları sözkonusu gerçekleşmesi beklenen oranların çok çok üstündedir. Yani, diğer deyişle, önümüzdeki yıllarda da sözkonusu ülkelerin iktisadi performansının düşük ve işsizlik oranlarının yüksek olacağı beklenmektedir.

Bu gelişime karşın 1960-1992 dönemi itibariyle, özellikle gelişmiş dünya ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki paylarının,

bazılarında iki kat, bazılarında üç kat civarında arttığı ve gelişmekte olan ülkelerde de az yada çok benzer bir eğilimin ortaya çıktığı müşahade edilmektedir.

Ayrıca sosyal sigorta kuruluşlarından aylık alanların sayısının yıllık ortalama artış hızının genel nüfus artış hızından ve sözkonusu pasif sigortalılara bağlanan toplam reel aylıklardaki artış hızının yine reel milli gelir artış hızının üzerinde seyretmesi hayli dikkat çekicidir. Yani, sosyal güvenlik harcamalarından verdiğimiz bu kesitler sosyal güvenlik harcamalarındaki sürekli genişlemenin sadece iktisadi büyüme ile finanse edilmediğini ve sosyal güvenlik harcamalarının diğer harcama alanlarının aleyhine olarak sürekli genişlediğini ortaya koymaktadır.

Halbuki uzun dönemde toplumsal refah artışını finanse edecek tek kaynak iktisadi büyümedir. İktisadi büyümenin kaynağı ise yatırım harcamalarıdır. Sosyal güvenlik harcamalarının yatırım harcamaları aleyhine genişlemesi demek işsizliğin tırmanışı, iktisadi büyümenin yavaşlaması ve kısa ve uzun dönemde sosyal güvenlik harcamalarının artışı; buna mukabil, iktisadi büyümenin sosyal güvenlik harcamalarıyla aynı düzeyde artış gösterememesi nedeniyle de, sosyal güvenliğin finansman kaynağının kuruması anlamına gelmektedir.

Mamafih her toplum milli gelirden sosyal güvenliğe şu yada bu şekilde belirli bir kaynak ayırmak durumundadır. İşte bu kaynakların etkin kullanıp kullanılmamasının hem sosyal güvenliğin yaşamsal boyutu ve hemde iktisadi büyümeyle yakından ilgisi vardır.

Mamafih burada sorgulanması gereken husus, bu gün genelde bütün dünyada kamu rejimi içerisinde yapılandırılmış olan sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut durumu ile bireylerin ve ülkelerin iktisadi performansını ne yönde etkilediği ve sözkonusu alana büyük kaynakların ayrılmasına rağmen sözkonusu sistemlerin etkin birer işlev icra edip edemedikleri hususudur.

Ayrıca 1970’li yılların ortalarından itibaren, özellikle gelişmiş dünya ülkeleri ekonomilerinin, “refah devleti” prensipleri içerisinde etkin bir performans

sergileyemediği ve bu nedenle de dünyanın yoğun bir özelleştirme süreci içerisinde girdiği görülmektedir.

Bu sebeple, sözkonusu gelişime paralel olarak, “mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin nasıl bir değişim eğilimi içerisinde bulunduğu; yada nasıl bir değişim içerisinde girebileceği veya girmesi gerektiği?” hususları büyük öneme haizdir.

İşte bu çerçevede, kamu rejimi içerisinde yapılandırılmış olan sosyal güvenlik sistemlerinin kamusal rejim ile bağlantılı problemlerinin ortaya konması ve sosyal güvenliğin özelleştirilip özelleştirilemeyeceğinin; özelleştirilmesi halinde nasıl bir sonucun ortaya çıkabileceğinin ve nasıl bir özelleştirme modelinin uygulamaya sokulması gerektiğinin açıklığa kavuşturulması, gerek sosyal güvenliğin kısa ve uzun vadede teminat altına alınması ve gerekse insanlığın refahının garantisi olan iktisadi büyümenin gerekli düzeylerde sürdürülebilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Ancak bütün bunlara rağmen dünyada sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunda derli toplu ve derinlemesine yapılmış bir çalışmaya rastlanmamaktadır. Esasen Şili ve Peru hariç sosyal güvenliğin köklü bir şekilde özelleştirildiği bir uygulamaya da pek rastlanmamaktadır. Ancak bundan “sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gereği”nin hafife alınacak bir alternatif olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. Sosyal güvenliğin gelişmiş ülkelerde köklü bir biçimde özelleştirilmesine gidilmemesinin temel nedeni: sözkonusu ülkelerde, refah düzeyinin yüksek olması sebebiyle, özelleştirme gereğinin bütün boyutlarıyla hissedilir hale gelmemiş olmasıdır. Ancak gelişmekte olan ülkelere Şili ve Peru’da gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları, ileride diğer ülkelerde de gerçekleştirilmesi muhtemel özelleştirme zincirinin ilk halkaları olması bakımından önem arz etmekte ve özellikle Şili’de yaşanan özelleştirmeye ilişkin deneyimler, bu alanda yararlanılacak nadir kaynakların başında yer almaktadır.

Ülkemizde de sosyal güvenliğin özelleştirilmesi yönünde yapılmış herhangi bir incelemeye rastlanmamaktadır. Ancak sosyal sigortaların rekabete açılması hususunda bir takım fikirler öne sürülmektedir.

Görüldüğü gibi sözkonusu alanda bilimsel bir çalışmayı gerekli kılacak büyük bir boşluk mevcuttur. İşte bu nedenle sözkonusu boşluğun giderilmesine bir katkı olması bakımından “Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi” konusu tez konumuzu teşkil etmiştir.

Gerek tez konumun belirlenmesi ve gerekse tez çalışmamın bütün safhalarında kıymetli yardımlarını hiç esirgemeyen değerli hocam Doç.Dr. Kadir Arıcı’ya sonsuz minnetlerimi sunar; kendilerine teşekkür ederim.

Hüseyin AKYILDIZ

GİRİŞ

İnsanlık tarihiyle birlikte ortaya çıkan sosyal güvenlik ihtiyacı tarihin çeşitli dönemlerinde çeşitli biçimlerde giderilmeye çalışılmıştır. Başlangıçta kabile içi yardımlaşma; daha sonra sırasıyla, aile içi dayanışma ve yardımlaşma, dini inanç ve diğer güdülerle birey ve devletçe fakirlere yapılan yardımlar ve son olarak orta çağda meslek kuruluşları çerçevesinde gerçekleştirilen yardımlaşmalar, sanayi devrimi öncesi başvurulmuş başlıca sosyal güvenlik vasıtalarını teşkil etmiştir. Ancak sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan iktisadi, sosyal ve siyasal şartlar sosyal güvenlik açısından yeni bir durum ortaya çıkarmış ve sosyal güvenlik ihtiyacının giderilmesinde geleneksel vasıtalar büyük ölçüde önemini kaybetmiştir.

Daha sonra sanayi devrimini takiben ortaya çıkan bu boşluğun doldurulması amacıyla önce 1880'li yıllardan itibaren modern sosyal güvenliğin temel vasıtalarından birini teşkil eden sosyal sigortalar devreye sokulmaya ve peşinden 1929 dünya ekonomik krizi ve neticesinde gerçekleşen Keynezyen devrimin beraberinde getirdiği düşünce ortamında modern sosyal güvenlik anlayışına öncülük eden yeni sistemler uygulamaya girmeye başlamıştır.

Keynezyen teorisinin neticesinde iktisadi ve sosyal alanda bir takım yükümlülüklerle ortaya çıkan ve sosyal güvenliğin toplumun tümüne tanınan bir hak olarak yasalarda düzenlenmesine yol açan “refah devleti” süreci içerisinde yapılanan ve çoğu ülke sosyal güvenlik sistemine model teşkil etmiş olan Beveridge raporu, modern manada sosyal güvenlik anlayışının doğuşu ve gelişimi açısından özel bir yere sahiptir. Esasen sözkonusu rapor iktisadi alanda gerçekleşen Keynezyen devrimi sosyal alanda tamamlayan yeni bir devrimi teşkil etmektedir.

Sosyal güvenlik ihtiyacının giderilmesine ilişkin olarak kısaca açıkladığımız bu tarihsel gelişimden anlaşılacağı üzere; sosyal güvenliğin iktisadi, sosyal ve siyasal farklılıklara paralel olarak tarihin farklı dönemlerinde farklı şekillerde yapılandığı görülmektedir. Mamafih iktisadi, sosyal ve siyasal koşullar sosyal güvenlik politika ve sistemlerini belirleyici temel değişkenleri teşkil etmektedir. Bu nedenle tarihsel

gelişim içerisinde iktisadi ve siyasal sistemler ve mevcut sosyal düşünce ortamı, sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut yapısı ve sonuçlarının çözümlenmesinde özel bir önem arz etmektedir.

Her şeyden evvel iktisadi ve sosyal talepler birbirleriyle çelişen iki ayrı süreçtir. İktisadi amaçlara ağırlık verilmesi veya iktisadi alanda daha liberal bir anlayışın benimsenmesi halinde, sosyal güvenlik politika ve sistemlerinin daha liberal prensipler içerisinde yapılandırılması yönünde bir eğilim; sosyal amaçların ön plana geçirilmesi yada iktisadi alanda daha kamucu bir anlayışın benimsenmesi durumunda da sosyal güvenlik politika ve sistemlerinin yapılandırılmasında daha kamucu bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Ayrıca sosyal güvenlik düşüncesi ve bu düşünceye işlerlik kazandıran kurumsal yapıyı ifade etmek için kullanılan sosyal güvenlik kavramı bütün boyutlarıyla somut olarak tanımlanabilmiş bir kavram değildir. Bu nedenle sosyal güvenliğin ilkeleri ve vasıtaları halen tartışılmakta ve kesin bir model üzerinde fikir birliğine varılamamaktadır. Dolayısıyla “sosyal güvenliğin özelleştirilmesi” konusunu ele almadan evvel sosyal güvenliğin bütün boyut ve işlevlerinin mümkün mertebe somut şekilde ortaya konması büyük önem arz etmektedir.

Bu nedenle tezimizin birinci bölümünde ilk olarak sosyal güvenliğin mevcut yapısı, fonksiyonları ve problemleri detaylı bir şekilde ortaya konmaya çalışılmıştır. Daha sonra sosyal güvenliğin makro ve mikro boyutlarıyla özelleştirilmesi ihtiyacının ortaya çıkışı ele alınmıştır. Özellikle özelleştirme ihtiyacının makro boyutu olarak “refah devleti” dönemi doktriner ve tarihsel gelişim içerisinde çok teferruatlı bir şekilde analiz edilmiş ve sözkonusu dönemin sosyal güvenlik alanındaki yansımalarına geniş ölçüde yer verilmiştir.

Mamafih iktisadi doktriner gelişim içerisinde, 1929 dünya ekonomik krizini takiben gerçekleşen Keynezyen devrim modern sosyal güvenliğin birinci dönüşüm noktası; 1970’li yılların ortalarında Keynezyen iktisat politikalarının gözden düştüğü ve klasik liberalizmin çağdaş türevlerinin tekrar yıldızının parladığı yeni bir dönemin başlangıcı da ikinci dönüşüm noktası olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle bu iki dönüşüm noktası arasında altın çağını yaşayan “refah devleti” süreci konumuzun

makro boyutu olarak ele alınmıştır. Özellikle iktisadi düşüncede ortaya çıkan değişim ve bu değişimin sosyal ve siyasal alanda yol açtığı eğilimler ve sonuçlar sosyal güvenlik politika ve sistemlerinin yapısını belirleyen temel faktörler olarak kabul edilmiştir. Ayrıca 1970’li yılların sonundan itibaren “refah devleti”nin içerisinde bulunduğu özelleştirme sürecinin refah devletinin temel unsurlarından birini teşkil eden sosyal güvenliği de kapsamı gerektiği düşünülmüştür.

Daha sonra sosyal güvenlik kuruluşlarının hizmet üretim birimleri olarak mikro düzeyde etkin birer kuruluş olup olamayacakları hususları ele alınmıştır. Özellikle sosyal güvenlik hizmetlerinin kamu monopollerini aracılığı ile üretilip üretilmemesi gerektiği tartışılmıştır. Böylece sosyal güvenliğin özelleştirilmesi ihtiyacının doğuşu geniş ölçüde ortaya konduktan sonra, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi kavramı, amaç ve kapsam açısından özlü bir şekilde açıklanarak birinci bölüme nihayet verilmiştir.

İkinci bölümde sosyal güvenlik reform önerileri ve özelleştirmeye ilişkin görüşlere yer verildikten sonra gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme açısından mevcut durum ve uygulamalar incelenmiştir. Özellikle Şili’deki özel sosyal güvenlik sistemi bütün boyutlarıyla, aleyhindeki ve lehindeki görüşlerle birlikte ele alınmıştır. Ayrıca özelleştirme açısından ülkemizdeki mevcut durumun ne olduğuna da kısaca değinilmiştir.

Son bölümde sosyal güvenliğin özelleştirilmesine dair bir model denemesi ortaya konmuştur. Söz konusu bölümde modelin amaçları, temel varsayımları, temel esasları ve organizasyon yapısı mümkün mertebe geniş ölçüde bütün boyutlarıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca söz konusu modelin işleyişi ve muhtemel sonuçları ele alınmıştır. Son olarak, tezimizin nihayetinde incelemelerimizden elde ettiğimiz sonuçlar özlü bir şekilde ifade edilmiştir.

Çalışmamızın bilimsel gelişmelere bir nebze de olsun bir katkı sağlaması umuduyla ülkemiz ve dünya insanlığına hayırlı olmasını dileriz.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZELLEŞTİRME İHTİYACININ ORTAYA

ÇIKIŞI VE SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNİN

ANLAMI, KAPSAMI VE AMACI

I. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK: KAVRAM, HİZMET

OLARAK NİTELİĞİ, VASITALARI VE FONKSİYONLARI

Sosyal güvenlik, özelleştirmeye konu teşkil eden diğer iktisadî alanlara nazaran gerçekten nev'i şahsına münhasır bir alanı teşkil etmektedir. Herşeyden evvel sosyal güvenlik insanlık tarihiyle birlikte doğmuş ve tarihin farklı devrelerinde farklı biçimlerde tezahür etmiş sosyal bir tedbirdir. Bu nedenle sosyal güvenliğin özelleştirilmesi ihtiyacının ortaya çıkışına geçmeden evvel, sosyal güvenliğin alan ve kapsam olarak mümkün mertebe bütün boyutlarıyla somut bir şekilde ortaya konması büyük bir önem arz etmektedir.

A. Sosyal Güvenlik Kavramı

“Sosyal güvenlik” kavramı, “sosyal” ve “güvenlik” sözcüklerinden oluşmaktadır.

“Sosyal” sözcüğü Latince kökenli bir kelime olup dilimize Batı dillerinden geçmiştir. Topluma ilişkin diğer anlamlarının yanısıra; düşünce olarak birlik, dayanışma ve yardım esaslarına dayanan bir zihniyeti yansıtmaktadır.¹

¹ DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, Ankara, 1991., s.1; YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, İstanbul, 1992, s.17-18; GÜZEL, Ali: “ Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğuşu Ve Tarihsel Gelişimi”, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993, s.11

“Güvenlik” sözcüğü ise objektif anlamıyla tehlike sözcüğünün karşıtı olarak herhangi bir tehlike durumundan arınmışlığı ifade eder. Subjektif anlamıyla bireyin ve birey topluluklarının doğabilecek tehlikelere karşı korunmuş olduğuna inanması anlamına gelmektedir. Bu boyutların ışığında, sosyal güvenlik kavramı açısından “güvenlik” sözcüğü, bireyin gelir düzeyinin düşmesi, işini kaybetmesi, hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi riskler sonucu fizyolojik ve sosyal varlığının tehlikeye düşmesine karşı korunması anlamına gelmektedir.²

Sözkonusu iki sözcüğün birleşiminden oluşan “sosyal güvenlik” kavramı modern manada düşünce, anlayış ve uygulamalar olarak 19. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmış; ancak terim olarak ilk defa Amerika Birleşik Devletlerinde kullanılmaya başlanmış ve daha sonra da bütün dünyada hızla yayılmıştır³.

Kavram olarak “sosyal güvenlik” 1929 Dünya ekonomik krizine tepki olarak ortaya çıkan dönüşümün; yani “liberal devlet” anlayışının terkedilişi ve “refah devleti” anlayışının ortaya çıkışının bir ürünü olarak doğmuştur.⁴ Söz konusu kavram ilk olarak Amerikada 1932 yılında Başkan seçilen Roosevelt’in “Yeni Düzen” (New Deal) politikasının kapsamında, yaşlılar, madenciler, malûller, körler ve işsizlerin sosyal risklere karşı korunmasını konu alan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası “Social Security Act” ile ortaya çıkmıştır.⁵ Ancak Perrin söz konusu kavramın ilk olarak Amerikada ortaya çıkmış olmasına rağmen, gerçekte Yeni Zellandanın 1938 tarihli mevzuatında kullanıldığına işaret etmektedir.⁶

Uluslararası çerçevede sosyal güvenlik kavramı ilk kez 1941 tarihli Atlantik Şartı (Atlantic Charter) ile kullanılmaya başlanmış ve 1942 yılında kamu oyuna sunulan Beveridge Planı, Uluslararası Çalışma Teşkilatının “102 No’lu Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi”ne kaynak teşkil eden 1944 tarihli Filadelfiya

² Bknz. DİLİK, Sait: a.g.e., s.1-2; YAZGAN, Turan: a.g.e., s.18; GÜZEL Ali: a.g.r., s.11

³ Bknz. DİLİK, Sait: a.g.e. s.2; Ayrıca İlk Sosyal güvenlik sistemleri ve sosyal sigortaların ortaya çıkışı ve yaygınlaşması hakkında bilgi için bknz. GÜZEL, Ali: a.g.r., s.24-29; TURAN, Kamil: Milletler Arası Sendikal Hareketler, AİTİA Yayını, No: 33, Ankara, 1979, s.95,161-163

⁴ GÜZEL, Ali ve OKUR, Ali Rıza: Sosyal Güvenlik, 3. Bası, İstanbul, 1992, s.24

⁵ GÜZEL, Ali ve OKUR, Ali Rıza: a.g.e., s.24; DİLİK, Sait: a.g.e., s.3

⁶ GORDON, Margaret S: Social Security Policies in Industrial Countries, A Comparative Analysis, Cambridge University Press, New York, 1990, s.2

Bildirisi ve sosyal güvenlik hakkı ve sosyal güvenliğin kapsamına dair ihtiva ettiği hükümleriyle 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile yaygınlık kazanmıştır.⁷

Ancak; bu gelişime karşın “sosyal güvenlik” kavramının anlamı ve kapsamı pek belirgin değildir. Yani herkesçe kabul edilen bir tanımı mevcut değildir.⁸

Sosyal güvenlik kavramı çoğu zaman sosyal güvenlik politikaları ve sosyal güvenlik sistemlerini kapsar biçimde ortaya konmaktadır. Diğer deyişle söz konusu kavram hem sosyal güvenlik düşüncesini ve hem de bu düşünceye işlerlik kazandıran kurumsal yapıyı (sistemi) yansıtmaktadır.⁹ Örneğin, Talas, sosyal güvenliği, “bir ülke halkının bu gününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı birlik ve uyum kurulmuş olan bir kurumlar bütünü” olarak tanımlamaktadır.¹⁰ Bir diğer yazar da benzer şekilde, sosyal güvenliği “gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum ve kurumlar topluluğu” olarak tanımlamaktadır.¹¹ Yine bir başka yazara göre “sosyal güvenlik, esas gayesi itibariyle çalışma gücünü, beden ve ruh sağlığını devam ettirmek için müessir kaynaklarını, daimi veya geçici bir şekilde kaybedenlere kollektif veya cemiyet olarak yardım etmek suretiyle onları ihtiyaçlarının esaretinden kurtarmaya çalışan bir sistemdir.”¹² Görüldüğü gibi yapılan tanımlamaların hepsi de sosyal güvenliğin anlamı ve amacı yanında sosyal güvenlik sistemlerini oluşturan kurumları da ifade etmektedir.

Sosyal güvenlik kavramı dar ve geniş anlamda tanımlanabilmektedir. Dar anlamıyla sosyal güvenliği Beveridge’in tanımında görebiliriz: “sosyal güvenlik, işsizlik, hastalık, kaza, aile reisinin ölümü halinde gelir kaybını önleyecek ve doğum,

⁷ DİLİK, Sait: a.g.e., s.3-4; GÜZEL, Ali: a.g.r., s.32-33

⁸ Bknz. GÜZEL, Ali: a.g.r., s.11; YAZGAN, Turan: a.g.e., s.17; TUNCAY, A.Can: Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 4.Bası, İstanbul, 1988, s.3

⁹ Bknz. GÜZEL, Ali ve OKUR A.Rıza: a.g.e., s.2; GÜZEL, Ali: a.g.r., s.11-12

¹⁰ TALAS, Cahit, Sosyal Ekonomi, 6. Bası, Ankara, 1983, s.325

¹¹ TUNÇOMAĞ, Kenan: Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Sosyal Sigortalar, Dördüncü Bası, İstanbul, 1988, s.9

¹² RICHARDSON, J. Henry: (Çev. Turan YAZGAN) İktisadi Ve Mali Yönleriyle Sosyal Güvenlik, İstanbul, 1970, s.16

ölüm ve analık gibi risklerin ortaya çıkardığı gider artışlarını karşılayacak bir gelir garantisi” anlamını taşımaktadır.¹³ Ancak bu tanımda malüllük riskinin yer almaması önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir tanıma göre “sosyal güvenlik belirli olaylar sonucu çalışan bireylerin gelirinde husule gelen kayıpları ve giderlerinde baş gösteren artışları bir toplumsal dayanışma ve yardımlaşma gereğince önleyen tedbirler bütünüdür.”¹⁴ Fakat bu tanımın da eksik yanını oluşturan unsur sosyal güvenliğin kapsamının çalışan bireylerle sınırlandırılmasıdır. Bu durumda sosyal güvenliğı “belirli sosyal risklerin iktisadi sonuçlarına, daha açık deyişle, yol açabilecekleri gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin güvenliklerinin sağlanması” olarak tanımlayabiliriz.¹⁵ Bu tanımda sosyal riskler “belirli” ifadesiyle sınırlandırılmış ve sosyal güvenliğin alanı “çalışma” veya benzeri bir kriterle daraltılmamıştır.

Sosyal güvenlik kavramının geniş anlamda ele alınması halinde, dar anlamdaki sosyal güvenliğin kapsamına giren riskler dışında kişilerin sürekli ve güvenli çalışma imkanları ile donatılması, aile, konut, eğitim ve meslek seçme konularında yardım, yönetime katılma, istihdamın sağlanması, verimliliğin artırılması, sağlık ve hijyen (sağlık bilgisi) politikalarına ilişkin tedbirler de devreye girmektedir.¹⁶ Böyle bir tanımın sosyal güvenliğin anlam ve kapsamını iyice belirsiz hale getireceğı açıkça görölmektedir. Ayrıca sosyal güvenliğin pratikteki uygulaması açısından da pek bir anlam da ifade etmemektedir. Zaten teori ve uygulamada sosyal güvenlik söz edildiğinde genellikle dar anlamdaki sosyal güvenlik anlaşılmaktadır.¹⁷

Sosyal güvenliğin konusunu sosyal riskler teşkil etmektedir. Sosyal riskler kısaca güvenlik ihtiyacını doğuran risklerdir.¹⁸ Bazı yazarlar sosyal riskleri, niteliğine

¹³ BEVERIDGE, William: Social Insurance And Allied Services Report, London, 1958, s.120

¹⁴ ÇENBERCİ, Mustafa: Sosyal Sigortalar Şerhi, Ankara, 1985, s.4

¹⁵ DİLİK, Sait: a.g.e., s.10

¹⁶ Bknz. DİLİK, Sait: a.g.e., s.5; GÜZEL, Ali Ve OKUR A.Rıza: a.g.e., s.4-7; MARUFLU, Z. Selçuk: Sosyal Refah Devleti ve Sosyal Güvenlik Sistemi, DPT Yayını, No. 1631, Ankara, 1978, s.3-4

¹⁷ Bknz. DİLİK Sait: a.g.e., s.5; GÜZEL, Ali: a.g.r., s.16

¹⁸ YAZGAN Turan: a.g.e., s.23

dayalı olarak, mesleki (iş kazaları ve meslek hastalıkları), fizyolojik (hastalık, analık, maluliyet ve ölüm) ve sosyo-ekonomik (işsizlik ve çocuk sahibi olma) riskler olarak ayırma tabi tutmaktadırlar.¹⁹ Bazı yazarlar da sosyal riskleri, fiziki riskler (hastalık, maluliyet, yaşlılık, analık, kazalar ve ölüm) ve iktisadi riskler (işsizlik ve aile gelirinin çocuk sayısına bağlı olarak yetersizliği) olarak sınıflandırmaktadır.²⁰ Bir diğer ayırım da sosyal risklerin bireyin ekonomik durumunu etkileme biçimine göre yapılmaktadır. Bu ayırma göre sosyal riskler, gelir kayıplarına yol açan riskler ve gider artışlarına yol açan riskler olarak sınıflandırılmaktadır.²¹

Ancak hemen belirtelim ki burada çeşitli sınıflandırmalar içerisinde yer alan sosyal riskler Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1952 tarihli 102 Sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesinde yer alan dokuz sosyal riske karşılık gelmektedir. İşte bu sosyal riskler yukarıda dar anlamda tanımını yaptığımız ve çalışmamıza esas aldığımız sosyal güvenliğin somut konularını teşkil etmektedir.

B. Sosyal Güvenlik Hizmetinin Niteliği

Sosyal güvenlik hizmeti yarı kamusal hizmet olarak kabul edilmektedir. Bu öngörünün gerekçelerini “özel kesimin eflasyon ve savaş hali gibi risklerin tümünü kapsayamayacağı” ve “risk kapsamı sorununun çözülmesi halinde dahi bireylerin rasyonel birer tüketici olarak karşılaştıkları riskleri tam olarak algılayamayabileceği ve dolayısıyla gerekli sigorta hizmetlerinin alınmaması nedeniyle toplumsal refah kaybının ortaya çıkacağı” düşünceleri oluşturmaktadır.²² Bu gerekçelere, bir üçüncüsü olarak, “sosyal güvenlik hizmetini maliyeti sebebiyle talep edemeyenlerin var olacağı” varsayımını ekleyebiliriz.²³

Ancak bu çerçevede sosyal güvenlik hizmetinin kamusal niteliğinin boyutunu

¹⁹ Bknz. TUNCAY, A.Can: a.g.e., s.7-9; TALAS, Cahit: a.g.e., s.338-339

²⁰ YAZGAN TURAN: a.g.e., s.23

²¹ Geniş ayrıntı için bknz. DİLİK Sait: a.g.e., s.70-113

²² Bknz. BATIREL, Ö. Faruk ve NADAROĞLU, Halil: “Sosyal Güvenliğin Sosyo Ekonomik Gerekçesi”, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993, s.39-41

²³ YAZGAN, Turan: a.g.e., s.274

çözümlememiz mümkün değildir. Aceba söz konusu hizmetin kamusal boyutu, sosyal güvenliğin, bütünüyle devletçe kamu monopollerini aracılığıyla üretimini haklılaştıracak ağırlıktamı; yoksa özel sektör ağırlıklı başka bir uygulamaya imkan verecek boyutta mıdır? Mamafih Yazgan'ın ifadesiyle "sosyal güvenlik hem devletin arzedeabileceği ve hem de özel sektörün arzedeabileceği özel bir hizmettir."²⁴ İşte burada, sosyal güvenlik hizmetinin niteliğinin bu soruna ışık tutar biçimde ele alınması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik hizmetinin niteliğini sosyal güvenliğin "sigorta" ve yeniden gelir dağıtım fonksiyonları açısından ayrı ayrı ele alabiliriz. Bu ayırımı açısından baktığımızda, yukarıda ifade edilen hususların aslında tamamiyle sosyal güvenliğin sigorta fonksiyonuna matuf olduğunu ifade edebiliriz. Yani bireylerin riskleri algılamada basiretsiz davranabilmesi ve karşılığında devletçe "sigortalılık" hususunda yasal zorlamanın getirilmesi, sosyal güvenlik hizmetinin kamusal bir boyutu olarak görülmektedir. Ancak bu öngörü tezimizin ileri safhalarında analiz edilecektir. Biz böyle bir uygulamayı yerinde bulmamaktayız. Aksine rekabet ortamının oluşturduğu çevre koşullarında rasyonel davranış biçimlerinin ortaya çıkacağı ve bu davranış biçimlerinin bireylerce taklit edilerek sosyal risklerin algılanması hususunda bireylerin inkişaf edeceği kanaatindeyiz. Dolayısıyla "sigorta fonksiyonu"nun kamusal boyutu söz konusu anlamda olsa olsa özendirici politikaların takibi olabilir.

Sosyal güvenliğin kamusal boyutu olarak öngörülen diğer hususun beklenmedik düzeyde eflasyonun ortaya çıkması, savaş ve terör gibi sosyal riskler olduğunu ifade etmiştik.²⁵ Aslında bu tür beklenmedik olağanüstü durumlar, sosyal risklerin sonuçlarını ağırlaştırıcı bir etki gösterirler. Bu durumda normal seyri itibarıyla sosyal güvenliğe konu olan sosyal risklerin belirli ihtimal aralıklarında ortaya çıkışının, sigorta fonksiyonu açısından sosyal güvenliğin özel alanını ve bu normal seyir dışında vukubulan anormal sapmaların da sosyal güvenliğin kamusal alanını teşkil ettiğini ifade edebiliriz.

²⁴ YAZGAN, Turan: a.g.e., s.274

²⁵ Bknz. YAZGAN, Turan: a.g.e., s.287-288; BATIREL, Ö.Faruk. ve NADAROĞLU Halil: a.g.r., s.39-40

Ayrıca yukarıda yer almamakla birlikte ileri sürülen diğer bir husus da, sigorta sektöründe doğal tekel durumunun varlığıdır. Bu gerekçeye dayanılarak, “sosyal güvenliğin sigorta fonksiyonunun devletçe kurulan monopollerce icra edilmesi” görüşü yer almaktadır.²⁶ Dolayısıyla bu öngörü de sosyal güvenlik hizmetinin kamusal diğer bir boyutu olarak kabul görmektedir. Mamafih doğal tekel durumu iktisadi faaliyet alanlarının az çok kamu damgasını taşıyan bir kesimdir.²⁷ Bu husus da tezimizin ileri bölümlerinde geniş şekilde analiz edilecektir. Ancak hemen belirtmeliyiz ki, bu öngörüye tamamiyle katılmamaktayız. Dolayısıyla sigorta fonksiyonunu geniş çapta özel girişimin konusu olarak görmekteyiz.

Yukarıda ifade edilen üçüncü hususa gelecek olursak; sosyal güvenlik hizmetini maliyeti sebebiyle talep edemeyen bireylerin varlığının sosyal güvenliğin kamusal boyutunu teşkil ettiğine muafakat ettiğimizi hemen belirtmeliyiz. Ancak bu olgu sosyal güvenliğin “sigorta” fonksiyonundan ziyade “yeniden gelir” dağıtım fonksiyonu içerisinde ele alınmalıdır.

Sosyal güvenlik hizmetinin üretimi açısından, “sigorta” fonksiyonunun dışında kalan bütün işlevler, hangi vasıta ile yapılsa yapılsın (sosyal sigorta, kamu yardımı ve sosyal yardım vb.), bütünüyle “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonu içerisinde telakki edilmelidir. Mamafih sözkonusu fonksiyonun temelinde şu yada bu yolla toplumun varlıklı bireylerinden yoksul bireylerine doğru yeniden bir gelir transferi söz konusudur. İşte sosyal güvenliğin ağırlıklı olarak kamusal boyutunu teşkil eden alan da sözkonusu bu alandır. Nitekim devletin bu alana tamamiyle kayıtsız kalması halinde de sosyal güvenliğin geleneksel vasıtalarıyla bu fonksiyonun icra edilmesinin mümkün olmasına rağmen; cemiyetin koruyamadığı insanlar mevcut bulunabilir ve bu tür insanların cemiyete yüklediği maliyetin dağılımı gayri adil olabilir. Dolayısıyla devletin bu alana müdahale etmemesi halinde sağlıklı bir cemiyet yapısı ortaya çıkabilir.²⁸

²⁶ SCHULZ, James H: “Economic Support In Old Age: The Role Of Social Insurance In Developing Countries ” The Implications for Social Security of Structural Adjustment Policies, ISSA, Geneva, 1993, s.70

²⁷ Bknz. BULUTOĞLU, Kenan: Kamu Ekonomisine Giriş, Kırklareli, 1981, s. 18-21

²⁸ Bknz. YAZGAN, Turan: a.g.e., s.274

Sonuç itibariyle ifade edecek olursak sosyal güvenlik; “sigorta” fonksiyonuna ilişkin alanı ile özel yanı ağır basan ve “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonuna ilişkin alanı ile de kamusal yanı ağır basan nev’i şahsına münhasır bir hizmet türüdür.

C. Sosyal Güvenliğin Vasıtaları

Sosyal güvenliğin vasıtaları geleneksel, modern ve munzam vasıtalar olarak üç başlık altında bir ayrıma tabi tutulabilir.²⁹

Bu ayırım Beveridge Plânına da uygun düşmektedir.³⁰ Mamafih Beveridge’nin sosyal güvenlik planında üç unsur yer almaktadır. Bunlardan sosyal sigorta ve kamu yardımı sosyal güvenliğin modern vasıtalarını teşkil etmektedir. Ayrıca söz konusu planda üçüncü bir unsur olarak irâdi sigorta yer almaktadır. Bu unsurun sosyal güvenliğin munzam vasıtasını oluşturduğunu ifade etmeye gerek bile yoktur.

Ancak, sosyal güvenliğin modern manada ele alınmazdan evvel de tarih boyunca varolduğu ve insanların sosyal güvenliklerini sağlamak için çeşitli geleneksel tedbirlere başvurulduğu görülmektedir. Bu sebeple sosyal güvenliğin modern vasıtalarına geçmeden evvel geleneksel vasıtalarına da kısaca değineceğiz.

I. Sosyal Güvenliğin Geleneksel Vasıtaları

a. Ferdi Tasarruflar

Başlıktan da anlaşılacağı üzere birey sosyal güvenliğini kendi tasarruflarıyla sağlamak durumundadır. Diğer ifadeyle kişi gelecekte ortaya çıkması muhtemel bir

²⁹ Bknz. YAZGAN, Turan: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırma Vakfı Yayını, No.21, İstanbul, 1969, s.9-10; Ayrıca sosyal gelirlerin sağlanış yöntem ve biçimlerine göre farklı bir ayırım Dilik tarafından yapılmaktadır. Dilik vasıta kavramının yerine yöntem kavramını kullanarak sosyal güvenliğin yöntemlerini sosyal yardım, sigorta ve devletçe bakılma yöntemleri olarak sınıflandırmaktadır. Bknz. DİLİK, Sait: a.g.e., s.51-66

³⁰ Bknz. BEVERIDGE, William: a.g.e., s.120-121

sosyal riske karşı gelirinin bir kısmını ayırarak tasarrufta bulunmaktadır.

Ancak tasarruf gelirin bir fonksiyonudur. Düşük gelirli bireylerin tasarruf yoluyla sosyal güvenliğini sağlaması mümkün değildir.³¹

b. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar geleneksel sosyal güvenlik tedbirlerinin tümünü ifade eder. Aile içi yardımlaşma, komşuluk ve akrabalık bağları çerçevesinde yardımlaşma, dini hayır kurumlarınca yapılan yardımlar, işletme içi ve işletme dışı dayanışma sandıkları çerçevesinde yapılan yardımların hepsi sosyal yardım olarak nitelenebilir.³²

Sosyal yardım kuruluşları gönüllü kuruluşlardır. Tamamıyla vicdani mesuliyete dayanır. Bilinçli bir risk kavramı mevzubahis değildir. Her alanda yardım fikri vardır. Örneğin hastalara, kimsesiz dul ve yetimlere yardımın yanısıra çeşme yaptırmak da her hangi bir sosyal yardım kuruluşunun faaliyet alanına girebilir. Hastalara ve kimsesiz dul ve yetimlere yardım edilmesi hususunun sosyal güvenlik alanına girmesine karşın, bir sosyal yardım olarak icra edilen çeşme yapımı sosyal güvenlik alanına girmemektedir. Mamafih sebebi ne olursa olsun sosyal yardımlar genellikle fakirliğin yok edilmesi mücadelesine yönelmiştir. Fakirliğin en yaygın ve önemli sebeplerini ise sosyal güvenliğin konusunu teşkil eden sosyal riskler oluşturmaktadır. Bu bakımdan sosyal güvenlikle sosyal yardım arasında bir gaye birliği vardır.³³

Sosyal yardımlar sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında garanti teşkil etmez. Buna karşın modern sosyal güvenlik tedbirleri, kapsamı kanunla tayin edilmiş olup kanuni şartlara haiz her bireye bir garanti sağlar. İşte bu farklılık sosyal

³¹ Bknz. TUNCAY, A.Can: a.g.e., s.9-10; YAZGAN, Turan: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi; a.g.e., s.7-8; YAZGAN, Turan: İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e; s.26-27

³² Bknz. YAZGAN, Turan: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi; a.g.e., s.7-8, TUNCAY, A. Can: a.g.e., s.10-12; Ayrıca tarihi dönemler içerisinde sosyal yardım kuruluşlarının gelişimine ilişkin olarak bknz. DİLİK, Sait: a.g.e., s.13-38

³³ Bknz. YAZGAN, Turan: Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik, İstanbul Üniversitesi Yayını, No.2116, s.18

yardımlar ile kamu yardımları arasında ayırıcı bir kriteri teşkil etmektedir.³⁴

2. Sosyal Güvenliğin Modern Vasıtaları

Sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamaları sosyal güvenliğin modern vasıtalarını teşkil etmektedir.

a. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortalar sosyal güvenliğin en önemli vasıtası durumundadır.³⁵ Sosyal sigortalar, bir ülkede çalışanların maruz kalabilecekleri belirli sosyal riskleri karşılamak amacıyla, zorunlu olarak istihdam edilenlerin ve işverenlerin katılımıyla, devlet tarafından kurulan örgütlenmiş kurumlardır.³⁶ 1952 tarihli 102 Sayılı ILO'nun Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarında dokuz sigorta kolu yer almıştır. Bunlar, 1) hastalık halinde sağlık yardımları, 2) hastalık ödenekleri, 3) analık, 4) malüllük, 5) yaşlılık, 6) iş kazası ve meslek hastalığı, 7) ölüm, 8) aile yardımları ve 9) işsizlik sigortasını kapsamaktadır.

Sosyal sigortalar aşağıdaki beş ilkenin bileşimi çerçevesinde vücut bulmaktadır.³⁷

1) Sigortacılık ilkesi (sigortalılar arası rizikonun eşitlenmesi esasına dayanmaktadır);

2) Kendi kendine yardım ilkesi (sigortalıların kendi primlerini ödemesi esasına dayanmaktadır);

3) Finansmana işveren ve devletin katılması ilkesi;

³⁴ Daha geniş bilgi için bkz. YAZGAN, Turan: Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.17-21

³⁵ TUNCAY, A. Can: a.g.e., s.14; BEVERIDGE, William: a.g.e.,

³⁶ TUNCAY, A.Can: a.g.e., s.14

³⁷ DİLİK, Sait: a.g.e., s:58-59

4) Sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı, diğer deyişle sosyal denge ilkesi;

5) Mecburi sigortalılık ilkesi.

Yukarıdaki beş ilkeden ilk ikisi özel sigortanın³⁸ niteliklerini yansıtmaktadır. Diğer üç ilke ise “sosyal” sözcüğünün ruhunu yansıtmaktadır. Mamafih daha önce de ifade ettiğimiz gibi “sosyal” sözcüğü zayıfın korunması, dayanışma ve yardımlaşma anlamlarıyla yüklü bir kelimedir. Aynı zamanda bu sözcüğün bünyesinde devlet müdahalesi fikri de mündemiçtir. Mamafih sosyal politika tedbirleri bizzat bu üç unsurla mücehhezdir. Bu manada bir sosyal politika tedbiri ve sosyal güvenlik vasıtası olarak “sosyal sigortalar”ın kısmen sigorta, kısmen kamu yardımı ve kısmen de sosyal yardım yöntemlerinin bileşiminden oluşan dördüncü bir yöntem olduğunu ifade edebiliriz.³⁹

b. Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları

Kamu sosyal güvenlik harcamaları kamu yardımları ve hizmet arzı biçiminde ortaya çıkmaktadır.

aa. Kamu Yardımı

Kamu yardımı “yoksul, muhtaç ve düşük gelirli bireylere devlet bütçesinden yardım yapılması” esasına dayanmaktadır.⁴⁰ Beveridge planında ihtiyaç testine bağlı bir yardım olarak öngörülmüştür.⁴¹ Ancak zamanla testsiz ödeme ve hizmetlere

³⁸ Özel sigorta ve sosyal sigorta konularında gerekli açıklamalar için bkz. PEKİNER, Kâmuran: Sigorta İşletmeciliği, 3. Bası, Formül Matbaası, İstanbul, 1981, s.13-23; DİLİK, Sait: a.g.e., 56-59, 64-65

³⁹ Benzer açıklamalar başka yazarlar tarafından yapılmaktadır. Bu konuda bkz. DİLİK, Sait: a.g.e., s.56, dipnot.22

⁴⁰ TUNCAY, A. Can: a.g.e., s.15

⁴¹ BEVERIDGE, William: a.g.e., s.141

dönüşmüştür.⁴²

Kamu yardımı, cemiyetlerin sosyal güvenliğinin sağlanmasında sosyal sigortaların gerek bütün cemiyeti kapsamına almaması ve gerekse yeterli düzeyde gelir sağlayamaması sebebiyle bıraktığı boşlukları giderici bir müessesedir.⁴³ Sadece vergilerle finanse edilmesi ve ilgilinin herhangi bir katkısının bulunmaması sebebiyle primsiz sosyal güvenlik rejimi adı da verilmektedir.⁴⁴

Ancak kamu yardımı sadece muhtaçlara yapılan yardımlarla sınırlı değildir. Harpte veya kamu görevlerinde ölen bireylerin ailelerine ve sakat kalanlara yapılan tazminat karakterli ödemeleri de kapsamaktadır.⁴⁵

Sonuç itibarıyla, belirli kanuni şartlara haiz olan bireylere devletçe yapılan gelir transferleri kamu yardımlarının konusunu teşkil edmektedir. Belirli bir yaşa gelmiş ve diğer bazı şartları haiz olan herkese belirli bir aylık bağlanması bunun en tipik örneklerinden bir tanesidir.

bb. Hizmet Arzı Olarak

Kamu sosyal güvenlik harcamalarının hizmet olarak sunumunu universal hizmet arzı ve sosyal hizmetler olarak ele alabiliriz.

aaa. Üniuersal Hizmet Arzı

Herhangi bir sosyal risk sonucu çalışma gücünü kısmen veya tamamen

⁴² YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.28; Ancak; Yazgan testsiz ödemelere dönüşen “kamu yardımı” için farklı bir yaklaşım sergilemektedir. Muhtaçlık testi’nin kaldırılması sebebiyle devletçe yapılan ödemeleri kamu yardımı olarak değil de bütün nüfusa yapılan ivaz ödemeleri olarak isimlendirmektedir. Tuncay’ın anlatımında ise hem kamu yardımı ve hemde sosyal yardım kavramları aynı anlamda kullanılmaktadır. Bknz. TUNCAY, A.Can: a.g.e., s.15

⁴³ YAZGAN, Turan: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, a.g.e., s.9

⁴⁴ TUNCAY, A. Can: a.g.e., s.15

⁴⁵ Bknz. TUNCAY, A. Can: a.g.e., s.47-57

kaybeden herkese bedeli devletçe karşılanan bir hizmet sunumunun mevcut olması durumunda üniversal hizmet arzı sözkonusudur. Örneğin devlet, toplumun tüm bireylerine, finansman kaynağını ulusal bütçeden yada vergilerden sağlayarak ücretsiz yada sembolik ücretlerle sağlık hizmeti sunar. Bu yöntemde ulusal dayanışma ön planda olup, sosyal koruma toplumun tüm bireylerini kapsama almaktadır.⁴⁶

bbb. Sosyal Hizmetler

Sosyal refah hizmetleri adı da verilen sosyal hizmetlerin çok çeşitli biçimlerde yapılmış tanımları vardır. Hatta sosyal hizmetleri, sosyal sigortaları da kapsayacak genişlikte tanımlayanlar mevcuttur. Bu bakımdan sosyal güvenlikle sosyal hizmetleri tam olarak birbirinden ayırmak oldukça güçtür.⁴⁷

Sosyal hizmetler bireylerin ait oldukları toplumun bir üyesi olarak genel ülke şartları çerçevesinde insana yaraşır biçimde varlıklarını sürdürebilmeleri için bir sosyal ortam yaratma amacı taşır. Sürekli yada geçici olarak yardıma ihtiyaç duyan bireylere sunulması gerekli olan hizmetler, sosyal hizmetlerin konusunu teşkil eder. Söz konusu hizmetler muhtaç çocukların bakımı, korunması, muhtaç durumdaki yaşlı, sakat ve hastaların bakımı, dar gelirli bireylerin sağlık hizmetlerinin sunumu, ailelere danışmanlık hizmetleri sunumu ve benzeri hizmetleri kapsamaktadır.⁴⁸

Sosyal hizmetlerin alanına giren bir çok konu sosyal güvenlik içerisinde, sosyal güvenliğin alanına giren bir çok konu da sosyal hizmetler içerisinde yer almaktadır. Bu sebeple sosyal güvenliği bütünüyle sosyal hizmetlerin içerisinde ve sosyal hizmetleri de bütünüyle sosyal güvenliğin içerisinde mütâla edenler mevcuttur. Aslında ayrıntıya girildiğinde de sosyal hizmet ve sosyal güvenlik kavram ve çalışma

⁴⁶ BATIREL, Ö. Faruk; NADAROĞLU, Halil; GÜZEL, Ali; OKUR, Rıza; DOĞRUSÖZ, A. Bumin; ERGANİ, Adnan ve KIBRIZLI, İbrahim: "Sosyal Güvenlik Alanında Dünyadaki Son Gelişmeler Ve Türkiye İçin Çözüm Önerileri ", Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993, s.258; YAZGAN Turan: İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.28

⁴⁷ TUNÇOMAĞ, Kenan: a.g.e., s.8

⁴⁸ DİLİK, Sait: "Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler ", AÜSBF Dergisi, C. XXXV, s.1-4, Ocak-Aralık 1980, s.74-76

alanlarının çakışması ve birbirinin içerisine girmesinin kaçınılmaz olduğu görülmektedir.⁴⁹ Mamafih gerçekte sosyal hizmetler, sosyal güvenlikle birlikte birbirini bütünleyen bir sistem teşkil etmektedir. Sosyal hizmetlerle sosyal güvenliğin alanlarının çakıştığı notkalarda sosyal güvenliğin ana fonksiyonu sosyal gelir sağlamak; buna karşılık sosyal hizmetlerin ana fonksiyonu ise hizmet sunumudur. Bu çerçevede sosyal hizmetlerin, gelir garantisine sahip bireylere, bu gelirin bizzat hizmete dönüştürülerek ödenmesi anlamına geldiğini ifade edebiliriz. Ancak mevcut gelir garantisini işler hale getirmenin sosyal güvenliğin görevi olduğu da unutulmamalıdır.⁵⁰

Sosyal hizmetler devlet kuruluşları, gönüllü aileler ve gönüllü özel kuruluşlar vasıtasıyla yürütülmektedir.⁵¹

3. Munzam Sosyal Güvenlik Vasıtaları

Sosyal güvenlik kurumlarınca asgari düzeyde korunan bireylerin ek vasıtalarla korunmaları yada desteklenmeleri halinde sosyal güvenliğin munzam vasıtalarından bahsedilebilir.⁵² İngiltere’de “occupational pension scheme” ve diğer ülkelerde “supplementary scheme” kavramlarıyla⁵³ ifade edilen munzam programların fonksiyonu, temel sosyal güvenlik programlarının sağladığı asgari hayat standardından daha yüksek bir hayat düzeyinin sağlanmasıdır.⁵⁴

Munzam programlar sadece emeklilik alanına mahsus bulunmamaktadır. Örneğin Amerika’da, yapılan toplu sözleşmeler çerçevesinde işsiz kalanlara kamu işsizlik ödeneklerine ek olarak işsizlik ödeneği ve sağlık yardımı sağlamak üzere

⁴⁹ DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler, a.g.m., s.78-79

⁵⁰ Bknz. DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler, a.g.m., s.79; YAZGAN, Turan: Görüşler, Kutsun Yayınevi, İstanbul, 1977, s.34-36; YAZGAN, Turan:

İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.26-27

⁵¹ DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler, a.g.m., s.76

⁵² YAZGAN; Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e s.28-29

⁵³ Bknz. WARD, Joseph. H: “Legal Status Organization of Functioning of Occupational Pension Scheme”, Occupational Pension Schemes, ISSA, No.10, Geneva, 1984, s.26

⁵⁴ YOUNG, Howard: “Adequacy And Private Pensions: How Adequate Are They?”, Occupational Pension Schemes ,ISSA, Geneva, 1984, s.52

işyeri düzeyinde munzam programların oluşturulduğu görülmektedir.⁵⁵ Aynı şekilde munzam programlar tek tür de değildir. Çok çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilirler. Bu çerçevede geleneğe dayalı kuruluşların tamamı munzam programlar haline gelebilir. Aynı çerçevede özel sigortalar da ana programa ek gelir sağlaması durumunda sosyal güvenliğin munzam vasıtası olarak değerlendirilmek durumundadır.⁵⁶

Munzam programlar bazı ülkelerde ihtiyari ve bazı ülkelerde ise mecburidir. Kamu programlarınca sağlanan emekli aylıklarının bireylerin çalışma dönemindeki kazançlarıyla orantılı olduğu ülkelerde, örneğin, Belçika, Kanada, Almanya ve Amerika'da munzam programlar isteğe bağlıdır. Buna karşın, emeklilikte sadece emeklilik ikramiyesi sağlayan kamu programlarının mevcut olduğu ülkelerde ise, örneğin Fransa, Hollanda, Danimarka, Finlandiya ve İsviçre'de munzam programlar mecburi tutulmakta ve bu programlarca sağlanan emeklilik gelirleri de çalışma dönemindeki kazançlarla orantılı bulunmaktadır.⁵⁷ İkinci katagorideki ülkelerde munzam programların tarihsel gelişim süreci içerisinde sonradan mecburi hale getirildiği görülmektedir. Örneğin, Fransada daha önce toplu iş sözleşmeleriyle isteğe bağlı oluşturulan munzam programların 1972 yılında yasayla zorunlu hale getirildiği görülmektedir. Aynı şekilde Danimarka'da 1964 yılında zorunluluk esasının getirildiği ve Hollanda'da da işçi ve memurların %82'sinin zorunlu olarak munzam programların kapsamı içerisinde bulunduğu müşahade edilmektedir.⁵⁸

Munzam programlar işletme düzeyinde yada ulusal düzeyde uygulanabilmektedir. İşletme düzeyinde munzam programlara yer veren ülkelerin başında Amerika, İngiltere ve Almanya gelmektedir. Ulusal düzeyde munzam programlar ise Fransa, Hollanda ve İtalyada uygulanmaktadır.⁵⁹

⁵⁵ Bknz. MONTGOMERY, Edward ve DAVIS, Otto A: "Private Income Security Schemes in Times of Crisis: A Case Study of US Steel", Labour And Society, V.15, No.1, 1990, s.75-87

⁵⁶ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.29

⁵⁷ PESTIEAU, Pierre: "The Distribution of Private Pension Benefits: How Fair Is It?", Occupational Pension Schemes, ISSA, No.10, Geneva, 1984, s.32

⁵⁸ BATIREL, Ömer; NADAROĞLU, Halil; GÜZEL, Ali; OKUR, A.Rıza; DOĞRUSÖZ, A. Bumin; ERGANİ, Adnan ve KIBRIZLI, İbrahim: a.g.r., s.261

⁵⁹ BATIREL, Ömer; NADAROĞLU, Halil; GÜZEL, Ali; OKUR, A.Rıza; DOĞRUSÖZ, A. Bumin; ERGANİ, Adnan ve KIBRIZLI, İbrahim: a.g.r., s.261

Söz konusu programlar çeşitli ülkelerde vergi muafiyetleriyle teşvik edilmektedir.⁶⁰ Kapsamı, primlere tanınan vergi muafiyetleri, aylığa hak kazanım kuralları ve sağlanan gelirlere uygulanan yasal güvenceler bakımından boyutları itibariyle ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedirler.⁶¹

Çoğu gelişmiş Avrupa ülkelerinde ana kamu programı ve munzam programa ek olarak ferdi iradeye bağlı özel sigortalar da fonksiyonel bir yere sahiptir.⁶² Şüphesiz bu sigortaları da sosyal güvenliğin munzam vasıtası olarak algılamamız yanlış bir mantık olmayacaktır.

Munzam programların gelişmiş ülkelerde yaygın olmasına karşın gelişmekte olan ülkelere pek yaygın olmadığı görülmektedir.⁶³

D. Sosyal Güvenliğin Fonksiyonları

Sosyal güvenlik, amacı sosyal risklerin gerçekleşmesi halinde ortaya çıkan gelir kaybı ve gider artışlarına karşı bireye asgari yaşam düzeyini sürdürebilmesi için bir gelir garantisi sağlamak olan sosyal gayeli bir müessesedir. Ancak bu asıl fonksiyonunu yerine getirirken bazı tali tesirler de icra eder. Bu tesirleri, iktisadi fonksiyonlar ve iktisadi ve sosyal yönü olan yeniden gelir dağıtım fonksiyonu olarak iki alt başlıkta inceleyebiliriz.

I. Sosyal Güvenliğin İktisadi Fonksiyonları

Herşeyden evvel sosyal güvenlik makro düzeyde toplumun bir kesimine talep gücü kazandırırken, diğer kesimin talep gücünü sınırlandırarak talep yapısını etkiler. Bu

⁶⁰ YOUNG, Howard: a.g.m., s.52

⁶¹ PESTIEA, Pierre: a.g.m., s.31

⁶² HECQUET, Paul: "Development and Role of Occupational Pension Schemes in Europe", Occupational Pension Schemes, ISSA, No.10, Geneva; 1984 s.9

⁶³ İYER, Subramaniam N: "Pension Reform In Developing Countries ", ILR, Vol. 132, No. 2, 1993, s.197

tesir sosyal güvenliğin geleneksel ve modern vasıtalarının bireyler arasında meydana getirdiği gelir transferlerinin söz konusu olduğu bütün alan için geçerlidir.

Ancak sosyal güvenliğin iktisadi fonksiyonları söz konusu olduğunda akla gelen temel unsur, sosyal güvenliğin ana vasıtası olan sosyal sigortalardır. Bu nedenle konumuzu sosyal sigortalar ile sınırlandırmak durumundayız.

Sosyal sigortalar, aslen iktisadi gayeli kuruluşlar olmamasına karşın, tahsil ettiği primler, karşılığında sigortalılara sağladığı gelirler, biriktirdiği fonlar, yaptığı yatırımlar ve diğer harcamalar yoluyla kendiliğinden bir takım fonksiyonlar icra ederler⁶⁴. Bu fonksiyonları, mecburi tasarruf, iktisadi istikrar ve emek arzı açısından bir ayırıma tutabiliriz.

a. Mecburi Tasarruf Fonksiyonu

Sosyal sigortalar özü itibariyle primle finanse edilen toplu tasarruf müesseseleridirler. Prim ödemesinin kanuni zorunluluk konusu olması sebebiyle sosyal sigortalara mecburi tasarruf kuruluşları olarak bakmamız pek yanlış olmayacaktır.⁶⁵

Kapitalizasyon yöntemi çerçevesinde sosyal sigortaların oluşturduğu mecburi tasarrufların toplumsal tasarrufları artırdığı ve biriken fonların sermaye teşekkülüne pozitif etkide bulunduğu kanaati yaygın bulunmaktadır.⁶⁶ Ancak mecburi tasarrufların toplumsal tasarrufları azaltarak, sermaye birikimini ve dolayısıyla yatırımları negatif yönde etkileyerek iktisadi büyümeyi yavaşlattığı görüşü de ileri sürülmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri daha fazla gelişmiş olan ülkeler ile sosyal güvenlik sistemleri nisbeten daha gelişmemiş olan ülkeler arasındaki toplumsal tasarruf düzeylerindeki farklılıklar bu görüşü destekler durumdadır. Özellikle Japonyada yaşlılık sigorta sisteminin zayıflığı ile tasarruf düzeyinin yüksekliği

⁶⁴ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.303

⁶⁵ YAZGAN, Turan: Sosyal Sigorta, İstanbul Üniversitesi Yayını, No.2360, İstanbul, 1977, s.220

⁶⁶ YAZGAN, Turan: Sosyal Sigorta, a.g.e., s.220

arasında bir bağ kurulmaktadır.⁶⁷ Feldstein'in bu konuda yaptığı ekonometrik çalışması da sosyal sigortaların kapsam ve sağladıkları gelirler itibariyle genişlemesinin tasarrufları azalttığı yolunda sonuçlanmıştır.⁶⁸ Fakat Lesnoy ve Limer, Feldstein'in kullandığı verilerin aynısını kullanarak mecburi tasarrufların net kişisel tasarruflar üzerinde etkisinin bulunmadığı sonucuna varmışlardır. Barro da "tarihsel olarak sosyal güvenliğin ebeveynlerden çocuklara ve çocuklardan ebeveynlere olan gönüllü transfer modelini değiştirdiğini; söz konusu bu model içerisinde zaten varolan gelir transferlerinin sosyal güvenliğin tasarrufları azaltıcı etkisini dengelediğini ve dolayısıyla mecburi tasarrufların toplumsal tasarrufları azaltıcı etkisinin bulunmadığını" ileri sürmektedir.⁶⁹

Görüldüğü gibi sosyal sigortaların toplumsal tasarruflar açısından etkisi belirsiz ve tartışmalıdır. Nicholas Barr'ın da işaret ettiği gibi sosyal sigortaların net tasarruf etkisi konusunda temel rolü bireylerin beklentileri oynamaktadır. Bireylerin beklentileri ise ölçülmesi mümkün olmayan subjektif birer olgudur. Dolayısıyla bu konuda kesin bir sonuca varmak mümkün değildir.⁷⁰

Bir başka boyutta, sosyal güvenliğin özel tasarrufların yerine kurumsal tasarrufları ikame ettiği ve bu yolla oluşan büyük birikimlerin yatırımlara dönüşmesi yoluyla hem alternatif özel tasarrufları aşan bir kaynağın oluşacağı ve hem de bu kaynakların ekonomiye daha büyük katkılarının olacağı söylenebilir.⁷¹ Ancak siyasal sürecin bir parçası haline getirilmiş olan kamu sosyal güvenlik kuruluşlarının söz konusu fonlarının düşük faizli devlet tahvillerine yatırılması ve verimsiz devlet harcamalarından doğan kamu bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılması böyle bir sonuca asla imkan vermemektedir.⁷²

Mecburi tasarrufların etkisi konusunda gelişmekte olan ülkeler açısından

⁶⁷ BATIREL, Ö. Faruk ve NADAROĞLU, Halil: "Sosyal Güvenliğin Sosyo-Ekonomik Gerekçesi", Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993, s.37

⁶⁸ SCHULZ, James H: a.g.m., s.77

⁶⁹ SCHULZ, James H: a.g.m., s.77

⁷⁰ SCHULZ, James H: a.g.m., s.77

⁷¹ BATIREL, Ö. Faruk ve NADAROĞLU, Halil: a.g.r. s.37; Ayrıca bkzn. YAZGAN, Turan, İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.306

⁷² BATIREL, Ö. Faruk ve NADAROĞLU, Halil: a.g.r. s.37

farklı bir değerlendirme yapılabilir. Söz konusu ülkelerde milli gelirin ve ücretlerin düşük olması sebebiyle mecburi tasarrufların toplumsal tasarrufları artırıcı etki edeceği ifade edilebilir.⁷³ Ancak bu ülkelerde de sosyal güvenlik kuruluşlarının birer kamu kurumu olduğu dikkate alınacak olursa; yukarıda kurumsal tasarruflar açısından ifade ettiğimiz durumun vukubulacağını aynen dikkate almamız gerekecektir. Yani mecburi tasarruflar yoluyla oluşturulan fonların devlet eliyle çarçur edilmesi bu ülkelerde de mukadder bulunmaktadır.

b) İktisadi İstikrar Fonksiyonu

Sosyal sigortaların diğer bir tali tesiri, işsizlik sigortası kolu ile iktisadi konjonktüre istikrar kazandırmasıdır.⁷⁴ İşsizlik sigortası, konjonktürel genişleme döneminde oluşturduğu fonlarla enflasyonu frenleyici etki icra ederken; deflasyonist dönemlerde sağladığı işsizlik ödenekleriyle de talebi canlandırıcı tesir ifa eder.⁷⁵

Ayrıca sosyal güvenlik sosyal risklere karşı asgari yaşam düzeyinin devamını garanti ederek iktisadi bunalımları daha da ağırlaştıran güvensizlik duygusunu hafifleterek iktisadi istikrarın sağlanması yönünde pozitif etki icra eder.⁷⁶

c. Emek Arzı Üzerindeki Etkileri

Sosyal güvenlik bireyleri çalışabilecekleri yaştan daha erken yaşta çalışma hayatından ayrılmaya teşvik ederek emek arzını negatif yönde etkiler.⁷⁷ Bireylerin sosyal güvenlik vasıtasıyla elde ettikleri yararların bugünkü değeri, bu yararların maliyetine yaptıkları katılımların bu günkü değerini ne kadar aşarsa söz konusu etki

⁷³ Bknz.BULUTOĞLU, Kenan: Az Gelişmiş Ülkelerde Sermaye Teşekkülü, Ücret Haddi ve İktisadi Gelişme, İstanbul, 1967, s.12; EGE, Ünal: Sosyal Sigorta Örgütleri Fonlarının Kullanılışı, DPT, 1958, s.48

⁷⁴ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.316

⁷⁵ DÜNDAR, F. Birol: Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri, Ankara, 1976, s.26

⁷⁶ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.318

⁷⁷ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.309-310

de o kadar büyük olur. Özellikle bu durum sosyal güvenlik sistemi içerisinde devlet ve işveren paylarının sigortalılar üzerine yansıtılmadığı ölçüde geçerlilik arz etmektedir.⁷⁸

2. Sosyal Güvenliğin Yeniden Gelir Dağıtım Fonksiyonu

Sosyal güvenlik herşeyden evvel sosyal risklerin gerçekleşmesi halinde geliri kesilenlere gelir akımı sağlamak suretiyle gelir eşitleyici bir etki yapar. Böylece sağladığı gelirlerle bizzat yoksulluğun ortadan kaldırıcısıdır.⁷⁹

Kamu sosyal güvenlik harcamaları gelir dağıtım açısından miktar olarak olmasa bile fertlere sağladığı tatmin açısından son derece önemlidir.⁸⁰

Sosyal sigortaların gelir dağılımını, a) özel sigortalarda olduğu gibi doğan risklerin sonuçlarını sigortalılar arasında dağıtarak, b) bireyin gelirini hayatının çeşitli safhalarına bölerek, c) kişiler yada gruplar arasında ve d) dağıtım yönteminin kullanılması halinde kuşaklar arasında gelir aktarımı yaratarak etkilemesi söz konusudur.⁸¹ Sayılan bu şıklardan (a) şıkkı sosyal güvenliğin “yeniden gelir dağıtım” fonksiyonu içerisinde sayılmamalıdır. Çünkü özel sigortada, birey muhtemel riske karşı sağlanan güvenliğin fiyatını ödemektedir. Dolayısıyla riske maruz kalan da, kalmayan da ödediği bedelin karşılığını güvenlik ihtiyacının tatmini olarak almaktadır.⁸² Sosyal güvenliğin yeniden gelir dağıtım fonksiyonu açısından (b) şıkkının önemi, sadece bireyleri gelirlerini böyle bir dağıtıma mecbur tutmuş olmasıdır. Ancak (c) şıkkı, sosyal adaletin konusunu teşkil eden “yeniden gelir dağılımı”nın kapsamına girmektedir. Yüksek gelirli birey yada gruplardan düşük gelirli birey yada gruplara yeniden gelir transferi meydana gelmektedir. Son olarak (d) şıkkına konu olan gelir akımının, kuşaklar arasında bir kuşağı diğer kuşağın

⁷⁸ Bknz. BATIREL, Ö. Faruk ve NADAROĞLU, Halil: a.g.r., s.37-38

⁷⁹ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.330

⁸⁰ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.330

⁸¹ DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.133; YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.288; BATIREL, Ö. Faruk ve NADAROĞLU, Halil: a.g.r., s.38

⁸² DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.57

aleyhine kârlı çıkaracak şekilde gerçekleşmemesi halinde yeniden gelir dağıtımı söz konusu değildir. Varlıklı kuşaklardan yoksul kuşaklara doğru gerçekleşecek bir gelir akımı ise kuşaklararası gelir eşitleyici etkiye sahip yeniden gelir dağılımını teşkil etmektedir.⁸³

Bir başka açıdan sosyal sigortalarda gelir akımını yatay ve dikey olarak ele alabiliriz.⁸⁴ Yatay gelir akımı özel sigortalarda rizikoların eşitlenmesi⁸⁵ anlamına gelen sigortalılar arası gelir akımını; dikey gelir akımı da yüksek gelirlilerden düşük gelirliye doğru olan gelir akımını temsil etmektedir. Burada gelir sahibi, ünite olarak birey yada aile esas alınabilir. Alilenin esas alınması halinde örneğin eşit ücret gelirlerine sahip iki sigortalıdan bir eş ve iki çocuğa sahip olanı, sadece bir eş'e sahip olana oranla daha düşük gelir grubu içerisinde yer alacaktır. Dolayısıyla, örneğin ölüm sigortası açısından ikinci sigortalı birinci sigortalıyı sübvansede etmiş olacaktır. Bu durumda aileler arasındaki gelir akımı dikey gelir transferinin içerisinde değerlendirilebilecektir. Bu açıklamaların çerçevesinde dikey yeniden gelir akımının sosyal adalet kavramının kapsamı içerisinde yer aldığını ifade edebiliriz.

Sonuç itibarıyla hangi finansman yoluyla olursa olsun sosyal güvenlik yüksek gelirlilerden düşük gelirliye doğru yeniden bir gelir transferi doğurur⁸⁶

⁸³ YAZGAN, Turan: İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.288, DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.174-175

⁸⁴ YAZGAN, Turan: İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.337

⁸⁵ Bknz. DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.57

⁸⁶ YAZGAN Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.339

II. SOSYAL GÜVENLİĞİN MEVCUT PROBLEMLERİ VE ÖZELLEŞTİRME İHTİYACININ ORTAYA ÇIKIŞI

A. Sosyal Güvenliğin Mevcut Problemleri

Sosyal güvenliğin problemleri çeşitli şekillerde ele alınabilir. Bu problemler sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ve içerisinde bulundukları iktisadi ve siyasal şartlar itibariyle değişiklikler arz etmektedir. Ancak bütün bu problemlerin çoğu, gerçekte kamusal rejim içerisinde yapılandırılmış olan sosyal güvenlik sistemlerinin yapısal problemlerinin bir yansımasıdır. Diğer deyişle, ülkeden ülkeye ve hatta mesleki statüden statüye (memur, işçi ve bağımsız çalışanlar vs.) değişiklik arz eder gibi görünen bu problemler tamamıyla bugünkü sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı itibariyle doğurduğu problemlerin değişik boyutlardaki tezahürleridir. Bugün dünyada bütün sosyal güvenlik sistemleri finansman kriziyle karşı karşıya bulunmaktadır. Bütünüyle politize edilmiş olmaları sebebiyle amaçlarına uygun işlev icra edememektedirler. Sosyal sigorta kuruluşları kamusal rejim içerisinde organize edilmiş bürokrasi yüklü, karmakarışık birer organizasyon görünümündedir. Ayrıca sosyal güvenlik sistemleri en gelişmiş ülkelerde dahi yoksulluk problemini çözebilmiş değildir.

Sosyal güvenliğin problemlerini finansal, etkinlik ve bünyesel karakteri itibariyle incelemeye çalışacağız.

1. Sosyal Güvenliğin Finansman Problemi-Finansman Krizi

1970'li yılların ortalarından itibaren ekonomik gelişmeler sosyal güvenliğin finansman kaynaklarını negatif yönde etkilemiş ve sosyal güvenliğin genişlemesi

açısından daha önceki yıllara oranla çok daha elverişsiz koşullar oluşturmuştur.⁸⁷ Sosyal güvenlik alanında finansman krizinin ilk olarak Belçika, Fransa ve Amerika gibi gelişmiş endüstri ülkelerinde ortaya çıkmış olması problemin boyutu açısından büyük bir anlam ifade etmektedir. Söz konusu krizin daha sonra Hollanda, Norveç, Portekiz, İsrail ve İsveç gibi ülkelerde de ortaya çıktığı ve yaygınlık kazandığı görülmektedir.⁸⁸ Bu gün ülkemizde de sosyal sigorta kuruluşlarının büyük bir finansman krizi içerisinde olduğu müşahade edilmektedir. Nitekim 1995 yılının ilk üç ayı itibariyle devletin SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı'nın açıklarını kapatmak için toplam kamu harcamalarının %8,1'ini ayırmış olması; buna karşılık, aynı dönem itibariyle, devletin kamu harcamaları içerisinde yatırımlara ayırdığı payın %1,6 oranına düşmüş olması finansman krizinin vehametini bütün çıplaklığıyla ortaya sermektedir.⁸⁹

Finansman krizini, ortaya çıkış sebepleri ve iktisadi kriz ile karşılıklı tesirleri açısından ele alınabiliriz.

a. Finansman Krizinin Ortaya Çıkış Sebepleri

Finansman krizinin sebepleri ülkeden ülkeye ve hatta aynı ülkede sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi özel konum ve şartları çerçevesinde farklılıklar arz etmektedir.

Ancak konunun sosyal güvenlik sistemlerinin yapısal niteliği açısından ele alınması durumunda, sosyal güvenlik sistemlerini temelde kamusal rejim içerisinde düzenlemiş bütün ülkeler için ortak hüküm ifade eden ortak nitelikli sebepleri vardır.

⁸⁷ GORDON, Margaret S: a.g.e., s.10

⁸⁸ BATIREL, Ö. Faruk; NADAROĞLU, Halil ve SEVİÇ, Veysi: "Sosyal Güvenliğin Finansmanı", Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993, s.76; BATIREL, Ö. Faruk; NADAROĞLU, Halil; GÜZEL, Ali; OKUR A.Rıza; DOĞRUSÖZ, A.Bumin; ERGANİ, Adnan ve KIBRIZLI, İbrahim: a.g.r., s.254-255

⁸⁹ KARDÜZ, A. Rıza : "Faizler Bizi Yutacak", Sabah Gazetesi, 20 Mayıs, 1995, s.8

aa. Nüfusun Giderek Yaşlanması

Teknolojik ilerlemelerin sağladığı refah artışı ile birlikte ortalama insan ömrü uzamakta; buna karşılık doğumlar gittikçe azalmakta ve sonuç olarak nüfus gittikçe yaşlanmaktadır. Mamafih aşağıda tablo: 1’de görüldüğü üzere yaşlıların genel nüfus içerisindeki payı gittikçe artma eğilimindedir. Örneğin tabloda yer alan OECD ülkeleri ortalaması olarak 1980 yılı itibarıyla % 18,9 olan yaşlı nüfus bağımlılık oranlarının, 1990 yılı itibarıyla % 19,4’e, 2000 yılı itibarıyla % 20,8 ve 2030 yılı itibarıyla de % 33,3’e tırmanacağı tahmin edilmektedir.

Bu durum hem sosyal güvenlik kuruluşlarının emekli aylığı giderlerini alabildiğine artırmaktadır. Mamafih aşağıda tablo: 2’de çeşitli OECD ülkelerinde demografik değişimin tesiri ile milli gelir içerisinde emekli aylıkları paylarının hızla tırmanacağı görülmektedir. Tabloda yer alan OECD ülkeleri ortalaması olarak 1984 yılında % 19,3 olan bu payın, 2030 yılında % 18,3’e tırmanacağı tahmin edilmektedir.

Ayrıca söz konusu demografik değişim yaşlıların gençlere oranla daha ihtimamlı sağlık bakımını gerektirmesi dolayısıyla da sağlık harcamalarını alabildiğine artırmaktadır.⁹⁰ İlaveten nüfusun yaşlanması çalışma hayatında emek arzını da daraltıcı yönde etkilemekte ve dolayısıyla aktif/pasif sigortalı dengesini olumsuz etkilenmektedir.

⁹⁰ ILO: Into the Twenty First Century: The Developments of Social Security, Second Impression ILO Press, Geneva, 1986, s.7

Tablo: 1- 1980-2030 Yılları Arası İtibariyle OECD Ülkelerinde Yaşlı Nüfus Bağımlılık Oranları (%)

ÜLKELER	1980	1990	2000	2010	2020	2030
Kanada	14.1	16.8	19.0	21.4	28.9	37.3
Fransa	21.9	20.9	23.3	24.5	30.6	35.8
Almanya	23.4	22.3	25.4	30.6	33.5	43.6
İtalya	20.8	20.1	22.6	29.5	29.3	35.3
Japonya	13.5	16.2	22.6	29.5	33.6	31.9
İngiltere	23.2	23.0	22.3	22.3	25.5	31.1
Amerika	17.1	18.5	18.2	18.8	25.0	31.7
Avustralya	14.8	16.6	17.5	18.7	23.6	29.0
Avusturya	24.2	21.7	22.6	26.6	30.4	38.0
Belçika	21.9	21.1	22.0	23.5	26.9	33.3
Danimarka	22.3	22.6	21.5	24.3	30.5	36.4
Finlandiya	17.7	19.4	21.2	24.9	34.8	39.8
Yunanistan	20.5	18.2	22.6	25.7	27.4	30.8
İzlanda	15.8	16.0	16.1	16.1	20.9	28.5
İrlanda	18.2	18.5	16.9	16.3	18.7	22.7
Lüksemburg	20.0	21.6	25.5	27.5	31.9	37.1
Hollanda	17.4	18.4	19.7	22.1	28.9	37.8
Yeni Zelanda	15.4	16.2	16.3	17.5	23.0	30.7
Norveç	23.4	24.9	22.8	22.4	27.9	33.4
Portekiz	16.1	17.9	20.8	21.4	23.7	28.7
İspanya	17.2	19.4	21.8	23.0	25.3	31.1
İsveç	25.4	27.3	25.1	26.6	33.1	35.4
İsviçre	20.8	21.6	25.0	31.7	39.9	47.2
Türkiye	8.5	6.6	8.0	8.2	10.3	13.3
OECD Ortalaması	18.9	19.4	20.8	22.9	27.6	33.3

(a) 65 yaşın üzerindeki nüfusun 15-64 yaş arası nüfusa oranı alınmıştır. 1980 yılına ait veriler gerçekleşmiş oranlardır. 1990'dan 2030 yılına kadar olan veriler (Türkiye için 1990 yılı verisi hariç) tahmini oranlardır.

Kaynak : OECD: Ageing Populations, The Social Policy Implication, Paris, 1988, s.32; Ayrıca bkz. HAGEMAN, Robert P. ve NICHOLETTI, Giuseppe: Ageing Populations Economic Effects and. Implications for Public Finance, OECD Department of Economics and İstatistics Press, No.61, Paris1989, s.37; DİE: Türkiye İstatistik Yıllığı, 1994 s.62

Tablo:2- 1984- 2030 Yılları İtibariyle OECD Ülkelerinde Demografik Değişimin Etkisi Altında Milli Gelir İçerisinde Gerçekleşmesi Beklenen Emekli Aylıkları Payları (%)

ÜLKELER	1984	2000	2010	2020	2030
Kanada	6.1	7.6	8.6	11.6	15.8
Fransa	14.3	16.5	17.3	21.6	25.3
Almanya	13.7	16.4	19.7	21.6	28.1
İtalya	16.9	19.7	22.4	25.6	30.8
Japonya	6.0	9.4	12.3	14.0	13.2
İngiltere	7.7	7.5	7.6	8.6	10.6
Amerika	8.1	8.2	8.5	11.3	14.4
Avusturalya	6.0	6.7	7.2	9.1	11.2
Avusturya	16.5	17.6	20.7	23.7	29.6
Belçika	14.0	13.8	14.8	17.0	21.0
Danimarka	10.1	9.5	10.8	13.5	16.2
Finlandiya	8.5	9.7	11.4	16.0	18.2
Yunanistan	10.8	13.0	14.7	15.7	17.7
İrlanda	6.7	6.2	6.0	6.8	8.3
Hollanda	12.1	13.4	15.0	19.6	25.7
Yeni Zellanda	8.9	9.3	9.9	13.0	17.3
Norveç	9.6	9.0	8.8	11.0	13.1
Portekiz	8.2	10.6	10.9	12.1	14.6
İspanya	10.0	11.7	12.3	13.6	16.6
İsveç	12.9	12.1	12.8	15.9	17.0
İsviçre	8.8	10.6	13.4	16.9	20.0
OECD Ortalaması	10.3	11.4	12.6	15.1	18.3

a) Aritmetik Ortalama

b) 1983 yılına ait.

Kaynak : OECD: Reforming Public Pensions, Social Policy Studies, No. 5, Paris, 1988, s.35; Naklen OECD, Social Data Bank, Demographic Section and Expenditure Section

bb. Sağlık Harcamalarının Artışı

Tıpta yaşanan teknolojik gelişmeler, uzmanlaşmanın boyutlarının genişlemesi, daha yüksek standartlarda sağlık hizmeti talebinin ortaya çıkışı, yeni bazı hastalıkların ortaya çıkışı ve sağlık alanında çalışanların çalışma sürelerinin kısaltılması sebebiyle saat ücretlerinin yükselmesi; bütün bunlar birey başına sağlık hizmetleri maliyetini artırarak sosyal güvenliğin finansmanını negatif yönde etkilemektedir.⁹¹

Nitekim aşağıda tablo 3’de görüldüğü üzere OECD ülkelerinde GSYİH içerisinde sağlık harcamalarının payının 1960-1990 yılları arasında büyük artışlar kaydettiği müşahade edilmektedir. Söz konusu artışın hem toplam sağlık harcamalarında ve hem de kamu sağlık harcamalarında olduğu görülmektedir.

2040 yılına kadar, sağlık harcamalarının, Avusturalya, Kanada; Fransa, İtalya, Japonya, Hollanda, İsveç, İngiltere ve Amerika’da sosyal harcamalar içerisinde sosyal güvenlik aylık ödemelerinden sonra en yüksek düzeyde artış gösterecek harcama talebini teşkil edeceği tahmin edilmektedir.⁹²

⁹¹ ILO: a.g.e, s.8, BATEREL, Ö.Faruk; NADAROĞLU, Halil ve SEVİĞ, Veyisi : a.g.r., s.77

⁹² Bknz. HAGEMAN Robert P ve NICOLETTI Giuseppe: Ageing Populations: Economic Effects And Implications for Public Finance, OECD Department of Economics and Istatistic Press, N.61, 1989, s.36; OECD: The Reform of Health Care: A Comparative Analysis of Seven OECD Countries, Health Policy Studies, No. 2, Paris, 1992, s.132

Tablo 3:OECD Ülkelerinde 1960-1990 Dönemi İtibariyle GSYİH içerisinde Genel Ve Kamu Sağlık Harcamalarının Payı (%)

ÜLKELER	Toplam Sağlık Harcamaları						Kamu Sağlık Harcamaları					
	1960	1970	1975	1980	1984	1990	1960	1970	1975	1980	1984	1990
Avustralya	5.1	5.7	7.6	7.4	7.8	7.7	2.4	3.2	5.6	4.6	6.6	5.4
Avusturya	4.4	5.3	6.4	7.0	7.2	8.3	2.9	3.4	4.1	4.4	4.4	5.5
Belçika	3.4	4.1	5.5	6.1	6.2	7.5	2.1	3.5	4.5	5.3	5.7	6.2
Kanada	5.5	7.2	7.4	7.3	8.4	9.1	2.4	5.1	5.7	5.4	6.2	6.8
Danimarka	3.6	6.1	5.5	6.8	6.3	6.3	3.2	5.2	5.9	5.8	5.3	5.3
Finlandiya	4.2	5.6	5.8	6.3	6.0	7.4	2.3	4.1	4.9	4.9	5.4	6.2
Fransa	4.3	6.1	7.6	8.5	9.2	8.9	2.5	4.3	5.5	6.1	6.5	6.6
Almanya	4.8	5.6	7.8	7.9	8.1	8.0	3.2	4.2	6.3	6.3	6.4	5.8
Yunanistan	2.9	3.9	4.0	4.2	4.0	5.5	1.7	2.2	2.5	3.5	3.6	4.2
İrlanda	4.0	5.6	7.7	8.1	8.0	7.1	3.0	4.3	6.3	7.9	6.9	5.8
İtalya	3.9	5.5	6.7	6.8	7.2	7.5	3.2	4.8	5.8	6.0	6.1	5.8
Japonya	3.0	4.0	5.7	6.4	6.6	6.5	1.8	3.0	4.0	4.5	4.8	4.8
Hollanda	3.9	6.0	7.7	8.2	8.6	7.8	1.3	5.1	5.9	6.4	6.8	5.7
Y.Zellanda	4.4	4.5	5.2	5.7	5.6	7.2	2.3	3.5	4.3	4.8	4.4	5.9
Norveç	3.3	5.0	6.7	6.8	6.3	7.4	2.6	4.6	6.4	6.7	5.6	7.0
İspanya	-	4.1	5.1	5.9	5.8	6.6	-	2.3	3.6	4.3	4.2	5.2
İsveç	4.7	7.2	8.0	9.5	9.4	8.8	3.4	6.2	7.2	8.7	8.6	7.9
İsviçre	3.3	5.2	7.1	7.2	7.8	7.5	-	-	4.7	4.7	-	5.1
İngiltere	3.9	4.5	5.6	5.6	5.9	6.1	3.4	3.9	5.1	5.1	5.3	5.2
Amerika	5.3	7.6	8.6	9.5	10.7	12.7	1.3	2.8	3.7	4.6	4.4	5.6
Türkiye	-	-	-	-	-	4.0	-	-	-	1.84	1.37	2.19

Kaynak: World Bank: World Development Report 1993, Oxford Univesity Press, New-York, 1993, s.210-211; DİE: Gayri Safi Milli Hasıla, Yayın No. 1710, Ankara, 1994, s. 69; ERDOĞAN, Alptekin: Eğitim Sisteminde Reform Yapılması, Ankara, 1995, s.21, Naklen YILDIRIM, Savaş: Sağlık Sektörü, Temmuz, 1995; GORDON, Margaret S: a.g.e., s.207, Naklen OECD: Financing and Delevering Health Care Paris, s.11. 55

cc. İşsizliğin Artışı

İşsizlik bütün dünyada 1970'li yılların başından itibaren büyük bir tırmanış eğilimi göstermektedir. Halen endüstrileşmiş ülkeler de dahil yüksek boyutlarda seyretmektedir. Aşağıda tablo 4'de görüleceği üzere 1992 yılı itibariyle Avusturya ve Japonya hariç diğer bütün gelişmiş ülkeler için işsizlik çok büyük bir sorun teşkil etmektedir. Aynı zamanda prim ödeyenlerin sayısının düşmesine de sebebiyet vererek sosyal güvenliğin finansmanını son derece negatif yönde etkilemektedir. ⁹³

⁹³ ILO: a.g.e., s.9

Tablo 4: Çeşitli Gelişmiş Ülkelerde Geçmiş Yıllarda Gerçekleşmiş Olan Ve 1995, 2000 Yılları İtibariyle Gerçekleşmesi Tahmin Edilen İşsizlik Oranları; İşsizliğin %5'e Düşmesi İçin Gerekli Olan Ve Tahmini Olarak Gerçekleşmesi Beklenen İktisadi Büyüme Oranları (%)

ÜLKELER	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1992	1995 ^c	2000 ^d	1995-2000 Dönemi Tahmini Yıllık İktisadi Büyüme Oranları	İşsizliği %5'e Düşür- mek İçin Gerekli Olan Büyüme Oranları
Avusturya	3.5	2.7	2.4	2.0	1.9	4.8	3.7	4.6	1.2	2.0	0.5
Fransa	-	-	-	4.1	6.3	69.7 ^a	10.2	12.2	14.0	2.2	6.2
Almanya	1.2	0.6	0.7	4.7	3.8	9.9	7.7	10.0	8.2	3.0	4.4
İtalya	4.2	3.6	3.2	5.9	7.6	10.6	10.7	11.9	13.2	1.9	5.6
Hollanda	0.9	0.7	1.1	5.0	5.9	12.7	6.8	9.5	6.8	2.0	2.8
İspanya	-	-	1.1	1.9	9.9	19.9	18.4	24.4	23.7	3.0	12.2
İsveç	-	-1.2	1.5	1.4	1.4	2.5	5.3	7.8	8.3	2.0	3.4
Brş.Kıralı	1.6	1.5	2.6	4.1	7.3	12.9 ^b	10.1	8.2	9.4	2.2	4.9
Kanada	7.0	3.9	5.9	6.9	7.5	10.5	11.3	10.0	11.5	2.0	4.9
Amerika	5.5	4.5	4.9	8.3	7.0	7.1	7.4	5.8	5.8	2.2	2.6
Japonya	1.1	0.8	1.2	1.9	2.0	2.6	2.2	2.8	2.8	3.3	2.4

(a) 1984; (b) 1983 (c) OECD tahminleri; (d) Tahmini olan bu rakamlar ILO tarafından Eurostat'ın projeksiyonlarından türetilmiştir.

Kaynak: İYER S. ve MC GILLIRAY W: "The Influence of Variations in the Level of Employment and Recent Retirement Policies on the Financing of Pension Schemes". Current Problems of Pensions Schemes, ISSA, No.6, Geneva, 1988, s.30-43; Naklen ILO: Year Book of Labor Statistics 1972, 1973, 1975, 1976, 1981, 1984, 1985 ve 1986; TİSK: OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar Ve Türkiye, TİSK İnceleme Yayınları, No. 8, s.6 Ankara, 1995; ILO: World Employment 1995, An ILO Report, Geneva, 1995, s.160

dd. Sosyal Güvenlik Kapsamının Genişletilmesi

Sosyal, siyasal ve moral sebeplerle sosyal güvenliğin alanı ve kapsamı sürekli genişleme eğilimi göstermektedir. Söz konusu eğilim ülke kaynaklarının imkanlarını aştığı ölçüde sosyal güvenliğin finansmanını negatif yönde etkilemektedir. Bu faktörün özellikle Belçika, İsrail, İspanya ve Meksika’da ortaya çıkan krizlerin sebeplerinden birini teşkil ettiği ileri sürülmektedir.⁹⁴

ee. Hak Kazanma Koşullarının Genişletilmesi

İnsancıl sebeplerin yanında özellikle politik çıkar sağlama hesapları hak kazanma koşullarının genişletilmesi sonucunu doğurmaktadır.⁹⁵ Ülkemizde de bu tür uygulamalara sıkça rastlanmaktadır. Bunlardan hizmet borçlanmaları ve fiili hizmet zammı uygulamaları ilk akla gelenleridir. Şüphesiz bu uygulamalar finansman krizinin ortaya çıkışının diğer bir sebebini teşkil etmektedir.

ff. Sosyal Sigortalarca Sağlanan Gelirlerin ve Devletçe Yapılan Kamu Yardımlarının Sürekli Genişleme Eğilimi

Söz konusu gelişimi iki ayrı alt başlıkta ele alabiliriz.

aaa. Sosyal Sigortalarca Sağlanan Gelirlerin Sürekli Genişleme Eğilimi

Sosyal sigortalarca sağlanan gelirlerde iki ilke esas alınabilmektedir. Birincisi, bireyin varlığını koruma ve asgari düzeyde yaşamını sürdürebilmesi amacına matuf asgari standart ilkesi; ikincisi ise bireye kaybolan emek geliriyle orantılı bir gelir sağlayarak, bireyin sosyal mevkiinin korunması amacına matuf “ödünleme”

⁹⁴ BATIREL, Ö. Faruk; NADAROĞLU, Halil ve SEVİĞ, Veysi: a.g.r., s.76

⁹⁵ BATIREL, Ö. Faruk; NADAROĞLU, Halil ve SEVİĞ, Veysi: a.g.r. s.77

ilkesidir.⁹⁶

Uygulamanın “ödünleme” ilkesi yönünde geliştiği ve “asgari standart” ilkesinin çok sınırlı bir uygulama alanı içerisinde kaldığı görülmektedir. Başlangıçta “asgari standart” ilkesi uygulamasına geçmiş olan ülkelerde, örneğin İngiltere ve İsveç’te, daha sonra ek programlarla “ödünleme” ilkesine geçildiği müşahade edilmektedir.⁹⁷

Uygulama, sosyal sigortalarca sağlanan gelirin emek geliri üzerinden hesab edilmesi ve kaybolan emek gelirinin mümkün mertebe büyük bir bölümünün hatta tamamının karşılanması yönünde gelişmiştir.⁹⁸ Bu durum sosyal sigortalarca sağlanan gelirlerin sürekli genişleme eğiliminin bir tezahürü olarak ortaya çıkmıştır. Mamafih sağlanan gelirlerle iştirakler arasındaki münasebetin gittikçe azalması nedeniyle söz konusu gelirler gittikçe kamu yardımlarına yaklaşmaktadır.⁹⁹

Sosyal sigortalarca sağlanan gelirlerin genişleme eğiliminin diğer bir boyutu da daha sonra emekli olanlara daha öncekilere nazaran daha geniş hakların sağlanması olmuştur. Aynı durum malüllük sigortası kolunda da mevcuttur. Son zamanlarda malül olanlar, yıllar önce malül olanlara kıyasla daha geniş haklar elde etmektedirler. Hatta bazı ülkelerde bu haklar geriye dönük uygulanmaktadır.¹⁰⁰

Mamafih aşağıda tablo: 5’te ortaya koyduğumuz veriler yukarıda söz konusu edilen gelişmeleri tamamen doğrular vaziyettedir. Tabloda yer alan ülkelerin genel ortalaması olan rakamlar incelendiğinde; reel toplam aylık ödemelerinin 1960-1985 dönemi itibariyle her yıl % 7,8 oranında arttığı ve bu artışın, aylık bağlanan fertlerin her yıl ortalama % 3,42 oranında artışının yanı sıra, büyük ölçüde aylıklarda yaşanan ortalama yıllık % 4,23 oranındaki reel tırmanıştan kaynaklandığı görülmektedir. Gerçekten de son iki oran büyük birer anlam ifade etmektedirler. Her yıl aylık bağlanan birey sayısı % 3,42 oranında artarken yıllık nüfus artışın %0,7 oranında

⁹⁶ DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.116, dipnot:6, s. 139, ve s.139, dipnot. 61

⁹⁷ DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.140 dipnot.63

⁹⁸ DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.140

⁹⁹ YAZGAN, Turan, İktisatçılar için Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e.,s.323

¹⁰⁰ ILO: a.g.e.,s.7-8

seyretmesi, tamamen nüfusun yaşlanması ve malül, dul ve yetim sayılarındaki hızlı artışın aylık giderlerini ne kadar büyük ölçüde etkilediğini yansıtmaktadır. Aynı şekilde, fert başına reel aylıkların, ortalama her yıl %2,94 oranında büyüme kaydeden reel milli gelirin üzerinde; %4,23 oranında artış kaydetmesi söz konusu aylıkların toplumun diğer kesimlerinin yada gelecek nesillerin aleyhine nasıl hızla genişlediğini gözler önüne sermektedir. Mamafih aşağıda tabloda görüldüğü gibi, malül sayısı yaşlılık aylığı bağlananlardan daha yüksek oranda artış kaydederken; dul ve yetimlerin artış hızı üçüncü sıraya düşmektedir. Ancak buna mukabil fert başına reel yaşlılık aylığındaki artış birinci sırayı almakta ve takiben malülük aylığı ve dul ve yetim aylıkları gelmektedir.

Ülkemizde de durum fazla farklı değildir. 1986-1993 döneminde toplam aylık ödemelerinin milli gelir artışının epey üzerinde, her yıl ortalama %14 oranında artış kaydettiği görülmektedir. Bu gelişmenin büyük oranda aylık bağlanan fertlerin sayısındaki hızlı tırmanıştan kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Mamafih yıllık ortalama nüfus artış hızı %2,65 iken aylık bağlanan fert sayısındaki yıllık artış oranı % 7,8'dir. Buna karşılık söz konusu dönemde yıllık ortalama reel milli gelir artışı %4,8 iken fert başına reel aylık artış oranının %4,9 olduğu görülmektedir. Ancak %4,8'den nüfus artış oranını çıkararak ulaşacağımız fert başına reel milli gelir artışı rakamını söz konusu fert başına reel aylık artış oranıyla karşılaştırmamız daha doğrudur. Bu durum da fert başına milli gelir % 1,15 artarken; aylık alan bireylerin reel aylık geliri % 4,9 oranında artmaktadır. İşte bu rakamlar, ülkemizde de aylıkların milli gelir içerisindeki payının toplumun diğer kesimleri yada gelecek nesillerinin aleyhine sürekli bir genişleme süreci içerisinde olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 5-: Çeşitli OECD Ülkelerinde Millî Gelir Ve Nüfustaki Gelişmeler : Sosyal Sigortalarca Sağlanan Ayhıkların Seyri Ve Yapısı Ve Ayhığa İlişk Kazanmaların Gelişimi

	1960-85 Dönemi İtibariyle Aylık Alın Sığortalı Ve İlaç Sahiplerinin Sayısındaki Ve Bunlara Bağlanan Ayhıklardaki Yıllık Artış Oranları			Yaşlılık Aylığı			Matluluk aylığı			Dul Ve Yetim Aylıkları			1970-80 Dönemi İtibariyle Yıllık İktisadi Büyüme Oranları (%) (h)	1960-90 Dönemi İtibariyle Yıllık Nüfus Artış Oranları (%) (k)
	Toplam Aylık Ödemeleri			Aylıklardaki Reel Artışlar (%)			Aylık Bağlanan Fert Sayısındaki Artışlar (%)			Fert Başına Reel Aylıklardaki Artışlar (%)				
ÜLKELER	Aylıklardaki Reel Artışlar (%)	Aylık Bağlanan Fert Sayısındaki Artışlar (%)	Fert Başına Reel Aylıklardaki Artışlar (%)	Aylıklardaki Reel Artışlar (%)	Aylık Bağlanan Fert Sayısındaki Artışlar (%)	Fert Başına Reel Aylıklardaki Artışlar (%)	Aylıklardaki Reel Artışlar (%)	Aylık Bağlanan Fert Sayısındaki Artışlar (%)	Fert Başına Reel Aylıklardaki Artışlar (%)	Aylıklardaki Reel Artışlar (%)	Aylık Bağlanan Fert Sayısındaki Artışlar (%)	Fert Başına Reel Aylıklardaki Artışlar (%)		
Avusturalya (1961-1985)	6.06	2.48	3.49	6.32	3.83	2.40	6.38	2.26	4.03	4.99	0.28	4.69	3.00	1.65
Avusturya (1960-1985)	7.27	2.28	4.88	8.39	3.27	4.96	5.21	1.44	3.71	7.39	2.02	5.26	2.80	0.22
Belçika (1971-83) ^a	8.07	2.97	4.95	7.48	2.96	4.39	8.70	4.13	4.40	6.56	2.46	3.99	2.40	0.24
Kanada (1960-85)	8.49	5.58	2.76	8.10	4.56	3.38	9.14	6.05	2.91	12.85	14.11	-1.11	4.00	1.33
Danimarka (1960-83) ^c	5.22	2.10	3.05	4.81	1.52	3.24	6.87	3.47	3.29	4.23	2.97	1.23	2.40	0.33
Fintlandiya (1960-85)	9.31	3.52	5.59	9.39	2.82	6.38	8.32	3.31	4.85	13.10	9.35	3.44	3.30	6.35
Fransa (1970-84)	5.81	*	*	5.88	*	*	6.04	*	*	5.33	*	*	2.70	0.67
Almanya (1960-85)	5.48	2.71	2.70	6.34	3.87	2.38	4.06	2.18	1.84	4.99	2.24	2.69	2.20	0.45
İrlanda (1960-85)	7.25	2.15	5.00	6.67	1.54	5.15	*	*	*	7.33	2.79	4.42	4.00	0.98
İtalya (1960-85)	8.90	4.05	4.66	8.75	3.90	4.67	9.63	4.55	4.86	9.23	4.21	4.82	3.00	0.38
Japonya (1960-84)	13.54	6.19	6.91	15.12	7.96	6.63	11.61	5.14	6.16	10.41	1.83	8.43	4.24	0.92
Lüksemburg (1960-85)	6.98	3.44	3.42	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Yeni Zelanda (1960-85)	5.72	3.23	2.41	5.99	3.35	2.55	5.42	4.05	1.32	1.00	-0.01	1.01	2.32	1.25
Hollanda (1960-85) ^d	8.33	4.29	3.87	7.20	2.96	4.12	9.82	6.74	2.89	5.30	1.81	3.43	2.25	0.86
Norveç (1960-85) ^e	10.05	5.08	4.73	8.28	3.61	4.51	8.45	3.78	4.50	6.18	3.98	2.12	4.29	0.52
Portekiz (1960-84)	16.48	17.04	-0.47	19.99	20.90	-0.75	13.34	13.24	0.09	15.50	16.59	-0.94	3.44	0.36
İspanya (1974-85)	10.79	4.66	5.85	9.44	2.51	6.76	13.65	8.86	4.40	11.62	5.84	5.46	2.92	0.90
İsveç (1960-84)	7.70	2.87	4.69	7.28	2.80	4.35	8.97	3.43	5.36	10.02	4.68	5.10	1.90	0.36
İsviçre (1960-84)	9.07	2.13	6.80	8.94	1.95	6.39	13.88	7.34	6.10	6.08	0.19	5.88	1.38	0.63
İngiltere (1960-85)	4.43	1.83	2.56	4.53	2.20	2.28	4.72	0.68	4.01	1.98	1.34	3.36	1.98	0.25
Amerika (1960-84)	5.90	3.55	2.27	6.59	4.07	2.43	4.51	2.92	1.54	5.26	2.26	2.53	2.70	1.07
Türkiye (1986-93) ^f	14.0	7.80	4.90	13.50	10.83	3.13	14.00	5.20	8.30	16.52	7.94	8.92	4.80 ^g	2.65
Ortalama ^g	7.80	3.42	4.23	7.72	3.31	4.29	8.16	4.12	3.89	7.12	3.28	3.49	2.94	0.77

(a) Yıllık artış oranlarının anlamlı derecede doğrulanmadığını ifade etmektedir. (b) Yaşlılık ve dul ve yetimler sütununda Belçika'ya ilişkin rakamlar 1971-84 dönemine aittir. (c) Matluluk ve dul ve yetimler sütununda Norveç'e ait rakamlar 1965-85 dönemine ilişkindir. (d) Türkiye'ye ilişkin rakamlar eşit kaynaklardan derlenen verilerden hesaplanarak taranmıştır elde edilmiştir. Yapılan hesaplamalarda veri olarak sosyal yardım harcı tutulmuştur. Dahil edilmesi halinde söz konusu ayhıkların ortalaması yıllık artış oranı biraz daha yükselmektedir. Çünkü dengeğin SSK'da yardım zammının toplam aylık ödemeleri içindeki payının 1986'da %34'ten 1993 itibarıyla %54'ün olduğu görülmektedir. (e) Fransa, Portekiz ve Türkiye harici diğer verilerin geometrik ortalaması alınarak hesaplanmıştır.

bbb. Kamu Yardımlarının Sürekli Genişleme Eğimi

Sosyal güvenliğin hızla genişlediği 1945-1975 yılları arasında kamu yardımlarına teksif edilen önem nisbeten daha az olmuştur. Ancak 1975 yılında ortaya çıkan iktisadi krizle birlikte kamu yardımlarının önemi daha fazla artmıştır. Çoğu gelişmiş endüstri ülkelerinde (örneğin; İngiltere, Kanada ve İsveç) kamu yardımlarından faydalananların sayısı hızla tırmanmıştır. Buna paralel olarak 1970'den itibaren kamu yardımları giderleri hem sosyal güvenlik harcamaları ve hem de GSYİH içerisindeki payların hızla artış kaydetmiştir.¹⁰¹

Aşağıda tablo: 6'da kamu yardımlarının GSYİH içerisindeki payının genel olarak artış eğilimi gösterdiği görülmektedir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde, örneğin ülkemizde, kamu yardımlarının aksine gereken düzeyde olmadığını ayrıca belirtmemiz gerekmektedir.

Kamu yardımlarının genel bir artış eğilimi göstermesi, ülke kaynaklarının gittikçe daha fazla kısmının kamu yardımlarına ayrılması anlamına gelmektedir. Diğer deyişle yatırım ve istihdamın artırılmasında kullanılabilecek kaynakların azalması manasını taşımaktadır. Bu durum da sonuç itibarıyla sosyal güvenliğin finansman sorununu ağırlaştırıcı etkide bulunmaktadır.

Özellikle kamu yardımlarının yoksul bireylerin dışında belirli şartlara haiz bireylere de uygulanması; yani varlık-testine (means-tested) tabi tutulmaksızın sağlanması,¹⁰² söz konusu yardımların sosyal güvenliğin finansmanı konusundaki negatif tesirinin boyutunu teşkil etmektedir.

¹⁰¹ Bknz. ILO : World Labour Report 1987, s.42-43; GORDON, Margaret S:a.g.e., s. 309-324

¹⁰² YAZGAN, Turan, İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.323

Tablo:6- 1970-1985 Dönemi İtibariyle Belirli OECD Ülkelerinde Kamu Yardımlarının GSYİH İçerisindeki Payları (%)

Ülkeler	1970	1975	1980	1983	1985
Kanada	4.4	5.0	4.6	5.2	5.2
Amerika	2.5	3.6	3.3	3.2	2.8
Japonya	1.3	1.3	2.2	2.1	1.9
Avusturalya	5.4	8.6	8.8	9.9	9.7
Avusturya				5.9	5.7
Belçika	1.8	2.2	2.4	2.3	2.4
Finlandiya	1.2	1.3	1.8	2.0	3.1
Fransa	2.2	2.4	2.3	2.5	2.5
F.Almanya	2.3	3.5	3.0	2.9	2.7
İrlanda	5.7	7.7	7.2	9.1	
Hollanda	1.8	3.5	3.8	6.5	6.0
İsveç	2.9	3.2	2.9	3.1	3.2
İsviçre			2.3	2.5	2.6
İngiltere	2.5	3.0	4.2	5.5	6.0
Türkiye	0.009	0.006	0.004	0.007	0.07

Kaynak : Gordon Margaret S., a.g.e., s.309, Naklen, OECD :National Accounts Statistics, 1973-1985, Paris; ILO: the Cost of Social Security, 1984-86, s.84,12 (Türkiye ile ilgili rakamlar söz konusu sayfalardaki verilerden hazırlanmıştır. Ancak yukarıdaki ülkelerle ilgili olarak 1985'ten sonraki yıllara ilişkin yeterli veri bulunamamıştır.)

gg) Yeni Sosyal Yardım Türlerinin Ortaya Çıkması

Siyasal-toplumsal yaşam içerisinde zamanla yeni yardım türleri ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birisi de 1970'li yıllarda toplum içerisinde tek ebeveynli aile sayısının artışı olmuştur. Genellikle anne ve çocuklarından oluşan bu tür ailelerin çoğalması bir çok ülkede bunların lehine yeni düzenlemelere yolaçmıştır. Sonuçta bu düzenlemelerin finansal bir yük teşkil etmesi kaçınılmaz bir olgu niteliğinde ortaya çıkmıştır.¹⁰³

Aynı şekilde ülkemizde karşılığında prim yada kesenek alınmaksızın sağlanan ve sosyal güvenlik sistemimiz bünyesi içerisinde birbiriyle tutarsız olan bir çok yardım türleri mevcuttur. Bu durum sosyal güvenlik kuruluşlarımızın finansman krizinin en önemli sebeplerinden birini teşkil etmektedir¹⁰⁴. Örneğin SSK'da prim karşılığı alınmaksızın yapılan bu tür yardımların toplam emekli aylığı ödemeleri içerisindeki payının 1993 yılı itibarıyla %50 ve 1994 yılı itibarıyla de %58 oranına tırmandığı görülmektedir¹⁰⁵.

hh. Erken Emeklilik Olgusu

Ülkemizde olduğu gibi, kanuni diğer şartların yerine getirilmesi halinde yaş sınırının söz konusu olmaması yada sigortalıların erken yaşlarda emekliliğine yolaçan uygulamaların bulunması, sosyal sigorta kuruluşlarının aktif/pasif sigortalı dengesinin söz konusu kuruluşların aleyhine gelişmesine ve dolayısıyla finansman krizinin ortaya çıkışına sebebiyet vermektedir¹⁰⁶.

¹⁰³ ILO: a.g.e., s.8; Ayrıca bakınız. GORDON, Margaret S:a.g.e., s. 8

¹⁰⁴ NADAROĞLU, Halil; KORKMAZ, Özcan; SELÇUK, Rıdvan; GÜZEL, Ali; OKUR, A. Rıza, SEVİĞ, Veysi; ERGANİ, Adnan ve KIBRIZLI, İbrahim: "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Aksayan Yönleri Ve Çözüm Yolları ", Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993, s.200-243; Ayrıca bkz: DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Kapsam Ve Haklar Alt Komisyon Raporu (Yayınlanmamış), Ankara-1993, s.13

¹⁰⁵ KILIÇTAROĞLU, Kemal: SSK 1992 Yılı Hesap Ve İşlemlerin Görüşülmesiyle İlgili Sunuş Konuşması (Yayınlanmamış,) Ankara. 1994, s.4

¹⁰⁶ DİLİK, Sait: "Erken Emeklilik Gelecek İçin Güven Vermiyor ". İşveren Dergisi, C.XXX, s.3, Aralık, 1991, s.10

Ayrıca çeşitli ülkelerde işsizlik sorununun çözüm yolu olarak erken emeklilik uygulamalarına başvurulduğu görülmektedir. Hatta bu tür uygulamalar “emeklilik öncesi gelir” (prepension) kavramının ortaya çıkmasına yolaçmıştır. Bu yolla çalışanlar erken emekli olabilmekte ve normal emekli aylığına hak kazanıncaya kadar periyodik gelir elde etmektedir. Benzer bir uygulama Fransa, İspanya ve İsveçte görülmektedir. Bu uygulamaya göre kendilerini tedricen tam emekliliğe alıştırmaları amacıyla, emekliliği yaklaşan işçilerin çalışma saatleri azaltılmakta ve bu sürelerin karşılığında işçiye kısmî emeklilik aylığı sağlanmaktadır. İşveren de, “emeklilik öncesi gelir” yada “kısmi emeklilik aylığı” alan işçilerin yerine yenisini istihdam edebilmektedir¹⁰⁷.

Ancak hemen belirtelim ki, erken emeklilik uygulamaları çoğu zaman insanların erken yaşta çalışma hayatından çekilmeleri sonucunu sağlamamaktadır. Çoğu hallerde erken emekli olanlar yada normal yasalara göre erken yaşta emekliliğe ayrılanlar ikinci bir iş bularak çalışma hayatına devam etmektedirler. Bu durum mevcut işsizliği azaltmadığı gibi; emeklilik gelirleri dolayısıyla düşük ücretlerle çalışmaya hazır insanların iş gücü içerisine girmeleri sebebiyle, mevcut endüstriyel standartların da zayıflamasına yolaçmaktadır¹⁰⁸.

İş gücünün bünyesinde bu tür düşük ücretlerle çalışan insanların artışı genel ücret seviyesi üzerinde negatif tesir doğuracağı için sosyal sigortaların prim gelirlerinin de azalması yönünde etki doğuracaktır.

ii. Emek Arzı Bünyesindeki Değişim

Emek arzı içerisinde bayanların payı gittikçe artmaktadır. Aşağıda tablo: 7’de görüleceği üzere Türkiye hariç¹⁰⁹ OECD ülkelerinin hepsinde işgücü içerisinde

¹⁰⁷ IYER, S ve Mc GILLIVRAY W: a.g.m., s.19; Ayrıca bkız. GORDON, Margaret S:a.g.e., s.11

¹⁰⁸ KEILER, Frank M: Can We Afford Early Retirement, The Johns Hopkins University Press, London, 1978, s.1

¹⁰⁹ Ülkemize ilişkin olarak tablodaverilen rakamların sosyal güvenlik harcamaları açısından pek büyük bir anlam ifade etmeyeceğini belirtmeliyiz. Çünkü iş gücü içerisinde sigortalı olarak çalışan

yeralan yetişkin bayanların toplam bayan nüfus içerisindeki payları süratle artış göstermektedir. Bayanların erkeklere nazaran daha erken yaşlarda emekli olduğu ülkeler açısından emek arzı bünyesinin gösterdiği bu değişimin sosyal güvenliğin finansmanını negatif yönde etkileyeceğini ifade edebiliriz.

Ayrıca hem erkeklerde ve hemde kadınlarda gittikçe daha erken emekli olma eğilimi görülmektedir. Tablo: 8’de 1960-1993 dönemi itibariyle 60 yaşın üzerinde iş gücü içerisinde yeralan erkeklerin aynı yaş grubu erkek nüfus içerisindeki payının büyük oranda düştüğü görülmektedir. Aynı şekilde Tablo: 9’da aynı dönem itibariyle 55-59 yaş grubu iş gücü içerisinde bulunan bayanların aynı yaş grubu bayan nüfusa oranının Avusturya, B.Almanya, İrlanda ve Türkiye hariç genelde büyük bir artış kaydetmesine rağmen 60-64 yaş grubu iş gücü içerisinde bulunan bayanların aynı yaş grubu bayan nüfusa oranının Avusturalya, Kanada, Danimarka, Japonya, Norveç, İsveç, Hollanda, Yeni Zellanda ve Amerika hariç diğer bütün OECD ülkelerinde azalma kaydettiği müşahade edilmektedir. Ancak bu karşılaştırmalar 1960 yılı ve 1993 yılı rakamları açısından doğrudur. Mamafih söz konusu yıllar arasında iş gücü içerisinde yer alan erkek ve bayanların kendi yaş grubu nüfusları içerisindeki payları her yıl artış yada azalış gösteren bir eğilimi temsil etmemektedir. Ancak sonuç itibariyle iş gücünün yapısındaki değişimlerin sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengesini, insanların erken yaşta emekli oldukları oranda, negatif yönde etkilediğini ifade edebiliriz.

bayanların sayısı aslında artış süreci içerisinde. Halbuki söz konusu rakamlar iktisaden faal kadın nüfusu yansıtmamasına rağmen; bunların sigortalı olduğu anlamına gelmemektedir.

Tablo:7- 1964-1993 Yılları İtibariyle OECD Ülkelerinde İş Gücü İçerisinde Yer Alan 15-64 Yaş Gurubu Bayanların Aynı Yaş Gurubu Bayan Nüfus İçerisindeki Payları(%)

Ülkeler	1964	1970	1985	1993
İsveç	54.0	59.2	78.2	77.3
Danimarka	49.3	58.0	74.5	-
Finlandiya	62.9	61.4	73.5	97.0
Norveç	37.0	38.8	68.3	71.9 ^C
Birleşik Devletler	43.7	48.9	63.9	66.8
Kanada	39.7	43.2	62.4	67.6
Birleşik Krallık	48.2	50.7	60.1	68.8 ^C
Japonya	56.3	55.4	57.2	58.2
Fransa		46.3	55.0	83.6
Avusturalya	38.5	46.5	54.1	61.2
İsviçre	52.7	52.3	53.2	-
Avusturya		48.7	51.0	57.8 ^B
Belçika	38.0	40.2	50.5	-
Batı Almanya	49.0	48.1	50.4	74.7
Yeni Zellanda	33.0	37.5	47.6	63.5
Yunanistan		31.2	41.5	41.6 ^b
Hollanda		31.0 ^A	41.2	59.3 ^b
İtalya	35.5	33.5	40.8	-
İrlanda	35.2	34.5	36.6	-
İspanya		29.2	33.6	44.1
Türkiye	60.4	54.1	46.	46.7

(a) 1975 ; (b) 1992 ; (c) 16-64 yaş.

Kaynak: ILO: Year Book of Labour Statistics 1994, s.15-33;

ILO: Year Book of Labour Statistics 1945-85, s.109; GORDON, Margaret S: a.g.e., s.66, Naklen, OECD: Labour Force Statistics 1973-1985 (1964 verileri aynı yayının daha önceki sayılarından derlenmiştir.)

Tablo: 8- 1960-1993 Dönemi İtibariyle OECD Ülkelerinde İş Gücü İçerisinde Yeralan Yaşlı Erkeklerin Aynı Yaş Grubu Genel Yaşlı Erkek Nüfus İçerisindeki Payları (%)

Ülkeler	60-64 Yaş Grubu				65 Ve Daha Büyük Yaştakiler			
	1960	1970	1985	1993	1960	1970	1985	1993
Avusturya	79.6	77.4	42.7	48.7	42.7	22.2	8.9	8.4
Avusturya	66.0	44.9	21.5	12.7	15.1	8.0	3.0	2.8
Kanada	75.8	74.1	67.9 ^a	47.6	28.5	22.6	12.3	21.6
Danimarka	87.5	78.3	49.5	47.1 ^b	34.5	22.2	12.7	18.1 ^{b,f}
Finlandiya	79.1	65.0	43.3	23.9	39.0	19.0	10.6	6.0
Fransa	71.1	68.0	30.8	18.2	27.2	19.3	5.3	2.5
Batı Almanya	72.5	74.9	33.2	16.0	22.8	19.9	5.2	0.6
İrlanda	85.5 ^c	87.6	70.4	59.4 ^b	51.2 ^b	44.0	19.0	15.8 ^b
İtalya	53.6	48.2	38.2	37.2	23.6	12.9	8.9	8.1
Japonya	81.9	81.5	72.5	75.6	59.5	49.4	37.0	37.0
Hollanda	80.8	73.8	36.2	34.3	19.9	11.4	4.0	13.6 ^d
Yeni Zelanda	69.0	71.9 ^e	45.7	39.0	22.0	23.6	10.9	8.7
Norveç	88.1	79.0	72.2	61.5	37.7	25.7	30.3	16.7 ^f
İsveç	82.5	75.7	65.7	57.8	27.1	28.9	11.0	-
İsviçre	88.8	87.3	82.7 ^g	-	41.9	32.2	15.1	-
İngiltere		87.0	52.0	52.2		20.2	7.6	7,4
Amerika	77.1	71.7	48.0	54.9	29.7	25.7	10.3	16
Türkiye	94.0	83.0	63.0	54.1	83.1	67.8	41.7	25.5

a) 1981; b)1991; c) 1966; d) 1992; e) 1976; f) 65-74 yaş grubu; g) 1980.

Kaynak. ILO: Year Book of Labour Statistics 1993, s.33,37-38; ILO: Year Book of Labour Statistics 1994, s.15-33; DİE : Türkiye İstatistik Yıllığı 1991, s.82; DİE: Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, s.92 ; GORDON, Margaret S: a.g.e., s. 87, Naklen OECD: Labour Force Statistics, 1965-85, Paris; ILO: Year Book of Labour Statistics (selected issues); ILO: Year Book of Labour Statistics, 1495-1989, s.10

Tablo 9. 1960-1993 Dönemi İtibariyle OECD Ülkelerinde İş Gücü İçerisinde Yeralan Yaşlı Bayanların Genel Yaşlı Bayan Nüfus İçerisindeki Payları (%)

Ülkeler	55-59 Yaş Arası			60-64 Yaş Arası				
	Bayanlar			Bayanlar				
	1960	1970	1985	1993	1960	1970	1985	1993
Avusturalya	22.3	29.1	27.1	37.0	13.3	16.3	11.1	15.4
Avusturya	40.1	35.8	25.9	23.8 ^a	19.8	13.32	7.6	5.2 ^a
Kanada	27.9	38.7	41.9	47.5	20.3	29.1	28.3	24.8
Danimarka	34.3	49.1	57.3	64.5 ^b	22.7	33.5	25.6	26.8 ^b
Finlandiya	50.6	56.1	66.7	62.1	36.0	35.9	38.8	18.0
Fransa	42.2	46.0	41.4	47.8	33.9	34.2	18.0	15.1
B.Almanya	32.3	37.2	40.2	27.8	21.0	22.5	11.8	2.7
İrlanda	22.5	21.8	24.4	21.8 ^c	21.2 ^d	20.7	15.3	14.5 ^c
İtalya	16.8	16.9	20.8	21.1	12.8	10.6	10.2	10.0
Japonya	45.8	48.7	51.0	56.4	39.1	39.1	38.5	40.1
Hollanda	13.9	18.4	20.7	29.8	9.5	12.7	8.9	14.3
Y.Zellanda	22.1	29.35	30.9	49.3	12.7	13.7 ^e	11.7	20.2
Norveç	27.0	32.0	60.0	61.5	23.1	24.5	46.2	45.8
İsveç	37.8	41.1	74.4	77.2	21.5	25.7	46.4	49.1
İsviçre	30.3	39.8	41.1	-	25.4	30.6	24.4	-
İngiltere		50.7	51.9	54.5		28.0	22.4	24.7
Amerika	40.7	48.8	50.1	57.0	29.4	34.8	33.2	37.4
Türkiye	62.5	51.9	46.7	27.3	66.8	47.6	39.8	20.2

(a) 1982; (b) 1991 ; (c) 1990 ; (d) 1966 ; (e) 1976

Kaynak. ILO: Year Book of Labour Statistics 1993, s.37-38 ; ILO: Year Book of Labour Statistics 1994, s. 15-33; DİE: Türkiye İstatistik Yıllığı 1995, s.92 ; GORDON, Margaret S: a.g.e., s. 103, Naklen ILO: Year Book of Labour Statistics; OECD: Labour Force Statistics, 1965-1985, Paris; ILO: Year Book of Labour Statistics, 1945-89, s.108

kk. Sosyal Güvenlik Fonlarının İsrar Edilmesi

Kamu rejimi içerisinde organize edilen sosyal güvenlik kuruluşlarının hemen hemen hepsinin kaynaklarının devletçe düşük maliyetlerle verimsiz alanlarda kullanıldığı bir vak'adır. Bu durum ülkemizde olduğu gibi diğer gelişmiş ve gelişme olan ülkelerde de yaygındır. Örneğin Amerika'da kamu çalışanlarına ait emekli sandıkları fonlarının, New-York, Philadelphia, Kaliforniya ve diğer eyalet yada kentlerin hepsinde bütçe açıklarının kapatılmasında kullanıldığı¹¹⁰ ve sekiz Latin Amerika ülkesi üzerinde yapılan bir incelemelerde de sadece üç ülkede emeklilik fonlarının reel gelir elde ettiği görülmektedir¹¹¹. Mamafih kurumlarca yapılan yatırımların reel gelirlerinin olması gereken düzeyden düşük olduğu ve hatta bazen de negatif olduğu müşahade edilmektedir.¹¹² Bu durumun sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizini derinleştireceği ise aşikardır.

b. Finansman Krizi Ve Ekonomik Kriz Arasındaki Karşılıklı İlişki

İktisadi kriz ile sosyal güvenliğin finansman krizi karşılıklı tesirlere sahiptir.: Söz konusu etkileşim süreci sosyal güvenliğin ve müdahaleci devletin doğuşu ve gelişimi vetiresi içerisinde belirginlik kazanmıştır.

Müdahaleci devletin doğuşu, özellikle II. Dünya Savaşından sonra sürekli genişlemesi ve ekonomilerde yaşanan sürekli bir canlanma süreci sosyal güvenlik sistemlerinin yatay ve dikey olarak sürekli genişlemesine imkan vermiştir. Ancak bu süreç aynı zamanda bu gün sosyal güvenlik alanında yaşanan finansman krizinin bazı sebeplerini de beraberinde getirmiştir.

Sosyal güvenliğin sözkonusu süreç içerisinde beliren genişleme eğilimi

¹¹⁰ DRUCKER, Peter F: (Çev. Belkıs ÇORAKÇI,) Kapitalist Ötesi Toplum, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1994, s.111

¹¹¹ SCHULZ, James H: a.g.m., s.72

¹¹² IYER, Subramaniam N: "Pension Reform In Developing Countries." ILR, V.132, No.2, 1993 , s.198, a.g.m, s.198

zamanla ¹¹³ süreklilik kazanmıştır. Mamafih söz konusu genişlemenin 1970'li yılların ortalarında ortaya çıkan stagflasyon döneminde dahi devam ettiği görülmektedir. Diğer deyişle sosyal güvenliğin genişleme eğilimi yüksek enflasyon, yüksek işsizlik ve durgunluğun bir arada yaşandığı iktisadi ortama rağmen direncinden hiç birşey kaybetmediği anlaşılmaktadır. Hatta sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlananlar ve yararlanacak kesimler yada bu kesimlerin sözcüleri yeni talepler yüklü bulunmaktadır.¹¹⁴ İşte ortaya çıkan bu yeni durum, iktisadi krizin sosyal güvenliğin finansman krizini ve söz konusu finansman krizinin de iktisadi krizi derinleştirici tesirler icra etmesine yolaçmaktadır.

Yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik sosyal güvenliğin finansmanı iki yönde negatif olarak etkilemektedir. Birincisi, fiyatların yükselmesi sebebiyle sosyal güvenlik hizmetleri maliyetinin tırmanışı işsizliğin artışı sebebiyle de sosyal güvenlik ödeneklerinin genişlemesi ve bu nedenlerle de sosyal güvenlik harcamalarında sürekli tırmanışa neden olmaktadır. İkinci olarak bir taraftan yüksek enflasyon fon gelirlerini kemirmekte ve diğer taraftan işsizlik sosyal güvenlik kuruluşlarının prim gelirini azaltmaktadır. Mamafih özellikle fiyatların ücretlerden daha fazla arttığı yüksek enflasyonist ortamda sosyal sigorta kuruluşlarının prim gelirlerine oranla giderlerinin anormal derecede artış göstermesi finansman krizinin önemli sebeplerinden birisini teşkil etmektedir¹¹⁵. Ayrıca işsizliğin tırmanışı doğal olarak sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödeyen sigortalıların sayısının azalması anlamına geleceğinden, bu faktörün sosyal güvenlik gelirlerinde önemli azalmalara yolaçarak finansman krizini derinleştireceği açıktır.

Ancak sosyal güvenliğin finansman krizine girmesi halinde zayıfın koruyucusu olan sosyal devlet yada diğer deyişle refah devleti yardıma çağrılmakta ve sosyal güvenlik kuruluşlarının finansal açıklarının devletçe kapatılması yoluna gidilmektedir. Böyle bir durum da neticede iktisadi büyümeyi ve istahdam artışını sağlayacak yatırım kaynaklarının azalmasına yolaçarak iktisadi krizin ağırlaşması

¹¹³ ILO: a.g.e., s.9

¹¹⁴ ILO: a.g.e., s.9

¹¹⁵ GORDON, Margaret S:a.g.e., s.10

sonucunu doğuracaktır. Devletin, bu fonksiyonu borçlanma yoluyla icra etmesi ise daha vahim sonuçlar doğuracaktır. Ülke içerisinde yaşanan krizin mali yönü iyice derinleşecektir. Durgunluk, yüksek enflasyon ve devlet borçlanmaları sebebiyle aşırı yükselen faizler piyasada büyük iflasların yaşanmasına yolaçacaktır. Eğer iç piyasada faizlerin yükselmemesi için yada başka sebeplerle dış borçlanmaya gidilecek olursa, kriz dönemlerinden geçen ülkelere uluslararası güvenin azalması sebebiyle ya kredi sağlanmayacak yada riski yüksek olduğu için söz konusu borçlanmalar çok yüksek faizlerle yapılabilecektir. Sonuç itibariyle gerek iç kaynaklardan ve gerekse dış kaynaklardan yapılan borçlanmalarla sosyal güvenliğin finansman açıklarının kapatılması ülkenin içinde bulunduğu krizi daha da derinleştirecektir. Hatta yüksek faizlerle yapılan dış borçlanmalar çoğu zaman ekonomide yaşanan bunalımın etkisiyle uzun vadeli değil, kısa vadeli olacaktır. Söz konusu borçların kısa süre sonra tekrar geri ödenmesi gereği dikkate alınacak olursa; iç borçlanmadan doğacak sonuçlar gecikmeli; ancak daha feci bir biçimde ortaya çıkacaktır.

Mamafih ülkemizde yaşanan mali kriz görüşümüzü büyük oranda destekler vaziyettedir. Son yıllarda sosyal güvenlik kuruluşlarımızın büyük finansman açıklarının bulunduğu, bu açıkların gittikçe büyüdüğü ve ülkemizdeki iktisadi krizin derinleşmesine sebep olduğu görülmektedir. Örneğin 1994 yılının ilk üç ayı itibariyle, devletin toplam harcamaları içerisinde SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının finansman açıklarına ayırdığı payın %4,7 oranında olduğu ve bu oranın 1995 yılının ilk üç ayı itibariyle %8,1'e ulaştığı ; buna karşılık aynı dönemler itibariyle kamu yatırımlarına ayrılan payın 1994 yılı itibariyle %5,1 oranında olduğu ve bu oranın 1995 yılı itibariyle %1,6'ya düştüğü görülmektedir. Aynı zamanda yine aynı dönemler itibariyle toplam devlet harcamalarından faiz ödemelerine giden payın 1994 yılı itibariyle %26,8 olduğu ve 1995 yılı itibariyle %41,8'e tırmandığı görülmektedir.¹¹⁶

Mamafih VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Stratejisinde belirtildiği gibi, ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının aktüeryal dengelerindeki bozulma kamu kesimi borçlanma gereğini ağırlaştırmış ve dolayısıyla mali krizin derinleşmesine

¹¹⁶ KARDÜZ , A.Rıza: a.g.m., s.8

katkıda bulunmuştur¹¹⁷.

Sonuç itibariyle günümüzde yaşanan stagflasyon süreci ile sosyal güvenlikle yaşanan finansman krizinin birbirlerini karşılıklı olarak ağırlaştırdığını ifade edebiliriz.

2. Sosyal Güvenliğin Etkinlik Problemi

Her şeyden evvel bireylere asgari yaşam garantisi anlamına gelen sosyal güvenlik¹¹⁸ yoksulluğun hafifletilmesi amacıyla matuf olarak ortaya çıkmış olan sosyal politikanın en önemli bir alt disiplini teşkil etmektedir.¹¹⁹

Bentham'ın ifadesiyle sosyal politika, "en çok kişinin en çok mutluluğunu sağlamayı gaye edinmiş bir disiplindir."¹²⁰ Özü itibariyle bireyler ve toplum kesimleri arasındaki ekonomik eşitsizliklerin azaltılması, yani gelir dağılımında sosyal adaletin tesis edilmesi amacını taşımaktadır.¹²¹

İşte bu ana disiplin içerisinde sosyal güvenliğin sosyal adaleti ne derecede yaşama geçirebildiği yada geçiremediği hususu etkinlik kriterinin birinci boyutunu teşkil etmektedir.

Ayrıca sosyal güvenlik kuruluşlarının ne derecede verimli çalıştığı yada çalışmadığı hususu da etkinlik kriterinin ikinci boyutunu ifade etmektedir.

a. Yoksulluğun Ortadan Kaldırılması Açısından Etkinlik Problemi

Her şeyden evvel uygulamadan edinilen deneyimlere bakılacak olursa, sosyal

¹¹⁷ Bknz. Resmi Gazete: 6 Mayıs 1995, 22279, s. 10

¹¹⁸ GÜZEL, Ali: Sosyal Güvenlik Kavramı: Doğuşu Ve Tarihsel Gelişimi, a.g.r., s.18

¹¹⁹ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e, s.19

¹²⁰ TALAS, Cahit: Ekonomik Sistemler, Dördüncü Bası, Ankara, 1980, s.118

¹²¹ SOYSAL, Mümtaz: Anayasaya Giriş, Ankara, 1968, s.85,86; ÇUBUK, Ali: Sosyal Politika Ve Sosyal Güvenlik, Ankara, 1983, s.15

güvenliğin, büyük harcamalara rağmen içeriğinde taşıdığı "hayat boyunca yeterli güvenlik" amacını sağlamakta yetersiz kaldığı görülmektedir.¹²² Amerika'da 1970'li yıllar boyunca devletçe yapılan büyük harcamalarla yürütülen 44 temel yardım programına rağmen; yoksulluk sorununun iyice ağırlaştığı yönünde bulgular mevcuttur. Söz konusu programlar vasıtasıyla yapılan yardım harcamalarının, GSYİH'daki artıştan 2,5 kat daha fazla artış göstermesine rağmen; yoksulluk sorununun derinleşmesi söz konusu problemin ciddiyetini ortaya koymaktadır.¹²³ İngiltere'de de yoksulluk ve sefalet kendi standartları açısından hala yenilebilmiş değildir.¹²⁴

Sosyal güvenliğin yoksulluk probleminin çözümünde yetersiz kalması aşağıdaki üç sebebe bağlanmaktadır.¹²⁵

- 1) Sosyal güvenlik sistemlerinin, toplum bireylerinin haklarını aramada yollarını bulamayacağı kadar karmaşık ve bürokratik hale gelmiş olması;
- 2) Bazı hakların istihdam edilme, yada çalışma şartına bağlı kılınması;
- 3) Sosyal güvenliğin part-time çalışanların, tehlikeli işlerde çalışanlar, düşük ücretliler, kadınlar, sakat insanlar ve etnik azınlıkların ihtiyaçlarına cevap vermemesi ve düşük gelirli ailelere gerektiği ölçüde yardım sağlayamaması.

Sosyal güvenliğin yoksulluk probleminin çözümünde yetersiz kalışının siyasal süreç ile de ilgili boyutu vardır. Toplumda baskı grubu olarak güçlü olan kesimler sosyal güvenliğe ayrılan kaynaktan daha fazla pay alma şansına sahip iken; zayıf ve örgütsüz kesimlerin bu şansı yok denecek kadar azdır. Bu durum gelişmekte olan ülkelerde daha belirgin bulunmaktadır. Örneğin söz konusu ülkelerde, kamu bütçelerinde, kamu sosyal güvenlik harcamalarına ya yeterli düzeyde yer verilmemekte yada bütçe kısıtlamaları söz konusu olduğunda, ilk olarak kamu

¹²² ILO: a.g.e., s.5 ; Ayrıca bkznz. ILO: (Çev. Nahit TÖRE. ve Ahmet GÖKDERE,), ILO Dünya Çalışma Raporu 3, DPT Yayını, Ankara, 1991, s.76

¹²³ BARRY, Norman P:(Çev. Cevdet AYKAN) Yeni Sağ, Ankara, 1989,, s.181,183 NAISBITT, John ve ABURDENE, Patricia:(Çev Erdal GÜVEN) Megatrends 2000, İstanbul, s.156

¹²⁴ TALAS, Cahit: Ekonomik Sistemler, a.g.e., s.223

¹²⁵ ILO: a.g.e., s.5

yardımları azaltıma tabi tutulmaktadır.¹²⁶ Örneğin ülkemizde 28.5. 1986 tarih ve 3294 sayılı kanunla sosyal güvenlik kuruluşlarının dışında fakir ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım amacıyla kurulan Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tarafından toplanan 33 tirilyon 622 milyar liranın 21 tirilyonunun hazineye aktarıldığı, yaklaşık 6 tirilyonluk bölümünün Destekleme Ve Fiyat İstikrar Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu ve benzeri başka fonlara transfer edildiği ve sadece 7 tirilyonluk bir harcamanın amacına uygun olarak gerçekleştiği görülmektedir.¹²⁷ Halbuki kamu yardımlarının yöneldiği kesim, sosyal güvenlik ihtiyacının en şiddetli hissedildiği kesimdir. Dolayısıyla mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin en çok ihtiyacı olanlara en az, daha az ihtiyacı olanlara daha çok yarar sağlayan birer sistem olduklarını ifade edebiliriz.

b. Sigortalılar Arası Yeniden Gelir Dağıtımı Açısından Etkinlik Problemi

Sosyal güvenliğin sosyal sigortalar vasıtasıyla teminat altına aldığı ekonomik güvencenin kayıtsız şartsız belirli risklere bağlanmış olması bazı hallerde gelir eşitsizliklerini azaltıcı süreçle çalışmaktadır. Örneğin yaşlılık ve ölüm sigortalarında gelirin yeniden dağıtımı hususunda hiç bir gerekçe mevcut değildir. Genç yaşta çalışma hayatına giren sigortalıların daha geç yaşta çalışmaya başlayan sigortalıları sübvansiyon etmesinin, sübvansiyon edilenlerin yoksulluğu yada zenginliği ile hiç bir bağlantısı bulunmamaktadır. Diğer deyişle sözkonusu sübvansiyonun yoksul sigortalıya olduğu kadar daha yüksek gelir elde eden sigortalıya da yönelmesi ihtimal dahilindedir. Bu durumda sözkonusu sigorta kollarında ödenen aylıkların belirli bir tavana kadar tek oranlı olarak ücretlerden kesilen primlerle karşılandığı ve bu primlerin düşük gelirler içerisindeki payının daha büyük olduğu dikkate alınırsa ortaya çıkan yeniden gelir akımının sosyal adalet ilkesinin tam tersi istikamette

¹²⁶ IYER, Subramaniam N:a.g.m., s.198

¹²⁷ Sabah Gazetesi, 26 Temmuz, 1995

vukubulduğunu ifade edebiliriz.¹²⁸

Ayrıca sosyal sigortalarda prim matrahları üzerinden belirli oranlarda işveren ve devletin finansmana katkıda bulunmaları da bazı hallerde sosyal adalet ilkesine ters sonuçlar verebilmektedir. Örneğin işverenlerin ödedikleri primleri maliyetler yoluyla topluma yansıttığı ve devletin de yaptığı katkıları toplumdan aldığı vergilerle; özellikle vasıtalı vergiler yoluyla sağladığı dikkate alınacak olursa; buradaki gelir transferinin eşitsizlikleri artırıcı yönde rol oynadığı görülecektir. Ayrıca gelir seviyeleri ve servet bakımından daha zengin olan sigortalılara yönelen devlet ve işveren sübvansiyonlarının aynen yukarıda açıklanan mantık çerçevesinde hiç bir anlamının olmadığı ifade edilebilir. Ancak burada gelir düzeyleri prime esas gelir matrahının üzerinde olan sigortalılara yapılan sübvansiyonların sözkonusu sigortalıların gelirleri içerisindeki nisbi payının düşük olması nedeniyle, “sosyal adalet” ilkesi açısından pek negatif anlam içermediği de söylenebilir. Fakat gelirleri, prime esas taban ve tavan matrahları arasında kalan sigortalılar arasındaki gelir transferinin negatif yönde olacağı açıktır. Gelirleri söz konusu matrah taban ve tavan arasında kalan sigortalıların orta ve düşük gelir grubuna mensup sigortalılardan oluştuğu dikkate alınırsa ortaya konan durumun önemi daha da belirgin hale gelmektedir.¹²⁹

Sigortalılar arası gelir transferlerini, statü farklılığı esasına göre organize edilmiş sosyal sigorta kuruluşları açısından da ele alabiliriz. Siyasal süreç içerisinde baskı grubu olarak toplum kesimlerinin gücü farklı olduğu için siyasal kararlar sonucu çeşitli sigorta kuruluşlarına mensup sigortalılara “farklı haklar ve farklı koşullar” uygulaması ortaya çıkmaktadır. Örneğin, gelirleri eşit olan üç bireyin üç ayrı sigorta kuruluşundan, mesela, ülkemizde Bağ-Kur, SSK ve Emekli Sandıklarından, çok farklı koşullarda çok farklı haklar elde ettikleri görülmektedir.¹³⁰

¹²⁸ FRIEDMAN, Milton: (Çev. Doğan ERBERK ve Nilgün HİMMETOĞLU) Kapitalizm Ve Özgürlük, Birinci Basım, İstanbul, 1988, s.297

¹²⁹ Yansıma konusunda geniş bilgi için bkz. YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.167-175 DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e, s.222-245

¹³⁰ Bknz. NADAROĞLU, Halil; KORKMAZ, Özcan; KILIÇTARAOĞLU, Kemal; SELÇUK, Rıdvan; GÜZEL Ali; SEVGİ, Veysi; ERGANİ, Adnan ve KIBRIZLI, İbrahim: a.g.r. s.209-213;

Sonuç itibariyle bu durum da toplum bireyleri arasındaki eşitsizlikleri artırıcı etki ederek “sosyal adalet” uygulamasıyla çelişmektedir.

Ülke düzeyinde sosyal güvenliğin kapsam probleminin olması halinde yukarıdaki değerlendirmelerimiz bir başka boyut kazanmaktadır. Bu durumda, yansıyan işveren primleri ve toplanan vergilerden sosyal sigorta kuruluşlarına tahsis edilen payların yükü kapsam dışında kalan kesime tesadüf ettiği oranda en alt gelir kesiminden orta gelir kesimine doğru bir gelir transferi doğmakta ve bu durum da kesimler arasındaki ekonomik eşitsizlikleri artırmaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki durum bu çerçevededir.¹³¹

Sonuç olarak, dikey yeniden gelir dağıtım fonksiyonu açısından sosyal sigorta sistemlerinin, mevcut yapıları ışığında, sosyal eşitsizlikleri azaltmayacağı açıktır. Ayrıca yatay yeniden dağıtım fonksiyonu açısından da hem katkılardan ve hem de sağlanan yardımlardan varlıklı kesimlerin nisbeten daha fazla pay alması (Matthew etkisi) söz konusudur.¹³²

c. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Etkinlik Problemi

Sosyal sigorta kuruluşları aktüeryal denge içerisinde etkin birer hizmet üretim birimleri olarak işlev icra edememektedir. Bunun çok çeşitli sebepleri vardır.

Herşeyden evvel sosyal sigorta kuruluşları sürekli genişleme eğilimi içerisinde. Söz konusu kuruluşlarda çalışan uzmanlar kaçınılmaz olarak genişlemeden yanadırlar. Bu durum kendi çıkarlarını maksimize etmek gibi bir olguya dayanmamaktadır. Aksine söz konusu durum kamu yönetimini peşinen tek alternatif olarak kabul etmekten doğmaktadır. Sosyal sigorta kuruluşlarının görevlerinin teknik karakteri ve uzmanların tekel durumu nedeniyle devletçe

Ayrıca Bknz. CENTEL, Tankut: Türkiye'de Sosyal Sigortaların Standartlaştırılması Üzerine Bir Deneme İş Hukuku Dergisi, C.1, 1991, s.371-387

¹³¹ YAZGAN, Turan: Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.178-179

¹³² ILO : (Çev. Nahit TÖRE, ve Ahmet GÖKDERE), ILO Dünya Çalışma Raporu 1, DPT Yayını, Ankara, 1991 s.249-250

denetlenmesi de imkansızlık arz etmektedir. Bu kuruluşlar siyasal yönetimlerin, önerilerine yalnızca mühür bastığı kendi kendini genişleten bir kuruma dönüşme eğilimine sahiptir. Mamafih bu durum başarıya ulaşan becerikli ve hırslı insanların doğal olarak kendi kurumlarının kapsamını genişletme eğilimi sergilemesinden kaynaklanmaktadır.¹³³ Ayrıca birer kamu kuruluşu olarak sosyal sigorta kuruluşlarının personel açısından da sürekli genişleme eğilimi mevcuttur. Mamafih birer kamu kuruluşu olarak sosyal sigortalar Parkinson yasasının kapsamı içerisine dahildir. Söz konusu yasaya göre “memur sayısının artışı ile iş hacmi arasında doğru bir orantı yoktur. Kamu kuruluşların’da iş sayısı değişmese de memur sayısı artar. Çünkü her memur emri altındaki eleman sayısını çoğaltmak ister. Böylece o memurun önemi artar. Bu yüzden tüm kamu örgütlerinde iş gören sayısı zorunlu miktarı aşarak artma eğilimi gösterir.”¹³⁴ Diğer deyişle “işler memur doğurmaz; memurlar iş ve memur doğurur”¹³⁵. Böylece Sepencer’in belirttiği gibi, “gelişen bir bürokrasi tarafından yaratılan mesleklerin katlanarak büyümesi, bürokrasi tarafından düzenlenen sınıfların mensuplarını, akrabaları için emin ve saygı gösterilen yerler edinme şansını artırarak saflarını genişletmeye meylettirir”¹³⁶. Dolayısıyla bütün bu boyutlarıyla sosyal sigorta kurumlarının örgütsel olarak sürekli bir iç genişleme dinamiği gösterdiğini ifade edilebiliriz.

Bir an her kamu kuruluşunda olduğu gibi sosyal sigorta kuruluşlarında da yöneticilerin kamu yararına davranacağı ve sosyal faydayı maksimize edeceği varsayılabilir¹³⁷. Ancak uygulama, gerek yasama organındaki insanların ve gerekse bunların atadıkları bürokratların Benthamcı faydacılığın “insanın haz arayan ve ızdıraplardan kaçan bir varlık olduğu” yolundaki psikolojik postülasının dışında olmadığını ortaya koymaktadır.¹³⁸ Gerek yasama organındaki insanların ve gerekse kamu kuruluşlarında atamayla yönetime gelen bürokratların kamu yararı yerine kendi yararlarını maksimum kıldıkları ortaya çıkmıştır. Her kamu kuruluşunda olduğu gibi

¹³³ FRIEDMAN, Milton: a.g.e., s.288-289

¹³⁴ ÖRNEK, Acar: Kamu Yönetimi, Üç Dal Neşriyat, İstanbul, 1982, s.100

¹³⁵ ÜLGNER, Sabri F: Milli Gelir, İstihdam, İktisadi Büyüme, 6. Baskı, İstanbul 1980, s.103

¹³⁶ YAYLA, Atilla : Liberalizm, Ankara, 1992, s.100

¹³⁷ AKALIN Güneri : KİT Ekonomisi, Reformları, Alternatifler Ve Özelleştirilmeleri, Ankara, 199, s. 288-289

¹³⁸ YAYLA, Atilla: Liberalizm, a.g.e., s.190-191, ayrıca bkınız. aynı eser, s.100

sosyal sigortaların yöneticileri de minimum maliyetle maksimum hizmet üretiminde başarısızdırlar. Her şeyden evvel özel sektör yöneticileri gibi ücret teşviklerinden yararlanmamaları, başarısız olmaları halinde kolayca işten çıkarılamamaları, politik güce göre politik yasama organlarıncı atanmaları ve hesap verme mesuliyeti ve mecburiyetinin olmaması nedeniyle maliyetlere duyarsızdırlar.¹³⁹ Bu nedenle sosyal sigorta kuruluşları hantal ve şişkin kadrolarıyla verimsiz birer kamu hizmet birimleri görünümündedir. Gelişmekte olan ülkelerde ve özellikle de gelişmiş ülkelerde yönetim ve personel giderlerinin olağanüstü düzeylere ulaştığı bilinmektedir.¹⁴⁰

Ayrıca sosyal sigorta kuruluşlarının etkinlik probleminin siyasal boyutu söz konusudur. Kamusal rejim içerisinde düzenlenmesi ve sağlanan hakların ve bu haklara ilişkin maliyetlerin bütün toplum bireylerini ilgilendirmesi nedeniyle sosyal sigorta kuruluşları siyasal iktidarların ve siyasal rekabetin odak noktalarından birisini teşkil etmektedir. Modern demokratik rejim mekanizması içerisinde siyasal partiler, iktidarlar, özel çıkar grupları ve siyasal baskı gruplarının etkileşimi, bireylere sağlanacak sosyal güvenlik haklarının ne olacağını, ne düzeyde sağlanacağını ve bu haklara ilişkin maliyetin nasıl karşılanacağını sonuca bağlayan temel süreç niteliğindedir. Bu süreç sosyal sigorta kuruluşlarının aktüeryal dengesinden ziyade baskı gücü olan çıkar grupları ve siyasal iktidara talip partilerin güç dengesi minvalinde gerçekleşmektedir. Sonuç olarak bir taraftan kamu yararı yerine belirli statüye sahip etkili grupların yada siyasal baskı gücüne sahip örgütlü kesimlerin lehine bir takım uygulamalar ortaya çıkmakta¹⁴¹; diğer taraftan da sağlanan hakların maliyeti gözden kaçmaktadır. Ancak bu süreç bu kadarla son bulmamaktadır. Siyasal güçlerin ve baskı gruplarının arasındaki rekabet ve etkileşimler zaman içerisinde yeni güç dengeleri doğurmaktadır. Her seferinde yeniden ortaya çıkan güç dengesinin terkibine ve sözkonusu güç dengesinin oluşum sürecinin şartlarına bağlı olarak sosyal güvenlik haklarına ilişkin yeni düzenlemeler ortaya çıkmaktadır. İşte bu alan sosyal güvenlik kuruluşlarının idari ve mali yönden özerkliğini ortadan kaldıran sürekli

¹³⁹ SCARPACI, Joseph L: "The Theory and Practice of Health Services Privatization", Health Services Privatization In Industrial Societies, Rutgers University Press, United States of America 1989, s.14-15

¹⁴⁰ SCHULZ, James H: a.g.m., s.73

¹⁴¹ BARRY, Norman P: a.g.e., s.32

istikrarsızlık alanıdır. Ülkemizde sosyal sigorta kurumlarının kuruluş kanunlarında idari ve mali yönden özerk olduklarına dair düzenlemelerin yer almasına rağmen bu düzenlemelerin hiç bir zaman hayatiyete geçirilememesinin¹⁴² nedeni budur.

Sonuç olarak sosyal sigorta kurumlarının sosyal güvenlik sistemlerinin bu günkü yapısı içerisinde etkin birer hizmet kurumu olarak işlev icra etmesinin mümkün olmadığını ifade edebiliriz.

d. Sosyal Güvenliğin Diğer Konulardaki Etkinlik Problemleri

Sosyal güvenliğin etkinlik problemi koruyucu sağlık hizmetleri, tedavi hizmetleri ve sosyal hizmetlere verilen nisbi önemlerin ağırlığında da kendini göstermektedir.

Çoğu zaman tedavi hizmetleri aşırı ölçüde sağlanırken; yaşam kalitesine önemli katkıları bulunan sosyal hizmetlere yeterli önem verilmemekte ve sağlanan sosyal hizmetler yetersiz düzeyde kalmaktadır.¹⁴³

Ayrıca koruyucu sağlık hizmetlerine de yeterli ağırlıkta önem verilmemekte ve dolayısıyla koruyucu sağlık hizmetlerinin yetersiz düzeyde sunumu gerekli tedavi ve sağlık hizmetleri talebini aşırı ölçüde artırmaktadır. Bu durum da netice itibarıyla sağlık hizmeti arzeden birey ve kuruluşların ve ilaç üreten firmaların piyasada fiyat artırma gücünü fazlaştırmakta ve dolayısıyla sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlık harcamalarının aşırı genişlemesine yol açmaktadır. Yani diğer deyişle mevcut sosyal güvenlik sistemleri tüketicilerin ihtiyacı yerine sağlık hizmeti ve ilaç üretiminde bulunan firmaların ve bireylerin yararına işlemektedir.¹⁴⁴

¹⁴² Bknz. NADAROĞLU, Halil, KORKMAZ, Özcan; KILIÇTAROĞLU, Kemal; SELÇUK, Rıdvan; GÜZEL, Ali; SEVİĞ, Veysi; ERGANİ, Adnan ve KIBRIZLI, İbrahim: a.g.r., s.226-228, 243; DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Kapsam ve Haklar Alt Komisyon Raporu, a.g.r., s.15

¹⁴³ ILO: a.g.e., s.6

¹⁴⁴ Bknz. ILO:a.g.e., s.6; GORDON, Margaret S:a.g.e., s.10

3. Sosyal Güvenliğin Problemlerinin Bünyesel Karakteri

Richardson'un belirttiği gibi sosyal güvenliğin yöntemleri ve ilkeleri sürekli tartışılmakta ve sık sık değişmektedir. Henüz hiç bir yerde kesin bir model kurulamamıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinin halen büyük boşlukları mevcuttur.¹⁴⁵

Sosyal güvenliğin içerisinde bulunduğu bu muğlak ve istikrarsız durum kaynağı itibariyle sosyal güvenliğin modern manada doğuşuna kadar uzanmaktadır. Sosyal güvenliğin modern manada ele alınmasına yol açan sosyal politika, aynı zamanda sosyal güvenlik sistemlerinin içerisinde bulunduğu muğlak ve istikrarsız yapının; hatta sosyal güvenlik sistemlerinin iç çelişkilerinin de kaynağıdır.

Gelir dağılımında ortaya çıkan ekonomik eşitsizliklerin giderilmesi; diğer deyişle sosyal adaletin sağlanması amacına matuf olarak ortaya çıkmış olan sosyal politika, bir taraftan kitle demokrasisi mekanizması içerisinde siyasal baskı gruplarını, diğer taraftan da “iktisadi ve sosyal hayatı geniş halk kitlelerinin lehine düzenlemesi” göreviyle techiz ettiği sosyal devleti; diğer adıyla refah devletini beraberinde getirmiştir.¹⁴⁶

Böylece “sosyal adalet” kavramıyla ekonomik hayatın politize edildiği bir toplum düzeni ortaya çıkmıştır. Refah devleti ve siyasal baskı grupları yeni toplum düzeninin dinamik unsurlarını oluşturmaktadır. Söz konusu bu dinamik unsurların görev ve fonksiyonlarını yönlendiren temel kriter ise “sosyal adalet” kavramıdır.

İşte problem bu noktada başlamaktadır. Her şeyden önce “toplumdaki ekonomik eşitsizliklerin azaltılması” anlamına gelen bu kavram, kapsam ve sınırları itibariyle muğlak bir kavramdır. Toplumdaki ekonomik eşitsizliklerin ne dereceye kadar giderilmesi gerektiği belirli değildir. İktisadi alanda üretkenlik yada verimlilik ile gelir arasındaki ve sosyal güvenlik alanında da maliyet ile fayda arasındaki ilişki “ekonomik eşitsizliklerin azaltılması” gibi subjektif bir moral değerle büyük ölçüde ikame edilmektedir. Söz konusu sürecin gerçekleştirilmesi, yani sosyal adaletin tesisi

¹⁴⁵ RICHARDSON, J.Henry: a.g.e., s.16

¹⁴⁶ ÇUBUK, Ali: a.g.e., s.11-12,16; TALAS, Cahit: Ekonomik Sistemler, a.g.e., s.122-123

ise yeni toplum düzeninin temel dinamik unsurlarının siyasal demokratik rejim içerisindeki etkileşimlerine bırakılmaktadır.

Mevcut demokratik rejim mekanizması içerisinde politikacılar seçilebilmek için toplumda sesini yükseltebilen baskı gruplarının isteklerine son derece duyarlıdır. Aynı şekilde tabanda üyelerini memnun ederek koltuklarını sağlam tutma eğiliminde olan baskı grupları yöneticileri de, politik baskılarla bir takım talepleri gerçekleştirme imkanına sahip oldukları için, siyasal baskı gücünü kullanmaya son derece yatkındır¹⁴⁷.

Böylece bu etkileşim süreci içerisinde, bölüşüm, büyük oranda iktidara gelmek için yarışan politik partiler ile siyasal baskı gücü fazla olan örgütlü baskı gruplarının menfaatlerinin çakıştığı noktalarda; diğer deyişle toplumsal kesimlerin güç dengesi çerçevesinde şekillenmektedir. Siyasal gücü fazla olanlar toplumsal kaynaklardan daha fazla yararlanma imkanına sahiptir. Bu süreç aynı zamanda çıkar grupları arasında daha fazla pay alma yarışını da beraberinde getirmektedir.¹⁴⁸ Her siyasal seçim döneminde partiler arasında yoğunlaşan rekabet bu yarışa iyice şiddetlendirmektedir. Diğer deyişle toplumdaki talepler bu süreçle beslenerek sürekli büyüme eğilimindedir.¹⁴⁹ Ortada sadece refah devletinden gerçekleştirilmesi istenen talepler vardır ve bu taleplerin hepsinin de gerekçesi sosyal adaletin tesis edilmesidir. Ancak bu taleplerin maliyetinin nasıl karşılanacağı hususu hiç meydana yoktur. Sonuçta Bastiat'ın ifadesiyle, “herkesin, devletin sırtından yaşamaya çalıştığı, fakat devletin herkesin sırtında yaşadığının unutulduğu”¹⁵⁰ bir durum ortaya çıkmaktadır. Gerçekte ortaya çıkan bu durum, Robert E. Lane'in de işaret ettiği gibi, “sosyal adalet” ten ziyade “siyasal adalet” tir.¹⁵¹ Refah devletinin yasama organlarının ekonomik eşitsizliklerin azaltılması gerekçesiyle ortaya koydukları icraatlar da

¹⁴⁷ Faydacılığın “insanın haz arayan ıstıraptan kaçan bir varlık olduğu” postülasını hatırlayalım.

Bknz. YAYLA, Atilla: Liberalizm, a.g.e., s.91

¹⁴⁸ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, Hayek'in Sosyal Teorisi, Ankara, 1993 s.189

¹⁴⁹ YAYLA, Atilla: Liberalizm, a.g.e., s.129

¹⁵⁰ YAYLA, Atilla: Liberalizm, a.g.e., s.129

¹⁵¹ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu a.g.e., 1993, s.186

sosyalden çok siyasal kontroldür.¹⁵²

İşte bu süreç sosyal politikanın bir alt disiplini olan ve kamu rejimi içerisinde devlet görevi olarak düzenlenen sosyal güvenlik alanında da aynen gerçekleşmektedir. Sosyal güvenlik haklarının genişlemesine ilişkin toplumsal talepler süreklilik arzeder ve siyasal güç ve nüfuzu fazla olan kesimler daha fazla imtiyaz elde ederken; toplum kesimlerinde maliyetlerin üstlenilmesi konusunda büyük bir isteksizlik mevcuttur. Baskı gruplarının politikasında ortaya çıkan bu iki zıt eğilim, kaynağı itibariyle, tabandaki üyelerin bireysel eğilimlerinin birer tezahürüdür. Mamafih Bastiat'ın belirttiği gibi “bireylerin ihtiyaçlarını asgari çabayla gidermesinin yolu yardım ve korumadır”.¹⁵³ Bunu gerçekleştirmenin en kolay yolu da politikacılara oy baskısı yoluyla refah devletinden daha fazla himaye sağlanmasıdır. Bu süreç nüfusun gittikçe yaşlandığı, emekli ve emekliliği yaklaşmış olanların sayısının büyük oy potansiyelini teşkil ettiği gelişmiş ülkeler açısından daha da önemlidir.¹⁵⁴

Mamafih dünyada bütün sosyal sigorta kuruluşları büyük finansman krizi içerisinde. Prim yada vergi oranlarını yükseltmeye yada enflasyonist baskıların azaltılıp durgunluğun aşılması amacıyla sosyal güvenlik haklarını kısıtlamaya yönelik hükümetler, her iki halde de toplumsal bir dirençle karşı karşıyadırlar.¹⁵⁵ Bu durum sosyal güvenlik kuruluşlarının mevcut sosyal güvenlik rejimleri yada sistemleri içerisinde finansman krizinin kaçınılmaz ve çözümsüz olduğunu ortaya koymaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri bünyeleri itibariyle iç bir çelişkiyle karşı karşıyadırlar. Bu çelişki sosyal risklerin sorumluluğunun kime ait olduğu hususundan kaynaklanmaktadır. Her şeyden evvel yoksulluk sorununun liberal kapitalist sistemin ortaya çıkardığı bir sonuç olduğu yönünde genel bir mutabakat vardır. Bu, geniş ölçüde Keynezyen teorisinin kabulüne dayanmaktadır. Beveridge yoksulluğu işsizliğe, işsizliği de tam istihdamın sağlanamamasına bağlar ve sonuç olarak da sosyal risklerin

¹⁵² YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.185-186

¹⁵³ YAYLA, Atilla: Liberalizm, a.g.e., s.128

¹⁵⁴ Bknz. BROWNING, Edgar K: “The Politics of Social Security Reform”, Financing Social Security, Washington D.C., 1979, s.203

¹⁵⁵ ILO: a.g.e., s.7

sorumlusu olarak toplumu kabul eder.¹⁵⁶ Ancak burada ortaya çıkan sorun şudur: Mademki sosyal risklerin sorumlusu toplumdur; o zaman neden sosyal risklere karşı sağlanan gelirler devletçe toplanan vergilerden değilde, finansmanına sigortalıların prim ödeyerek katıldıkları sosyal sigortalar tarafından sağlanmaktadır. Burada Beveridge, devletten alınan karşılıksız ödemeler yerine prim karşılığı alınan ödeneklerin toplumun arzusu ve kişinin gelir idaresinin vatandaşlık hürriyetinin önemli bir ögesi olduğunu ve sosyal ödeneklerin bedelinin bir kısmının sigortalı tarafından ödenmesinin, sigortalının geliri dikkate alınmaksızın sosyal ödeneğe bir talep zemini teşkil edeceğini” ifade etmektedir.¹⁵⁷ Ancak Beveridge’in programının sigorta temeline yol açan “ferdi hürriyet ve sorumluluğun korunması” arzusu ile “yoksulluğun ferdin sorumluluğu olmadığı” görüşü açıkça çelişmektedir.¹⁵⁸ Görüldüğü üzere sosyal sigortalar daha temelinde bir çelişki ile karşı karşıyadır.

Sosyal sigortalarda bireysel ve toplumsal sorumluluğun birbirine karışmış olması sosyal güvenlik sistemlerinin istikrarsız bir yapı arzemesinin önemli bir diğer boyutunu teşkil etmektedir. Mamafih bir hizmetin maliyeti ve faydası arasındaki fiyat ilişkisinin ortadan kaldırılması yada zayıflatılması halinde, bu ilişki yerini hak edişle ilgili, insanların ve toplumların psikolojik durumlarına göre değişen subjektif değer yargılarına bırakmaktadır. Şüphesiz prim ve risk arasındaki bu ilişki eksikliği, birey ve toplumda maliyetine katlanmaksızın sosyal güvenlik hizmetleri talebinin sürekli genişlemesi yolunda bir eğilimin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Sosyal risklerin toplumun sorumluluğunda görülmesi, bireylere, ödedikleri primler dikkate alınmaksızın, çeşitli ilkeler ışığında sürekli genişleyen sosyal güvenlik haklarının sağlanmasına yol açmıştır. Söz konusu ilkelerden en önemlisi “yoksulluk” kavramına ilişkin gelişmedir.

İngilterede Beveridge, planında “mutlak yoksulluk” kavramını esas

¹⁵⁶ DILNOT, Andrew: “Social Security Policy. Defining the Borders of the State”, The Economic Borders of The State, Oxford University Press, New York, 1989, s.241

¹⁵⁷ DILNOT, Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.241

¹⁵⁸ DILNOT, Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.242

alınmışken; zamanla siyasal iktidar ve siyasal baskı gruplarının etkileşim süreci içerisinde, Dilnot'un tanımıyla "toplumun faaliyetlerine katılma yeteneğinin bulunmaması" anlamına gelen ve toplum faaliyetlerine katılma yeteneğinin sağlanabilmesi için gerekli malların tipi ve tutarı sürekli değişen "nisbi yoksulluk" kavramının uygulamaya sokulması, ¹⁵⁹ yukarıda ifade edilen genişleme eğiliminin güzel bir örneklemesidir. İngilterede Beveridge'in "mutlak yoksulluk" sınırının uygulanması halinde kamu sigorta programınca bir emekliye bağlanacak aylık 25 Paund iken, sözkonusu aylığın, "nisbi yoksulluk" kriterinin benimsenmesi sonucu 60 Paund'a yükseldiği görülmektedir. ¹⁶⁰

Mamafih Dilnot, bu gün sosyal güvenliğin İngilterede içerisinde bulunduğu karmaşıklığı, Bevridge'in kurduğu sistemin hükümet müdahaleleriyle Beveridge'nin amaçlarıyla çelişen yönlerde kullanılmasına bağlayarak; "nisbi yoksulluğu" önleme aracı olarak sosyal sigortaların kullanılmasının muhtemelen başarısızlığa ve karmaşıklığa yolaçacağını ifade etmektedir. ¹⁶¹

Sosyal güvenlik haklarının sadece genişlemesi yönünde anlam ifade eden diğer gelişme "asgari standart" ilkesinden yada "en az geçim" esasından, "ödünleme" ilkesi yada "onurlu bir geçim düzeyi" esasına geçiş sürecidir. "Ödünleme" ilkesi yada "onurlu bir geçim düzeyi" esasında güdülen amaç "bireyin eşi ile emeklilikten önceki yaşam düzeyine yaklaşık olan bir yaşam düzeyi" dir ¹⁶². Bu genişlemenin bedelini kim karşılayacak? Tabii ki sosyal riskin sorumlusu olan toplum!

Bu gelişmelerden de anlaşılacağı üzere sosyal risklerin toplumsal sorumluluk alanında görülmesi ile sosyal güvenlik haklarının sürekli genişleme eğilimi arasında yakın bir ilişki vardır.

Ayrıca sosyal sigortaların finansmanında bireysel sorumluluğa kısmen yer verilmesi de benzeri bir etki doğurmaktadır. Bireyler sosyal güvenlik hizmetlerinin gerçek bedelinin çok altında bir fiyat ödedikleri için sosyal güvenlik haklarının sürekli

¹⁵⁹ DILNOT, Andrew: Social Security Policy. a.g.m., s.243

¹⁶⁰ DILNOT, Andrew: Social Security Policy. a.g.m., s.243

¹⁶¹ DILNOT, Andrew: Social Security Policy. a.g.m., s.243-249

¹⁶² TALAS, Cahit: Ekonomik Sistemler; a.g.e., s.292

genişlemesi yönünde bir eğilime sahiptirler.

Görüldüğü üzere, sosyal güvenlik sistemlerinin problemleri büyük ölçüde bünyesel bir görünüm arz etmektedir.

B. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi İhtiyacının Ortaya Çıkışı

Modern manada sosyal güvenlik sosyal politikanın bir alt disiplini ve refah devletinin de önemli bir unsurudur. Bu sebeple sosyal politika mantığı içerisinde refah devletiyle bağlantılarını ortaya koymadan ve refah devleti sürecinin gelişim ve dönüşüm seyrini anlamadan sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gereğini bütün boyutlarıyla gözler önüne sermemiz mümkün değildir.

Bu nedenle sosyal güvenliği, mikro boyutlarıyla ele almadan önce makro düzeyde refah devleti süreci çerçevesinde ele almamız ve özelleştirme ihtiyacının nedenlerini makro boyutlarıyla ortaya koymamız önem arz etmektedir. Daha sonra sosyal güvenlik kuruluşları düzeyinde yani mikro boyutta özelleştirme ihtiyacının ortaya çıkış nedenleri ele alınacaktır.

I. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi İhtiyacının Makro Boyutu

Sosyal güvenlik refah devletinin en önemli temel unsurlarından birisini teşkil etmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik unsurunun bir parçasını teşkil ettiği bir bütünü; yani refah devletini incelemeyen sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gereğini tam olarak ele almamız mümkün değildir. Çünkü modern manada sosyal güvenlik tamamiyle refah devleti süreci içerisinde, refah devletine yolaçan iktisadi, sosyal ve siyasal analiz ve değerlendirmeler çerçevesinde yapılanmıştır. Bu açıdan refah devletinin içerisinde bulunduğu gelişim ve dönüşüm süreci sosyal güvenliğin gelişim ve dönüşüm sürecini mutlaka aynı yönde etkileyecektir. Diğer deyişle refah devleti özelleştirme süreci içerisinde liberal devlete doğru bir dönüşüm sergiliyorsa, elbetteki

bu dönüşüm sosyal güvenlik alanında da kaçınılmaz olacaktır.

İşte bu nedenle önce refah devletinin gelişimi ve ortaya çıkan özelleştirme süreci ortaya konacak ve daha sonrada bu gelişim ve dönüşümün sosyal güvenlik alanındaki yansımaları ele alınacaktır.

a. Refah Devleti Ve Özelleştirme Sürecinin Ortaya Çıkışı

Refah devleti 20. yüzyılın başında toplumlarda ortaya çıkan sosyo-ekonomik eşitlik taleplerine cevap olarak siyasal ve sosyal hakların kurumlaşması olarak yorumlanabilir. ¹⁶³ Daha çok Hitler'in savaş devletine karşı, uğruna savaş verileceği keşfedilen politik ve moral bir kavramı temsil etmektedir. ¹⁶⁴ Ekonomik boyutunu, faşizme, komünizme ve kapitalizmin içerisinde bulunduğu krize tepki olarak ortaya çıkmış olan Keynezyen teori oluşturmaktadır. ¹⁶⁵

II. Dünya Savaşıyla faşizmin ve 1980'li yılların ortalarında Sovyetler Birliğinde ortaya çıkan glastnost (yeniden yapılanma), perestroika (açıklık) ve demokratikleşme politikalarıyla ¹⁶⁶ da komünizmin tarih sahnesine gömüldüğü görülmektedir. Böylece Keynezyen teoriin tepkisel doğuş nedenlerinden ikisinin ortadan kalktığı müşahade edilmektedir.

Refah devletinin doğuş, gelişim ve dönüşüm ihtiyacının ortaya çıkışının en temel nedeni, Keynezyen teorisinin ortaya çıkışı, bir dönem alternatifsiz iktisat politikasını teşkil edişi ve 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon süreciyle de gözden düşmesi sürecidir. Bu sebeple refah devleti sürecinin ve özelleştirme ihtiyacının ortaya çıkışının analizinde Keynezyen teori anahtar bir rol oynayacaktır.

¹⁶³ FLORA, Peter ve HEIDENHEIMER, Arnold J: The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare State, s.22

¹⁶⁴ HELM, Dieter: "The Economic Borders Of the State". The Economic Borders of the State, Edited by Dieter Helm Oxford University Press, New York. 1989. s.28

¹⁶⁵ HELM, Dieter: a.g.m., s.26

¹⁶⁶ Bknz. OHLSSON, Lars: "Glastnost and Perestroika (s.46-67)". Gorbachev and Perestroika Towards a New Socialism? Edited by Ronald. J. Hill ve Jan AKE. DELLENBRANT International Library of Studies in Communism, Great Britain, 1989. s.46-67

Keynes bu ünlü teorisinde 1929 dünya ekonomik krizinin nedenini fiili talep yetersizliğine bağlamış ve tam istihdamın piyasa mekanizması içerisinde kendiliğinden otomatik olarak sağlanamayacağını ortaya koymuştur. Ayrıca liberal kapitalist toplum düzeninde piyasa güçleriyle belirlenen gelir dağılımının adaletsiz olduğunu ifade etmiştir.¹⁶⁷

Daha sonra Keynezyen iktisat okuluna mensup iktisatçılar, Phillips ilişkisi modeli içerisinde “enflasyonla işsizlik oranları arasında negatif eğimli bir tercih eğrisi bulunduğu” hipotezini ortaya koymuşlardır.¹⁶⁸

Böylece II. dünya Savaşından sonra 1970’li yılların ortalarına kadar toplam talep yönetiminin alternatifsiz tek temel iktisat politikası olarak varlığını sürdürdüğü bir dönem ortaya çıkmıştır. Bu temel iktisat politikası, işsizlik oranları yükseldiğinde toplam talebi artırıcı, yani enflasyonist ve enflasyon oranları yükseldiğinde de toplam talebi kısıcıcı, yani deflasyonist tedbirleri öngörmekteydi.

Mamafih netice itibarıyla Keynezyen teori ve Phillips ilişkisi refah devletinin iktisadi ve sosyal alanda hem dayanaklarını ve hem de araçlarını ortaya koymuştur. Böylece günümüzdeki anlamda maliye ve para politikalarına kavuşan devlet, ekonomiyi baştan aşağı belirleyen ve toplumsal geliri sosyal adaletin sağlanması namına yeniden dağıtımına tabi tutan en büyük mali güç olarak, ekonomik hayatın efendisi durumuna gelmiştir.¹⁶⁹ Başlangıçta, Keynes’in “iktisadi durgunluk dönemlerinde açık bütçe politikaları ve kamu borçlanmasına gidilmesi ve iktisadi büyüme dönemlerinde de bütçe fazlası politikalarına dönülmesi”, diğer ifadeyle uzun dönemli denk bütçe politikasının takip edilmesini uygun bulmasına rağmen¹⁷⁰; başta W. Beveridge olmak üzere çoğu Keynes’çi iktisatçılar tam istihdam sağlanıncaya kadar açık bütçe politikası ve kamu borçlanması politikalarının devam ettirilmesini

¹⁶⁷ ÇUBUK, Ali: a.g.e., s.51-52; TALAS, Cahit: Sosyal Ekonomi. a.g.e., s.105-108

¹⁶⁸ Bknz. PHILLIPS, A.W: “The Unemployment and Rate of Money Wages Rates in the United Kingdom 1861-1957”, Inflation Selected Readings, Edited by R. J. BALL ve P DOYLE Penguin Books, Middlesex, 1969, s.277; BROOMAN F.S: Macro Economics, Sixth Edition, George Allan Unwin Ltd, London, 1977, s.307; SAMUELSON, P.A. ve NORDHAUS, W: Economics, Thirteenth Edition, Mc Graw-Hill, New York 1989, s.329

¹⁶⁹ DRUCKER, Peter F: s.179-180

¹⁷⁰ BARRY, Norman: a.g.e., s. 16-24

öngörmüşlerdir.¹⁷¹ Bu durum hükümetlerin vergi yada borç olarak elde edebileceği ekonomik kaynakların sınırlarının kalktığı ve kamu harcamalarının sınırsız bir nitelik kazandığı yeni bir dönemin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir.¹⁷² Böylece denk bütçe politikaları yerini açık bütçe politikalarına bırakmış ve devlet sınırsız hizmet sağlayan bir organ olarak görülür hale gelmiştir. Daha önce, sınırlı devlet gelirlerinin sınırsız harcama taleplerinden hangisine evet ve hangisine hayır denileceğine ilişkin bir karar süreci olan bütçeleme, Keynezyen devrim sonrasında sözkonusu harcama taleplerinin tümüne evet denilen bir karar sürecine dönüşmüştür.¹⁷³ Mamafih sözkonusu dönemde bütün ileri kapitalist ülkelerde GSYİH içerisinde toplam devlet gelirlerinin ve kamu harcamalarının sürekli tırmandığı ve kamu harcamaları içerisinde de sosyal harcamaları (sosyal güvenlik, sağlık, eğitim ve konut yardımları) sürekli genişlediği bir süreç ortaya çıkmıştır. Örneğin İngiltere’de 1937 yılı itibariyle GSYİH içerisinde toplam devlet gelirlerinin payının 23,8; toplam devlet harcamaların payının %25,7 ve kamu borçlanma gereği payının %1,9 oranında olmasına karşın, 1975 yılı itibariyle aynı kalemlerin GSYİH içerisindeki paylarının sırasıyla %46,6; %57,9 ve %11,3 oranlarına tırmandığı görülmektedir. Ancak hemen belirtelim ki kamu borçlanma gereği 1970’li yılların başına kadar düşük oranlarda seyretmiştir. Örneğin 1961’de %3,6 ve 1971’de de %1,7 oranlarında gerçekleşmiştir. Fakat 1975 yılında aniden tırmanış göstermiştir. Bunun en önemli nedeni aniden patlak veren stagflasyon süreci ve bu sürece rağmen genişleme eğilimini muhafaza eden sosyal harcamalardır.¹⁷⁴ Böylece görüldüğü üzere, II. Dünya Savaşından sonra ekonomide devletin rolünün ve kontrolünün sürekli genişlediği ve merkezileştiği bir süreç ortaya çıkmıştır.¹⁷⁵ Diğer deyişle makro-ekonomik yönetimde kaynak tahsisi, eğitim, sağlık hizmetleri ve sosyal güvenliğin sağlanmasında devlet büyük rol üstlenmiş; vergiler ve kamu harcamaları aşırı genişlemiştir.¹⁷⁶ Hatta Brittan İngilterede “hükümetlerin ekonomik mülahalazalara önem vermeksizin sınırsız hizmet sağlayan bir organ olarak

¹⁷¹ İNCE, Macit: Maliye Politikası, Ankara, 1980, s.59

¹⁷² DRUCKER, Peter F: s.177-178

¹⁷³ DRUCKER, Peter F: s.179-190; BARRY, Norman: a.g.e.. s.140

¹⁷⁴ GOUGH, Ian: The Political Economy of the Welfare State. Macmillian Press Lmt’s Press, Hong-Kong, 1979, s.77,95

¹⁷⁵ DRUCKER, s.179,180; Ayrıca bkzn. OECD: Social Expenditure 1960-1990, Problems of Growth And Control, Paris, 1985, s. 11-25

¹⁷⁶ HELM, Dieter: a.g.m., s.9

görölür hale geldiğini ve hükümetleri bu hizmetlerden alıkoyan şeyin sadece kötü niyet yada ideolojik ön yargı olduğu” fikrinin yaygın olduğunu ifade etmekte ve bunu Wencelas efsanesi olarak adlandırmaktadır.¹⁷⁷

Piyasa güçlerinin kendiliğinden ortaya çıkardığı gelir dağılımının adaletsiz olduğunun kabul edilmesi ve bunun sonucu olarak ekonomik eşitsizliklerin azaltılması yoluyla sosyal adaletin tesisi politikası refah devletinin en önemli boyutunu oluşturmuştur. Mamafih yoksulluğun ortadan kaldırılması ve gelirin yeniden dağıtılması 20. Yüzyıl yönetimlerinin temel niteliği olmuştur.¹⁷⁸ Aslında devlet müdahalesiyle sosyal adaletin tesisi ve tam istihdamın temin edilmesi Keynezyen teorinin sosyal ve iktisadi anlamda iki farklı ifade tarzıdır. Diğer deyişle tam istihdamın sağlanması yoksulluğun ortadan kaldırılması sonucunu doğuracak ve gelir dağılımındaki adaletsizlikler giderildiğinde de toplam talep artacağı için tam istihdam sağlanacaktır.¹⁷⁹

Gelir dağılımında sosyal adaletin tesisi ve ekonomide tam istihdamın sürdürülmesi amacına matuf olarak devlet müdahalesinin üç şekilde ortaya çıktığı görülmektedir: Devletleştirme (kamulaştırma), düzenleme ve anti tekel yasaları.¹⁸⁰ Tabii ki bu tür müdahaleler merkezi bir planlamanın sonucu olarak bir anlam ifade ederler. II. Dünya Savaşının doğurduğu siyasal, sosyal ve ekonomik ortam sözkonusu müdahalenin psikolojik koşullarını tamamen hazırlamıştır. Almanyanın yenilmesi için üretim faaliyetlerinin teşkilatlandırılmasında devletin başarısı, kamu yönetiminin ve merkezi planlamanın işsizlik ve yoksullukla savaşta kullanılabileceği düşüncesine yolaçmış ve harp yıllarındaki yüksek kamu harcamaları da devletçi görüşleri teşvik ederek halkı yüksek vergilere alıştırmıştır.¹⁸¹ Ancak devlet müdahalesi tek başına yasama organının hiç bir gücün tesiri altında kalmaksızın gerçekleştirdiği bir eylem tarzı da değildir. Savaş dönemi tecrübeleri sözkonusu müdahalenin biçimini de belirlediği görülmektedir. Mamafih bu dönemde iktisadi ve sosyal alanın

¹⁷⁷ BARRY, Norman: a.g.e., s.140

¹⁷⁸ HELM, Dieter: a.g.m., s.9

¹⁷⁹ ÇUBUK, Ali: a.g.e., s.51-52

¹⁸⁰ BARRY, Norman: a.g.e., s.40

¹⁸¹ BARRY, Morman: a.g.e., s.9

bütünöyle plânlanmasında emek, sermaye ve devlet arasında ortaya çıkan işbirliği deneyimi bu üç faktör arasında yeni bir mutabakatını ortaya çıkmasına sebep olmuştur.¹⁸² Arzu edilen sosyal sonuçların elde edilmesi için piyasa mekinazmasının belirlediği gelir dağılımının düzeltilmesi anlamına gelen “sosyal adalet” sözkonusu “mutabakat” stratejisinin temel özelliği olmuştur.¹⁸³ Aslında ekonomide yaşanan Keynezyen devrim Barry’nin ifadesiyle “savaş sonrası ortaya çıkan mutabakatla ilgili bütün tavırların toplamı” olmuştur.¹⁸⁴

Söz konusu üç faktörün oluşturduğu bu siyasal yapı korporatizm kavramıyla da tanımlanmaktadır. Panitch’e göre “korporatizm modern kapitalist model içerisinde liderlik düzeyinde eşit karşılıklı etkileşim ve temsil; taban düzeyinde de harekete geçirme ve toplumsal kontrol vasıtasıyla organize sosya-ekonomik üretim gruplarının (işçi, işveren örgütleri ve devlet) entegrasyonunu konu alan politik bir yapıdır.” İsveç ve Norveçte II. Dünya Savaşından önce ortaya çıkmasına rağmen, diğer ülkelerde 1930’lu yılların sonlarından itibaren modern müdahaleci devlet (refah devleti) ile birlikte doğduğu görülmektedir.¹⁸⁵

İşte söz konusu bu korporatist yapı, temel politika olarak sosyal adaletin tesisini konu almasına rağmen; uygulamada daha farklı sonuçlara yol açmıştır. Mamafih politikacılar ve baskı gruplarının, karşılıklı etkileşim süreci içerisinde gelir dağılımında sosyal adaletin tesisi yerine siyasal kontrol ve bölüşümü nasıl tesis ettiklerine bir önceki bölümde değinmiştik. Gerçekten de, “hükümetlerin kamu yararını maksimum düzeye çıkarma eğilimine sahip olacakları” inancı kamu tercihleri teorisi¹⁸⁶ tarafından tamamen yıkılmış ve hükümetlerin, tam tersine, siyasal baskı gücü olan çıkar gruplarının lehine politikalar takip edecekleri ortaya

¹⁸² HELM,Dieter: a.g.m., s.27

¹⁸³ BARRY, Norman:a.g.e., s.2

¹⁸⁴ BARRY, Norman:a.g.e., s.165

¹⁸⁵ GOUGH, Ian: a.g.e., s.146-147; Ayrıca korporatizmin ile ilgili geniş bilgi için bkz. GÖZE, Ayferi: Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, 2. Baskı, İstanbul, 1980, s.116-151, 264-274

¹⁸⁶ “Kamu tercihleri teorisi” hükümet politikalarının belirlendiği ve uygulandığı prosesleri konu almaktadır. Örneğin James Buchanan ve Gordon Tullock’un başını çektiği Virjinya Kamu Tercihleri Ekonomisi Okulu devlet faaliyetlerini yürütenler konusunda mikro iktisadın bireysel hesap yöntemlerini kamu davranışına uygulayarak siyasetçilerin kamu yararı yerine kendi yararlarını maksimize ettiklerini göstermişlerdir. Bknz. BROWNING, Edgar K: a.g.m., s. 187

konmuştu.¹⁸⁷ Böylece Olson'un değindiği gibi, söz konusu baskı grupları modern demokratik rejim içerisinde politikacılar ve hükümetler üzerinde sahip oldukları güç yoluyla bir takım ayrıcalıklara kavuşmakta ve elde edilen bu ayrıcalıklar da kamu yararını ortadan kaldırmaktadır.¹⁸⁸ Sonuç itibariyle de piyasa başarısızlığı

(market failure) benzeri bir durum olan kamu başarısızlığı (government failure) durumu ortaya çıkmaktadır.¹⁸⁹

Ayrıca korporatist yapı içerisinde siyasal etkileşim sürecinin, baskı gruplarının mevcut kaynaklardan siyasal güç yoluyla pay alma rekabeti sebebiyle, refah devletinin harcamalarını sürekli genişletici bir iç tazyik mekanizmasına sahip olduğuna da daha önce değinmiştik. Böylece Keynezyen teori ve Phillips ilişkisi çerçevesinde sürekli açık bütçe politikalarının takip edildiği ve kamu borçlanmalarının yatırım imkanlarını ortadan kaldırdığı; adeta toplumsal mirasyediciliğin yaşandığı bir dönemin ortaya çıktığı görülmektedir.

1970'li yılların başlarına gelindiğinde savaş sonrası benzeri görülmemiş bir durgunluk süreci ortaya çıkmıştır. Yüksek enflasyon, yüksek işsizlik, durgunluk, sınıf üretimde daralma, büyük dış ticaret açıkları ve büyük kamu borçlanmaları aniden bütün dünyayı sarmıştır. 1973-75 dönemi itibariyle bütün OECD ülkelerinde GSMH'nın %5 ve dünya ticaretinin de %4 oranında daraldığı görülmektedir. 1977'e doğru Amerika, Japonya ve Almanya'da ekonominin canlanmaya yüz tutmasına rağmen; bu gelişmenin dünya ekonomisini depresyondan çıkaracak düzeyde olmaması; mevcut krizin ne kadar derin olduğunu ortaya koymaktadır¹⁹⁰

Mevcut kriz 1974'de yaşanan petrol şoku ve gelişmiş Avrupa ülkeleriyle Japonya ve diğer Asya ülkeleri arasında yoğunlaşan rekabetin yanısıra kapitalist ekonomilerin motor büyüme gücü olan sermaye birikiminin sekteye uğramasından

¹⁸⁷ BROWNING, Edgar K: a.g.m., s.187

¹⁸⁸ BARRY, Norman: a.g.e., s.32; Baskı grubu çıkarları, bencil güdülerle motive edilen ortak yönelim, sosyal şartlanmaya bağımlı yönelim, ve baskı gruplarının içerisinde alt grupların (subgroup) oluşumu ve sömürü hakkında bilgi için bkz. ROSENBLUTH, Gideon: "Group Self-Interest: The Positive Analysis of Cooperative Behaviour", Economic Theory, Welfare and the State, Edited by A. ASMAKOPULOS, R. A CAIRNS and C. GREEN, Mc-Queens University Press, Canada, 1991, s.64-81

¹⁸⁹ BROWNING, Edgar K:a.g.m., s.187

¹⁹⁰ GOUGH, Ian, a.g.e., s.128

kaynaklanmıştır.¹⁹¹ Örneğin İngiltere’de kâr oranının 1960’de %13 iken 1975 yılında %4’e gerilediği görülmektedir. Buna karşılık kamu borçlanma gereğinin 1974’de GSMH içerisindeki payının 1974’de %8,5’e, 1976’da %11’e tırmandığı ve 1978 yılında ise %9,5’a çekildiği müşahade edilmektedir. Bu durum sadece İngiltereye has bir durum değildir. 1976 yılı itibariyle kamu borçlanma gereği İtalya’da %10, Almanya’da %5,75 ve Japonya’da %4,25’e ulaşmıştır.¹⁹²

Savaş sonrası yaşanan refah devleti sürecinde ortaya çıkan büyük toplumsal harcama eğilimi gelişmiş ülkeler ile az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında büyük kredi ve borçlanma işlemlerinin doğmasına yolaçmıştır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler hem iktisadi büyümeyi finanse etmek ve hem de halkın gittikçe tırmanan sosyal taleplerini karşılamak üzere dış borçlanmaya gitmiş ve gelişmiş ülkelerdeki tika basa doymuş olan para piyasaları da, düşük faizlerle kredi verme imkanı sağlamıştır. Böylece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde dış borçlanmaya bağlı bir harcama yapısı ortaya çıkmış ve toplumsal taleplerdeki sürekli genişleme eğilimi dış borçlanmayı sürekli hale getirmiştir. Buna karşılık gelişmiş ülkelerde sosyal harcama alanlarının sürekli genişleme eğiliminin yanısıra para piyasalarına dönmeyen krediler sözkonusu ülkelerde diğer ekonomik sebeplerle ortaya çıkan iktisadi krizi tamamen ağırlaştırmıştır.¹⁹³

Uluslararası boyutuyla, petrol fiyatlarının artışı ve savaş sonrası yaşanan iktisadi canlılık döneminin beraberinde getirdiği yoğun rekabetin yanısıra ulusal boyutuyla sınıflar arası güç dengesinde meydana gelen değişimin kâr oranlarını düşürerek, ekonomilerin birikim ve büyüme potansiyelini tükettiği görülmektedir.¹⁹⁴ Britanyadaki iktisat düşüncesi okullarının tamamı, özellikle de monetarist ekol, iktisadi kriz ile kamu harcamaları arasında bir bağ kurmaktadır. Neo-Cambridge okulu ödemeler dengesi açığı ile bütçe açıkları arasındaki ilişkiye değinmenin yanısıra özellikle yerel yönetim harcamalarının kontrolden çıktığını

¹⁹¹ GOUGH, Ian, a.g.e, s.128; GORDON, Margaret, S: a.g.c. s.3

¹⁹² GOUGH, Ian: a.g.e, s.128

¹⁹³ SCARPACI, Joseph L: a.g.m.,s.10-11

¹⁹⁴ GOUGH, Ian: a.g.e., s.137

belirtmektedir.¹⁹⁵

Yani diğerk bir boyutuyla, refah devletinin fonksiyonlarını gerçekleştirmek amacına matuf olarak devletleştirme, destekleme ve endüstriyel ilişkilerin düzenlenmesi yoluyla ekonominin baştan aşağı politizasyonu, tüketim harcamalarında sürekli genişleme eğilimi yaratmış ve yatırıma ayrılacak kaynakları kurutmuştur. Artık refah devletinin genişlemesi hem serbest piyasa mekanizması ve hem de sermaye birikimi gereğı ile çelişmektedir.¹⁹⁶ Savaş sonrası dönemde üretim güçleri, siyasal demokrasi ve sosyal hakların gelişmesine imkan veren kapitalizm, artık bunların üçünün de aynı anda gelişmesine imkan vermemektedir. Ya sermaye birikimi ve iktisadi büyüme ya da siyasal ve sosyal hakların gözden çıkarılması durumu söz konusudur. Ya da refah devletinin özü dönüştürülmelidir.¹⁹⁷

İktisadi krizin aşılmasında korporatist model içerisinde sosyal harcamaların sermaye birikimine zarar vermeyeceğı şekilde ücretlerin, fiyatların, prim ve sosyal gelirlerin ayarlandığı bir sosyal kontrat mümkün görülebilir.¹⁹⁸ Ancak böyle bir mutabakat iktisadi genişleme döneminde mümkün iken, iktisadi daralma döneminde pek mümkün değıldir. İktisadi büyüme dönemlerinde milli gelir artışı bütün toplum kesimlerine az çok bir pay alma imkanı sağılarken, uzun süreli resesyon dönemlerinde kârlılığın tesisi toplumsal tüketime azaltılmasını gerektirir.¹⁹⁹ Kaldı ki işçi sendikaları bu tür mutabakatlarda üzerlerine düşen fedakarlıkları icra etme yeteneğinden yoksundurlar. Mamafih tecrübeler, sendikaların daima daha fazla imtiyazlar elde etmek kaydıyla bu tür uzlaşmalara katıldıklarını, ancak sıra kendi yükümlölüklerinin icrasına geldiğinde, taban baskısı yüzünden bu fonksiyonlarını yerine getiremediklerini ve böylece anti-enflasyonist politikaların çökmesine sebep olduklarını göstermektedir.²⁰⁰ Nitekim işçi sendikaları bütün ölkelerde refah hizmetlerinin yeniden yapılandırılması ve sosyal harcamaların azaltımına sürekli karşı çıkmak ve refah harcamalarının sürekli genişletilmesi yönünde baskı yapmak

¹⁹⁵ GOUGH, Ian: a.g.e., s.134-136

¹⁹⁶ GOUGH, Ian: a.g.e., s.145

¹⁹⁷ GOUGH, Ian: a.g.e., s.151-152

¹⁹⁸ GOUGH, Ian: a.g.e., s.149

¹⁹⁹ GOUGH, Ian: a.g.e., s.151

²⁰⁰ BARRY, Norman, a.g.e.,s.58-136

eğilimindedir.²⁰¹ Diğer deyişle 1970’li yıllarda ortaya çıkan iktisadi kriz gerçekten sosyal harcamaların kısılmasını gerekli kılarken; işçi sendikalarının ve işçi partilerinin Keynezyen analize dayanan gerekçelerle karşı koyduğu görülmektedir.²⁰² Ancak vergi yükünün artması dolayısıyla aşırı sosyal harcamalara karşı toplumların içerisinde yeni reaksiyonlar da doğmaktadır. Bu reaksiyonların, kaynağı itibariyle, orta sınıfa; özellikle de bağımsız çalışanlara dayandığı görülmektedir.²⁰³

Ayrıca devlet müdahalesi iktisadi etkinliğin sağlanması açısından da iyi sonuçlar vermemektedir. Devlet müdahalesinin en katı şekli olan siyasi iradeye dayanan tekeller²⁰⁴ mevcut bulunduğu üretim dalını piyasa mekanizmasının dinamizminden uzaklaştırarak, rekabet unsurunun tahrik ettiği yenilenme ve gelişme sürecini engellemekte²⁰⁵ ve insanlardaki teşebbüs ruhunu körelterek;²⁰⁶ mikro ve makro düzeyde iktisadi etkinliği ortadan kaldırmaktadır.

İlaveten devlet müdahalesinin ayrılmaz bir unsurunu teşkil eden planlamanın, piyasanın sinyalizasyon mekanizmasını ortadan kaldırarak, bilgi akımını zayıflattığı yada tamamen yok ettiği; böylece kaynakların etkin dağılımını önleyerek ekonominin verimliliğini azalttığı yolunda güçlü teoriler geliştirilmiştir.²⁰⁷ Örneğin Hayek, bilgi yada haberin milyonlarca insan arasında dağılmakta olduğunu ve bunlardan herbirinin sadece kendisini ilgilendiren bilgilerden haberdar olduğunu; dolayısıyla “iktisadi bilgilerin (üretim maliyetleri, tüketici tercihleri, fiyatlar vs) tek kişinin yada tek bir kurumda merkezileştirilebileceği” fikrinin epistemolojik bir saçmalık olduğunu ifade etmektedir.²⁰⁸ Ayrıca Micheal Polanyi’de bilgiyi ifade edilen (articulated) ve edilmeyen (tacit) bilgi olarak iki kısımda ele alarak; doğal sosyal

²⁰¹ GOUGH, Ian: a.g.e., s.145; Baskı grubu kamu çıkar çatışması, sadece işçi sendikalarına has bir durum değildir. İşverenler de, özellikle büyük şirketler devletten, rekabetten koruma, bazı mal ve hizmetlerin üretiminde tekeli konumun sağlanması gibi bir takım imtiyazlar koparmak için çaba sarfederler. Bknz., BARRY, Norman, a.g.e.s.46

²⁰² GOUGH, Ian: a.g.e., s.137

²⁰³ GOUGH, Ian: a.g.e., s.145

²⁰⁴ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., Hayek’e atfen, s.140-143

²⁰⁵ SCHUMPETER, Joseph A: (Çev. Tunay AKOĞLU) Kapitalizm, Sosyalizm Ve Demokrasi, C.I Varlık Yayınları, s.140-149

²⁰⁶ YAYLA Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., Hayek’e atfen, s.142-143

²⁰⁷ BARRY, Norman: a.g.e., s.47

²⁰⁸ BARRY, Norman; a.g.e., s.35; YAYLA, Atilla; Özgürlük Yolu, a.g.e., s.58-65

süreçlerin ifade edilen bilgilerin yanısıra ifade edilemeyen (formülleştirilmemiş) bilgiyi de kapsadığı ve dolayısıyla hata yapmaya müsait bir akıldan başka kendilerine rehberlik edecek şeyi olmayan planlamacıların arzulanan amaçlara ulaşabilmelerinin kuşku götürür durum arzettiğini ifade etmektedir. Mamafih akılcı şekilde tasarlanan bir planın etkin işleyebilmesi için bireylerin davranışlarının (örneğin tercihler açısından) düzenli ve öngörülebilir olması gerekirdi. Belki o zaman refah devletleri mekanik olarak oluşturulabilirdi. Halbuki insanın ifade edilemeyen bilgiyi kapsayan davranışları (örneğin sezgisel davranışları) asla bir başkası tarafından öngürülemez²⁰⁹. Bu nedenle zaten siyasal süreç içerisinde kamu yararıyla çelişir biçimde ortaya çıkan devlet müdahalesinin²¹⁰ amaçlarına uygun sonuçlar elde etmesinin imkanı pek mevcut değildir.

Netice itibariyle 1970'li yıllarda patlak veren stagflasyon sürecinin aşılmasında Keynezyen politikaların pek işe yaramaması; diğer deyişle kamu harcamaları yoluyla toplam talebi artırıcı politikalarla tam istihdamın sağlanamaması; yüksek enflasyon, yüksek işsizlik oranlarının ve iktisadi daralma sürecinin aynı anda ortaya çıkması ve devlet müdahalesinin iktisadi ve toplumsal gelişmeyi negatif yönde etkilediğine dair teorilerin ağırlık kazanması refah devletinin temel dayanağının çökmesine; Keynezyen politikaların gözden düşmesine ve Phillips ilişkisinin yanlışlamasına yol açmış ve monetarist (parasalcılar); neo-monetarist (rasyonel bekleyişçiler) ve arz yönlü ekonomi ekollerinin; yani klasik liberalizmin çağdaş türevlerinin ön plana çıkmasına sebep olmuştur.

Mamafih M. Friedman ve E.S. Phelps kısa dönemde Phillips ilişkisi çerçevesinde hükümetlerin para ve maliye politikaları vasıtasıyla yaptığı müdahaleler ile işsizlik ve enflasyon oranları arasında negatif eğimli ve istikrarlı bir ilişkinin olabileceğini; fakat uzun dönemde ekonomik birimlerin kendilerini reel değişkenlere göre yeniden uyarlayacakları için Phillips ilişkisinin geçersiz olacağını ve ekonominin yeniden doğal işsizlik oranında dengeye geleceğini ortaya koymuşlardır.²¹¹ Hatta

²⁰⁹ BARRY, Norman; a.g.e., s. 35-36

²¹⁰ BARRY, Norman; a.g.e., s.139

²¹¹ SAMUELSON, P.A. ve NORDHAUS, W, a.g.e., s.296, 333-335; DORNBUSCH, R. ve FISCHER, S: Macro Economics, Fifth Edition, Mc Graw Hill, International Editions, New York,

F.Milton uzun dönemde enflasyonun bizzat işsizliğin nedenlerinden birini teşkil ettiğini açıklığa kavuşturmuştur²¹². Daha sonra R. Lucas ve T.J. Sargent para ve maliye politikalarının halkın enflasyon beklentilerini sistematik olarak etkileyemeyeceğini; bu sebeple kısa dönemde dahi istihdam ve üretim gibi makro büyüklüklerin reel olarak değiştirilemeyeceğini ve işsizlikle enflasyon arasında negatif eğimli bir ilişkinin söz konusu olmadığını ortaya koyan bir analiz gerçekleştirmişlerdir²¹³.

Arz yönlü ekonomi ekolü de faiz oranlarını Keynezyen analizde olduğu gibi para arz ve talebinin fonksiyonu olarak değil tasarruf ve yatırımların bir fonksiyonu olarak ortaya koymakta ve kurumlar vergisi ve gelir vergisi oranlarındaki indirimin tasarrufları artırarak faizlerin düşmesine; dolayısıyla yatırımların artmasına ve sonuç olarak toplam arzın genişlemesine yol açacağını ileri sürmektedir²¹⁴. Aynı şekilde marjinal gelir ve kurumlar vergisi oranlarının düşürülmesinin emek arz ve taleplerinin artmasına yol açacağı öngörülmektedir. Hatta emek arzının ücret artışları karşısında tersine elastikiyeti sebebiyle emek arzının emek talebinin altında genişlemesi halinde reel ücretlerin vergi indirimlerinin üzerinde arttığı bir durum ortaya çıkacaktır²¹⁵. Arz yönlü iktisatçılar işsizliği, devletin asgari ücret, işsizlik sigortası ve sosyal ödenekler gibi vasıtalarla emek piyasasına müdahalesine bağlamakta ve devlet müdahalesinin ekonominin etkin işleyişini engellediğini ifade etmektedirler²¹⁶.

İktisadi doktrinde meydana gelen bu gelişimlerin 1970'li yılların ortalarından itibaren uygulamada gittikçe ağırlık kazandığı görülmektedir. Nitekim 1976 yılında Britanya'da işsizliği azaltıp üretimi artırmak amacıyla toplam talebi artırmaya yönelik

1990, s.514-515; Phillips Analizi'ne ilişkin geniş bilgi için bkz: KÖKSAL, İsmail: Phillips Analizi (Yayınlanmamış Doktora Ödev Çalışması Ankara, 1993, s.2-10)

²¹² BARRY, Norman:a.g.e., s.24,50; Ayrıca bkz. FRIEDMAN, Milton; a.g.e., s. 9-95, 127-142

²¹³ DORNBUSCH, R. ve FISCHER, S:a.g.e., s.521

²¹⁴ DORNBUSCH, R. ve P.A. ve NORDHAUS, W.D:a.g.e.. s.207-208; DORNBUSCH, R. ve FFISCHER, S:a.g.e., s. 696-697

²¹⁵ SAMUELSON, P.A. ve NORDHAUS, W.D: a.g.e.. s. 983. SAVAŞ, Vural; Keynezyen İktisat Yıkılırken, 2. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1986, s.175-176,253; PARASIZ, İlker; Makro Ekonomi, Üçüncü Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1991, s.318

²¹⁶ DORNBUSCH, R. ve FISCHER, S:a.g.e., s.722; Ara yönlü ekonomi ekolüne ilişkin geniş bilgi için bkz: KÖKSAL, İsmail: Arz Yönlü Ekonomi (Yayınlanmamış Doktora Ödev Çalışması), Ankara, 1993, s.1-9

kamu harcamaları ve bütçe açıklarını öngören Keynezyen politikaların tam zıttının; yani kamu harcamalarının kısılması ve iktisadi tasarrufların artırılmasını öngören bir planın uygulamaya sokulduğu müşahade edilmektedir²¹⁷. Daha sonra 1980 yılında da “Orta Vadeli Mali Strateji” isimli bir uygulamanın devreye sokulduğu ve bu strateji ile makro-ekonomi politikasının yeniden tanımlandığı, büyük oranda anflasyonun düşürülmesi amacıyla sınırlandırıldığı, devlet müdahalesinin azaltıldığı, “laissez-faire” politikasına geri dönüldüğü, kamu yardım programlarının daraltıldığı, ücretlerin tam istihdamın sağlanmasına imkan verecek düzeylere kadar düşürülmesi yönünde bir tavrın benimsendiği ve bu amaçla tekeli emek piyasasının eleştirildiği, enflasyonun kontrol altına alınmasında sıkı para politikasına yönelindiği ve tam istihdamın ve iktisadi büyümenin sağlanması amacıyla serbest piyasa mekanizmasına devredildiği bir dönemin başladığı görülmektedir²¹⁸.

Anlaşılabileceği üzere refah devletinin tek dayanağı olan Keynezyen ekonomi doktrini böylece terkedilmiş; tam istihdamın sorumluluğunun politik yaşamın temel prensibi olduğu 30 yılı aşkın bir dönem artık kapanmış ve tam istihdamın temininin devletin sorumluluk alanından özel sektör alanına devredildiği bir dönem ortaya çıkmıştır²¹⁹. Diğer deyişle dağıtımcı liberalizmden, çağdaş türevleri itibarıyla, klasik liberalizme doğru bir dönüşüm ortaya çıkmıştır. Bu dönüşümün adı özelleştirme.

Özelleştirme ekonominin içerisinde bulunduğu mali krize tepki olan monolitik²²⁰ bir süreç değildir. Özel sektöre daha ucuza maledilebilecek mal ve hizmetlerin üretiminden devletin feragat etmesi gereğine de dayanmaktadır. Yoksulluğun ortadan kaldırılması amacıyla kamu tarafından üretilen hizmetlerin yoksul kesimlerden ziyade orta sınıfın yararına işlemesi sebebiyle, diğer deyişle, sosyal programların uygulanmasında etkinlik probleminin mevcut bulunması

²¹⁷ GOUGH, Ian:a.g.e., s.133

²¹⁸ HELM, Dieter:a.g.m., s.9-10 ; Ayrıca 1980’li yıllarda Meksikada yaşanan iktisadi dönüşüm sürecine ilişkin olarak bkz. KARSAK, E. Ertuğrul: “Meksikada Yaşanan Ekonomik Gelişmeler Ve Diğer Gelişmekte Olan Piyasalara Etkileri”, Banka Ve Ekonomik Yorumlar, Haziran, 1995, s.35

²¹⁹ GOUGH, Ian:a.g.e., s.134-136

²²⁰ “Monolithic” kelimesi dikkat çekici ve belirgin anlamına gelmektedir.

nedeniyle de ortaya çıkmış bir süreçtir²²¹.

Mamafih refah devletinin en önemli boyutunu teşkil eden yeniden gelir dağıtım fonksiyonu²²² ve sosyal adaletin²²³ tesisinin pratikte pek fazla anlam ifade etmediğine yukarılarda yer yer değinmiştik. Gerçekten piyasa mekanizması içerisinde kendiliğinden ortaya çıkan gelir dağılımına yapılan her devlet müdahalesi gelir dağılımını daha da bozuk hale getirmektedir. Nitekim sosyal adaletçi müdahalelerin en yaygın politika haline gelmesine rağmen son kırk yıldır hiç bir ülkede anlamlı bir gelir dağılımının ortaya çıktığı ve yoksulluğun ortadan kaldırıldığı görülmemektedir.²²⁴ Daha doğrusu sözkonusu dönemin Pareto kanununu onaylar biçimde geliştiği müşahade edilmektedir. Pareto sınıflar arası gelir dağılımını belirleyen iki unsurun mevcut bulunduğunu ortaya koymaktadır. Birincisi ekonomideki verimlilik düzeyi; ikincisi ise toplumsal kültürdür. Pareto'ya göre ekonomide verim ne kadar artarsa gelirlerdeki eşitlik düzeyi de o denli yükselmektedir; aksi halde verim ne kadar azalırsa gelirlerdeki eşitlik düzeyi de o denli azalmaktadır²²⁵. Gelişmiş ülkelerde ekonomide verimin azaldığı dönemlerde gelir dağılımındaki eşitsizliğin artması ve ekonomide verimin arttığı dönemlerde tersinin vukubulması Paretoyu doğrulamaktadır.²²⁶ Aslında sosyal adaletin sağlanması namına, siyasal süreç içerisinde baskı grupları ve hükümet arasındaki etkileşim çerçevesinde “üretken” bireylerin gelirlerinin bir kısmının elinden alınıp, siyasal güç kriterine göre “daha az üretken” olanlara transfer edilmesi iktisadi verimliliği bizzat köstekleyerek, daha verimli düzeyde daha eşit bir gelir dağılımı tablosunun ortaya çıkışını engellemektedir. Sonuçta ortaya karmakarışık hiç bir anlam ifade etmeyen bir ücret ve gelirler bünyesi ortaya çıkmaktadır.

Bu durum refah devleti sürecinin terkedilerek klasik liberalizmin iktisadi alandaki ifadesi olan piyasa ekonomisine dönüşü gerekli kılmaktadır. Ancak piyasa mekanizması içerisinde vukubulan gelir dağılımının kabulü toplumun yoksulluğun

²²¹ SCARPACI, Joseph L.:a.g.m., s.11

²²² AKALIN, Güneri:a.g.e., s.331

²²³ YAYLA, Atilla: Liberalizm, a.g.e., s.22; BARRY, Norman: a.g.e., s.132

²²⁴ ILO:a.g.e., s.5; DRUCKER, Peter F: s.186; BARRY; Norman:a.g.e., s.181-183

²²⁵ DRUCKER, Peter F: s.186

²²⁶ DRUCKER, Peter F: s.187-188

önlenmesi görevini sona erdirmemektedir. Asgari yaşam gelirini piyasa mekanizması içerisinde elde edemeyen yoksul bireylere asgari yardımda bulunulması; diğer deyişle yeniden gelir dağılımı yoluyla gelir transfer edilmesi hem toplumda yaşayan bütün bireylerin yararına olacak ve hem de toplumu açısından ahlaki bir görev teşkil edecektir²²⁷. Burada önem taşıyan husus sosyal politikanın sadece toplumda zor durumda olanlarla sınırlandırılmasıdır. Diğer deyişle klasik liberal rejim içerisinde yer alan amaçlı sosyal politikanın benimsenmiş olmasıdır²²⁸. Dolayısıyla burada söz konusu edilen yeniden gelir dağılımı, toplumdaki ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasını konu alan “sosyal adalet” kavramıyla tamamen çakışmamaktadır.

Sosyal adaletin tesisi çerçevesinde vukubulan yeniden dağıtımın modern sosyal demokrasilerde belirli kurallara göre değil de; baskı gruplarına göre işlerlik kazandığına geniş ölçüde değinmiştik. Mamafih bu yüzden refah devletinin ihtiyaç içinde olanlar için bir güvenlik ağı olmaktan çıkıp; gerçekte orta sınıfı kollayan karışık bir yeniden dağıtım organizasyonuna dönüştüğü²²⁹ ve gelir dağılımının toplumun en yoksul kesimi aleyhine daha adaletsiz teşekkül etmesine sebep olduğu görülmektedir. Bu nedenle bazı liberaller eşitlik kriterinin yerine etkinlik kriterini tavsiye etme eğiliminde olmuşlardır²³⁰. Biz de bu eğilime aynen iştirak ediyoruz.

Sonuç itibarıyla refah devletinin bütün dayanak ve boyutlarıyla çözüldüğü ve klasik liberalizmin yeni türevleri çerçevesinde iktisadi ve sosyal alanda bir dönüşümün kaçınılmaz ve yaşanmakta olduğu görülmektedir. Tabii ki bu dönüşüm refah devletinin en önemli unsurunu temsil eden sosyal güvenliği de baştan sona etkileyecektir.

²²⁷ YAYLA, Atilla; Özgürlük Yolu, a.g.e., s.174

²²⁸ EYLES, John: “Privatizing the Health and Welfare State”, Health Services Privatization in Industrial Societies, Edited by Joseph L. Scarpaci, Rutgers University, Press, USA, 1989, s.69-70; TAYLOR-GOODY, Peter ve DALE, Jennifer: Social Theory and Social Welfare, Great Britain, 1981, s.64

²²⁹ BARRY, Norman: a.g.e., s.141

²³⁰ BARRY, Norman: a.g.e., s.147

b. Refah Devleti Ve Özelleştirme Sürecinin Sosyal Güvenlik Alanındaki Yansımaları

Sosyal güvenlik, devletin toplum refahına ve bireysel davranış alanına en açık şekilde müdehale ettiği ve insanların en fazla etkilendiği bir alanı teşkil etmektedir²³¹. Modern manada sosyal güvenliğin doğuşu ve gelişimi Keynezyen teori ve savaş sonrası ortaya çıkan mutabakat ideolojisi ile içiçedir. Bu nedenle modern manada sosyal güvenlik kavramı da tıpkı refah devleti kavramı gibi daha çok politik ve moral bir kavramı temsil etmektedir.

Keynesin iktisat politikası alanındaki çalışması ile Beveridge'in sosyal güvenlik alanındaki çalışmalarının adeta birbirlerini tamamladığı söylenebilir. Mamafih 20. yüzyıl endüstri hayatında baş gösteren yoksulluk problemini her ikisi de liberal kapitalist toplum düzeninde tam istihdamın kendi kendine otomatik olarak sağlanamaması dolayısıyla ortaya çıkan büyük işsizlik ortamına bağlamışlar²³² ve her ikisi de tam istihdamın açık bütçe ve kamu borçlanması politikalarıyla sağlanmasını öngörmüşlerdir. Özellikle Beveridge ve diğer Keynesçi iktisatçıların tam istihdamın sağlanması hususunda devlet müdahalesine Keynesten daha ileri derecede önem atfettikleri görülmektedir²³³.

Böyle bir oluşum içerisinde, modern manada Keynezyen teori çerçevesinde anlam ve yapılanmasını bulan sosyal güvenlik toplam talep yönetiminin önemli bir alanını teşkil etmiştir. Nitekim tam istihdamı temin edici ekonomi yönetimini, sosyal güvenliğe ilişkin tavsiye kararlarının temel taşı yapan Beveridge'in sosyal güvenlik harcamaları kalemini toplam talep yönetiminin bir unsuru olarak gördüğü müşahade edilmektedir²³⁴.

İşsizlik, ölüm, yaşlılık, malüllük ve hastalık gibi yoksulluğa yol açan bütün

²³¹ DILNOT Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.237

²³² TALAS, Cahit: Sosyal Ekonomi, a.g.e., s.105-109; ÇUBUK, Ali: a.g.e., s.53; TAYLOR-GOOBY, Peter ve DALE, Jennifer: a.g.e., s.73 ; DILNOT, Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.241

²³³ BARRY, Norman:a.g.e., s.16-24; İNCE, Macit; a.g.e., s.59

²³⁴ TAYLOR- GOOBY, Peter ve DALE, Jennifer: a.g.e., s.73

sosyal riskleri modern toplumdaki çarpıklıklara bağlayan Beveridge bu risklere karşı devleti sorumlu tutmuş²³⁵ ve sosyal güvenliğin bireyden ziyade devletin görevi olduğunun kabul edildiği bir anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Söz konusu gelişim seyri sonucu, sosyal güvenlik refah devletinin ekonomik mülahazalara önem vermeksizin sadece sınırsız hizmet sağlayan bir organ olarak görülür hale geldiği en önde gelen alanı teşkil etmiştir. Mamafih Beveridge'in modelinde sosyal ödeneklerde "en az geçim" (asgari standart) esasının benimsenmesine rağmen; daha sonra "onurlu bir geçim" (ödünleme) esasına geçilmesi²³⁶; hatta bütün dünyada sosyal sigorta ödeneklerinin gittikçe kamu yardımlarına yaklaşması ve kamu yardımlarının da varlık-testine tabi tutulmaksızın ödenmesi yoluna gidilmesi gibi uygulamaların hepsi²³⁷ refah devletinin genişleme sürecinin en göze çarpan yansımalarıdır.

Sosyal güvenlik alanında devlet müdahalesinin hem söz konusu hizmeti doğrudan kamu kuruluşları vasıtasıyla üretmek ve hemde "mecburi sigortalılık" düzenlemesi biçiminde ortaya çıkmakta olduğu; diğer deyişle sosyal güvenliğin bir devlet görevi olarak kamu rejimi içerisinde yapılandırıldığı görülmektedir. Bu konumuyla sosyal güvenlik refah devletinin sosyal adaleti tesis etme fonksiyonunun da en temel vasıtasını teşkil etmektedir. Mamafih Beveridge'e göre "milli gelirin yeniden dağılımı sosyal güvenlik kuruluşlarının hem varlık nedeni ve hemde asıl nedenidir"²³⁸. Ancak Beveridge, modelinde ekonomik eşitsizliklerin azaltılması anlamında bir yeniden gelir dağılımı değil sadece sosyal risklere uğrayanlara asgari geçim imkanının sağlanmasını düşünmekte idi. Hatta sosyal gelirlere bağımlı olanların nisbi hayat standardının yarıya düşmesini görmek arzusu içerisindeydi. Yoksulluk kavramı da nisbi değil mutlak muhtevaya sahipti²³⁹. Fakat uygulamada sosyal güvenliğin Beveridge'in ölçüleri dışında geliştiği ve sosyal adaletin tesisinde refah devletinin en temel vasıtalarından biri olarak kullanıldığı ve yapılandırıldığı

²³⁵ DILNOT, Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.240-241

²³⁶ TALAS, Cahit: Ekonomik Sistemler, a.g.e., s.291-292; DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.140

²³⁷ YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.323

²³⁸ ÇUBUK, Ali:a.g.e., s.53

²³⁹ DILNOT, Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.243

görülmektedir²⁴⁰. Böylece Beveridge'in "mutlak yoksulluk" kriterinin yerini "nisbi yoksulluk" kriterinin aldığı ve tek düze prim karşılığında tek düze sosyal gelir sağlayan modelinin refah devleti süreci içerisinde değişerek kazançla orantılı prim ve sosyal gelir esasına göre işlev gösteren; fakat sürekli sosyal güvaelik harcamalarını genişletici karakter arzeden bir modele dönüştüğü müşahade edilmektedir²⁴¹.

Sosyal politikanın mantığı ve Keynezyen devrimin atmosferi içerisinde sosyal güvenliğin toplumda bireyler arası ekonomik eşitsizliklerin azaltılması anlamına gelen sosyal adalet kavramının tezahür alanının dışında telakki edilmesi tabiiiki mümkün değildi. Bu nedenle II. Dünyü Savaşı sonrası ortaya çıkan korporatist model içerisinde refah devleti ve baskı grupları arasındaki siyasal etkileşim süreci çerçevesinde sosyal adalet politikasının ihtiyaçtan ziyade siyasal güce göre yeniden bölüşüm vetiresi olarak aynen sosyal güvenlik alanında da vukubulduğu görülmektedir. Ancak bu sürecin sadece sosyal güvenlik alanına ayrılan toplumsal kaynakların sadece bölüşümünde değil; aynı zamanda sosyal güvenlik harcamalarında ölçsüz genişleme eğilimine yol açan bir iç dinamiğe de sahip olduğunu hemen ifade etmeyiliz. Mamafih daha önce boyutlarını ortaya koyduğumuz finansman krizi refah devletinin iç dinamiklerinin ortaya çıkardığı savurgan genişleme ve siyasal bölüşüm sürecinin sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan bir yansımasıdır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının piyasa mekanizması içerisinde rekabet ortamının sağladığı yenilenme ve gelişme dinamizminden yoksun birer kamu tekelleri olarak teşekkülü, sonuç itibariyle söz konusu kuruluşların şişkin kadrolarıyla hantal ve verimsiz birer hizmet üretim birimlerine dönüşmesine sebebiyet vermiştir.

Ayrıca sosyal güvenlik kuruluşlarınca sağlanan gelirlerin sürekli genişlemesi çoğu insanlar için çalışmamayı rasyonel bir karar durumuna sokarak iktisadi gelişmenin temel dinamizmini teşkil eden çalışma ahlakını yavaş yavaş ortadan kaldırdığı müşahade edilmektedir²⁴². Örneğin işsizlik ödeneklerinin yüksek düzeylere ulaşması durumunda işsiz bireyler için iş aramamak daha rasyonel bir kararı temsil

²⁴⁰ Bknz. TALAS, Cahit: İktisadi Sistemler, a.g.e., s.119-120

²⁴¹ DILNOT, Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.243-249

²⁴² GOUGH, Ian: a.g.e., s.138

etmektedir. Mamafih muhafazakarlar refah devletinin, bol miktarda sunduğu hizmetlerin bireylerde meydana getirdiği karakter çöküntüsü ve bu hizmetlerden yararlananların bencil ve uyumsuz tavırları üzerinde ahlaki değerlendirmeler yaparken; klasik liberaller söz konusu bireylerin kendi iradelerinin dışında oluşan bir durumdan akılcıca yararlandıklarına işaret etmektedirler²⁴³. Dolayısıyla sosyal güvenlik ödeneklerinde meydana gelen aşırı genişlemelerin hem sosyal güvenlik sistemlerinin etkinliğini ve hem de makro düzeyde iktisadi etkinliği negatif yönde etkilediği görülmektedir. Bu tür elde edilen sonuçlar, mevcut devlet müdahalelerinin siyasal idarecilerin yada planlamacıların amaçlarına uygun sonuçlar doğuracağı bir süreç olmadığının sosyal güvenlik alanındaki yansımalarıdır.

1970'li yılların ortalarında Keynezyen politikaların iflasının ve klasik liberalizme yeniden dönüşümün düğüm noktası olan stgaflasyon süreci aynı zamanda Keynezyen teorisinin ruhuna uygun ve refah devletinin siyasal, sosyal ve iktisadi boyutları çerçevesinde yapılanmış ve gelişmiş olan sosyal güvenlik sistemlerinin de çöküşünün başlangıcı olmuştur. Bütün dünyada sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizi içerisinde olması; bu kuruluşların etkin birer hizmet birimi olarak işlev icra edememesi ve sosyal adaletçi politikalar namına icra edilen politikaların amacına matuf sonuçlar doğurmaması; aksine yoksulluğun mevcudiyetini aynen devam ettirmesi; hatta yoksulluğun ortadan kaldırılmasını engellemesi²⁴⁴, sosyal güvenlik sistemlerinin Keynezyen analizden ziyade klasik liberalizmin çağdaş türevlerinin bulguları içerisinde yeniden yapılandırılması gereğini ortaya koymaktadır.

Mamafih yoksulluğu doğuran işsizliğin sorumluluğunun artık devletin mesuliyet alanının dışında telakki edildiği yeni bir dönemin doğduğu görülmektedir²⁴⁵.

Ortaya çıkan bu dönüşümün iktisadi doktriner zemini ve sosyal güvenliğin içerisinde bulunduğu finansman krizi ve etkinlik problemleri kamu rejimi içerisinde

²⁴³ BARRY, Norman:a.g.e., s.25

²⁴⁴ YAYLA, Atilla; Özgürlük Yolu, a.g.e.. s.190

²⁴⁵ Bknz. SALDAIN, Rodolfo: "Structural Adjustments Policies and their Implications for Social Security In Latin America", The Implicaions for Social Security of Structural Adjustment Policies, ISSA Studies and Research, No. 34, Geneva, 1993. s. 138

yapılandırılmış olan mevcut sistemlerin bireysel sorumluluğa öncelik tanıyan yeni sistemlere dönüştürülmesini gerekli kılmaktadır. Bu yapılanmanın temel doktriner zeminini teşkil eden klasik liberalizm sosyal güvenliğin “sigorta” fonksiyonunu piyasa mekanizması içerisinde özel kuruluşlara devrini geriktirirken; “yeniden gelir dağıtım” fonksiyonunu da toplumda ekonomik eşitsizliklerin azaltılması anlamındaki “sosyal adalet” kavramının kapsamında değil, toplumun zengin kesimlerinden sadece yoksul bireylerine gelir transferiyle sınırlayan amaçlı bir sosyal politika çerçevesinde ele almaktadır. Mamafih klasik liberalizm yeniden gelir dağıtımını piyasa güçlerinin tezahürü olarak ortaya çıkan gelir dağılımını adaletsiz bulduğu için değil; aksine sosyal risklerin gerçekleşmesi halinde piyasa mekanizması içerisinde yaşamlarını sağlayamayan bireylere yardım edilmesinin toplumun yararına olduğu ve toplum için ahlaki bir görev teşkil ettiği fikri çerçevesi içerisinde kabul etmekte ²⁴⁶ ve dolayısıyla yeniden gelir dağıtımını toplumun yoksul bireylerinden oluşan kesimiyle sınırlandırmaktadır.

Refah devleti ve özelleştirme sürecinin sosyal güvenlik alanındaki yansımalarına yukarıda genel olarak değinmemizin arkasından, söz konusu sürecin sosyal güvenlik alanına yansımalarını ve sosyal güvenliğin özelleştirilmesi gereğinin ortaya çıkışını biraz daha sipesifik olarak üç safhada ele alabiliriz. Buna göre birinci safhada sosyal güvenliğin iktisadi boyutuyla sürekli genişleme eğilimi göstermesi ve özelleştirme ihtiyacının ortaya çıkışı; ikinci safhada siyasal süreç içerisinde finansman krizinin kronik hal alışı ve özelleştirme ihtiyacının kaçınılmaz durum arzemesi ve üçüncü safhada da sosyal güvenliğin özelleştirilmesi halinde sosyal güvenlik hakkının yaşamsal boyutunun ne tür bir hal alacağı konuları ele alınacaktır.

aa. Sosyal Güvenliğin Sürekli Genişleme Eğilimi ve Özelleştirme İhtiyacının Ortaya Çıkışı

İktisadi büyüme ve tam istihdamın temini sosyal güvenliğin yatay ve dikey

²⁴⁶ YAYLA, Atilla, Özgürlük Yolu, a.g.e., s.174; TAYLOR-GOOBY, Peter ve DALE, Jennifer: a.g.e.,s.64

olarak genişlemesinin hayati iki kaynağını teşkil etmektedir.²⁴⁷ Tam istihdamın temini ve gelir devamlılığı programlarının tedricen uygulamaya sokulması yoksulluğun ortadan kaldırılmasında temel varsayımları teşkil etmiştir.²⁴⁸ Beveridge'in de ünlü raporunu hazırlarken devletin tam istihdamı sağlayacağı varsayımına dayandığına ve sosyal harcamaları toplam talep yönetiminin ek bir vasıtası olarak gördüğüne daha önce değinmiştik. Bu bağlamda özellikle Batı Avrupa'da 1970'li yılların ortalarına kadar iktisadi büyüme, istihdam ve sosyal güvenlik alanındaki genişlemelerin birlikte ortaya çıktığı müşahade edilmektedir.²⁴⁹ Ancak hemen belirtelim ki sosyal güvenlik alanındaki genişlemeler daima iktisadi büyüme ve istihdam artış oranlarının üzerinde seyretmiştir. Tablo: 10'da görüleceği üzere çeşitli ülkelerde 1959-1992 dönemi arasında sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki paylarının sadece iktisadi büyüme ve istihdam artışıyla beslenerek genişlemediğini; aksine iktisadi büyüme ve istihdam artışının ötesinde milli gelirin daha büyük bir kısmına el koyarak genişlediğini ortaya koymaktadır. Nitekim 1970'li yıllarda patlak veren stagflasyon sürecine rağmen aynı genişleme eğiliminin varlığını koruduğu görülmektedir.²⁵⁰

Aşağıda tablo: 10 incelendiğinde, ülkemizde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki paylarının dalgalanma gösterdiği görülmektedir. Bu rakamlar ülke ekonomisinin aynı yıllar itibarıyla kaydettiği büyüme oranlarıyla değerlendirildiğinde daha anlamlı hale gelmektedirler. Örneğin sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki payının %3 olduğu 1970 yılında GSYİH'nin reel büyüme oranı %3,2 dir. Sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki payının %2,9'a düştüğü 1975 yılında ise GSYİH'deki reel büyüme oranı %7,2 dir. Yani görüldüğü gibi GSYİH' daki genişleme sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki payını daha küçük rakamlara düşürürken, tersi durumda söz konusu pay daha yüksek rakamlara ulaşmaktadır. Ancak 1992 yılına baktığımızda hem GSYİH'nin %6 oranında reel artış kaydettiği ve hem de sosyal güvenlik

²⁴⁷ GORDON, Margaret S. a.g.e.,s.2

²⁴⁸ GORDON, Margaret S:a.g.e.,s.9

²⁴⁹ GORDON, Margaret S: a.g.e., s.2

²⁵⁰ GORDON, Margaret S: a.g.e., s.14 ; Ayrıca 1970-83 ve 1883-89 dönemleri itibarıyla Avrupa Topluluğu ülkelerinde fert başına sosyal ödeneklerin reel ortalama yıllık artışlarına ilişkin yapılmış bir çalışma için bkzn. EC: "The Convergence of Social Protection Objectives and Policies", Social Europe, Supplement, May, 1992, s.14

Tablo:10- 1959-1992 Dönemi İtibariyle Bazı Endüstri Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamalarının (Benefits Expenditure) GSYİH İçerisindeki Payları (%)

ÜLKELER	1959-60	1970	1975	1980	1986	1992
Amerika	4.8	8.7	12.0	11.8	12.0	10.5
Fed. Almanya	11.0	16.1	22.7	23.1	22.6	24.7
Doğu Almanya	14.4	12.2	14.2	16.0	14.1	24.7
Avusturalya	5.8	7.7	10.1	10.9	9.1	-
Avusturya	10.0	17.7	19.3	21.4	24.4	24.5
Belçika	10.1	16.6	22.5	24.7	24.9	-
Danimarka	9.6	14.5	19.7	26.2	25.5	29.5
Finlandiya	9.6	12.0	15.1	17.3	22.1	30.5
Fransa	9.6	13.9	20.7	25.0	27.2	28.3 ^a
Hollanda	8.8	18.3	24.7	27.3	27.7	-
İngiltere	8.8	12.8	16.0	17.2	19.4	-
İrlanda	7.7	9.9	18.3	19.1	22.1	19.4
İsrail	5.4	7.5	10.4	13.0	11.7	11.8
İsveç	10.9	18.2	24.5	31.1	30.1	38.3
İsviçre	6.1	9.5	14.3	12.8	13.4	14.0
İtalya	8.4	13.0	17.4	17.1	10.0	-
Japonya	2.9	4.8	7.9	10.0	11.5	11.5
Lüksemburg	-	14.4	20.3	23.5	22.7	-
Kanada	8.1	14.1	13.5	13.2	15.6	21.7
Norveç	7.5	14.8	17.8	19.7	29.5	19.6
Türkiye	-	3.0	2.9	4.1	3.5	4.9
Yeni Zellanda	10.9	9.9	14.3	17.3	17.4	20.2

(a) 1988 yılına aittir.

Kaynak: ILO: The Cost of Social Security, Thirteenth International Inquiry, 1984-1986, Geneva, s.79-85; ILO: World Labour Report 1995, s.120-121, TİSK XVIII. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, 1992. s.182; GORDON, Margaret s.a.g.e., s. 348-350, Naklen, ILO: The Cost of Social Security (Selected issues)

Tablo:11- Çeşitli Ülkelerde 1992 Yılı İtibariyle Sosyal Güvenlik Harcamaları (Benefit Expenditure) İçerisinde Devlet Katkılarının Payı Ve Mali Bütçe Dengelerinin Karşılaştırılması

ÜLKELER	Sosyal Güvenlik Harcamaları İçerisinde Devlet Katkı Payları ¹ (%)	Sosyal Güvenlik Harcamaları İçerisinde Devlet Katkılarının GSYİH İçerisindeki Payları (%)	Merkezi Hükümet Mali Bütçe Dengeleri; Bütçe Açıkları Yada Fazlalarının GSYİH İçerisindeki Payları ² (%)
Amerika	24,8	2.20	-4.3
Almanya	26.6	6.60	-2.9
Hollanda	15.5 ^{(a)(3)}	4.30	-3.5
Avusturya	21.0	5.15	-3.9
Belçika	26.6 ^{(a)(3)}	6.62	-9.2
Danimarka	88.2	26.0	-2.6
Finlandiya	51.4	15.68	-5.8
Fransa	19.6 ^{(a)(3)}	5.33	-2.7
İrlanda	59.8	11.60	-2.2
İsveç	54.5	20.87	-7.4
İngiltere	50.2 ^{(a)(3)}	9.74	-2.4
Japonya	27.8	3.20	1.8
Kanada	70.7	15.34	-7.1
Norveç	35.1	6.88	-2.3
Türkiye	0.6	0.03	-4.3

(a) 1986

(1) Kaynak. ILO : World labour Report 1995, s.120-121

(2) Kaynak. OECD: Economic Outlook, December, 1994, s.A2; DİE : Gayri Safi Milli Hasıla, 1994, s.67; HDTM: Başlıca Ekonomik Göstergeler, Aralık, 1993 s.81

(3) Kaynak. ILO : The Cost of the Social Security, 1984-1986, s.132-134

harcamalarının GSYİH içerisindeki payının %4,9'a ulaştığı görülmektedir. Mamafih ülkemizde sosyal güvenlik harcamalarına ilişkin derlenmiş olan diğer istatistiki veriler dahilinde yaptığımız bir hesaba göre sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki payının 1980 yılı itibariyle %2 civarından 1993 yılı itibariyle %3.65 düzeyine ulaştığı müşahade edilmektedir. Ancak, yine belirtmeliyiz ki; 1980 yılında ülkemiz ekonomisi %2.4 oranında daralmış ve buna karşın 1993 yılında ise %7.5 oranında büyüme kaydetmiştir²⁵¹. Dolayısıyla 1993 yılı sonuçları itibariyle ülkemizde sosyal güvenlik harcamalarının 1980-93 döneminde hızla genişlediği ifade edilebilir.

²⁵¹ Türkiye'de GSYİH'nın reel büyüme oranları ve GSYİH için bkz. DİE: Gayri Safi Milli Hasıla, s.69; ayrıca 1980-93 sosyal güvenlik harcamaları rakamları için bkz. ALPTEKİN, Erdoğan:

Ayrıca yukarıda tablo 11 incelendiğinde sosyal güvenliğin finansmanına devletçe katkıda bulunmanın mali bütçeler üzerine ağır külfetler yüklediği görülmektedir. En gelişmiş endüstri ülkeleri içerisinde sosyal güvenlik harcamalarında en düşük paya sahip olan ülkelerin Amerika ve Japonya olduğu müşahade edilmektedir. Sosyal güvenlik harcamalarına yapılan devlet katkılarının GSYİH içerisindeki payı Amerika’da %2,2 ve Japonya’da ise %3,2’dir. Mamafih bu iki ülkenin sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki payları da diğer ileri endüstri ülkelerine göre hayli düşüktür.

Nitekim her iki ülkede de sosyal güvenlik sistemleri nisbeten daha liberal bir yapı arz etmektedir. “Yaşlılık sigorta sisteminin zayıflığı ile tasarruf düzeyinin yüksekliği arasında korelasyon kurulan başlıca ülke Japonyadır.²⁵²” Mamafih Japonya OECD ülkeleri içerisinde gayri safi milli tasarrufun GSYİH içerisindeki payının en yüksek olduğu bir ülkedir.²⁵³ Bir erkek sigortalının yaşlılık aylığına hak kazanabilmesi için 40 yıl prim ödemesi ve 60 yaşında emekli olması halinde de aylık almak için 65 yaşına kadar 5 yıllık bekleme süresini doldurması gerekmektedir.²⁵⁴ Hastalık sigortaları da kısmen özel alan içerisinde düzenlenmiştir. Söz konusu hizmet küçük ve orta işletmelerin dışındaki işletmelerde işletme içinde kurulu sandıklar yada işletmeler arası bir sigorta şirketince yürütülmektedir. Gemi adamları, memurlar ve diğer bazı kesimlerin özel sandıkları mevcuttur. İlâveten, kamu rejimi içerisinde düzenlenen hastalık sigortaları da piyasa mekanizmasının dinamizm alanına geniş ölçüde adapte ettirilmiştir. Örneğin sağlık harcamalarının büyük bir kısmı; yani 1990 yılı itibariyle toplam sağlık harcamalarının %54,6’lık bölümü sigortalılarca karşılanmaktadır. Söz konusu toplam harcamaların geri kalan kısmının %28’inin yaşlılık sigorta sisteminde, %12’sinin hastalananlarca ve %5,4’lük kısmında devletçe karşılandığı görülmektedir.²⁵⁵ Mamafih tedavi giderlerinin, sigortalının kendisi söz konusu olduğunda %30’u ve sigortalının ailesi söz konusu olduğunda

Eğitim sisteminde reform yapılması (yayınlanmamış çalışma). Ankara, 1995, s.21, Naklen, YILDIRIM, Savaş: Sağlık Sektörü, DPT Temmuz 1995

²⁵² BATIREL, Ö Faruk: a.g.r., s.37

²⁵³ OECD: Economic Outlook, December, 1994, s. A29

²⁵⁴ Geniş bilgi için bkz. TUNCAY, Can : “Bazı Yabancı Ülkelerdeki Sosyal Güvenlik Sistemleri”, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993, s.67-69

²⁵⁵ Bknz. The JAPON INSTITUTE OF LABOUR Statistics, 1992-1993, s.64

%20'si sigortalılara ödettirilmektedir.²⁵⁶ Görüldüğü üzere sağlık sigortasının giderlerini azaltmak üzere sağlık hizmetlerinin bedeli büyük çapta piyasa fiyat mekanizmasının alanı içerisine sokulmuştur.

Aynı şekilde Amerikada da kamu emeklilik programları yanında munzam özel sandıkların (private pensions) hayli ağırlıklı olduğu ve örneğin 1988 yılı itibariyle full-time çalışanların %86'sının bu sandıklarca sigortalandığı bilinmektedir.²⁵⁷ Ayrıca sağlık sigortalarında temelde özel sektör alanındadır.

Mamafih bu gelişim içerisinde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki paylarının düşük olması ile sosyal güvenlik sistemlerinin daha liberal bir yapıda bulunmaları arasında bir bağ kurulabilir.

Ancak hemen belirtelim ki bu ülkelerde de 1970 -1988 dönemi itibariyle devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkıları azalmış²⁵⁸ olmasına rağmen sosyal güvenlik harcamalarının mali bütçe üzerinde halen büyük külfet oluşturduğunu kaydedelim. Nitekim Amerikada 1992 yılı itibariyle devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı aşağı yukarı mali bütçe açığının yarısına tekabül etmektedir. Japonya da ise 1992 yılında mali bütçe fazlası GSYİH'nın %1,87'i kadardır. Ancak aynı yıl devletin sosyal güvenlik harcamalarına katkısı GSYİH'nın %3,2'si kadardır. Söz konusu yıl itibariyle sorun yoktur. Ancak 1993 yılı itibariyle Japonya'da da mali bütçe açığının GSYİH içerisindeki payının %0,2 oranında olduğu görülmekte; 1994 yılı itibariyle %2 ve 1995 ve 1996 yılları itibariyle de %1,8' er oranlarında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.²⁵⁹ Dolayısıyla Japonya'da da bütçe açıkları ile devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkıları arasında zayıfta olsa bir bağ kurulabilir.

Kaldı ki devletin finansmana daha yüksek düzeylerde katıldığı gelişmiş

²⁵⁶ TUNCAY, A Can: a.g.r., s.67

²⁵⁷ Geniş bilgi için bkz. OECD : Private Pensions in OECD Countries, OECD Policy Studies, No.10, s. 9-11

²⁵⁸ Bknz. BATIREL, Ö. Faruk; NADAROĞLU, Halil ve SEVİG Veysi: a.g.r., s.71-72, Ayrıca Bknz. tablo. 10

²⁵⁹ Bknz. OECD: Economic Outlook, a.g.r., s. A32

endüstri ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının mali bütçeler üzerinde büyük yük teşkil ettiğini söylemek ve bütçe açıkları ile devletin sosyal güvenlik harcamaları arasında bağ kurmak daha kolay gözükmemektedir. Ancak bu demek değildir ki devletin sosyal güvenlik harcamaları içerisindeki payının arttığı oranda bütçe açıkları da artacak! Fakat genel olarak söz konusu ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içerisindeki payları ve sosyal güvenlik harcamaları içerisinde de devletin katılım paylarının nisbeten daha yüksek olduğu bir vakıadır. Aynı şekilde buna paralel olarak genelde 1992 yılı itibariyle tabloda yer alan ülkelerin hepsinde mali bütçe açıkları mevcuttur. Aynı zamanda söz konusu açıkların önümüzdeki yıllarda da genel olarak nisbeten daha yüksek oranlarda seyredeceği beklenmektedir.²⁶⁰ Ancak hemen belirtelim ki Finlandiya’da devletin sosyal güvenliğin²⁶¹ finansmanına katkısı 1988 yılında %45,5 iken 1992 yılında bu oranın %51,4’e tırmandığı görülmektedir. Aynı yıllar itibariyle Finlandiya’da GSYİH’nın 1986 yılında %2,4 oranında reel olarak büyüdüğü ve mali bütçenin GSYİH’nın %4,1’i kadar fazla verdiği; 1992 yılında ise GSYİH’nın reel olarak %3,6 oranında küçüldüğü ve mali bütçenin de %5,8 oranında açık verdiği müşahade edilmektedir.²⁶² Burada iktisadi daralma ile sosyal güvenlik harcamalarının genişlemesi sürecinin birbirini besleyici tesirleri ile birlikte sosyal güvenliğin bünyesel karakteri itibariyle gösterdiği sürekli genişleme eğiliminin, sosyal güvenliğin mali bütçe üzerine büyük külfet yüklediğini; hatta bütçe açıkları üzerinde büyük etken olduğunu ifade edebiliriz. Ancak hemen belirtelim ki, bu tür süreçlerin tam olarak açıklanması mümkün değildir. Çünkü söz konusu süreçler her ülkede değişik şartlarda farklı değişkenlere bağımlı olarak ortaya çıkmaktadır. Tabi ki çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe problemleri sadece sosyal güvenliğe bağlanamaz. Çünkü kamu borçlanmaları ve bu borçlara karşılık yapılan faiz ödemeleri de çoğu zaman sosyal güvenlik harcamalarından daha ağırlıklı olarak rol oynayabilirler. Ancak, kamu borçlanmaları, çevre, savunma ve eğitim harcamaları gibi kamu yükümlülükleri ve sosyal güvenlik harcamalarının hep

²⁶⁰ Bknz. OECD: Economic Outlook, a.g.r., s.A32

²⁶¹ Bknz. BATIREL, Ö.FARUK; NADOROĞLU Halil ve SEVİĞ, Veysi: a.g.r., s.72

²⁶² GSYİH’ daki reel büyüme oranları ve mali bütçe açıklarının GSYİH içerisindeki payları için bknz. OECD: Economic Outlook, a.g.r., s.A4, A32

birlikte ağır mali sıkıntılara yol açtığı kesindir²⁶³ Dolayısıyla burada mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin kamu bütçelerinin üzerine ağır külfetler getirdiğini ifade etmekle yeteneceğiz.

1970' yılların başından itibaren ortaya çıkan yüksek enflasyon, yüksek işsizlik oranları ile birlikte, demografik yapı içerisinde yaşlı nüfusun gittikçe artması, aylık bağlananların sayısının hızla tırmanışı, erken emeklilik düzenlemeleri, emeklilik şartlarının kolaylaştırılması, kamu yardımlarının sürekli genişlemesi, emekli aylıkları ve diğer sosyal ödeneklerin sürekli büyüme eğilimi gibi nedenler sosyal güvenlik harcamalarının sürekli genişleme trendinin çeşitli sebepleri olarak göze çarpmaktadır.

Sözkonusu yıllarda ortaya çıkan iktisadi kriz ve sosyal güvenliğin sürekli genişleme eğilimi, sosyal güvenliğin içerisinde bulunduğu finansman krizinin iki farklı boyutunu ortaya koymaktadır. Ayrıca kamu rejimi içerisinde yapılandırılmış organizasyonlar olarak; sosyal güvenlik kuruluşlarında mevcut bürokratik yönetim tarzının etkin bir portföy yönetimine imkan tanımaması ve aşırı personel ve yönetim giderlerinin mevcudiyeti sözkonusu finansman krizinin üçüncü boyutunu teşkil etmektedir.

Sosyal güvenliğin finansman krizinde genellikle devlet sübvansiyonlarına başvurulmaktadır. Bu durum ise 1970'li yıllarda başlayan ve halen etkisini devam ettiren durgunluk konjonktürü içerisinde zaten zor durumda olan kamu bütçelerini daha yüklü hale sokmaktadır. Diğer deyişle bütçe açıklarını daha da artırmaktadır. Ayrıca sosyal güvenliğe transfer edilen kaynaklar, istihdamın artırılması ve iktisadi büyümenin sağlanması için gerekli olan yatırım harcamalarına ayrılacak kaynakların azalması sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda hem iktisadi şartlar gittikçe ağırlaşmakta ve hem de sosyal güvenliğin finansman krizi uzun vadede yine çözümsüz kalmaktadır. Bu arada sosyal güvenliğin finansman krizinin çözümünde diğer bir alternatif olarak işçi ve işveren primlerinin yükseltilmesi düşünülebilir.

²⁶³ ISSR : "Developments and Trends in Social Security 1990-1992", Reported by the Secretary General, Vol. 45, 4/1992, s.9

Ancak o zaman da işletmelerin yabancı işletmeler karşısında ücret maliyeti dolayısıyla rekabet şansını yitirmesi yada iç piyasada enflasyonun tırmanışı sözkonusudur. Durgunluğun dünya ekonomisini etkisine aldığı böylesine zor bir ortamda böylesi bir tercihe gidilmemelidir. Aksi halde dış ticaretin gittikçe serbestleştiği ve uluslararası sermaye hareketlerinin gittikçe hız kazandığı bir konjonktürde sözkonusu işletmelerin yatırımlarını ücret maliyetinin ucuz olduğu ülkelere kaydırmaları mukadder olacaktır.²⁶⁴ Kaldıkı gerek devletin finansman açıklarını gerek vergileri ve gerekse sosyal güvenlik primlerini artırarak kapatma yoluna gitmesi pek arzuya şayan bir durum arzetmemektedir. Çünkü bu tür uygulamaların bireylerin prim ve vergi ödemelerinden kaçınmaları, bireysel çalışma, tasarruf ve yatırım güdülerinin körelmesi ve en kötüsü de piyasa ekonomisi modelinin en önemli unsurunu teşkil eden girişim ruhunun zayıflaması gibi son derece negatif sonuçları doğurması sözkonusu olacaktır.²⁶⁵

Nitekim çalışanların güçlü sendikal örgütler aracılığıyla sürekli ücret artışlarını gerçekleştirebilmelerinin yanısıra sosyal güvenlik harcamalarının içinde bulunduğu sürekli genişleme süreci iktisadi büyümenin motoru olan sermaye birikimi potansiyelini epey geriletmiştir.

Dünyada iktisadi durgunluk halen etkisini sürdürmektedir. 1983-1992 yılları arasında iktisadi büyüme oranlarının aşağı yukarı %2-3 civarında seyrettiği, kamu açıklarının belirgin bir şekilde varlığını muhafaza ettiği ve enflasyonun Brezilya, Arjantin, İsrail ve Meksika hariç diğer ülkelerde nisbeten kontrol altına alınmasına rağmen işsizlik oranlarının halen yüksek oranlarda mevcudiyetini sürdürdüğü görülmektedir.²⁶⁶ 2000 yılında Joponya, İsviçre, ve Avusturya hariç diğer OECD ülkelerinde işsizlik oranlarının yüksek düzeylerde seyredeceği ve 1995-2000 yılları arasında da GSYİH'nın reel olarak ortalama yıllık artış seyrinin sözkonusu OECD ülkelerinin

²⁶⁴ Bknz. ILO: a.g.e., s.4; Ayrıca sermaye kaçışının nedenleri hakkında bilgi için bknz. SAYIM, Muzaffer: "Türkiyeden Sermaye Kaçışı", Banka Ve Ekonomik Yorumlar, Haziran, 1995, s.51-52

²⁶⁵ ISSR: a.g.r., s.9

²⁶⁶ Bknz; HDTM: Başlıca Ekonomik Göstergeler; Aralık 1993, s.185,189,197

genelinde %2 civarında olacağı beklenmektedir.²⁶⁷ Bu durumda sosyal güvenlik politikası iktisadi büyümenin hız kazanması ve istihdamın artırılmasına imkan vermelidir. Her şeyden evvel sosyal güvenliğin “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonu yoksulluğun ortadan kaldırılmasıyla sınırlanmalıdır. Çünkü yoksulluk kriterinin dışında hangi sebeple olursa olsun daha yetenekli ve çalışkan insanların iktisadi faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirlerinin bir kısmının “eşitlikçi” yaklaşımlar ışığında bir başkasına verilmesi hem haksız ve hem de çalışma azmini ve dolayısıyla iktisadi gelişmeyi körelticidir.²⁶⁸ Mamafih sosyal güvenliğin yoksul kesimlere sağlayacağı asgari güvence’nin dışındaki alanın bedeli ve nimetiyle tamamen ferdi inisiyatife bırakılması bireylerin kaynaklarını daha rasyonel kullanmasına yol açarak sosyal güvenlik harcamalarının savurgan olmasını önleyici etki yapacağını ifade edebiliriz.

Burada ferdi inisiyatif bireyin asgari sosyal güvenliğini bir sigorta kuruluşundan satınalmaya mecbur edilmesiyle sınırlandırılabilir. Ancak bu sınırlama dahi aşırıdır. Bu durumda bireyler en azından asgari güvenliğini sağlamaya özendirilebilirler. Örneğin bireyin sigortasını yaptırmayı halinde gelir vergisinin bir kısmının kendisine iade edilmesi yoluna gidilebilir. Burada gerçekte yapılacak olan şey, gelir vergisinin belirli bir oranda artırılması ve bireyin sigortasını yaptırmayı halinde bu artırılmış payın vergi iadesi olarak bireye geri ödenmesidir. Böyle bir sistemin oluşması halinde bireysel maliyet ve getiri dengesinin sosyal güvenlik harcamalarına bir disiplin getirerek israfın önlenmesinde pozitif yönde rol oynayabileceği ifade edilebilir.

Bu arada sosyal güvenlik harcamalarının devletçe yapılacak mevzuat düzenlemeleriyle de azaltılabileceği düşünülebilir. Nitekim 1970’li yılların sonlarına doğru sosyal güvenlik maliyetlerini kontrol altına almak için çoğu ülkelerde, özellikle sağlık alanında maliyetlerin bir kısmının sağlık

²⁶⁷ Bknz. ILO : World Employment 1995, a.g.r., s.160

²⁶⁸ Bknz. ILO: a.g.e, s.5

hizmetlerinden yararlananlara yüklenilmeye başlandığı görülmektedir.²⁶⁹ Ancak böyle bir sürecin başarılması kolay olmamaktadır. Çünkü iktidarın siyasal partiler ve baskı gruplarının arasında paylaşıldığı günümüz demokratik siyasal süreci buna imkan vermemektedir. Özellikle örgütlü kitleler siyasal oy mekanizması yoluyla sözkonusu mali bedel yükleyici politikaları kolayca alt edebilmekte ve bu tür politikalarda ısrarlı olan hükümetleri iktidardan düşürebilmektedirler. Bu sebeple sosyal güvenlik kuruluşlarının kamu monopolleri olmaktan çıkarılarak rekabete açılması ve devletin bu alanda fonksiyonlarını asgari düzeye indirerek, sosyal güvenlik hizmet üretimini piyasa mekanizmasına devretmesinin, bu alana tahsis edilen ülke kaynaklarının israf edilmesini önleyici bir alternatif teşkil edeceğini ifade edebiliriz. Mamafih Amerika, İngiltere ve Almanya'da toplumsal üretimden sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların toplumun yoksul kesimlerine daha etkili şekilde kanalize edilmesi yerine orta ve yüksek gelir kesimlerine akışına muhafazakar çevrelerde yoğun bir muhalefetin başladığı görülmektedir. Sözkonusu bu eğilimlerin universal ve sosyal sigorta programlarına verilen yaygın desteği gittikçe zayıflatıldığı ifade edilebilir.²⁷⁰ Nitekim, Dilnot gelecek kırk yıl içerisinde, riske göre prim, ödenen pirimlere göre bağlanacak tek-düze ödenek ve salt sigorta tekniğine dayanan ve gelirin yeniden bölüşümüne imkan vermeyen sistemleri, yani tamamen özel sigorta sistemine geçişi şiddetle savunacak hükümetlerin olabileceğini ifade etmektedir.²⁷¹

Sonuç itibariyle 1970'li yılların ortalarından itibaren hüküm süren yüksek işsizlik, düşük büyüme hızı ve halen nisbeten yüksek düzeylerdeki enflasyonist ortam, sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut yapısı ile yaşamını sürdürmesinin imkan dahilinde olmadığını ortaya koymaktadır. İktisadi büyümenin durması yada ülke ekonomilerinin yüksek büyüme hızına ulaşamaması ve buna karşılık enflasyon ve işsizliğin yüksek oranlara tırmanışı sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılması ve sosyal güvenlik

²⁶⁹ GORDON, Margaret S.a.g.e., s.10-11

²⁷⁰ GORDON Margaret S: a.g.e., s.18-19

²⁷¹ DILNOT Andrew, a.g.m.,s.250

harcamalarının disipline sokulmasını gerektirmektedir. Mamafih toplumsal üretimden bu alana ayrılan kaynakların minimum maliyet ve maksimum verim esasına göre en etkin şekilde değerlendirilmesi hem toplumun iktisadi gelişmesi ve hem de sosyal güvenliğin uzun vadede etkin üretimi açısından büyük önem taşımaktadır.

bb. Sosyal Güvenliğin Siyasal Boyutu Ve Özelleştirme İhtiyacının Ortaya Çıkışı

Sosyal güvenliğin işleyişi iki kanaldan ortaya çıkmaktadır. Birincisi “bireylerin sosyal riskler konusunda geleceği ilgilendiren karar sürecinde basiretsiz davranacağı” varsayımına dayanarak, devletin paternalistik bir rol üstlenmesi ve dolayısıyla bireyi “mecburi” sigortalılığa tabi tutmasıdır. İkincisi ise “sosyal güvenlik hizmetlerinin piyasa mekanizması içerisinde etkin üretiminin yapılamıyacağı” varsayımına dayanarak “piyasa başarısızlığı”nı düzeltici bir yöntem olarak sözkonusu hizmet üretiminin kamu monopolleri aracılığıyla yapılmasının tercih edilmesidir.²⁷² Burada güdülen amaç sosyal güvenliğin en etkin düzeyde üretiminin sağlanmasıdır.

Ancak sözkonusu iki varsayım çerçevesinde yapılan sosyal güvenlik sistemleri siyasal mekanizma içerisinde farklı sonuçlar vermiştir.

Buradaki yanlışlardan ilki bireysel basiretsizliğin devlet müdahalesiyle ortadan kaldırılacağına varsayılmış olmasıdır. Halbuki bireysel basiretsizlikler oy mekanizması aracılığıyla siyasal süreçte toplumsal basiretsizliğe dönüşmektedir. Hatta toplumun çoğunluğu uzağı görmekte basiretsiz olan bireylerden teşekkül ediyorsa siyasal mekanizma ile basiretsiz eğilimlerin kanuni düzenlemelere yansması yoluyla uzağı görmekte basiretli olan fertlerin yararları da ortadan kaldırılmaktadır. Yok eğer, sözkonusu

²⁷² Sosyal güvenlik hizmetlerinin kamu monopolleri vasıtasıyla üretilmelerinin etkin olup olmadığı “Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesinin Mikro Boyutu” bölümünde ele alınacaktır. Bknz. s.106 ve devamı.

basiretsiz bireyler toplumda azınlığı teşkil ediyorsa, o halde de azınlık için çoğunluğun özgürlüğünün kısıtlanması sözkonusudur.

Kaldıki, birey ile geleceği arasına devletin girmesi bireysel ve toplumsal sinyalizasyon kanallarını dumura uğratmakta ve böylece birey ve toplum içinde bulunduğu ve geleceğe ilişkin iktisadi ve sosyal gerçeklerini algılayabilme yeteneğini kaybetmektedir. Dolayısıyla bireysel ve toplumsal sorumluluk duygusu körelmektedir. Bireyin yerini, bireyin yerine düşünen baskı grupları ve toplumun yerini de, toplumun yerine düşünen siyasal parti grupları almaktadır. Sonuçta düşünmeyen birey ve düşünmeyen toplumun hayatı siyasal iktidar patilerinin ve siyasal baskı gruplarının menfaatlerinin çakıştığı noktalarda dengelenmektedir. Bu durum bölüşümün “bireysel başarı” kriteri yerine “örgütlü siyasal güç” kriterine göre teşekkül etmesine yol açmaktadır.

Sözkonusu süreç sosyal güvenliğin arz ve talebinde de tezahür etmektedir. Teorik olarak uzağı görmekte basiretsiz kabul edilen gerçekte homo-economicus²⁷³ olan birey minimum ödemeye maksimum yarar sağlama eğilimi gösterir. Sözkonusu eğilim mevcut siyasal güç merkezleri arasındaki etkileşim ve siyasal oy mekanizması yoluyla siyasal talebe²⁷⁴ dönüşür. Ancak burada siyasal talebe dönüşen eğilim bütün toplum bireylerinin yararlarını maksimize eden toplam bir dönüşüm değildir. Aksine siyasal gücü fazla olan baskı gruplarının lehine bir dönüşümdür. Nitekim bu noktada ortaya çıkan siyasal talep ile kamu yararı çakışmamakta; aksine çelişmektedir. Fakat sonuçta siyasal talebe dönüşen eğilim siyasal iktidarlarca uygulamaya sokulur. Böylece sosyal güvenlik hizmet üretimi maksimum seviyede gerçekleşir. Ancak “insan ihtiyaçlarının sonsuz oluşu” kriteri burada da geçerlidir. Bireyler sosyal güvenlik alanında ulaştıkları düzeyin bir üst seviyesini elde etme arzusu içerisinde bulunur. İşte bu eğilim sosyal güvenlik talebinin sürekli tırmanışının dinamizmini teşkil eder.

²⁷³ Homo-economicus : Ekonomik insan

²⁷⁴ Bknz; BULUTOĞLU Kenan: a.g.e., s.7-9

Sosyal güvenlik hizmet üretiminin maliyetini konu olan bir de arz yönü mevcuttur. Burada da birey elde edeceği sosyal güvenlik hizmetine karşılık ödeyeceği bedeli minimum düzeye çekme eğilimi gösterir. Söz konusu bireysel eğilim yukarıda belirttiğimiz aynı süreç içerisinde siyasallaşır ve siyasal iktidar partilerince uygulamaya sokulur.

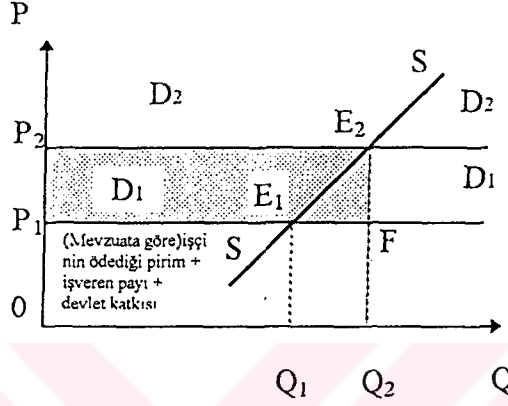
Ancak toplum bireylerinin siyasallaşan sosyal güvenlik talebi ile yine siyasallaştırarak ödedikleri maliyet ²⁷⁵ arasında denge bulunmamaktadır. Yani toplum bireylerinin siyasallaştırdıkları toplam sosyal güvenlik talebi ile ödemeyi kabul ettikleri bedele karşılık gelen sosyal güvenlik hizmet arzı eşit değildir. Diğer bir deyişle siyasallaşan talep mevcut kaynaklarla gerçekleşebilir arzın üzerindedir. Bu durumda siyasallaşan talebe karşılık gelen hizmet arzının gerçekleşebilmesi için söz konusu hizmetin gerçek maliyeti ile toplum bireylerinin ödemeyi kabul ettikleri maliyet arasındaki farkın kapatılması gerekmektedir. İşte bu safhada önce sosyal güvenlik kuruluşlarının daha önceden biriktirdikleri fonlara başvurulmakta ve kapitalizasyon yöntemi terkedilerek dağıtım yöntemine geçilmektedir. Fakat belirli bir süre sonra fonlar tüketildiği için devlet bütçelerine başvurulmaktadır. Mamafih toplum bireyleri daha üst düzey sosyal güvenlik hizmeti talep ederken; yani sosyal güvenliğin dikey olarak genişlemesini arzularken; bu genişleme arzusunun aksine üzerine düşen maliyetlerin de minimum düzeye çekilmesi eğilimi içerisinde olurlar. Dolayısıyla üzerlerine düşecek prim ve vergi yüküne mukavemet ederler. Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizini doğuran bu iki zıt eğilim siyasal süreç içerisinde aynen gerçekleşir. Çünkü söz konusu sürecin böyle işlemesi seçimle işbaşına gelen siyasilerin yeniden seçim garantisidir. ²⁷⁶ Yukarıda izah etmeye çalıştığımız süreç aşağıda primli rejim kapsamında arz ve talep eğrileriyle

²⁷⁵ Toplum bireylerinin siyasallaştırdıkları maliyet sosyal güvenliğin finansmanını teşkil eden ve kanunla belirlenmiş olan işçi ve işveren primleri ile devlet katkılarını kapsamaktadır. Nitekim sonuçta bu üç unsur toplum bireylerinin üzerine düşen ve siyasal karar süreci ile belirlenen maliyet unsurlarıdır.

²⁷⁶ Politikacıların yeniden seçilme yolunda devlet kaynaklarını nasıl kullandıkları konusunda bknz. DRUCKER, Peter F: a.g.e., s.177-180, 189-193

ortaya konmuştur.

Şekil. 1: Primli Rejim Alanında Kamu Monopöllerince Sunulan Sosyal Güvenlik Hizmeti Arz Ve Talep Dengesi



P: Farklı düzeylerde karşılanan sosyal güvenlik hizmetlerinin fiyatı

Q: Sosyal güvenlik hizmet düzeylerini temsil etmektedir. Örneğin daha yüksek emekli maaşı ve daha kaliteli sağlık hizmetlerinin sağlanması daha üst düzey sosyal güvenlik hizmeti anlamına gelmektedir. Daha doğrusu sosyal güvenliğin dikey genişlemesini karakterize etmektedir.

S: Sosyal güvenlik hizmetinin toplumsal maliyet ve fiyatının eşit olduğu noktalardan oluşan arz eğrisi. Aynı zamanda bu doğru üzerindeki noktalarda sözkonusu hizmetin ortalama maliyet ve piyasa fiyatı birbirine eşittir. D1D2: Toplum bireylerinin ödemeye razı oldukları fiyat (mevzuatta daha önceden belirlenmiş olan işçi ve işveren payları ile devlet katkısından oluşmaktadır) üzerinden sunulan sosyal güvenlik hizmet arzına karşılık gelen farazi talep eğrisi. Apsise parel olmasının nedeni bireylerin sigortalılığa mecbur tutulmasıdır. D2D2: Siyasallaştırılmış toplumsal sosyal güvenlik hizmeti talep eğrisi.

Şekil. 1'de görüldüğü gibi toplumca siyasallaştırılan sosyal güvenlik hizmet talebi OQ_2 düzeyinde iken toplum bireyleri OQ_1 düzeyinde bir sosyal güvenlik hizmetine karşılık gelen bedeli yani OP_1 düzeyinde bir fiyat ödemeyi kabul etmekte ve siyasal süreç de bu şekilde sonuçlanmaktadır. Ancak OQ_2 düzeyinde hizmetin bedeli OP_2 kadardır. İşte burada $OP_2 - OP_1 = P_1P_2$ 'nin başka bir kaynaktan karşılanması için önce sosyal güvenlik kuruluşlarının fonlarına ve daha sonra da kamu bütçelerine başvurulmaktadır. Diğer değişle

P₁FE₂P₂ alanı siyasal süreçte sosyal güvenlik kuruluşlarının içine sürüklendiği finansman açıklarını temsil etmektedir. Bu alan sürekli genişleme eğilimi içerisinde. Dolayısıyla mevcut süreç sürekli artan oranda hazine yardımlarını gerekli kılarak hem iktisadi büyüme ve tam istihdam için gerekli kaynakların azalmasına yol açmakta ve hem de kamu borçlanma gereğini artırmaktadır. Bu durum aynı zamanda mevcut sosyal güvenlik kaynaklarının gelecek nesiller aleyhine nasıl tüketildiğini ortaya koymaktadır. Diğer deyişle mevcut sosyal güvenlik rejimi içerisinde “kuşaklararası dayanışma” ilkesi gelecek kuşakların aleyhine işlemektedir.

Ayrıca hemen belirtelim ki P₁FE₂P₂ alanı daha güçlü siyasal baskı gruplarının lehine işlemektedir. Güçlü baskı grupları sözkonusu alanın dinamizm kaynağını teşkil etmektedirler.²⁷⁷ Örneğin siyasal gücün odağını teşkil eden TBMM parlamenterlerinin kendilerine ayrıcalıklar tanıyan emeklilik düzenlemelerini kolayca meclisten geçirdikleri görülmektedir.²⁷⁸

Mamafih gerçekten kamu yardımlarına muhtaç kesimler örgütsüz, dağınık ve güçsüz olmaları dolayısıyla toplumsal üretimden kendilerine ayrılması gereken pay konusunda ciddi bir etkiye sahip değildir. Örgütlü baskı grubu olmamaları sebebiyle bireysel taleplerini siyasal süreç içerisinde siyasallaştıramazlar. Dolayısıyla sosyal güvenliğin başta koruması gereken kesim olmalarına rağmen yoksul yaşamlarına devam etmeye mecbur kalırlar.²⁷⁹ Sözkonusu bu örnekler siyasal süreç içerisinde sosyal güvenliğin nasıl amacından saptığını ortaya koymaktadır.

Yukarıda siyasal sürecin sosyal güvenlik fonlarının eritilmesi sonucunu doğurduğuna işaret etmiştik. Gerçekten de bütün dünyada hızla kapitalizasyon yöndeminden dağıtım yöntemine geçildiği görülmektedir. Nitekim ülkemizde de sosyal güvenlik kuruluşlarının 1970’li yıllardan itibaren

²⁷⁷ Benzer bir açıklama için bkz. YAZGAN, Turan İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.280-283

²⁷⁸ Konuya ilişkin meclis tartışmaları için bkz. TBMM: Tutanak Dergisi, C.83, 4.4.1995, s.263-282

²⁷⁹ YAZGAN Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., dipnot’a bkz. s.283

kapitalizasyon yönteminin gereği olan matematik karşılıkları ayıramadıkları; diğer deyişle en azından 6 yıl içerisinde aylığa girecekler için matematik karşılıklara nakit fazlalıklarının yetmediği görülmektedir. Mamafih TC. Emekli Sandığının 1971 yılında kapitalizasyon yönteminden dağıtım yöntemine geçtiği ve daha sonra da 1982 yılından itibaren açık vermeye ve hazineden yardım almaya başladığı müşahade edilmektedir. Kurumun finansman açığı 1993 yılı itibariyle 3 trilyon 952 milyar TL'sı ve 1994 yılı itibariyle de 6 trilyon 54 milyar TL'sına ulaştığı görülmektedir. Aynı şekilde Bağ-Kur'un 1989'dan itibaren giderlerinin gelirlerini aştığı müşahade edilmektedir. Kurumun 1994 yılı finansman açığı 5.538.290.154.582 TL'sına ulaşmış bulunmaktadır.²⁸⁰ SSK'nun fonları açısından da durum farksızdır. 1978 yılından itibaren "ödenmiş primler karşılığı" olarak ayrılan fonların tamamen eritildiği ve matematik karşılıklarda da 1977 yılında 9 yıl olan kapitalizasyon mertebesi²⁸¹ değerinin 1992 yılında 0,9 yıla düştüğü müşahade edilmektedir. Söz konusu kurumda durumun daha da kötüleştiği görülmektedir. Binanaleyh 1994 yılı itibariyle Y.M.Ö. sigortalıları kolunda giderleri gelirlerinden 146 trilyon 565 milyar TL'sı civarında fazlalık arz etmektedir. Diğer deyişle büyük bir finansman açığı söz konusudur.²⁸² Mamafih bu durum ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının gerekli karşılıklarını gelirleri ile karşılayamadıklarını; hatta açık verdiklerini ve fiilen dağıtım tekniğine geçtiklerini²⁸³; devlet sübvansiyonlarına muhtaç duruma geldiklerini ortaya koymakta ve böylece yukarıda ortaya koyduğumuz süreci doğrulamaktadır. Nitekim dağıtım yöntemi gerçekte açık bütçe finansmanı ile özdeş bir yöntemdir. Devlet emekli olduklarında emekli aylığı olarak geri ödemek koşuluyla çalışanlardan borç almakta ve bunu yapılacak ödemelerin finansmanında kullanmaktadır.

²⁸⁰ ÖZSUCA, Ş. Türkan: "Sosyal Güvenlik Kurumları Fon Fazlasından Fon Açığına", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.17, Şubat 1993, s.52-54; T.C. Emekli Sandığı : 1993 Yılı 44. Hesap Yılı Faaliyet Raporu; T.C. Emekli Sandığı: 1994 Yılı 45. Hesap Yılı Faaliyet Raporu; BAĞ-KUR: 1994 Yılı Çalışma Raporu Ve Bilançosu, 1995, Ankara, s.130

²⁸¹ Kapitalizasyon mertebesi: aynı yıla ait matematik karşılıkların aylık ve gelir ödemeleri toplamına bölümünü temsil etmektedir.

²⁸² DPT:Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenliğin Finansmanı Alt Komisyon Hazırlık Çalışmaları, s.16,, 29-30; SSK: 1994 Faaliyet Raporu, s.42

²⁸³ ÖZSUCA Ş. Türkan: a.g.m., s.57

Yani borcu borçla kapatmaktadır.²⁸⁴ Bu durumda siyasal süreç içerisinde kapitalizasyon yönteminden dağıtım yöntemine geçişin sosyal güvenliğin finansman krizinin ilk halkasını teşkil ettiğini ifade edebiliriz.

Sosyal güvenliğin finansmanı açısından kapitalizasyon yönteminden dağıtım yöntemine geçişin bir diğer boyutu daha vardır. Browning²⁸⁵ fon getiri oranlarının iktisadi büyüme oranının üstünde seyretmesi halinde dağıtım tekniğinin alternatif maliyetinin yüksek olacağına işaret etmektedir. Browning Amerika’da yıllık iktisadi büyümenin %3 ve fon getirilerinin %10 olması varsayımı altında; dağıtım yöntemi çerçevesinde emeklilere 3 trilyon dolar üzerinden 90 milyar dolar (3 trilyon x %3) ve kapitalizasyon yönteminin kullanılması halinde de 300 milyar dolar (3 trilyon x %10) emeklilik geliri sağlanacağını ortaya koymaktadır. Yani dağıtım tekniğinin uygulanmasının karşılığı 210 milyar dolar kayba tekabül etmektedir. Bu durum sosyal güvenliğin finansman sıkıntısının diğer bir boyutunu teşkil etmektedir.

Ancak hemen belirtelim ki kapitalizasyon tekniğinin uygulanması tek başına çözüm değildir. Çünkü sosyal güvenlik hizmetlerinin kamu monopollerini aracılığıyla üretilmesi fon yönetimini politize etmekte ve sözkonusu birikimlerin verimsiz alanlara yöneltilmesi sonucunu vermektedir. Örneğin ülkemizde sosyal güvenlik fonlarının negatif reel getirilerle kamu finansman açıklarının kapatılmasında kullanıldığı görülmektedir.²⁸⁶ Bu durum da siyasal işleyiş içerisinde sosyal güvenliğin nasıl finansman krizi içerisine girdiğinin diğer bir boyutunu gün ışığına çıkarmaktadır.

Sonuçta temel öğelerini kamu monopollerinin oluşturduğu mevcut sosyal güvenlik sistemleri “piyasa başarısızlığı”nı düzeltici bir sistem olmamış; aksine kamu başarısızlığının “government failure” güzel bir

²⁸⁴ BROWNING, Edgar K.a.g.m., s.159

²⁸⁵ BROWNING, Edgar K.a.g.m., s.190-192

²⁸⁶ ÖZSUCA, Ş Türcan: a.g.m, s.56

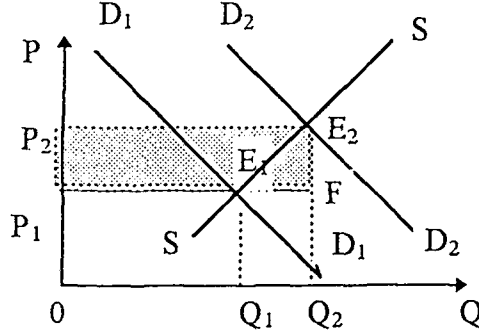
örneğini teşkil etmiştir.²⁸⁷ Politikacılardaki oy kaygısı ve siyasal partiler arasındaki rekabet bir taraftan sosyal güvenliğe ilişkin taleplerin aşırı şişmesine yol açarken diğer taraftan da sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynaklarının verimsiz alanlara akışına sebebiyet vererek bir yandan sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizini ağırlaştırmakta ve diğer yandan da ülke ekonomisinin performansını zayıflatmaktadır.

Bu durumda sosyal güvenlik hizmet üretiminin piyasa mekanizmasına devredilmesi ve sosyal güvenliğin bireyselleştirilmesi ve yeniden bölüşümün sadece asgari yaşam düzeyinin ideamesine matuf olarak yoksul kesimle sınırlandırılması sosyal güvenliğin finansman krizini ortadan kaldırırken; toplumsal üretimden iktisadi büyüme ve istihdamın artırılmasına ayrılan kaynakların da daha fazla olmasına imkan verecektir.

Ayrıca piyasa mekanizması içerisinde bireyin talep ettiği sosyal güvenlik hizmetinin bedelini bizzat ödemesi toplam sosyal güvenlik hizmet arz ve talebinin denge fiyatında eşitlenmesi sonucunu doğuracaktır. Bu durumda devlet, “gelirin yeniden bölüşümü” çerçevesinde sadece asgari sosyal güvenlik hizmetini temin edemeyen bireylere, gelirlerini asgari sosyal güvenlik ihtiyacını sağlamaya yetecek düzeye getirecek kadar bir tutarla sınırlı olmak kaydıyla, gelir transferinde bulunmalıdır. Böylece sözkonusu fert asgari sosyal güvenlik ihtiyacını seçtiği herhangi bir özel sigorta kuruluşundan satın alabilecektir. Mamafih sosyal güvenliğin piyasa mekanizması içerisinde üretilmesi halinde ortaya çıkacak denge Şekil: 2’de ele alınmıştır.

²⁸⁷ BROWNING Edgar K: a.g.m., s. 194

Şekil:2- Piyasa Mekanizması İçerisinde Sosyal Güvenlik Hizmeti
Arz ve Talep Dengesi



P: Farklı düzeylerde sunulan sosyal güvenlik hizmetinin fiyatı.

Q: Sosyal güvenlik hizmet düzeyleri. Sosyal güvenliğin dikey genişlemesini ifade etmektedir.

SS: Tam rekabet piyasasında özel firmalarca sunulan toplam sosyal güvenlik hizmet arzı. Piyasanın ve firmaların uzun dönem dengesine ulaştığı varsayılmıştır. Bu durumda firmaların marjinal maliyet, marjinal hasıla ve piyasa fiyatı eşitlenmiştir. Ayrıca firma kârı sadece firmanın ayakta kalabilmesine yetecek düzeydedir²⁸⁸. Mamamfih söz konusu kâr müteşebbisin emeğinin karşılığı olan ücrete denk düzeydedir.

D₁D₁: Yoksul kesime devlet transferlerinin söz konusu olmaması halinde gerçekleşmesi muhtemel toplumsal sosyal güvenlik hizmet talep eğrisi.

D₂D₂: Toplumsal sosyal güvenlik hizmet talebi. Talep eğrisinin negatif eğimli olmasının sebebi ihtiyari sigortalılık esasının ve her bireyin ödemek istediği prim tutarıyla orantılı çıkarlar elde ettiğinin varsayılmasından kaynaklanmaktadır.

Verilerimizden anlaşılaçağı üzere primli rejim alanında toplumsal sosyal güvenlik arz ve talebinin P₂ fiyat düzeyinde dengeye geldiğı; yani eşitlendiğı görölmektedir. Şekil: 2'de sosyal güvenlik hizmet üretimi piyasaya devredildiğı için siyasal süreçte ortaya çıkan finansman açıkları burada söz konusu değildir. Şekil: 2'deki OQ₂E₂P₂ alanı Şekil: 1'deki OQ₁E₁P₁ alanına tekabül etmektedir. Bu alanın karşılaştırılmasından anlaşılaçağı gibi piyasa mekanizması finansman açıklarının; yani sosyal güvenlik hizmetlerinin dikey olarak aşırı genişleme sürecinin dinamizmini ortadan kaldırmaktadır.

²⁸⁸ Tam Rekabet Piyasasında kısa ve uzun dönem firma ve endüstri dengelerine ilişkin genel bilgi için bkz; ÜSTÜNEL, Besim: Ekonominin Temelleri, 1988, s.195-213

Böylece toplumsal kaynakların toplumun yoksul kesimleri ve gelecek kuşaklarının aleyhine olduğu yeniden bölüşüm mekanizması tasfiye edilmektedir.

Ayrıca piyasa mekanizmasına geçiş primli rejim alanında devlete iki temel rol yüklemektedir. Birincisi rekabet ortamının yaratılması; İkincisi ise toplumun vergi ödeme gücü yüksek kesimlerinden kendi asgari sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaya geliri müsait olmayan yoksul kesimlere gelir transferinde bulunmaktadır. Devlet sözkonusu bireylere direkt nakti olarak yada seçtikleri sigorta kuruluşlarına birey adına devletçe yapılacak ödemeler şeklinde sözkonusu transferi gerçekleştirebilir.

Şekil: 2’de $P_1P_2FE_2$ alanı toplumsal maliyetin devlet katkısına düşen payı göstermektedir. Bu katkı mevzuatla daha önceden belirlenmiş olan normal paydır. İşte bu alan primli rejim içerisinde devletin gelirin yeniden bölüşümü konusundaki rolünün kapsam ve sınırlarını göstermektedir. Bu alanın siyasal mekanizma içerisinde büyütülmesi yönünde yine toplumsal baskıların ortaya çıkacağı öne sürülebilir. Ancak bu baskının sosyal güvenliğin kamu kurumlarınca üretilmesi yöntemine nazaran güçsüz olacağını ifade edebiliriz. Herşeyden evvel sosyal güvenlik hizmeti maliyeti ve getirisinin gerçek boyutlarıyla sözkonusu bireylerin zihinlerinde karşılaştırılır hale gelmesi sonucu bireyin ödemeyi kabul ettiği bedele karşılık münasip düzeyde sosyal güvenlik talebinde bulunacağını ileri sürebiliriz. Kaldı ki refah devletinin özelleştirilmesi ve iktisadi ve sosyal alanda devletin rolünün daraltılması bireylerin devletten beklentilerini ve iktisadi ve sosyal alandaki eğilim ve kanaatlarını liberalizmin ruhuna uygun yönde değişim sürecine sokacaktır. Mamafih aksi bir konjonktürün gelişmesi mümkün değildir. En azından uzun vadede değildir. Çünkü dünyanın içerisinde bulunduğu iktisadi durgunluk “refah devleti”ni yani “müdehaleci devlet” modelini gözden düşürmüştür. Nitekim Schumpeter’in 1918 yılında refah devletinin hükümeti

hükümet edemez hale düşüreceğini²⁸⁹ ifade ettiği gibi; siyasal süreç toplumsal gelişmeyi artık tamamen tıkamaktadır. Dolayısıyla bu tıkanmanın iktisadi ve sosyal alanda olduğu gibi bireysel düzeyde de zihniyet değişimini beraberinde getireceğini ifade edebiliriz.

c. Piyasa Mekanizması İçerisinde Sosyal Güvenlik

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 20. maddesinde temel bir hak olarak düzenlenen sosyal güvenlik hakkının pek çok ülkede anayasal teminata kavuşturulduğu görülmektedir.²⁹⁰ Ancak önemli olan, anayasa ve kanunları en iyi ve ileri hükümlerle donatmak değil; insanların sosyal güvenlik ihtiyacını en iyi biçimde sağlayabilmektir. Örneğin Federal Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri anayasalarında sosyal güvenlikle ilgili açık bir hüküm bulanmamakla birlikte; bu ülkeler vatandaşlarının sosyal güvenliklerini sağlamada çok ileri gitmişlerdir.²⁹¹ Gerçekten de sadece hukuk alanında sosyal güvenlik hakkının düzenlenmesi sosyal güvenlik ihtiyacının gerekli düzeyde karşılanabilmesinin yeter şartı değildir. Kaldı ki anayasal düzenlemelerde sosyal güvenlik hakkı mutlak bir hak olarak düzenlenmemektedir. Örneğin 1982 tarihli ülkemiz anayasası 60.maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu güvenliğin sağlanmasında devletin gerekli tedbirleri alacağını hükme bağlamasına karşın; 65. maddesinde devletin bu görevini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali imkanları ölçüsünde yerine getireceği ifade edilmektedir. İşte burada sosyal güvenlik hakkının hayata geçirilmesinde asıl unsur olarak mali; yani iktisadi imkanların rol oynadığını ifade edebiliriz.

Bu durumda toplumsal üretimden sosyal güvenliğe ayrılan payın büyüklüğünün ve söz konusu paya tekabül eden kaynakların etkin şekilde

²⁸⁹ DRUCKER, Peter F: a.g.e., s.191

²⁹⁰ TUNCAY A.Can: a.g.e., s.45; GÜZEL Ali ve OKUR A. Rıza: a.g.e., s.41

²⁹¹ TUNCAY A.Can: a.g.e., S.46

değerlendirilmesi ve işletilmesinin sosyal güvenlik hakkının yaşamsal boyutunu oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Bu manada pirimli rejim alanında oluşturulan fonların büyüklüğü, muhafazası ve işletilmesi sosyal güvenlik hakkının maddi teminatını oluşturmaktadır. Sosyal güvenliğin devlet monopollerince yürütülmesinin gerekçesi olarak sürekli sosyal gelirlerin devamlılığında ve enflasyona karşı korunmasında devlet güvencesinden bahsedilir.

Halbuki bu güne kadar edinilen deneyimler tam tersini göstermektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının fonlarında biriken kaynakların dünyanın her tarafında kamu açıklarının kapatılmasında kullanıldığı açık bir vakiadır. Nitekim ülkemizde sosyal güvenlik kurumları plasmanlarının reel getirilerinin yüksek oranlarda negatif olduğu görülmektedir.²⁹² Durum Amerika Birleşik Devletlerinde de aynıdır. New York, Philadelphia ve Californiya yada başka eyaletlerde olsun her yerde emekli sandıklarının fonlarının eyalet ve kent bütçelerinin açıklarının kapatılmasında kullanıldığı görülmektedir.²⁹³

Sosyal güvenlik fonlarının yağmalanmasında tek tehlike devlet olmamaktadır. Aynı tehlike siyasal baskı gruplarından, örneğin sendikalardan gelmektedir. Bu organize gruplar siyasal güçlerini kullanarak kamunun kontrolünde, daha doğrusu elinde olan fonları kendilerine sübvansiyon olarak çekebilmekte ve gerekçe olarakta sözkonusu fonlardan sosyal amaçla yararlanılmasını ileri sürmektedirler.²⁹⁴

İşte bu durum daha önce ele aldığımız siyasal işleyiş içerisinde sosyal güvenlik fonlarının oluşturulması gelir devamlılığının sürdürülmesi ve gelirlerin enflasyona karşı korunmasında teminat olarak görülen devletçe ve siyasal baskı gücü olan çıkar gruplarınca sosyal güvenlik fonlarının nasıl çarçur edildiğini; yani sosyal güvenlik hakkının yaşamsal kaynağının nasıl kurutulduğunu çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. Burada Keynezyen

²⁹² Bknz. ÖZSUCA Ş. Türkan:a.g.m., s.55-60

²⁹³ DRUCKER, Peter F: a.g.e., s.111

²⁹⁴ DRUCKER, Peter F: a.g.e., s.111

doktrinin müdahaleci devleti hem sosyal güvenlik fonlarına el koyarak, hem el koyduğu kaynakları verimsiz alanlarda; daha doğrusu kamu açıklarını kapatmakta kullanarak sosyal güvenliğin hayat kaynaklarını kurutmakta ve hem de iktisadi alanda istihdamı artırmak için enflasyonist politikalara yönelerek bir taraftan fiyatların artmasına ve diğer taraftan da yüksek enflasyonun mûteşebbislerin ileriye görmelerini zorlaştırması dolayısıyla yatırımların daralmasına ve dolayısıyla işsizliğin tırmanmasına sebebiyet vererek sosyal güvenlik harcamalarının artması sonucunu doğurmaktadır. Görüldüğü gibi sosyal güvenlik hakkı anayasal düzenlemelerle devletçe güvence altına alınmasına karşın, sözkonusu hakkın yaşamsal kaynağının yine devletçe, siyasal baskı gruplarıyla birlikte ortadan kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim çoğu ülkelerde sosyal güvenlik kuruluşlarının büyük bir finansman krizinde olduğu görülmektedir.

Halbuki sosyal güvenliğin özelleştirilmesi durumunda sözkonusu fonların hem emniyetinin sağlanması ve hemde verimli alanlarda değerlendirilmesi mümkün olacaktır. Mamafih sözkonusu fonların piyasa mekanizmasının kontrolüne girişinin bu kaynakların çeşitli iktisadi alanlara etkin dağılımı sonucunu doğurarak hem iktisadi büyümenin performansını ve dolayısıyla istihdamın artmasını tahrik edeceğini ve hem de sosyal güvenlik plasmanlarının reel getirilerini artıracığını ifade edebiliriz. Sözkonusu bu süreç bir taraftan işsizliği azaltarak ve iktisadi büyümenin hızlandırılması dolayısıyla üretim hacminin genişlemesi ve enflasyonun düşmesini sağlayarak sosyal güvenlik harcamalarının azalmasına yol açarken; diğer taraftanda yapılan plasmanların getirisi ile sosyal güvenlik alanına ayrılan toplumsal kaynakların artmasına sebep olacaktır.

Ancak sosyal güvenliğin özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak müsbet etki bununla da kalmayacaktır. Biriken fonların ekonomi içerisindeki büyüklüğü ölçüsünde iktisadi oluşumları kontrolü altına alacaktır. Mamafih

dünyada “kapitalsız kapitalizm”, “emekli sandığı kapitalizmi”²⁹⁵ kavramlarının kullanıldığı görülmektedir. Nitekim Drucker dünyada mali güç konsantrasyonunun artık emekli sandıklarının eline geçtiğini ve toplumların tıpkı 19. yüzyıl sonlarında ortaya çıkan finans kapitalizmi’ni kendi bünyelerine göre yapılandırdıkları gibi, aynı şekilde emekli sandığı kapitalizmini de kendi bünyelerine uygun biçimde yapılandıracaklarını ve özellikle gelişmiş ülkelerdeki demografik yapının kaçınılmaz olarak emekli sandığı kapitalizmine yol açacağını ifade etmektedir.²⁹⁶ Bu süreç büyük şirketlerin yönetim ve işleyişlerini mikro ve makro boyutlarıyla değiştirecektir. Mamafih Drucker’a göre²⁹⁷ büyük şirketlerin bir çok hissedar tarafından finanse edilmesi ve hissedarların elindeki hisselerin büyüklüğünün kendi içlerinden herhangi birisinin şirketi kontrol altına almasına ve hatta nasıl yönetildiği konusunu denetlemesine bile imkan vermemesi, şirket yönetiminin şirkette hissedar olmayan profesyonel yönetim kadrosuna verilmesine, şirketlerin yasal yöneticilerinin gittikçe iktidarsızlaşmasına ve profesyonel yönetim kadrosunun elinde sadece stampa damgası durumuna düşmesine yol açmış ve sonuç olarak da ortada profesyonel yönetim kadrosunun hesap vereceği bir kimse veya merci’in bulunmaması neticesini doğurmuştur. Bu durumda ister ülke yönetimi isterse şirket yönetimi olsun, eğer elde ettikleri sonuçlarla açık seçik hesap vermek zorunda değillerse, yöneticilerin performansı düşmekte ve yönetim kötüleşmekte; dolayısıyla iktisadi etkinlik ortadan kalkmaktadır.

İşte bu durumda mali konsantrasyonun odağı haline gelen emekli sandıkları diğer kurumsal yatırımcılarla birlikte büyük şirketlerin en büyük sermaye kaynağı ve hissedarları olarak büyük şirketlerin iyi yönetilip

²⁹⁵ DRUCKER, Peter F:a.g.e., s.114

²⁹⁶ DRUCKER, Peter F:a.g.e., s.110-115; Ayrıca hemen belirtelim ki söz konusu emekli sandıkları muhtemelen hem kamu ve hem de özel emekli sandıklarını kapsamaktadır. Mamafih yaşlılık sigortalarının bir kısmı federal ve eyalet düzeyinde kamu ve diğer bir kısmı da işletme düzeyinde özel programlar ve özel yaşlılık sigortalarından oluşmaktadır. Ayrıca bunlara ilaveten bir çok özel munzam emekli sandığı mevcuttur. Geniş bilgi için bkz; Social Security Bulletin, V.56, N.4 Winter 1993, s.7-18; TUNCAY A.Can: a.g.r., s.52-53

²⁹⁷ DRUCKER, Peter F:a.g.e., s.116-119

yönetilmediğinin; yani finansal performansının denetimi konusunda yeni güç alanlarını oluşturmaktadır.

Sözkonusu emekli sandıkları yatırım yaptıkları ve yapacakları şirketlerin ve yönetimlerin performanslarını izleme ihtiyacı duyacaktır. Bu amaçla sözkonusu şirketler ve yönetimler gidişatı daha önceden amaçları belirlenmiş stratejik planlarla karşılaştırarak değerlendirebilecek denetim kurumlarını ya kendi bünyesinde oluşturacak yada bu tür denetim kuruluşlarından faydalanacaklardır. Sözkonusu uzman kuruluşlar sürekli olarak şirketlerin finansal performansını teftiş edip denetleyen muhasebe şirketleridir. Böyle bir denetim bir taraftan sözkonusu şirket yönetimine performans gösterebilmesi için bir özerklik alanı sağlayacağı gibi aynı zamanda hesap vermesi konusunda da önceden bilinen ve açıklanmış olan performans değerleri çerçevesinde şirket yönetiminin disipline edilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu durum ise şirket yönetimlerinin hissedarlara ve bu arada emekli sandıkları vasıtasıyla hissedar olan ve gelecekte emekli maaşı alacak olan insanlara karşı daha sorumlu hareket etmesine imkan verecektir. Sözkonusu durum mikro ve makro düzeyde iktisadi performansı artıracak ve ekonominin büyümesi büyük oranda emekli sandıklarının kontrolüne girecektir. Aynı zamanda sosyal güvenlik alanına tahsis edilen kaynakların artmasına ve iktisadi canlanma sürecinin tahrik edilmesi sebebiyle fon getiri oranlarının tırmanmasına; dolayısıyla sosyal güvenlik haklarının yatay ve dikey olarak genişlemesine imkanın gelişmesine yol açacaktır.

Ancak konumuzun akışındanda farkadileceği üzere sözkonusu yapılanma ve işleyişin temelinde devletçe idare edilen kamu monopolleri değil; birden fazla ve birbirleriyle rekabet eden emekli sandıkları bulunmaktadır. Mamafih böyle bir süreç birbirleriyle rekabet eden ve piyasa mekanizması içerisinde faaliyet gösteren birden epey fazla emekli sandığı gerektirmektedir. Aksi halde kamu monopollerinin elinde biriken

fonların kamu açıklarını kapatmada nasıl kullanıldığına ve siyasal süreç içerisinde siyasal baskı gruplarınca nasıl yağmalandığına yukarıda değinmiştik. Ayrıca sözkonusu fonların kamu monopollerinin elinde olması halinde ekonomideki merkezileşmenin artacağını da ifade edebiliriz. Kaldı ki böyle bir süreç dünyada yaşanan yoğun özelleştirme süreciyle çelişmekte olup; yaşamsal şansa sahip değildir.

Sonuç olarak sosyal güvenlik fonlarının kamu monopollerinin elinde olması ve sosyal güvenliğin bu tür kuruluşlarca üretilmesi sosyal güvenlik hakkının iktisadi açıdan hayat şansını ortadan kaldırırken, sosyal güvenliğin piyasa mekanizması içerisinde birbirleriyle rekabet eden özel kuruluşlar aracılığıyla üretiminin sosyal güvenlik hakkının yaşamsal gücünü artıracaklarını ifade edebiliriz. Mamafih piyasa mekanizması içerisinde bütün bir ekonomiyi böylesine kontrolü altına alan sosyal güvenlik fonlarının bizzat kendisi hem istikrarlı bir iktisadi büyüme, hem istihdamın artırılması ve hem de sosyal güvenliğin finansmanının ve sonuçta da sosyal güvenlik hakkının en büyük teminatıdır.

2. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi İhtiyacının Mikro Boyutu

Tazminat ve koruma karakteri taşıyan kamu yardımları sosyal güvenliğin salt kamusal alanını teşkil etmektedir. Bu nedenle bu alanda özelleştirmenin sözkonusu olmayacağı açıktır. Dolayısıyla özelleştirmenin konusu primli ve primsiz rejim alanlarında mevcut bulunan sosyal güvenlik kuruluşlarıdır.

Mamafih bu kuruluşların hepsi de kâr amacı gözetmeksizin bürokratik yönetim modeli içerisinde hükümetçe atanan bürokratlar tarafından yönetilen ve devletçe denetlenen birer kamu işletmeleridir.

Kamu monopolü olarak kurulan sosyal sigorta kuruluşları sosyal

güvenliğin en önemli temel vasıtasını teşkil etmektedir. Bu yüzden sosyal sigortalar sosyal güvenliğin özelleştirilmesinde özel bir öneme haizdir. Söz konusu alanda devlet bir taraftan fertleri asgari sosyal güvenlik ihtiyaçlarını kendi belirlediği prosedür, işleyiş ve şartlarda temin etmeye mecbur tutmakta ve diğer taraftan da özel sektörün söz konusu alana girmesini yasaklamaktadır.

Ancak aynı devlet primsiz rejim alanında yaklaşımını değiştirmekte bizzat finansmanını üstlendiği sosyal hizmet işletmelerini kurmakla birlikte özel girişimi de bu alanda teşvik etmektedir. Mamafih hemen belirtelim ki her özel girişimin kâr amacı gütmesi gerekmemektedir. Örneğin bu alanda faaliyet gösteren hayır kurumları, dernek ve vakıflar bu tür özel girişimlerdir.

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin mikro boyutu söz konusu sosyal güvenlik kuruluşlarının birer kamu hizmet üretim işletmeleri olarak söz konusu hizmetin üretiminde etkin olup olamayacakları hususunun ortaya konmasını kapsamaktadır. Bu anlamda sosyal güvenlik hizmetinin devletçe, sosyal faydanın maksimizasyonunu sağlamaya matuf olarak primli rejim alanında bürokratik yönetim tarzı, mecburi sigortalılık ve rekabet yasağı esasına dayanan karma bir bünyeye sahip sosyal sigorta kuruluşları ve primsiz rejim alanında da sosyal hizmetlerin yine bürokratik yönetim tarzı'na dayanan kamu kuruluşları vasıtasıyla üretiminin etkin olup olmayacağı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

a. Sosyal Sigortaların Özelleştirilmesi İhtiyacının Ortaya Çıkışı

aa. Sosyal Faydanın Maksimizasyonu Ve Devletin Müteşebbislik Rolünü Üstlenmesi Açısından

Primli rejim alanında devletin bizzat kamu monopolü oluşturarak

müteşebbislik rolünü üstlenmesinin temelinde sözkonusu alanda “doğal tekel durumunun”²⁹⁸ bulunduğu varsayımı yatmaktadır.

Bu varsayımı savunan Boulding ve diğer sosyal bilimciler sigortalanan ilave her ferdin sigorta kuruluşlarının yönetim maliyetlerini düşürdüğünü; yani sigorta sektöründe ölçeğe göre artan getiri’nin²⁹⁹ varolduğunu ve dolayısıyla sosyal sigorta kuruluşlarının kamu monopolü olarak kurulması gerektiğini ileri sürmektedir.³⁰⁰

Ancak bu tartışmalıdır. Örneğin Friedman yaşlılık sigortasına ilişkin olarak devletin özel girişime karşı rekabet yasağını kaldırmasını önermektedir. Rekabet yasağının kaldırılması bu varsayımın doğru olup olmadığını ortaya çıkaracaktır. Bu durumda özel girişimler karşısında devletin sigorta bedelini düşürerek sigorta sektörünü eline geçirebilmesi yada geçirememesi sonucu hasıl olacaktır. Birinci sonucun ortaya çıkması sözkonusu varsayımı doğrulayacak ve böylece kamu monopolü başarılı olacaktır. Ancak ikinci sonucun doğması halinde, sözkonusu varsayımın yanlış olduğu ortaya çıkacak ve insanların özel bir seçeneği olacağı için toplumun refahı artacaktır.³⁰¹

Ayrıca Yazgan da Boulding’in tersine sosyal güvenliğin özel mal ve hizmetler gibi ilave her fert için marjinal maliyeti olan bir üretim olduğunu ve bu hizmetin özel sektörcü pek ala üretilebileceğini ifade etmektedir.³⁰²

Nitekim merkezi plan ekonomilerinin çöküşü sosyal güvenlik kuruluşlarının rekabete açılması imkanlarını ilgi alanına

²⁹⁸ Doğal tekel durumu: herhangi bir üretim dalında sözkonusu üretimi, birbiriyle rekabet eden firmalara nazaran tek bir firmanın daha düşük maliyetle yapabilmesi halini tanımlamaktadır.

Bknz; BULUTOĞLU, Kenan: a.g.e., s.20-21

²⁹⁹ Ölçeğe göre artan getiri: firmanın ölçeğinin (kapasitesinin) sürekli artırılması halinde birim maliyetlerin sürekli düşmesi halini tanımlamaktadır. Ancak ölçeğe göre artan getirinde bir sınırı vardır. Birim maliyet hiç bir zaman sıfıra düşmez. Firma ölçeğinin daha da genişletilmesi önce sabit sonra azalan getiriye sebep olur. Bknz; ÜSTÜNEL Besim: a.g.e., S:205-206

³⁰⁰ SCHULZ, James H: a.g.m., s.70-71

³⁰¹ FPRIEDMAN Milton: a.g.e., S.300,302

³⁰² YAZGAN, Turan: İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, a.g.e., s.274

sokmuştur.³⁰³ Mamafih sosyal güvenlik kurumlarının rekabete sokulması finansal açıdan daha disiplinli ve ihtiyatlı işleyişlerini sağlayacaktır. Diğer deyişle rekabet örgütsel etkinliğin ve hizmet kalitesinin yükselmesinde itici bir güç teşkil edecektir.³⁰⁴ Bu durumda rekabeti sağlamanın en muhtemel yolu, sosyal güvenlik hizmetinin piyasa mekanizması içerisinde üretimine imkan vermek; yani sosyal güvenlik alanında özelleştirme sürecine girmektir.

Ancak burada doğal tekel durumunu biraz daha derinlemesine ele almamız çalışmamız açısından önem taşımaktadır. Çünkü doğal tekel durumunda dahi sosyal faydanın maksimize edilmesinde devlet monopolü tek araç değildir.

Mamafih her hangi bir sektörde kamu monopollerinin tercih nedeni net sosyal faydanın maksimizasyonudur. Kâr maksimizasyonu motivasyonu ile işleyen piyasa mekanizmasının maksimum etkinliği sağlamakta başarısız olduğu alanlarda devlet müdahalesi devreye girmektedir. Bu tür piyasa başarısızlığının başında doğal tekel halinin mevcudiyeti gelmektedir. Doğal tekel durumunda rekabetin işlemesi iktisadi etkinlik ile bağdaşmamaktadır. Söz konusu üretim serbet rekabete bırakılsa dahi en güçlü firmanın büyüyerek monopol firmaya dönüşmesi kaçınılmazdır. Bu durumda monopole dönüşen firmanın üretimini kısırarak yada fiyatlarını aşırı artırarak tekel kârlarına yönelmesi ve toplumsal refahın azalması sonucu doğmaktadır. Yani sosyal fayda maksimum seviyeye ulaşamamaktadır.³⁰⁵

İşte burada devlet, ya bizzat monopolist müteşebbis rol üstlenerek söz konusu mal veya hizmetin bizzat üreticisi olarak yada sözkonusu mal ve hizmetin üretiminin özel sektöre bırakılması halinde vergi-sübvansiyon,

³⁰³ SCHULZ, James H:a.g.m., S.73

³⁰⁴ SCHULZ, James H:a.g.e., S.73-74

³⁰⁵ Bknz., AKALIN, Güneri: a.g.e., s.18-22

anti-tekel politikaları ve düzenleme (regulation) mekanizmaları aracılığıyla piyasa fiyatının marjinal maliyete eşit düzeyde oluşmasını sağlayarak refah kaybını önlemektedir.³⁰⁶

Görüldüğü gibi devlet müdahalesinin her iki şekli de toplumsal (sosyal) faydanın maksimum düzeye çıkarılmasından ibarettir. Ancak birinci müdahale yöntemi sadece maksimum sosyal faydayı amaçlamakta; ikincisi ise hem maksimum sosyal faydayı maksimize etme ve hem de özel sektör kâr'ını normal düzeye çekme amacını taşımaktadır. Görüldüğü gibi birinci yöntemde kâr tamamen ortadan kalkmakta, fakat ikinci yöntemde makul bir kâr mevcut bulunmaktadır.

Burada ikinci yöntemin birinci yönteme tercih edilmesi gerekmektedir. Çünkü sosyal faydanın maksimizasyonu gereklilik şartı olmakla birlikte yeterlik şartı makul bir kâr haddinin elde edilmesidir. Kâr amacının ihmalı bir taraftan kamu monopollerini yumuşak sınırlı bütçeli işletmeler haline getirmekte ve diğer taraftan da sözkonusu işletmelerin ve dolayısıyla ekonominin etkinlik düzeyini düşürerek üretim ve toplumsal refah sınırına ulaşamamasına yol açmaktadır. Mamafih bu kanaatin ağır basması dolayısıyladır ki bütün dünyada yoğun bir özelleştirme süreci başlamıştır.³⁰⁷ Nitekim İngiltere'de 1980'lerin sonuna kadar telekomünikasyon, gaz, elektrik ve su dağıtım hizmetlerinin tamamen özelleştirilmeleri ³⁰⁸ görüşlerimizi tamamen doğrulamaktadır. Sözkonusu hizmetlerin hepsinde doğal tekel durumu vardır. Dolayısıyla ileri sürdüğümüz bütün bu görüşler doğal tekel durumunun sosyal sigorta kuruluşları açısından geçerli olması halinde de aynen kabule şayan olacaktır. Bu durumda primli rejim alanında sosyal güvenlik hizmet üretiminde tekel durumunun mevcut olması halinde dahi

³⁰⁶ Bknz.AKALIN, Güneri: a.g.e., S.22-25

³⁰⁷ AKALIN, Güneri, a.g.e., s.11

³⁰⁸ BISHOP, Mathew ve THOMPSON, David: "Privatization in the UK: deregulatory reform and public enterprise performance" "Privatization, A Global Perspective, Edited by V. V. Ramanadham London, 1993, s.1

sözkonusu hizmet üretiminin özelleştirilmesinin gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Kaldı ki rekabet içerisinde bulunan bir çok özel hayat sigortalarının mevcudiyeti primli sosyal güvenlik alanında tekel durumunun varolmadığı yönünde bir delil teşkil etmektedir.

bb. Bürokratik Yönetim Tarzı Açısından

Kamulaştırmanın İngilteredeki teorisyonu Herbert Morrison'un kamulaştırmadan beklediği yararlardan bir tanesi "firma yöneticilerinin kendilerini kamu yararının muhafızları gibi görecekları ve sosyal faydayı maksimize edecekleri" idi.³⁰⁹ Ancak zamanla siyasal temsilcilerin ve onların atadıkları bürokratların kamu yararı yerine kendi yararlarını maksimize etmeye çalıştığı ve bunların kamu yararını azamileştirmelerinin şart olmadığı ortaya çıkmıştır.³¹⁰ Nitekim sonuçta şişkin kadrolarıyla hantal ve verimsiz kamu işletmelerinin ortaya çıktığı görülmektedir.

Bu bağlamda kamu kuruluşu olarak bürokratik yönetim tarzının mevcudiyetinin sosyal güvenlik kuruluşlarının etkinliğini negatif yönde etkilediğini ifade edebiliriz. Halbuki sözkonusu hizmetin piyasa mekanizması içerisinde rekabet ortamında üretilmesi halinde işletmelerin etkinliği diğer deyişle işletmede çalışanların (yönetici ve yönetilenler) hepsinin verimi artacaktır.

cc. Mecburi Sigortalılık Açısından

İnsanların iki sebeple yaşlılık dönemine yetersiz hazırlıkta bulunacağı ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisi bireyler açısından geleceğe ilişkin karar sürecinin zorluğudur. Gelir akışı, yatırım getirileri, ailenin mali

³⁰⁹ AKALIN, Güneri: a.g.e., S.288-289

³¹⁰ BARRY, Norman: a.g.e., s.31 Ayrıca tezimizde bkz. s.66, dipnot:186

durumu, istihdam imkanı ve benzeri durumlara ilişkin optimizasyon hesaplamalarının fertlerin zihinsel gücünün ötesinde olduğu kabul edilmektedir. Mamafih birey rasyonel tercih yapamaz bir varlık olarak tanımlanmaktadır. İkinci sebep ise uzun dönem tüketim model: planlamasında kullanılacak gelirin yetersiz olduğudur. Ancak bu sebep birincisi kadar önem arzetmemektedir. Devletin cari tüketim üzerinden biraz daha fazla tasarruf sağlayarak gelir problemini çözmesi halinde dahi kişilerin uzun vadeli karar sürecinde basiretsiz davranışları yine problem teşkil edecektir. Dolayısıyla devlet burada paternalist ³¹¹ bir tavır takınarak kişileri kendilerinden koruyucu tedbir alma yoluna gitmekte; yani sigortalılığı mecburi hale getirmektedir. Mamafih insaniyet perverliğin maliyet minimizasyonunu engellemeyeceği ileri sürülmektedir.³¹²

Ancak bu durumda aynı mantıkla, devletin insanların yararına olan başka tercihleri de belirlemesinin gerekli olduğu ileri sürülebilir. Örneğin insanların inanmaları gereken dini, sahip olmaları gereken çocuk sayısının belirlenmesi ve çalışmaları gerekli işler gibi... Mamafih sözkonusu misaller emeklilik konusundaki değerlendirmeler ile pek çok ortak nitelikler taşıyan kararları kapsamaktadır. Eğer yanlış yapılır ve kararlar bir ölçüde iptal edilmez ise; sözkonusu kararları alan kimseler potansiyel olarak yüksek maliyetle birlikte kompleks konularla karşı karşıya kalabilir. Yüksek maliyet ve basiretsiz davranışın muhtemel olduğu bu ve benzeri meselelerde çok az insan ciddi şekilde devletin karar vermesinin lehinde olur. Fakat buna rağmen yukarıda ifade edilen varsayımın genel olarak kabul gördüğü müşahade edilmektedir.³¹³ Ancak Friedman devlet himayeciliğine şiddetle karşı çıkmakta ve bu ilkeyi savunanları sadece iyiniyet bakımından değil ama yanlış yönlendirilmiş biri olarak, ilke gerekçeleri açısından hasım ilan etmektedir. Bunları temelde yardımsever ve belkide

³¹¹ Paternalist Felsefe: "insanları babaca yönetmek veya kontrol etmek; yani onların ihtiyaçlarını karşılayıp onlara sorumluluk vermemek" anlamına gelmektedir. Bknz. BATIREL Ö. Faruk ve NADAROĞLU, Halil: a.g.r., 1993 s.40

³¹² MARSHAL, G Paul: Social Goals And Economic Perspectives, Richard Clay Lmt. Press, Great-Britain, 1980, s.108

³¹³ BROWNING Edgar: a.g.m., s.190

çoğunlukçu oldukları ihtimaliyle birlikte diktatörlüğe inanmakla suçlamaktadır.³¹⁴

Ayrıca Firedman bu konuda şu açıklamayı yapmaktadır.³¹⁵ “.....Kendi yaşlılığı için hazırlık yapmayan kişinin kamusal bir maliyet olacaktır. Burada bireyin yaşlılık sigortasını satın almaya zorlanması onun yararına olduğu için değil de, geride kalan hepimizin yararına olduğu için haklı çıkarılmıştır. Bu savın ağırlığı olgulara dayanır. Eğer yaşlılık sigortası olmadığı için 65 yaşına gelen nüfusun %90’ı kamunun sırtına yük olacaksa, sav’ın ağırlığı fazla olacaktır. Arta bu yalnız %1 ise, o zaman savın hiç ağırlığı yok demektir. Yüzde 1’in topluma yükleyeceği maliyetlerden kaçınabilmek için %99’un özgürlüğünü neden kısıtlayalım...Yaşlılık sigortasının zorunlu olarak satın alınması... küçük bir kazanç elde etmek için büyük maliyetler yüklenilmesine yol açmaktadır. Bu durum, bir devlet kurumundan emeklilik sigortası satın alma hususunda gelirimizin büyükçe bir bölümünü bu amaca adamamızı zorunlu kılarak, gelirimizin bu bölümü üzerindeki kontrolden bizi yoksun bırakmıştır. Yaşlılık sigortası satışında rekabeti yasaklamış ve emeklilik düzenlemelerinin gelişmesini engellemiştir.... Yaşamımızın bir alanını diğer alanı aleyhine genişleterek, büyüme eğilimleri gösteren büyük bir bürokrasi doğurmuştur. Ve bütün bunların hepsi, yalnızca bir kaç insanın kamu maliyeti olması tehlikesinden kaçınmak için yapılmaktadır.

Mamafih gelecekteki tüketime büyük önem atfeden bir fert sadece devletin sağladığı düzeyin kendi beklenti ve arzularına uygun olması halinde tatmin olacaktır. Aksi halde devletin zorunlu emeklilik programları kişilerin yaşam dönemleri arasında optimal tüketim dağılımını bozacaktır. Ayrıca mikro ekonomik teori kişiyi basiretsiz değil rasyonel birey olarak ele almaktadır. Birey sıkıntı ve zevklerine bağımlı olarak boş zaman da dahil elde ettiği mal ve hizmetleri maksimize edici bir varlıktır. Söz konusu rasyonel birey yaşamının çeşitli dönemlerine ilişkin tüketim modeline uygun olarak şimdiki ve gelecekteki

³¹⁴ FRIEDMAN, Milton: a.g.e., s.303

³¹⁵ FRIEDMAN, Milton: a.g.e., s. 304-306

sıkıntılara bağılı olarak tatmin düzeyini maksimize edecektir.³¹⁶

Ayrıca sigortalılıkta “mecburilik” esasının benimsenmesi ferdi sorumluluğı zayıflatmakta ve ferdin sigortalılığı en rasyonel biçimde algılama imkanını ortadan kaldırarak daha önce siyasal işleyiş içerisinde ortaya koyduğumuz toplumsal basiretsizliğin doğmasına yolaçmaktadır. Mamafih bireyin kafasında maliyet ve karşılığında elde ettiği hizmet değeri arasındaki ilişki devlet müdehalesiyle ortadan kaldırılmakta ve yerine bir tüzel kişi olan devlet şefkatli bir baba rolüyle ikame edilmektedir. Ortaya şefkat merhamet girince de siyasal süreçte “hep ver” eğilimi doğmakta ve sosyal sigorta kuruluşları finansman krizine girmektedir. Toplum bireyleri vermeden almanın Allaha mahsus olduğunu bu bağlamda unutmaktadır. Mamafih sorumluluk duygusu her şeyden evvel insan beyninde potansiyel bir yetenektir. Bu yeteneğin gelişmesine imkan tanımamak, bireyin zihinsel olarak gelişmesini engellemek, dolayısıyla iktisadi ve sosyal alanda bireyin rasyonel davranış ve çabalarının körelmesine yol açmak birey ve toplumun iktisadi ve sosyal alandaki etkinliğini azaltacaktır. Nitekim “mecburi sigortalılık” ilkesinden vazgeçildiğı zaman bireylerin basiretsiz davranarak sigortasını yaptırmayacağı kuşkusu aslında bizzat bireylerin basiretsiz davranışlarının temel zeminini teşkil etmektedir. Bu sebeple bu ilkenin terkedilmesi, muhtemelen belirli bir geçiş sürecinde ortaya çıkacak münferit negatif gelişmelerden doğacak uyarı sinyalleri yoluyla bireysel ve toplumsal sinyalizasyon kanallarının işlemesine imkan vererek, bireysel sorumluluğun kısa sürede inkişaf etmesini mümkün kılacaktır. Devleti üreten bireyi devletin sultasına mahkum etmek bireysel teşebbüs ve inkişafın dolayısıyla toplumsal inkişafın önünü kesmektir. Kaldıki baba rolü atfedilen devletin sosyal güvenlik fonlarının heba edilmesinde siyasal güç merkezlerince nasıl kullanıldığını siyasal işleyişe ilişkin bölümde görmüştük. Mamafih iktisadi alanda bireyi esas alan iktisadi liberalizm ile devlet paternalizmi zaten bir çelişkiden ibarettir. Bu yüzdendir ki müdehaleci kapitalizmin politik- moral ifadesi olan “refah devleti” bütün dünyada klasik liberalizmin değerleri içerisinde yeniden düzenlenme süreci içerisine girmiştir. Piyasa mekanizmasının alanı gittikçe

³¹⁶ MARSHALL, G.Paul. a.g.e., s.108

genişletilmekte ve devlet asgari sınırlara çekilmektedir. Aynı sürecin sosyal güvenlik alanını da paralel çizgide yeniden yapılandırması eşyanın tabiatına uygun düşmektedir.

Mamafih sosyal güvenliğin rekabetin dinamizminden yararlanarak üretimi hür bireyleri gerekli kılar. Bu alanda, belkide sadece geçiş süreciyle sınırlı olmak kaydıyla, yapılacak devlet müdehalesi emredici değil özendirici olabilir. Bu duruma örnek olarak devletin bireyin sigortasını yaptırmaması halinde daha fazla gelir vergisi alması aksi halde; yani sigortasını yaptırmaması halinde vergi indirimine gitmesi ilk akla gelen tedbir olarak düşünülebilir.

Bu bağlamda ihtiyari sigortalılığa geçişin bireysel ve toplumsal basireti, rasyonelliği ve dolayısıyla iktisadi ve sosyal alanda etkinliği artıracağını ifade edebiliriz.

dd. Çok Amaçlılık Açısından

Sosyo-ekonomik açıdan sosyal güvenlik zorunlu bir tasarruf, sigorta ve yeniden gelir dağıtımı programlarının bir bileşimi olarak kabul edilmektedir.³¹⁷ Bu üç programın aynen sosyal sigorta programlarına yansıdığını ifade etmemiz yanlış olmaz. Zorunlu tasarruf “mecburi sigortalılık” ilkesinin bir sonucu olduğu için yukarıda verdiğimiz izahtan dolayı zorunlu tasarruf faktörünü dışarda bıraktığımız takdirde geriye sadece sigorta ve yeniden gelir dağıtımı programları kalmaktadır. Bu durumda sosyal sigortaların sigorta ve yeniden gelir dağıtımı programlarının bir karışımı olduğunu ifade edebiliriz. Hemen belirtelim ki özel sigortalarda rizikoların dağıtılması, zarar eşitlenmesi sözkonusu olup; sigortalılar arasında herhangi bir yeniden gelir dağılımı meydana gelmemektedir. Her sigortalı kendi rizikosuna uygun olarak ödediği primler karşılığında bu rizikoya karşı korunmaktadır. Sigortalıların ödediği primler olarak edimleri ile özel sigortanın karşı edimleri

³¹⁷ BATIREL Ö.Faruk ve NADAROĞLU Halil: a.g.r., s.36

birbirine eşittir. Yani burada rizikonun gerçekleşmesi durumunda sigortalılar arası meydana gelen gelir akımı yukarıda ifade edilen yeniden gelir bölüşümünün kapsamı dışında kalmaktadır.³¹⁸

Mamafih sosyal sigorta tekniğinin, Dilik'in sınıflandırması çerçevesinde, özel sigorta, devletçe bakılma ve bir ölçüye kadar da sosyal yardım yöntemlerinin karışımından oluşan bir yöntem niteliği taşımakta oluşu³¹⁹ aslında sosyal sigorta programının sigorta ve yeniden gelir bölüşümü programlarının bir karışımı olduğunun diğer bir ifadesidir.

Aynı kuşak içerisinde adaletin sağlanmasında kullanılan iki kriter de sigorta ve yeniden gelir bölüşüm programlarının alanlarını biraz daha netleştirecektir. Kuşak içi adaletin birinci ilkesi: katılım-çıkar ilişkisinin fakir kesimi asgari gelir düzeyine ulaştıracak şekilde gerçekleşmesidir. Bu durumda sigorta tabanı düşük olan bireylerde katılım-çıkar dengesi bireyin lehinedir. Ayrıca bekarlardan evlilere, çok prim ödeyenden erken emekliye ve hasta olmayanlardan çok sık hasta olanlara ve benzeri şekilde gelirin yeniden dağılımı sözkonusudur. Tabii burada örneğin geliri daha düşük olan bekarlardan geliri daha yüksek olabilecek yada başka gelirleri sayesinde daha varlıklı olan bir kimseye neden yeniden gelir transferi yapılsın, o da ayrı bir konu! Kuşak içi adaletin sağlanmasında güdülen ikinci amaç ise emeklilik aylığının emeklilik öncesi net gelire oranını temsil eden ikame haddinin (replacement rate) bire eşit olmasının sağlanmasıdır.³²⁰

Birinci ilke ışığında vukubulan yeniden gelir bölüşümü süreci ve kafasında kendisi ile diğer sigortalıları kıyaslayarak katılım-çıkar ilişkisini izleyen nisbeten yüksek gelirli sigortalıların (örneğin tavandan prim ödeyen sigortalıların) talepleri çelişecektir. Bu durum siyasal süreç içerisinde sosyal güvenliğin dikey olarak genişlemesinde siyasal baskıya dönüşecektir. Aynı şekilde siyasal süreç içerisinde güç kullanarak sosyal güvenlik haklarının dikey olarak genişleyebileceğini farkedene

³¹⁸ DİLİK Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., S.57.

³¹⁹ DİLİK Sait: Sosyal Güvenlik. a.g.e., 56, dipnot. 20 ve s.58

³²⁰ Bknz: BATIREL Ö.Faruk ve NADAROĞLU, Halil: a.g.r., s.38

diğer örgütlü sigortalı kesimlerde baskı gücünü söz konusu genişleme yolunda kullanacaklardır. Böylece sosyal güvenliğin dikey olarak genişlemesinde birbirinin gücünü artıran iki süreç birlikte işleyecektir. Ancak bu genişlemenin maliyeti konusunda, iki sürecin dinamizmini oluşturanlar farklı sebeplerle direneceklerdir. Katılım-çıkâr ilişkisinden zararlı çıkanlar zaten mevcut sosyal güvenlik hizmetinin karşılığını kat kat ödediklerini ve diğer kesimler de gelir düzeylerinin zaten düşük olduklarını ileri süreceklerdir. Siyasal süreç ise kimi zaman, örneğin Türkiyede süper emeklilik konusunda olduğu gibi yüksek gelirliilerin lehine ve kimi zaman da yeniden gelir bölüşümünün daha eşitlikçi olması yönünde gelişecek ve ortaya zikzaklar çizen istikrarsız bir durumun çıkmasına sebep olacaktır. Bu durumda kendi içerisinde istikrarı, hesabı ve ilkeleri bulunmayan bir yeniden bölüşüm programı ile özel sigorta programının karmakarışık bir birleşimi olan sosyal sigortaların istikrarlı bir organizasyon olma şansı yoktur. Sosyal sigorta kuruluşlarının sürekli finansman krizi içerisinde bulunmalarının temel nedenlerinden birisi de budur. Mamafih diğer görünümüyle devletçe bakılma, sosyal yardım ve özel sigorta tekniklerinin birleşiminden müteşekkil bir bünyeye sahip olan sosyal sigortaların birden fazla amaca sahip olmaları da tabiki kaçınılmazdır. Hangi amacın ne ölçüde gerçekleşeceği ise siyasal süreç içerisinde oluşan güç dengelerince belirlenmektedir. Ancak siyasal güç dengelerinin durağan olmaması sözkonusu amaçların ne derecede gerçekleşeceği hususunda sürekli bir istikrarsızlığı da beraberinde getirecektir. Öyleyse bu durumda çok amaçlılığın karmaşıklıktan başka bir anlama gelmediğini ifade edebiliriz.

Kaldiki “yoksulluk” kavramının sosyal güvenlik alanında geçirdiği evrimin İngilterede sosyal güvenlik sistemini nasıl karmakarışık hale soktuğuna daha önce değinmiştik.³²¹ Nitekim Dilnot³²² nisbi yoksulluğun önlenmesinde sosyal sigortaların araç olarak kullanılmasının karmaşıklığa ve başarısızlığa yol açacağını işaret etmektedir. Dilnot’un bu teşhisi sosyal güvenlik taleplerinin dikey olarak genişlemesi yönünde siyasal süreç içerisinde ortaya çıkan baskının diğer bir

³²¹ Geniş bilgi için bknz. DILNOT, Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.243-245

³²² DILNOT Andrew: Social Security Policy, a.g.m., s.250

boyutunu vermektedir. Mamafih nisbi yoksulluğun ortadan kaldırılması dinamik bir süreçtir. Sözkonusu sürecin biteceği nokta mutlak eşitliktir. Sosyal sigortaların gelirin yeniden bölüşüm sürecinin bir parçası haline dönüşümü nisbi yoksulluğun ortadan kaldırılması süreci ile birleşince ortaya sigortacılık yönü ağır basan bir organizasyon yerine yeniden bölüşüm mekanizmasına dönüşmüş bir organizasyon çıkmaktadır. Tabii bu süreç yüksek gelirli sigortalıların kazanılmış haklarını gerileterek değil kazanılmış hakları topyekün genişleterek gelişmektedir. Sonuç ise ortaya çıkan finansman krizi olmaktadır.

Aslında daha önce de ifade ettiğimiz gibi, Pareto kanunu ³²³ çerçevesinde gelir dağılımının; prim ve çıkar ilişkisinin ortadan kaldırılması bağlamında bir tür vergi olan primlerle düzeltilemeyeceğini kaydedelim. Mamafih sigortalılar arası yeniden gelir akımı aslında toplumun zayıf kesimlerince finanse edilmektedir. Yada ortaya çıkan finansman açığının devlet bütçesinden karşılanması halinde iktisadi büyümenin yavaşlaması; dolayısıyla artan işsizlerin kazanma imkanını bulamadıkları gelirle finanse edilmektedir. Sonuçta gelir dağılımı yine şu yada bu şekilde daha da bozulmaktadır.

Görüldüğü gibi siyasal süreç içerisinde sosyal sigortaların çift karakterli yapısı beraberinde çok amaçlılığı ve çok amaçlılıkta karmaşıklığı getirmektedir. Bu durumda primli rejim alanında sosyal sigorta kuruluşlarının bünyesindeki mevcut iki programın ayrı ayrı düzenlenmesi ve her birinin amacının somut olarak belirlenmesi çözüm olarak ortaya çıkmaktadır.

Burada devletin müdahale alanı da somut olarak ortaya çıkmaktadır. Sigortacılığın piyasa mekanizması alanına devri sonucu geriye kalan yeniden gelir bölüşüm alanı devletin doğrudan tanzim edeceği salt kamu alanını teşkil edecektir. Ancak bu alana da çeki düzen verilmesi ayrıca önem arz etmektedir. Yeniden gelir bölüşümü sadece yoksul kesime yapılacak gelir transferleriyle sınırlandırılmalıdır. Tabii ki tazminat karakterli kamu yardımları da bu alana dahil edilmelidir. Bunun

³²³ DRUCKER F. Peter:a.g.e., s.186

dışında sözkonusu gelir transferleri yoksulluğun hafifletilmesine dönük olmalıdır. Örneğin çiftçilik yapan yoksul birne yardım etmek için her türlü neden vardır; ama çiftçi olduğu için değil, yoksul olduğu içindir. Mamafih insanlara belirli bir meslek grubunun yada endistriyel organizasyonların üyeleri oldukları için değil yoksul oldukları için yardım edilmeli ve yani gelir transferinde bulunulmalıdır.³²⁴ Aslında sosyal sigorta kapsamından sigortacılık fonksiyonlarının çıkarılması sonucu geriye kalan fonksiyonlar gelirin yeniden bölüşümü fonksiyonudur ve temelde toplumun bir kesimine yapılan gelir transferidir. Dolayısıyla bu transferler özü itibariyle bir kamu yardımıdır. İşte bu yardım yukarıda belirttiğimiz gibi sadece yoksul bireyleri hedeflemelidir. Görüldüğü gibi burada amacı ve sınırları belirlenmiş bir sosyal politika öngörülmektedir. Mamafih Pareto kanunu bağlamında bir toplumda gelir dağılımının daha eşitlikçi düzeye ulaşmasını sağlayan unsur iktisadi verimlilikteki artıştır. Yani iktisadi gelişmeyle birlikte gelir dağılımı daha adil düzeye zaten ulaşacaktır.

Ayrıca yukarıda ortaya koyduğumuz görüşlere uygun olarak ABD’li iktisatçılardan Micheal Boskin, John Shoven ve Laurence Kotlikoff’un sosyal güvenliğin gelir transferi fonksiyonu ile sigorta fonksiyonunun birbirinden ayrılmasını önerdikleri görülmektedir. Mamafih “kişisel sigorta hesap sistemi” ismi verilen bu öneriye göre bütün sigorta kolları (yaşlılık, malüllük, ölüm ve sağlık) dahil her sigortalının kendi ayrı hesabının olması ve enflasyona endeksli katılım ve çıkar dengesinin sağlanması istenmektedir.³²⁵

Sonuç itibariyle primli rejim alanında etkin sosyal güvenlik hizmetinin sağlanabilmesi için sosyal sigortaların tasfiye edilerek sigorta fonksiyonunun piyasa mekanizması içerisinde rekabet ortamında çalışan özel sigortalara devredilmesi ve yeniden gelir dağıtım fonksiyonunun ise kamu yardımları alanında tek bir program olarak ve yoksulluğun ortadan kaldırılması amacına matuf yapılandırılarak teşekkül ettirilmesi sosyal güvenlik hizmet sunumunun etkinliğini artıracaktır.

³²⁴ Bknz; FRIEDMAN, Milton: a.g.e., s.308-309

³²⁵ BATIREL Ö. Faruk ve NADAROĞLU, Halil: a.g.r., s.39

b. Sosyal Hizmet Kuruluşlarının Özelleştirilmesi İhtiyacının Ortaya Çıkışı

Primsiz rejim alanında sosyal hizmet üretiminde devletin monopolcü davranmadığı görülmektedir. Gerçekten piyasa mekanizması sözkonusu hizmetin toplumsal ihtiyaca uygun düzeyde üretimi için yeterli olamamaktadır. Dolayısıyla devletin bu alana müdahalesi kaçınılmazdır. Ancak bu müdahalenin şekli ne olmalıdır? Burada araştırmamız gereken husus “sosyal hizmetlerinin üretiminde devlet düzenleyici ve sağlayıcı mı yoksa bizzat hizmet üreticisi mi olmalıdır?” hususudur.

Hemen belirtelim ki bürokratik yönetim tarzı içerisinde siyasi iktidarlarca atanan bürokratlarca yönetilen sosyal hizmet kurumları da etkinlik açısından diğer kamu işletmeleriyle aynı özörlere sahiptir. Öyle ki vicdanen en fazla hassasiyet gerektiren bir alan olmasına rağmen ölkemizde bakan düzeyinde dahi yapılan yolsuzluklara şahit oluyoruz.

Mamafih uzun yılların deneyimi devletin hizmet üreticisi olarak başarılı olamadığını ortaya koymuştur. Devletin sosyal alanda başarılı olduğu politikalar ya düzenleyici yada sağlayıcı sosyal politikalar olmuştur. Devletin bizzat üreticisi olduğu sosyal politikaların hiç biri başarılı olmamıştır.³²⁶ Örneğin Murray Amerikada 1950 ile 1980 arasında toplumsal refah giderlerinin 13 kat artmış olmasına rağmen gerçek toplumsal değişimin gerçekleşmediğini ve yoksulluğun daha fazla arttığını ifade etmektedir.³²⁷ Mamafih Başkan Johnson’un 1960’lı yılların ilk yarısında başlattığı yoksullukla mücadele programlarından sadece bir tanesinin iyi işlediği ve bu programın yürütümünde devletin bizzat yönetici, üretici olarak değil sadece sağlayıcı olarak rol aldığı görülmektedir.³²⁸ Diğer bir örnek olarak İngiliz Ulusal Sağlık Sistemi’ni verebiliriz. Tedavi hizmetlerinin dışarıda yaptırılarak

³²⁶ DRUCKER Peter F: a.g.e., s.196

³²⁷ NAISBIT, John ve ABURDENCE, Paricia: a.g.e., S.156

³²⁸ DRUCKER Peter F. s.193-194

sadece bedelinin karşılanmasıyla ilgili bölümün iyi işlediği; ancak sistemin diğer bölümlerinin, yani devletçe işletilen hastane ve diğer sağlık birimlerinin verimsiz çalıştıkları ve yüksek maliyetli olduğu görülmektedir. Hatta hizmet üreticisi olarak devlet öylesine beceriksizdir ki; kendi hastanelerini, hastaları başka hastanelere sevk etmeleri için teşvik etmektedir.³²⁹ Amerika’da devlet suçluların rehabilitasyonu gibi sosyal programları dahi dışarıya yaptırmaya başlamıştır.³³⁰

Mamafih son 10-15 yılın en başarılı sosyal politikaları devletin ve özellikle de yerel yönetimlerin işi başkalarına yani şirket yada kâr amacı gütmeyen özerk kuruluşlara yaptırdığı projeler olmuştur.³³¹

Bu gözlemlerden ortaya çıkan sonuç bu alanda devletin bizzat üretici ve yönetici olmaktan çıkıp sağlayıcı politikalar takip etmesi gereğidir. Bu durumda devlete düşen görev hizmet üretimini dışarıya; yani taşeronlara vererek yada tamamen özel sektöre devrederek, örneğin “voucher” yöntemiyle sözkonusu hizmet üretimini finanse etmektir. “Voucher” yönteminin uygulanması halinde herhangi bir hizmete muhtaç bireye devletçe verilecek kupon sözkonusu birey yada vasisinin tercih edeceği sosyal hizmet işletmesine sunulacak ve bu kuponun bedeli de hizmeti sunan sözkonusu işletmeye devletçe ödenecektir. Bu durumda devletin takip ettiği sosyal politika düzenleyici ve sağlayıcı olmakta ancak hizmet özel birimlerce üretilmektedir. Devlet bu alanda yaptığı gelir transferleriyle bir talep alanı yaratmakta ve bu talep alanı da özel girişimlerin birbirleriyle rekabet ettiği özel sektör alanının ortaya çıkmasını sağlamakta ve sözkonusu hizmet üretiminde etkinliğin gerçekleşmesi imkan dahiline girmektedir.

Ayrıca sosyal hizmet alanında sosyal güvenliğin geleneksel vasıtalarını teşkil eden; ancak Drucker’in “sosyal sektör” adını verdiği kâr amacı gütmeyen özerk girişimler yada hayır kurumları büyük önem arz etmektedir. Mamafih Amerikada Drucker’in ifadesiyle sözkonusu sosyal sektörde 1 milyon kuruluş faaliyet

³²⁹ DRUCKER Peter F: a.g.e., s.192

³³⁰ DRUCKER Peter F: a.g.e., s.143

³³¹ DRUCKER Peter F: a.g.e., S.193

göstermekte ve bu kuruluşların toplam finansal kaynakları GSMH'nin yaklaşık onda birine tekabül etmektedir. Söz konusu hayır kurumlarının finansal kaynaklarının dörtte biri halkın yaptığı bağışlar, diğer dörtte biri icra ettikleri hizmetlere karşılık devletin ödediği bedel ve geri kalan kısmı da diğer hizmetlerden elde ettikleri gelirlerden teşekkül etmektedir.³³² Mamafih sosyal sektör ülkenin en büyük işvereni durumundadır. Kızıl Haç, Salvation Army, Samaritans ve Judson Merkezi gibi kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve diğer hayır organizasyonlarında 90 milyon gönüllü ücretsiz olarak çalışmaktadır.³³³ Bu sayının 2000 yada 2010 yılında 120 milyona ulaşması ve bu alanda gönüllü bireylerin harcadıkları zamanın haftada 5 saate çıkması öngörülmektedir.³³⁴ Mamafih bu kuruluşların hepsinin sosyal hizmet alanında kâr amacı gütmeksizin son derece başarılı çalıştıkları görülmektedir. Çünkü Amerikada Amos Warner'in de ileri sürdüğü gibi; bu tür özerk kuruluşlar partizan politikalarından ve avanta sisteminden uzak, âhlâki etkisi daha yararlı ve hizmet üretiminde de daha ekonomiktirler.³³⁵ Belli başlı sağlık bakım alanlarında, kalp hastalıkları ve akıl hastalıklarını önleme ve tedavi konularında verilen hizmetlerin büyük bir kısmı bu kuruluşlarca görülmektedir. Mesela Amerikan Halk Derneği ile Amerikan Akıl Sağlığı Derneği hem bu konulardaki araştırmaları finanse etmekte ve hemde geniş halk kesimlerine önleme ve tedavi konularında eğitim vermektedir.³³⁶

Sosyal sektörün büyüklüğü aynı zamanda Amerikada vergilerin Avrupaya nazaran neden daha düşük olduğunu da ortaya koymaktadır. Aslında sosyal alana toplumsal üretimden ayrılan pay görüldüğünden daha yüksektir. Bu durumun nedeni sosyal hizmet alanına akan kaynağın büyük kısmının vergiler kanalıyla yapılan kamu harcamaları olmayıp; söz konusu sosyal sektöre bağış, ücretsiz

³³² DRUCKER Peter F: a.g.e., s.247

³³³ DRUCKER Peter F: a.g.e., S.201,240

³³⁴ DRUCKER Peter F: (Çev. Birtane KARANAKÇI)Yeni Gerçekler, 3. Bası, Ankara, 1993 s.204

³³⁵ GURIN Arnold: "Governmental Responsibility and Privatization: Examples from Four Social Services", Privatization And Welfare State, Editet by Sheila B. Kamerman and Alfred J. Khan Priceton University Press, New-Jersey, 1989, s.179

³³⁶ DRUCKER Peter F: Kapitalist Ötesi Toplum; s.240

çalışma ve diğer hizmetlerden elde edilen gelir şeklinde akmasıdır.³³⁷

Sosyal sektörün büyüklüğü aslında yeniden gelir bölüşümünün gelir dağılımını hangi güçte etkilediğinin toplumsal kültür boyutunu yansıtmaktadır.

Mamafih Pareto kanuna göre toplumda gelir dağılımını belirleyen unsurlardan birisi toplumsal kültürdür.³³⁸ Bu unsurun serbestçe tezahürü olarak ortaya çıkan sosyal sektörün daha başarılı olması devletin sosyal alanda öncelikle sağlayıcı ve düzenleyici politikalar izlemesi ve sözkonusu kâr amacı gütmeyen özerk kuruluşları desteklemesinin daha isabetli olacağını ortaya koymaktadır.

Nitekim bu sonuç doğal bir sonuçtur. Çünkü özel girişimlerdeki kâr motivasyonunun yerine sosyal sektörde manevi tatmin motivasyonu geçmektedir. Manevi tatmin belki de kâr duygusundan daha da üstün bir güdüdür. Bu sebeple sosyal sektör daha verimli çalışmaktadır. Kamu kurumlarındaki kamu yararı yerine kendi yararını maksimize etmeye çalışan, siyasilerce atanarak gelen bürokrat yönetici yerini manevi tatmin güdüsüyle, gördüğü hizmeti maksimum düzeye ulaştırmaya çalışan müteşebbis yöneticiye, maaş için aybaşını bekleyen memur da yerini muhtaç insanlara faydalı olmak için elinden gelen gayreti gösteren gönüllülere bırakmaktadır.

³³⁷ DRUCKER, Peter F: Yeni Gerçekler, a.g.e., s.201; Aynı yazar. Kapitalist ötesi Toplum, a.g.e., s.247

³³⁸ DRUCKER, Peter F: Kapitalist Ötesi Toplum, a.g.e., S.247

III. SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNİN ANLAMI, KAPSAMI VE AMACI

A. Genel Olarak Özelleştirme

1. Özelleştirmenin Anlamı Ve Kapsamı

Özelleştirme dar anlamda işletme sermayesinin özel sektöre devrini kapsamaktadır. Geniş anlamda ise özel sektörün ekonomideki rolünü genişleten tedbir ve politikaların tamamını ifade etmektedir.³³⁹

Johnson ve Heilmann'a göre,³⁴⁰ özelleştirme kamu hizmetleri üretim ve sunumuna özel sektörün katılımıdır. Bishop ve Kay ise özelleştirmenin kamulaştırılmış endüstrilerin satışından ziyade düzenlemelerin kaldırılması, devlet varlıklarının transferi ve ihaleye verilmesi gibi bir çok politikalar için sık sık bir şemsiye kavram olarak kullanıldığını ifade etmektedir. Mamafih daha geniş anlamda, özelleştirme kamu faaliyetlerinde daha ticari davranışların devreye sokulması prosesini içermektedir. Bir diğer görüşe göre de³⁴¹ "özelleştirme sadece kamu ve özel hizmet alanlarını birbirinden ayıran ölçünün değiştirilmesi teşebbüsü olmayıp; aynı zamanda sözkonusu hizmet alanları arasında yeni bir dengenin tesisi ve bu suretle de bu hizmetlerin, özellikle de kamu sektörü hizmetlerinin niteliğinin değiştirilmesi teşebbüsünü temsil etmektedir."

Paul star'a göre³⁴² özelleştirme; kamu programlarının sona erdirilmesi, hükümetlerin belirli türlerdeki sorumluluklardan azad edilmesi, kamu mallarının satışı ve daha önce kamu tekelleri olarak kabul edilen faaliyetlere (örneğin birinci

³³⁹ BOUING, O. ve MICHALET A: Rebalancing the Public and Private Sectors: Developing Country Experience, Development Center Studies, OECD, 1991, s.114; Ayrıca bkzn. MARCH, Bendick, J: "Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea to Be Taken Seriously", Privatization and Welfare State, Edited by Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, Princeton University Press, New-Jersey. 1989, s. 98

³⁴⁰ OESTMAN, Christian: Privatization of Public Services and Public Utilities., ILO, 1994, s.4

³⁴¹ O'HIGGINS, Michael: "Social Welfare and Privatization: The British Experience", Privatization and the Welfare State, edited by Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn, Princeton University Press, New-Jersey, 1989, s.157

³⁴² OESTMAN, Christian: a.g.d., s.4

sınıf postacılık işi) girişi yasaklayan düzenlemelerin kaldırılması dahil çeşitli alanlarda kamu politikasından özel sektöre üretilen mal ve hizmetlere dönüşü kapsamaktadır. Burada kamu mallarının satışı, kamu teşebbüslerinin özel sektöre devrini ve hizmetlerin direkt kamu tarafından üretilmesi yerine ihale veya kupon uygulaması yoluyla özel sektör üretiminin finanse edilmesini kapsamaktadır.

Yine geniş anlamdaki bir tanıma göre, özelleştirme devletin sahip olduğu malların kamu mülkiyetinden çıkarılması (denationalization) veya satış yolu ile elden çıkarılması, piyasanın işleyişi üzerindeki devlet denetim ve müdahalesinin liberalizasyonu veya kaldırılması (deregulation), rekabete yönelme ve bunlarla birlikte sosyalist ülkelerde (örneğin Doğu Avrupa ve S.S.C.B.'de) özel mülkiyete geçiş ve piyasanın düzenlenmesi konularını kapsamaktadır.³⁴³

Vickers ve Wright'ın tanımına göre³⁴⁴ özelleştirme aşağıdaki dört aktivitenin bileşimidir:

- a) Özel sektörün boşluğu dolduracağı düşüncesine dayanarak kamu hizmetlerinin lağvedilmesi yada sınırlandırılması;
- b) Kamu'ca finanse edilen organizasyonların kaynaklarının, özel finansman çarelerini aramaya motive etmek amacıyla kısıtlanması;
- c) Hizmeti kullananlara yüklenen bedelin artırılması;
- d) Özel sektörün kamu yatırım projelerine katılımının teşvik edilmesi;
- e) Kamu ve özel (çoğu zaman yabancılarla) ortak üretim teşebbüslerinin kurulmasının teşvik edilmesi;
- f) Kamu politikası sorumluluklarının özel finans sektörüne transfer edilmesi;
- g) Özel sektör personelini ve etkinlik ve yönetim teknikleri nosyonlarını

³⁴³ HARTLEY, Keith ve PARKER, David: Privatization and Economic Efficiency, Adward Elgar, 1993, s: 11

³⁴⁴ OESTMAN Christian: a.g.d., s.4-5

kamu sektörüne sokarak, bir özel sektör kültürünün yaratılması;

h) Liberalizasyon ve düzenlemelerin kaldırılması (deregulation) politikalarıyla kamu sektörü ve özel sektör rekabetinin kolaylaştırılması;

I) Kamu hizmetlerinin özel acentalara ihale ile devredilmesi;

k) Arazi ve kamu mülkiyetindeki gayrimenkullerin satışı;

l) Millileştirilmiş yada kamu şirketlerine ait alt şirketlerin satışı;

m) Kamu teşebbüslerinin özel sektör yatırımıyla yeniden sermayeye çevrilmesi;

n) Kamu teşebbüslerinin kısmen yada tamamen satılması.

Özelleştirme kavramının önemli bir boyutu da yönetim tarzıdır. Farklı arz sistemleri arasında örgütsel tercihin önemi ışığında, özelleştirme kavramını arz yapıları örneklerinde “piyasa tipi özerk yönetim” e daha büyük önem vermeye yönelik tedrici bir değişimi tanımlayıcı olarak anlamak yarar sağlamaktadır. Öyleyse özelleştirme, özel sektör yönetim tarzlarına verilen önemin, özel sektör lehine gelişimini kapsayan bir değişim süreci içerisinde kamu yönetiminin (state governance) ağırlığının azalması olarak da tanımlanabilir. Özellikle kamu hizmetlerine (public services and utilities) ilişkin olarak, özelleştirme: kamu faaliyetlerine daha fazla piyasa ruhunun sokulması yada özel yatırımcıların sokulmasını temin etmeye yönelik bir dönüşüm yada katılım prosesi olarak tanımlanabilir.³⁴⁵ Mamafih kamu faaliyetlerine piyasa ruhunun sokulması anlamında kamu işletmelerinin daha özerk bir yönetime kavuşturulması da özelleştirme olarak ifade edilmektedir.³⁴⁶

Özelleştirmenin en önemli boyutu rekabet şartlarının oluşturulmasıdır. Bu

³⁴⁵ OESTMAN, Christian: a.g.d., s.5

³⁴⁶ CEYLAN, Ali ve VERGİLİEL, Melek: Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ve Özelleştirme, UÜİİBF, No.17, s.66

durum tüketicinin yararına daha geniş bir seçenekler ortamı hazırlamaktadır. Bu açıdan kamu monopollerinin rekabete açılması büyük önem arz etmektedir. Ayrıca rekabet ortamının sağlanmasında ihale ve kupon yöntemlerinin kullanılması da özelleştirmenin diğer bir boyutunu ortaya koymaktadır. Mamafih ihale yöntemiyle bazı işlerin özel sektör kuruluşlarına verilmesi, sözkonusu işletmeler arasında rekabet ortamı doğururken; kupon yönteminde devlet tüketicilere temin ettiği sübvansiyonla, tüketicilerin en etkili ve uygun şartlarda hizmet veren işletmeleri seçmeleri yoluyla rekabet ortamının oluşmasını sağlamaktadır.³⁴⁷

Sonuç olarak dar ve geniş manada ele alınan özelleştirme kavramının şu unsurların bir veya bir kaçını bünyesinde taşıdığını ifade edebiliriz:

- a) Mülkiyetin tamamının yada bir kısmının özel sektöre devri;
- b) Rekabet ortamının tesisi;
- c) Piyasa üzerindeki devlet denetiminin ve düzenlemelerin kısmen yada tamamiyle ortadan kaldırılması;
- d) Kamu sektörüne özel sektör ruhunun sokulması; diğer deyişle yönetimin özertleştirilmesi;
- e) Kamu sorumluluklarının özel sektöre devri.

Aslında özelleştirme iktisadi alanda müdehaleci kapitalizmden liberal kapitalizme doğru bir dönüşümün ifadesidir. Mamafih özelleştirme kavramının taşıdığı unsurlar, gerçekte bireyciliği esas alan, negatif özgürlük anlayışına dayanan, sınırlı devleti gerektiren, amaçlı ve sınırlı bir sosyal politikaya imkan veren ve gerçek adaletin piyasa ekonomisi içerisinde gerçekleşeceğine inanan klasik liberalizmin³⁴⁸ ölçülerine daha uygun bir yeniden yapılanma sürecinin çeşitli boyutlardaki görünümleridir. Öyleyse bu durumda özelleştirme kavramını “iktisadi ve sosyal alanda özel sektör ve kamu sektörünün rollerinin klasik liberalizmin

³⁴⁷ CEYLAN Ali ve VERGİLİEL, Melek. a.g.e., s.66

³⁴⁸ YAYLA, Atilla: Libiralizm, a.g.e., s.23-24

ilkelerine daha uygun yönde yeniden belirlenmesi süreci” olarak tanımlayabiliriz.

2. Özelleştirmenin Amacı

Özelleştirme 1970’li yılların ortasında meydana çıkan stagflasyon sürecinin Keynezyen politikaları gözden düşürmesi ve liberal politikaların tekrar hakim konuma gelmesiyle birlikte ortaya çıkmış ve günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde iktisat politikalarının odak noktası haline gelmiş; adeta evrensel nitelik kazanmış bir kavramdır.

Mamafih İngiltere’de Margaret Thatcher’in iktidara geldikten sonra 1980-87 yılları arasında kamu sektörünün %40’ını özelleştirdiği müşahade edilmektedir.³⁴⁹ Söz konusu ülkede 1980’li yılların sonuna doğru telekomünikasyon, elektrik gaz ve su tevzi gibi hizmetlerin büyük oranda yada tamamen özel sektöre devredildiği ve yerel yönetimlerle sağlık kuruluşlarının hizmet üretici rolünü terkederek üretilmiş hizmetlerin sunumcusu rolünü üstlendikleri görülmektedir.³⁵⁰

İngilterede yapılan söz konusu özelleştirmelerin temel amaçları şöyle sıralanmaktadır:³⁵¹

- a) Etkinliğin artırılması;
- b) Kamu sektörü borçlanma gereğinin azaltılması;
- c) Teşebbüslerin karar alma sürecine hükümet müdahalesinin azaltılması;
- d) Kamu sektörünün ücret belirleme problemlerinin hafifletilmesi;
- e) Mülkiyetin yaygınlaştırılması;

³⁴⁹ NAISBITT, John ve ABURDENE, Patricia: a.g.e., s.142

³⁵⁰ BISHOP, Matthew ve THOMPSON, David: a.g.m., s.1

³⁵¹ VICKERS, John ve YARROW George: Privatization, An Economic Analysis, The MIT Press Cambridge, 3. Press, London, 1989 s:157

f) Politik çıkar sağlamak.

Bu amaçlardan sonuncusu sadece zımni olmuş; ancak bir dizi politika kararlarını şekillendirmiştir.

Özelleştirme çeşitli amaçlarla yapılmaktadır. Belli başlı özelleştirme amaçları şunlardır.³⁵²

- a) Devlet monopollerinin yıkılması;
- b) Rekabeti artırarak tüketicinin korunması;
- c) Verimlilik ve kârlılığın artırılması;
- d) Devletin ekonomideki etkinliğinin azaltılması;
- e) Devlete gelir sağlanması ve benzerleridir.

Özelleştirmenin en önemli nedenlerinden birisi devlet monopollerinin özel sektöre devrini sağlamaktır. Böylece korunan sektörlerin rekabete açılarak verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır. 1979 yılında OECD'nin rekabetin geliştirilmesi için koruma altına alınmış sektörlerin özel sektöre açılması önerisi olumlu karşılanmıştır. Bu önerinin uygulanmasının bazı malların fiyatları ve işletmelerin verimlilikleri üzerinde olumlu etkiler yaptığı gözlenmiştir.³⁵³

Rekabet tüketici faydalarının maksimizasyonu ve tekel gücünün sınırlandırılması için en önemli mekanizmadır. Ancak hemen belirtelim ki; burada rekabet temelde potansiyel olarak rakip olma ve piyasaya girişin serbest bulunması halini kapsamaktadır.³⁵⁴

Rekabetin bir yolu mevcut kamu teşebbüslerinin dikey olarak farklı şirketlere bölünmesi ile sağlanır. Ancak bir kuruluşun parçalara bölünmesi ölçekten

³⁵² CEYLAN, Ali ve VERGİLİEL, Melek., a.g.e., s.67

³⁵³ AKTAN, Coşkun C: "Yasal-Kurumsal Serbestleşme Ve Özelleştirme", Para Ve Sermaye Piyasası Dergisi, Ekim. 1986, s.37

³⁵⁴ BARRY, Norman: a.g.e., s.40-41

veya alandan getiriden fedakarlıkta bulunmak demektir. Fakat üretim ve işlem maliyetindeki artış rekabetin artışından doğan kazançla telafi edilir.³⁵⁵

Mamafih verimliliğin temelinde rekabet yatmaktadır.³⁵⁶ Hatta piyasadaki rekabetin yoğunluk derecesi ve düzenleyici politikaların etkinliğinin teorik olarak performans üzerinde daha büyük tesire sahip olduğu ileri sürülmektedir.³⁵⁷

Bu durumda kamu sektörünün verimliliğini artırabilmek için liberalizasyon çabalarına başvurulabilir. Liberalizasyon (serbestleştirme) yoluyla, kamu sektörünün verimliliğinin arttığı ileri sürülmektedir.³⁵⁸

Ayrıca doğal tekellerin özelleştirilmelerine genellikle sınırlı ölçülerde yada sözkonusu tekellerin ürettikleri hizmetlerin fiyatlarını, kârını ve standartlarını kararlaştıran yönetim benzeri organizasyonların (paragovernmental organizations) yaratılmasıyla birlikte gidilmektedir.³⁵⁹

Çünkü doğal tekellerin ekonomik özellikleri, hizmetlere genel ve eşit ulaşımı temin etmek açısından, sözkonusu tekellerin işleyişine yüksek derecede devlet müdahalesi ve kontrolünü haklı kılmaktadır.³⁶⁰

Mamül piyasasında güçlü bir rekabetin bulunmaması halinde, yarar dengesi, daha az belirgin olup; daha çok düzenleyici politikanın etkinliğine bağlıdır.³⁶¹

Ayrıca, piyasa başarısızlığı ticari faaliyetlerin son bulmasına yolaçan yada sözkonusu ticari faaliyetlere kabul edilemez ölçüde sosyal maliyet yükleyen dışsallıkların bulunması halinde vukubulabilir. Özelleştirme politikası, iktisadi hesaplamalarda kapsanması zor olan kamu hizmetlerinin dışsal sosyal maliyetlerini

³⁵⁵ AKALIN, Güneri: a.g.e., s.303

³⁵⁶ KAY A.J. ve THOMPSON D.J.: "Privatization: A Policy in Search of a Rationale", The Economic Journal, 9 March, 1986, s.18

³⁵⁷ VICKERS, John ve YARROW, George: a.g.e.s.3

³⁵⁸ DOMBERGER, Simon ve PIGGOT, John: "Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey," The Economic Record, June, 1986 s.155

³⁵⁹ OESTMAN, Christian: a.g.e., s.8

³⁶⁰ OESTMAN, Christian: a.g.e., s.8

³⁶¹ VICKERS, John ve Yarrow George.: a.g.e., s.44

hesaba katmak mecburiyetindedir.³⁶²

Nitekim daha önce değindiğimiz gibi vergi-sübvansiyon ve düzenleme yöntemleriyle bu sakıncanın ortadan kaldırılması mümkün bulunmaktadır. Kupon yöntemi dışsal veya sosyal faydaları nedeniyle piyasa değerinin altında fiyatlarla sunulan hizmetlerin özelleştirilmesi için geliştirilmiş bir yöntemdir. Bu tür hizmetlerden yararlananlar hizmet veya malın maliyetinin tamamını ödemezler. Sunulan faaliyetler devlet tarafından sübvansiyon edilir.³⁶³

Dünya Bankası'nın 1970-1980 yıllarını kapsayan bir çalışmada, ekonomide özel sektör ağırlıklı olan ülkelerin kalkınma hızlarının daha yüksek oranlarda gerçekleştiği tesbit edilmiştir. Nitekim gelişmekte olan yirmidört ülkeyi kapsayan bir çalışma bu sonucu doğrular niteliktedir.³⁶⁴

Verimlilik artışı yanında, hükümetlerin özelleştirme politikalarına önem vermelerinin bir nedeni de, devletin ekonomideki rolünü azaltma arzularıdır. Söz konusu kuruluşların bütçeye olan yüklerinin azaltılması, özelleştirme çalışmalarında önemli bir yere sahiptir. Yapılan araştırmalar, özelleştirmeyle ekonomide kaynak israfının azaltılabileceğini ortaya koymuştur.³⁶⁵

Özelleştirmenin finansal amaçları da olabilir. Başka bir deyişle, hazine, özelleştirme olayına yalnız gelir sağlamak açısından da bakabilir. Böyle bir durumda, varlıkların satışı bir gelir kaynağı olarak görülmektedir. Bu durumda özelleştirme, gelecekte elde edilecek gelir ve giderler gözönüne alınmadan yapılmaktadır. Hükümetlerin özelleştirmeyi yalnız diğer gelir kaynakları gibi bir finansman aracı olarak görmeleri yanlıştır. Çünkü böyle bir durumda, özelleştirmenin orta ve uzun dönem sakıncaları kısa dönem yararlarından daha

³⁶² OESTMAN, Christian: a.g.d., s.8

³⁶³ TOBB: Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993, s.52

³⁶⁴ BLEJER, Mario I. ve KHAN, Mohsin S: "Private Investment in Developing Countries", Finance and Development, June, 1984 s.27-29

³⁶⁵ DOMBERGER, Simon ve PIGGO, John. a.g.m., s.155

büyük olabilir.³⁶⁶

Özelleştirmenin amaçlarından birisi de yönetimin özelleştirilmesidir. Yönetimin özelleştirilmesi kamu hizmet kurumlarının yasal ve yapısal statülerinin değiştirilerek şirketleştirilmesi yada ticarileştirilmesi tedbirlerinden oluşmaktadır. Şirketleşme ya yeterli bir süreç olarak görülebilir yada ilgili hizmetin tamamen satışına doğru bir adım olabilir. Kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi ticari prensiplerin devreye sokulmasını kapsar. Bu prensipler, belirli hizmetlerden yararlananlara bedelinin ödettirilmesi kuralı, ticari muhasebe ve ticari performans amaçlarını kapsamaktadır. Ticarileştirme ve şirketleştirme özel sektörün kâr ve etkinlik maksimizasyonu talimatlarıyla kamu teşebbüslerinin yeniden yapılanmasını ihtiva etmektedir. Şirketleştirilen kamu hizmet kuruluşlarında hükümetin kontrolü elinde tutmasına rağmen; pratikte kamu hizmet kuruluşlarının kârlarını ve net değerlerini maksimize edecek şekilde işlemesi gerekmektedir. Şirketleşmeye çoğu zaman devlet kontrolünün gevşetilmesi ve pazar ekonomisi türü yönetim eşlik eder.³⁶⁷

Son olarak özelleştirmenin hem ekonomik ve hemde siyasal nitelik taşıyan³⁶⁸ bir süreç olması dolayısıyla, özelleştirmeden beklenen amaçların iktisadi ve siyasal şartları muvacehesinde ülkeden ülkeye farklılık arzedeceğini ifade edebiliriz.

B. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesinin Anlamı, Kapsamı ve Amacı

1. Anlamı Ve Kapsamı

Bir önceki bölümde dar ve geniş manada ele aldığımız özelleştirme kavramını oluşturan öğeler aslında iktisadi ve sosyal alanda piyasa mekanizmasının

³⁶⁶ KAY, A.J. ve THOMPSON, D.J: a.g.m., s.27

³⁶⁷ ARICI, Kadir: “Özelleştirme Uygulamalarında Kamu Vicdanı Nasıl Tatmin Edilebilir”, Karınca, Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayını, s.699, Mart, 1995, s.12

³⁶⁸ OESTMAN, Christian, a.g.d., s.13

hakimiyetinin artırılması ve devletin sınırlanması sürecinin çeşitli boyutlardaki görünümünden başka bir şey değildir. Piyasa ekonomisi ve “sınırlı devlet” klasik liberalizmin temel iki unsurunu teşkil etmektedir. Özelleştirme süreci içerisinde özel girişim ve devletin rolünü belirleyen unsurlar bu iki temel ilkedir. Bu boyut sosyal güvenliğin özelleştirilmesi kavramının anlam ve kapsamını ortaya koymak bakımından önem arz etmektedir.

Mamafih piyasanın işleyişi üzerindeki devlet denetim ve düzenlemelerinin azaltılması yada kaldırılması, devletin sınırlandırılması sürecinin; yani minimal devlete dönüşüm sürecinin bir ifadesidir. Bu süreç diğer yönüyle serbest piyasa hakimiyetinin genişlemesi anlamına gelmektedir.

Serbest piyasa ekonomisi özel mülkiyet, teşebbüs ve mukavele serbestisi, fiyat mekanizması ve rekabet unsurlarının varlığı halinde anlam taşır. Dolayısıyla sosyal güvenliğin özelleştirilmesi açısından; sigortalıların istediği sigorta şirketiyle mukavele yapabilme özgürlüğü, herhangi bir sigorta şirketinde biriken fonlarının sahibi olarak başka bir sigorta şirketine geçtiklerinde sözkonusu biriken fonların diğer şirkete naklettirebilmesi, daha nitelikli hizmet gördükleri sigorta şirketlerini seçebilmeleri ve sözkonusu şirketlerin verimli çalışabilmesi için fiyat mekanizması ve rekabet ortamının olması gerekmektedir.

Ancak “piyasa ekonomisinin “rasyonel insan” ve “tam rekabet” unsurlarını taşımasına gerek yoktur. Piyasa bizzat kendisi iç süreçleriyle çalışan, bireysel davranış ve tavırları düzeltici ve uyarlayıcı bir mekanizmadır. Dışarıdan bir müdehale olduğu vakit bu özelliğini kaybedecek dinamik bir sosyal süreçtir. Piyasa ekonomisinin fonksiyonel olması için tam rekabet şartlarının olması gerekmemektedir. Çünkü rekabet şeyleri önceden yapıldıklarından daha iyi yapma yollarını keşfetme teşebbüsü ve insanları kendi varlıklarını ve konumlarını muhafaza edebilmeleri veya iyiye götürebilmeleri için rasyonel davranışa itici bir güçtür”³⁶⁹. “Rekabet teorisi pazar sürecine katılan herkesin “rasyonel” olduğu varsayımına

³⁶⁹ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., Hayek’e atfen, s.137

değil, tam tersine, rekabet süreciyle diğerlerine göre nisbeten daha rasyonel olan az sayıda bireyin davranışlarının geriye kalanları, varlıklarını sürdürebilmek için onları taklit etmeye sürüklediği varsayımına dayanmaktadır³⁷⁰”. “Rekabete işlerlik kazandıran şey rasyonellik değil, rasyonelliği üretecek olan rekabettir³⁷¹”. Bu durumda bireylerin çoğunun uzağı görmekte basiretsiz davranacağı varsayımı anlamını yitirmektedir. Dolayısıyla “mecburi sigortalık” ilkesinin kaldırılması sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin bir boyutunu teşkil etmektedir. Ayrıca birer kamu monopelleri olarak devletçe kurulan sosyal sigortaların rekabete açılması; yani özel girişime mücade edilmesi rekabet ortamının tesisi anlamına gelecektir. Burada sigortalılığı mecbur kılınan bireye seçme özgürlüğünün sağlanması dahi bu tür bir rekabeti mümkün kılacaktır. Ancak buradaki rekabet, kişinin gelirinin bir kısmı üzerindeki mülkiyet hakkı sınırlandırıldığı için, sınırlı olacaktır. Mamafih bu tür bir dönüşüm de sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin diğer bir boyutunu oluşturabilir. Ancak tam manasıyla özelleştirme sosyal güvenlik alanında “sigorta fonksiyonu” ile “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonunun tamamen birbirinden ayrılarak, sigorta fonksiyonunun tamamen piyasa sistemine devredilmesi ve mecburi sigortalılığın kaldırılması sürecini kapsamaktadır. Böyle bir özelleştirme sürecinde birey mukavele ve seçme özgürlüğüne kavuşmakta ve ortaya çıkan rekabet rasyonelliği üretmekte ve uzağı görmekte basiretsiz varsayılan bireyler rasyonel tavırları taklit ederek maksimum toplumsal tatminin gerçekleşmesinde bireysel süreci temsil etmektedir.

Sosyal güvenliğin “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonunun “sigorta” fonksiyonundan ayrılmasının yanısıra sözkonusu fonksiyonun sadece varlıklardan yoksullara gelir transferiyle sınırlandırılması sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin üçüncü boyutunu teşkil etmektedir. Mamafih piyasa adaleti ve dağıtımcı yada sosyal adalet birbirleriyle çelişki arz etmektedir. Sosyal adalette esas amaç, “insanlar arasındaki maddi şeylere sahiplik farkının giderilmesi veya en azından

³⁷⁰ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.143

³⁷¹ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.144

azaltılmasıdır³⁷²”. Hayek’in gözlemlerine göre “sosyal” sıfatı gelir farklılıklarını azaltan veya kaldıran herşeye uygulanmaktadır. “Sosyal adalet bu yüzden dağıtıcı adalet anlamına gelmektedir ve piyasa ekonomisi ile bağdaşması mümkün değildir. Sosyal adaleti gerçekleştirme yolunda atılacak adımlar asıl adaleti geriletecek ve tahrip edecektir³⁷³”.

Mamafih piyasa sisteminde ortaya çıkan gelir dağılımının temelinde şans, bireysel beceri ve çaba bulunmaktadır. Bu faktörlerin sonucu olarak elde edilen gelirlerin bir kısmına el koyup daha beceriksiz ve daha tembel olan bireylere tekrar dağıtılması gerçek adaleti iki yönde etkileyecektir. Birincisi becerikli ve çalışkan insanların cezalandırılmasıdır. İkincisi ise becerinin cezalandırılıp tembelliğin mükafatlandırılmasının çalışma azmini körelterek bireysel ve toplumsal iktisadi inkişafı kösteklemesidir. Bu durum sonuçta iktisadi büyümenin yavaşlaması nedeniyle istihdam düzeyi ve verimlilik düzeyinin yeterli seviyede artış imkanı bulamamasına yol açarak gelir dağılımının daha eşitsiz düzeylerde teşekkül etmesine sebebiyet verecektir. Çünkü bireyler arası gelir farklılıklarını ortadan kaldıran gerçek unsur, bireylerin sahip oldukları mesleki bilgi ve beceri arasındaki farklılıkların azalması olgusudur. Yani verimlilik düzeylerinin birbirlerine yaklaşmasıdır. Mamafih iktisadi büyüme; istihdam artışı, nitelikli emek ihtiyacı ve daha fazla eğitim imkanı demektir. Nitekim Drucker³⁷⁴ “Rusyada verimlilik durgunlaştıkça eşitsizliğin arttığını, Amerikada verim artışının görüldüğü dönemlerde eşitsizliğin azaldığını, verim artışının negatif olduğu dönemlerde zenginlere çok ağır vergilerin yüklenmesine rağmen eşitsizliğin arttığını; İngilterede de gelir eşitsizliğini en aza indirmek üzere tasarılanmış vergi sistemine rağmen, verim artışının kesildiği son 30 yıl zarfında yine gelir dağılımında eşitsizliğin arttığını; ancak vergi yoluyla gelir dağılımını eşitleme konusunda en az çabaya sahip olan; fakat verimin en hızlı artış gösterdiği Japonyanın en adil gelir dağılımına sahip olduğunu” örnek olarak sunmaktadır.

³⁷² YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., Hayek’e atfen, s.182

³⁷³ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., Hayek’e atfen, s.182

³⁷⁴ DRUCKER, Peter F: Kapitalist Ötesi Toplum, a.g.e., s.186-187

Dağıtımçı adalet diğer ismiyle “sosyal adalet” aslında örgütlü grupların farklı sınıflara veya gruplara toplumsal hasılanın belirli bölümünün aktarılması yolunda hükümetlere yaptığı çağrıdır.³⁷⁵ “Pazar düzeninde sosyal adalet namına ortaya çıkan sürecin ilginç bir iç dinamiği vardır. Bazı grupların sosyal adalet çağrılarının hükümet katında etki ve yankı yapması ve hükümetin bu gruplar lehine sosyal adaletçi adımlar atması; bu grupların konumlarını hükümet eylemlerine gittikçe daha bağımlı hale getirir. Bu bağımlılık arttıkça sözkonusu gruplar hükümetin belirli bir dağıtımçı adalet şemasını yürütmesi yolundaki ısrarlarını artırır. Bu talepler günbegün arttıkça da hükümetler daha çok sayıdaki farklı kişi ve grupları kendi kontrollerine tabi kılmaya yönelirler. Böylece sosyal adalet siyasal eylemi yönetir.”³⁷⁶

Bu durum iki sonucun doğmasına yol açar: Birincisi sözkonusu baskı gruplarının pay kapma yarışı iktisadi kaynakları tüketir ve daha sonra da kamu borçlanmasına yol açar. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde iç borçlanma imkanları sınırlı olduğu için dış borçlanmayı tahrik eder. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki kredi alışverişi ile sözkonusu genişleme süreci birlikte dünya çapında iktisadi krizin ortaya çıkmasına sebep olur.³⁷⁷ İkinci olarak gelir dağılımının örgütsüz yada daha güçsüz kesimlerin aleyhine daha eşitsiz olmasına yol açar. Hatta iktisadi büyümeyi yavaşlatması dolayısıyla gelecekte daha eşitlikçi bir gelir dağılımının teşekkül etmesini önler.

Ayrıca devletçe sosyal adaletin tesis edilmesi çabası tam aksi bir durum yaratır. Hatta ortada totaliter bir durum belirir. Mamafih sosyal adaleti tesis etmeye çalışan devlet bireylere ne yapmaları gerektiğini de söylemek durumundadır. Bu durumda birey ne elde edebileceğini devletin sağladığı hizmetlerin o hizmetlerin alıcıları için ifade ettiği değerlere bakarak tahmin edemezse; onun yerini moral değer veya hakediş alırsa; kendisine eylemlerinde rehberlik edecek kılavuzu

³⁷⁵ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.175-176

³⁷⁶ YAYLA, Atilla: Özgürlük yolu, a.g.e., Hayek’e atfen, s.177

³⁷⁷ Bknz. s.62-63

kaybetmiş olur ve bu klavuzun yerini yöneten otoritinin buyrukları alır.³⁷⁸ Örneğin sosyal güvenlik alanında “ihtiyari sigortalılık” ilkesinin yerini “mecburi sigortalılık” ilkesi alır. Siyasal süreç içerisinde siyasal adalete dönüşen sosyal adalet güçlü örgütlü kesimlerin toplumsal kaynaklara el koyduğu bir sürece dönüşür. Friedman³⁷⁹ bu süreci “asimetri etkisi” dediği bir terimle açıklamaktadır. Buna göre vergi toplama yoluyla oluşturulan kamu fonlarından yararlandırılanlar bunun sonuçlarını ve yararlı etkilerini gayet somut biçimde hissetmektedir. Buna karşılık fonun oluşturulmasına katkıda bulunanlar çoğu kez bunu nasıl yapmaya mecbur bırakıldıklarının ve fonların kimin lehine kullanıldığının farkında değildir. Dolayısıyla fondan yararlananlar bir baskı grubu oluşturmaya rağmen; fonu yaratanlar baskı grubu olmaktan uzaktır. Hükümetler baskı gruplarının tehdit ve şantajlarıyla kendi siyasi çıkarlarının uzlaştığı yerlerde fonları bu istikamette akıtmaya hazırdır. Görüldüğü gibi sosyal adaletçi müdahaleler sonuçta daha geniş eşitsizlik ve haksızlık doğuran siyasal bir süreçtir. Bu anlamda pazar adaleti veya değişimci adalet sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin diğer bir boyutunu teşkil etmektedir.

Ancak pazar adaletinin kabulü yoksulluğun önlenmesine ilişkin sınırlı ve amaçlı bir sosyal politikanın reddi manasına gelmemektedir. Asgari yaşam düzeyini piyasa düzeni içerisinde elde edemeyen bireylere asgari yardımda bulunulması, yani gelirin bu bireyler lehine yeniden bölüşümü, sözkonusu sosyal politikanın kapsamını teşkil etmektedir. Yoksul bireylere yapılacak yardım hem toplumdaki herkesin yararına olacaktır ve hem de ahlaki bir görev teşkil edecektir. “Ancak bunun mutlaka piyasa mekanizmasının dışında düzenlenmesi gerekmektedir... Yoksulluğu önleme gerekçesiyle piyasa ekonomisi askıya alınmamalıdır. Piyasa ekonomisinin üstünlüğü; insanlığın gelişmeci güçlerinin en iyi biçimde kullanılmasının zeminini hazırladığı için toplumları yüksek bir zenginlik seviyesine ulaştırması ve fakirlerin piyasa düzeni dışı yollarla himayesini mümkün kılmasıdır. Piyasa toplumları bu açıdan eşitlikçi mülhazalara dayanan toplumlardan çok daha

³⁷⁸ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., Heyek’e atfen, s.182-183

³⁷⁹ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.162-163

üstün ve başarılıdır³⁸⁰.” Bu anlamda amaçlı ve sınırlı, sosyal politika sosyal güvenliğin özelleştirilmesi kavramının üçüncü boyutunu teşkil etmektedir.

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin dördüncü boyutunu sınırlı devlet unsuru oluşturmaktadır. Devlete düşen görev serbest piyasa sisteminin işleyebilmesine ilişkin görevleri içeren bir kamu politikasıdır. Söz konusu kamu politikası rekabeti mümkün kılacak hak ve görevleri düzenlemekle yetinmek durumundadır.³⁸¹ Devlet kamu hizmet alanlarında zorlayıcı gücünü sadece fonları toplamak için kullanarak; üretimin örgütlenmesini ve elde edilebilir kaynakların üreticiler arasında dağıtımını mümkün mertebe pazar güçlerine bırakmalıdır. Devlet vergiler yoluyla oluşturduğu kaynakların kullanımında herhangi bir imtiyazdan yararlanmamalı ve diğer herhangi bir organizasyon gibi potansiyel rekabete ve genel davranış kurallarına konu olmalıdır.³⁸² Bu anlamda kamu ve özel sektör yanında Drucker’ın sosyal sektör diye isimlendirdiği kâr amacı gütmeyen özerk hizmet kuruluşlarının bu alanda etkin şekilde yer alması devletin etkin olmayan ve verimsiz tekeller kurmasının önüne geçecektir.³⁸³

Mamafih sosyal hizmetlerin devletçe üretimi yerine ihale ve kupon yöntemiyle özel sektör üretiminin finanse edilmesi yoluyla firmalar arası rekabet tesis edilebilir. Nitekim bu hizmetlerin vergiyle finanse ediliyor olması hiç bir surette bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik faaliyetlerin devletçe idare edilmesini gerektirmez. Finansman problemi çözüldükten sonra bu hizmetlerin organizasyonunu ve yönetilmesini rekabetçi firmalara bırakmak ve vergilemeyle oluşturulmuş kaynakları, tüketicilerin tercihleriyle orantılı bir şekilde hizmeti üretenler arasında dağıtmak daha etkili ve verimli olacaktır.³⁸⁴ Dolayısıyla primsiz rejim alanının özelleştirilmesinin boyutu da böylece ortaya çıkmış olmaktadır.

Sonuç olarak, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi: sosyal güvenliğin sigorta

³⁸⁰ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu., a.g.e., Hayek’e atfen, s.174

³⁸¹ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu., a.g.e., Hayek’e atfen, s.152

³⁸² YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu., a.g.e., Hayek’e atfen, s.159

³⁸³ DRUCKER Peter F: Kapitalist Ötesi Toplum, a.g.e., s.160

³⁸⁴ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu., a.g.e., Hayek’e Atfen, s.158

fonksiyonunun rekabetçi piyasa mekanizmasına devri, ihtiyari sigortalılık esasının benimsenmesi, yeniden gelir dağıtımı fonksiyonunun sadece yoksulluğun ortadan kaldırılması amacıyla sınırlandırılması ve sosyal hizmetlerin üretiminde rekabetçi düzeni tesis ederek; sözkonusu alana özel sektör ve kâr amacı gütmeyen özerk girişimlerin katılımını sağlama sürecidir.

2. Amacı

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin amacı sosyal güvenlik sistemlerinin içerisinde bulunduğu problemler ve makro düzeyde yol açtığı negatif etkilerin ortadan kaldırılmasına ilişkin çözümlerdir. Bu açıdan sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin amaçlarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

1) Sosyal güvenliğin temel amacı olarak yoksulluğun ortadan kaldırılması: Sosyal güvenliğin kamusal alanını teşkil etmektedir. Sosyal güvenliğin fonksiyonlarının “sigorta” fonksiyonu ve “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonu olarak sınıflandırılması ve “yeniden gelir dağıtımı fonksiyonunun” devletçe tanzimi esas alınmaktadır. Ancak burada gelir transferi sadece yoksul kesimle sınırlandırılmaktadır. Yani sosyal güvenliğin özelleştirilmesi bu kapsamda amaçları belirlenmiş sınırlı bir sosyal politika anlayışının benimsenmesi anlamına gelmektedir.

2) Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizinin çözümü: Sosyal güvenliğin bu günkü düzeyi ile iktisadi büyümeden finanse edilmesi mümkün gözükmemektedir. Toplum kısır bir döngü içerisinde. Hükümetler enflasyonist baskıları azaltmak, iktisadi büyümeyi ve istihdam artışını sağlamak için sosyal güvenlik haklarını kısıtlamaya gitmesi durumunda şiddetli bir mukavemetle karşılaşmaktadır. Aksi politikaların benimsenmesi durumunda da hükümetler vergi ve primlerin artırılması ve tırmanan enflasyonist baskılar dolayısıyla

eleştirilmektedirler. Dolayısıyla sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizi çözümsüz kalmaktadır. Bu durumda sosyal güvenliğin “sigorta” fonksiyonunun ayrılarak özel sektöre devredilmesi halinde, primli rejim alanında sosyal güvenlik hizmeti arz ve talebinin dengeye gelmesi dolayısıyla finansman sorunun ortadan kalkması amaçlanmaktadır.

3) Kuşaklararası dayanışma ilkesinin gelecek kuşakların aleyhine işleyişinin durdurulması: Siyasal süreç içerisinde baskı gruplarının etkinliği yönünde ve sözkonusu sürecin harcamaları genişletici gücü çerçevesinde önce fonların eritildiği ve sonrada devlet sübvansiyonlarına gerek duyulduğu görülmektedir. Bu durum bütçe açıklarını ve dolayısıyla kamu borçlanmasını tahrik etmektedir. Sözkonusu durum da gelecek kuşakların hem iktisadi gelecekleri ve hemde sosyal güvenliklerini negatif yönde etkilemektedir. Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi durumunda aktüeryal dengelerin tesisi bu gelişmeyi ortadan kaldıracaktır.

4) Sosyal güvenlik fonlarının siyasal süreç içerisinde baskı gruplarının güç dengesine göre haksız dağılımının önlenmesi: Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi ve “sigorta” fonksiyonunun piyasa sistemine devri sonucu moral değerler ve hakediş kriterleri yerini maliyet-getiri kriterine bırakacaktır. Dolayısıyla bu haksız bölüşüm de son bulacaktır.

5) Sosyal güvenlik kuruluşlarının; daha doğrusu sosyal sigortaların bürokratik, karmaşık ve çok amaçlı yapısından doğan negatif etkilerin ortadan kaldırılması: Sosyal sigortaların “sigorta” ve yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonlarının birbirinden ayrılması tek amaca matuf işleyen iki ayrı ihtisas alanını teşkil edecek ve sosyal güvenliğin etkin üretimi imkan dahiline girecektir.

6) Sosyal güvenlik alanında bireysel sorumluluğun inkişafı: Rekabet ortamının ve “ihtiyari sigortalılık” esasının benimsenmesi ile birlikte bireyin rasyonel davranışına ilişkin çevresel şartlar oluşacaktır. Rasyonel düşünce ve tavırları üretme yeteneğinde olmayan bireyler, bu tür yeteneğe sahip azınlık bireyleri taklit ederek tecrübe kazanma ve dolayısıyla bu alanda sorumluluklarını

geliştirme imkanına sahip olacaklardır.

7) Rekabetçi düzenin tesisi: Sosyal güvenlik hizmetlerinin üretiminde rekabet düzeninin tesisi sosyal güvenlik organizasyonlarının etkinlik düzeyini artıracaktır. Piyasa sistemi içerisinde rekabet ortamında çalışan özel sigortalar pazar disiplini içerisinde işlev göstereceklerdir. Primsiz rejim alanında da kupon ve ihale yöntemiyle firmalar arası rekabetin tesis edilmesi sosyal hizmetlerin daha etkin üretimine yol açacaktır. Ayrıca sosyal hizmet üretiminde kamu ve özel sektör yanında kâr amacı gütmeyen özerk kuruluşların teşviki de rekabet ortamının etkinliğini artıracaktır. Böylece işletmeler düzeyinde verim artışı sağlanacaktır.

8) İktisadi büyüme ve istihdam artışının sağlanmasına imkan veren bir yapılanma: Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi halinde daha önce kamu monopollerinin elinde biriken ve bütçe açıklarının finansmanında kullanılan fonlar piyasa mekanizması içerisinde en verimli alanlarda değerlendirileceklerdir. Dolayısıyla hem iktisadi büyümenin sağlanması ve istihdamın artırılması açısından pozitif etki edecek ve hem de sosyal güvenlik kuruluşlarının fonlardan elde ettiği getiri miktarını artırarak finansmana katkı sağlayacaktır. Böylece hem sigortalılar daha yüksek gelir elde etme imkanına kavuşmuş ve hemde makro düzeyde etkinlik artmış olacaktır.

9) Gelir dağılımının gerçek manada daha eşit düzeyde oluşumuna imkan vermek: Ekonomide iktisadi verimlilik düzeyinin artması makro düzeyde gelir dağılımının daha eşit düzeye ulaşmasını mümkün kılacaktır.

Görüldüğü üzere sosyal güvenliğin klasik liberalizmin çağdaş türevlerinin bulguları ışığında yeniden yapılanması halinde, yani özelleştirilmesi halinde yukarıda belirtilen amaçlar sistemin işleyişinin tabii sonuçları olacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİKTE REFORM ÖNERİLERİ, ÖZELLEŞTİRMeye İLİŞKİN GÖRÜŞLER VE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

I. SOSYAL GÜVENLİKTE REFORM ÖNERİLERİ VE ÖZELLEŞTİRMeye İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Demografik gelişime paralel olarak yaşlı nüfus bağımlılık oranlarının sürekli yükselme trendi göstermesi ve dolayısıyla aktüeryal açıdan aktif/pasif dengesinin sürekli olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının aleyhine seyretmesi, sağlık harcamalarının sürekli genişlemesi, işsizliğin sürekli yüksek düzeylerde seyretmesi ve siyasal süreç içerisinde mevcut dinamizmi ile sosyal güvenlik haklarının yatay ve dikey olarak sürekli genişleme eğilimi göstermesi gibi nedenlerin ortaya çıkardığı finansman krizi ve sosyal güvenlik sistemlerinin içerisinde bulunduğu makro ve mikro düzeydeki etkinlik problemleri sosyal güvenlik reform arayışları ve özelleştirme alternatifinin temel nedenlerini teşkil etmektedir.

Çalışmamızın birinci bölümünde sosyal güvenliğin problemleri ve özelleştirme ihtiyacının ortaya çıkış nedenlerini geniş şekilde ele almıştık. Ancak sosyal güvenliğin problemlerinin çözümünde özelleştirmeyi aşırı bulan¹ ve sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut yapısının korunarak finansman krizinin çözümünde bir takım tedbirlerin alınmasından müteşekkil olan reform önerileri de mevcuttur. Bu nedenle aşağıda sosyal güvenliğin özelleştirilmesine ilişkin görüşlere geçmeden evvel mevcut reform önerilerine kısaca değineceğiz.

¹ Bknz. ISSR, a.g.r., s. 11

A. Sosyal Güvenlikte Reform nerileri

Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman krizinin, önce kapitalalizasyon yönteminden dağıtım yöntemine geçiş, sonra devlet sübvansiyonlarının devreye sokulması ve son safhada ülke ekonomilerinin mali kapasitelerini aşacak derecede finansman açığının ortaya çıkması süreci içerisinde tezahür ettiği görülmektedir. Mamafih dağıtım yöntemi gerçekte açık bütçe finansmanından başka birşey değildir. Yani borcu borçla kapatma yöntemidir. Devlet emekli olduklarında geri ödemek üzere çalışan sigortalılardan borç almakta ve bunu mevcut emeklilere ödemektedir. Siyasal süreç içerisinde de söz konusu demeler sürekli genişleme eğilimi gösterirken sigortalılardan prim yoluyla yapılan borçlanma miktarı yada diğer ifadeyle prim oranları söz konusu genişleme eğilimine cevap verecek düzeyde artırılamamaktadır. Dolayısıyla finansman krizi kaçınılmaz olmaktadır.

Ayrıca mevcut sosyal güvenlik fonlarının eritilmesi ve dağıtım yöntemine geçiş süreci sosyal güvenlik kuruluşlarının fon getirileri gibi bir kaynağını yitirmesine neden olmaktadır. Yani sosyal güvenliğin finansman kaynaklarından birisi ortadan kalkmaktadır.

İlaveten fon getirilerinin iktisadi büyüme oranlarının üstünde seyrettiği dönemlerde emekli aylıkları artışlarının iktisadi büyüme oranlarına indekslendiği dağıtım yönteminin emeklilere olan alternatif maliyeti de yüksektir. Yani kapitalizasyon yöntemi çerçevesinde emeklilerin alacağı aylık tutarı daha yüksek iken dağıtım yöntemi çerçevesinde elde edeceği tutar daha düşük olmaktadır².

Netice itibariyle dağıtım yöntemi hem finansman krizinin kaynaklarından birisini teşkil eden ve hem de fon getirilerinin iktisadi büyüme oranlarının üzerinde seyrettiği dönemlerde emeklilerin zararlı çıktığı bir yöntemdir.

² Geniş bilgi için bkz. s. 97

İşte bu noktada bir takım reform önerileri ortaya çıkmaktadır. Bu bakış tarzı içerisinde kısaca iki alternatifi ele almamız sözkonusudur. Birinci alternatif olarak hükümetlerin tekrar dağıtım yönteminden kapitalizasyon yöntemine geçişi temin etmeleri önerilmektedir. İkinci alternatif olarak ise kamu tercihleri teorisi çerçevesinde, halkın dağıtım yöntemine dayanan sosyal sigorta modeline ilişkin algılarının rasyonalize edilmesi ve bu süreç içerisinde ortaya çıkacak olan algı ve tavırların siyasal sürece yansıtılmasını kapsamaktadır.

1. Dağıtım Yönteminden Kapitalizasyon Yöntemine Geçiş Önerisi

1975 yılında yayınlanan “Toward a Reform of Social Security” isimli makalesinde Martin S. Feldstein devletin büyük bir fon oluşturmaması ve emekli aylıklarının ödenmesinde fon getirilerinin de kullanılmasını önermektedir. Söz konusu öneriye göre önce sigorta primleri yükseltilecek; ancak söz konusu prim artışından doğacak ek kaynak emekli aylıklarının artırılmasında kullanılmayacaktır. Daha sonraki safhada ise yeterli bir fon birikimi sağlandıktan sonra sigorta prim oranları düşürülecektir.³

Böyle bir önerinin temel nedeni demografik yapıda beklenen değişimdir. Örneğin Amerika’da 1990 yılında %18,5 olan yaşlı nüfus bağımlılık oranının 2030 yılında %31,7’ye yükseleceği tahmin edilmektedir.⁴ Bu durumda, sigorta prim oranlarının sabit tutulması halinde gelecekte emekli aylığı kazanç ikame oranlarının düşmesi; yada emekli aylığı kazanç ikame oranlarının aynı düzeyde sürdürülmesi halinde de primlerin gelecek yüzyılın birinci çeyreğinde %50’den fazla artırılması gerekmektedir. Halbuki söz konusu iki alternatif de sonuçları itibarıyla kabul görmemektedir. Dolayısıyla dağıtım yöntemine göre sağlanacak aylıklara nazaran daha yüksek aylıklara imkan veren kapitalizasyon yöntemi önerilmektedir. Mafih gelecek yıllarda iktisadi büyüme oranlarının çok düşük düzeylerde seyredeceği

³ BROWNING, Edgar K: a.g.m., s.200

⁴ Bağımlılık oranlarına ilişkin olarak bkz. s.28, Tablo: 1

beklentisi kapitalizasyon yönteminin dağıtım yöntemine nisbeten daha yüksek emekli aylığına imkan vereceğini göstermektedir.⁵

Ancak dağıtım yönteminden kapitalizasyon yöntemine geçiş süreci orta yaş ve yaşlı çalışanların ve mevcut emeklilerin zararına olacaktır. Halbuki prim artışlarından doğacak ek kaynak dağıtım yöntemi çerçevesinde kullanılırsa emekliler ve emekliliği yaklaşmış olan yaşlılar daha kârlı çıkacaktır. Ayrıca devlet böyle bir fonu oluşturmaya başlamış olsa bile tekrar dağıtım yöntemine geçiş yönünde politik bir baskı ortaya çıkacaktır. Nitekim geçmiş yılların deneyimi bu yöndedir. Üstelik halkın gözünde fonlardan elde edilen getiriler, vergi kesintisinden sonra kalan net tutarları temsil etmektedir. Halbuki makro düzeyde ülke ekonomisi içerisinde katma değer olarak vergi kesintisi öncesi tutarların dikkate alınması gerekmektedir. Dolayısıyla fon sisteminin gerçek getirisi bireylerin gözünden kaçmaktadır.⁶

Ayrıca demografik yapı içerisinde sürekli payı ve dolayısıyla siyasal süreçte de oy potansiyeli artan yaşlı kesimin bizzat kendisi böyle bir önerinin hayata geçme şansını ortadan kaldıran engellerden birisini teşkil etmektedir.⁷

Ancak yaşlı kesimin gelecek nesilleri koruma güdüsüyle “aynı emekli aylığı kazanç ikame oranına tekabül eden emekli aylığı için gelecek nesillerin neden daha yüksek bir oranda prim ödemeleri gerektiği” konusunu haksızlık olarak değerlendirmeleri sözkonusu olabilir. Mamafih bu durum da, halkın konuyu bütün boyutlarıyla değerlendirebilmesi halinde dahi, oylama davranışını pek değiştirmeyecektir. Çünkü böyle bir öngörü çalışanları soyut ve alışılmamış bir özveriye üstlenmeye çağırmaktadır. Böyle bir aksiyon sadece mevcut çalışanların menfaatleriyle çelişmemektedir. Aynı zamanda eşitlik prensibi ışığında, gelecekte çalışanların daha yüksek prim ödemeleri halinde dahi; şimdiki nesillerin kendilerinden

⁵ Bknz. BROWNING, Edgar K: a.g.m., s. 191-192, 202-203 ; Ayrıca 1995- 2000 yılları arasında ortalama yıllık tahmini büyüme oranları için bknz. s.32, Tablo: 4

⁶ BROWNING Adgar K: a.g.m., 201-202

⁷ Bknz. BROWNING. Edgar K: a.g.m., s. 203

daha refah içerisinde yaşayacak olan gelecek nesiller için neden fedakarlık yapması gerektiği sorununu gündeme getirmektedir.⁸

Sonuç itibariyle devletin büyük bir fon oluşturmalarının önünde bir takım sorunlar mevcuttur. Bu sorunlar aşılarak bir fon oluşturulsa dahi, 21. yüzyılda demografik yapı içerisinde payı artan yaşlı kesimin siyasal oy potansiyeli, bir baskı gücü olarak, politik sürece yansiyacak ve tekrar büyük ölçüde dağıtım yöntemine geçiş süreci yaşanarak kısa sürede fonlar tekrar çarçur edilecektir.⁹

2. Kamu Tercihleri Teorisi Çerçevesinde Öngörülen Reform Önerileri

Kamu tercihleri teorisince ortaya konan yaklaşım, sosyal güvenliğin yapılmasına ilişkin olarak siyasal süreç içerisinde ortaya çıkan temayülü iki nedene bağlamaktadır. Bunlardan birincisi halkın sosyal güvenlik kuruluşlarının dayandığı finansman yöntemlerini yanlış algılaması; ikincisi ise yaşlı kesimin dağıtım yöntemini tercih güdüsüne sahip olmasıdır.¹⁰

Halkın yanlış algı ve kanaatlarının rasyonalize edilmesinde üç alternatif sunulmaktadır¹¹; Birincisi, özel emeklilik programlarında olduğu gibi, sosyal sigorta idarelerince, her yıl, sigortalının ödediği cari primler ve bu primlerin ortalama iktisadi büyüme oranları nisbetinde nemalandırılmasıyla elde edilen itibari varlıklarını (implicit wealth) rapor eden bildirimlerin sigortalılara gönderilmesidir. Böyle bir durumda sigortalılar mevcut dağıtım yöntemi çerçevesinde ödedikleri primler karşılığında elde edecekleri getiriye daha kolay tahmin edebilecekler ve sigortalılar arası vukubulan yeniden bölüşüm süreci de daha net bir şekilde ortaya çıkacaktır. Ancak bu durumda sosyal sigortaların fakir olanlar lehine yüksek getiri sağlayarak sigortalılar arası yeniden dağıtım mekanizması olarak kullanımı zorlaşabilecektir

⁸ Bknz. BROWNING, Edgar K: a.g.m., s. 203-204

⁹ Bknz. BROWNING, Edgar K: a.g.m., s. 204-205

¹⁰ Bknz. BROWNING, Edgar K: a.g.m., s. 187-204

¹¹ Bknz. BROWNING, Edgar K: a.g.m., s. 204-205

İkincisi sosyal sigorta primlerinin tamamının sigortalılarca ödenmesidir. Bu durum gerçekte sigortalıların prim yükünü değiştirmeyecektir. Ancak sözkonusu yükün hangi boyutta olduğunun anlaşılmasını sağlayacaktır.

Üçüncüsü, fon getirilerinin vergiye tabi tutulmaması yada vergi oranlarında büyük indirimlere gidilmesidir. Bu tür bir uygulama; bireylere özel sigorta kuruluşlarından aynı prim miktarı karşılığında elde edeceği aylık tutarı ile dağıtım yöntemi çerçevesinde finanse edilen sosyal sigorta kuruluşundan elde edeceği aylık tutarı arasında bir karşılaştırma yapma imanı verecek ve böylece dağıtım yönteminin alternatif maliyetinin ne olduğu konusu açıklığa kavuşacaktır.

Yukarıda görüldüğü gibi sözkonusu önerilerden hiç birisi sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişini direkt olarak etkileyecek doğrultuda değildir. Bu önerilerin amacı oy kullananların sosyal güvenlik kuruluşları hakkındaki algı ve kanaatlarının değiştirilmesi, bu değişimin siyasal sürece yansması ve sonuç olarak da sosyal güvenlik sistemlerinin bu süreçten indirekt olarak etkilenmesidir.

Ayrıca sözkonusu önerilerden hiç biri siyasal süreçte ortaya çıkan politik temayülün ikinci kaynağını yani yaşlı kesimin dağıtım yöntemi (fon-birikimsiz sistemi) tercih güdüsünü ortadan kaldırmamaktadır. Çünkü bütün gerçekler anlaşılsa bile fon- birikimsiz sistemin genişlemesinde emeklilerin ve emekliliği yaklaşmış yaşlı kesimin çıkarı vardır. Mamafih genç ve gelecek kuşakların uzun dönem çıkarlarıyla çelişmesine rağmen fon birikimsiz (dağıtım yöntemine dayanan) sistemin genişlemesi yönünde yaşlılardan gelen politik baskı kaçınılmazdır. Ancak bu olumsuzluğun giderilmesi ve sosyal güvenlik politikalarının uzun vadede daha müspet sonuçlar üretmesi için siyasal kararların alınmasında çeşitli prosedürlerin uygulanabileceği kaydedilmektedir.¹² Örneğin sosyal sigorta primlerinin düzeyi belirli bir yaşın altında olanların (mesela 50 veya 40 yaşın altındakilerin) katıldığı bir referandum da çoğunluk esnasına göre belirlenebilir. Yada prim oranlarının kanunlaşmasında nüfusun oy kullanan kesiminin dörtte üçünün onayını gerektiren bir oylama

¹² BROWNING, Edgar K:a.g.m., s.205-206

prosedürü kullanılabilir. Görüldüğü gibi her iki prosedür de yaşlıların fon-birikimsiz sistemini genişletme arzusunun politik etkisini azaltıcı bir etkiye sahip bulunmaktadır.

Ancak bu tür alternatiflerin geliştirilmiş olması yetmemektedir. Her şeyden evvel böyle bir alternatfin kanunlaşması için yine sosyal güvenlik kuruluşlarının karmaşık ve finansman krizi içerisinde birer organizasyon haline düşmesinde geniş ölçüde kusuru olan siyasal sürece bel bağlanmaktadır.

B. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesine İlişkin Görüşler

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesine ilişkin çeşitli görüşler ortaya atılmaktadır. Bu konuda Friedman mevcut modern sosyal güvenlik sisteminin tedricen kullanımdan kaldırılmasını ve sosyal güvenliğin tekrar bireysel sorumluluğa bırakılmasını; geliri asgari yaşam düzeyine yetmeyen bireylere gelir transferini öngören negatif gelir vergisi¹³ yönteminin devreye sokulmasını önermektedir. Bu öneri, sosyal sigortaların tedricen lağvedilmesini, reformdan önce biriken primler üzerinden emeklilik geliri sağlanmasına devam edilmesini; ancak reformdan sonra ödenecek primlerin karşılığında herhangi bir gelir sağlanmamasını kapsamaktadır.¹⁴

William Hsaio'da benzer bir öneriye sahiptir.¹⁵ Hsaio emekli aylığı ikame oranlarının (replacement rate) tedricen azaltılmasını istemektedir. Ancak sözkonusu öneriye göre mevcut sistem tamamen kullanımdan kaldırılmayacak; fakat emeklilik aylıkları emeklilik öncesi gelire göre sürekli düşürülecektir.

Peter Ferrara,¹⁶ hayat sigortası, malüllük sigortası, sağlık sigortası ve diğer düzenlemelerin, sosyal güvenliğin üstlendiği fonksiyonları yerine getirdiğini ifade ederek; "çalışanların neden sosyal sigorta yerine özel sektörün sunduğu alternatiflerden birini seçme özgürlüğü olmasın?" diye sormaktadır. Mamafih Ferrara.

¹³ GORDON Margaret S: a.g.e., s.324-325

¹⁴ BROWNING, Edgar K:a.g.m., s.200-201

¹⁵ BROWNING, Edgar K: a.g.m., s.201

¹⁶ NAISBITT, Johnb.. ve ABURDENE, Patricia: a.g.e., s.150-151

sosyal güvenlik sisteminin katı kamu sektörüne dayalı büyük bir devlet tekeli oluşunu eleştirerek; özel, rekabete dayalı, esnek ve merkezîyetçilikten arınmış bir serbest pazar yaratacak bir finansman endüstrisinin bu günkü sistemin alternatifini teşkil edeceğini söylemektedir. Mamafih çalışanları mevcut sosyal güvenlik sistemi içerisinde yatırım yapmaya mecbur etmek, çalışanların kendi gelirlerini kontrol etme özgürlüğüne getirilen ağır bir kısıtlamadır da. Ayrıca günümüzün genç çalışanlarının gelecekte kendilerine vadedilen sosyal gelirleri elde etmeleri de şüphelidir. Çünkü sosyal gelirlerin aynı düzeyde sürdürülmesi halinde prim oranlarının iki katını aşması durumu sözkonusudur. Bu durumda Ferrara'ya göre, kuşaklar arasında yirmibirinci yüzyıla göre düzenlenmiş yeni bir anlaşmaya gerek bulunmaktadır.

Michael Beenstock ve Valerie Brasse¹⁷ işsizlik sigortası primlerinin işsizlik riskinin gerçek bedelini yansıtmaması gerektiğini ileri sürmektedirler. Mamafih işini yitirme riski pek yüksek olmayan bir muhasebecinin, işini yitirme riski büyük olan bir çelik işçisi veya inşaat işçisini neden sübvansetmesi gerektiğini sormaktadırlar. Ayrıca birbiriyle rekabet eden sigorta şirketlerinin devlet monopolüne nazaran daha ucuz ve etkin hizmet sağlayacaklarını ifade etmektedirler.

İskandinavya'da Liberal Partinin Lideri Westerberg de¹⁸ devletin ağabey görüntüsüne karşılık, sosyal hizmetleri gereğince sağlayamadığı ve kişisel inisiyatifi kısıtladığı kanaatindedir. Mamafih Westerberg, bu alanda devlet tekellerinin özel sektörle rekabete açılmasını önermektedir.

Ayrıca Şili modeli karışımı yeni modeller de ortaya atılmaktadır.¹⁹ Örneğin İsveç için İsveç ve Şili modellerinin iyi niteliklerinin biraraya getirildiği yeni bir model ileri sürülmektedir. Söz konusu bu model üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm İsveç sisteminde olduğu gibi tek düzey asgari aylığı ve kazançla ilişkilendirilmiş aylığı kapsayacaktır. Tek düze aylık ortalama kazancın %15'i veya %20'si kadar olacaktır. Kazançla ilişkilendirilmiş aylığın tutarı sigortalının çalışma

¹⁷ NAISBITT, John ve ABURDENE, Patricia: a.g.e., s.151-152

¹⁸ NAISBITT, John ve ABURDENE, Patricia: a.g.e., s.153-154

¹⁹ Geniş bilgi için bkz. VITTAS, Dimitri: "Swiss Chilanpore: The Way Forward for Pension Reform?", The Implications for Social Security of Structural Adjustmet Policies, ISSA Studies and Research, No. 34, Geneva, 1993, s.129-133

hayatı boyunca elde ettiği net kazancı üzerinden hesaplanacak ve ortalama net gelirin %15'i yada %20'si kadar olacaktır.

Sistemin ikinci bölümü tamamen Şili modeli içerisinde düzenlenmektedir. Bu sistem içerisinde de bireyin hayat boyu elde ettiği ortalama net kazancının % 30 veya %40'ına eşit bir aylık bağlanması öngörülmektedir. Bu bölüm çerçevesinde her sigortalının bireysel fon hesabı ayrı olacak, birey istediği programı seçecek ve fonlar özel sektör idaresinde olacaktır. Ayrıca sistemin üçüncü bölümünde yukarıdaki mecburi programlara ek olarak gönüllü emeklilik programına yer verilmektedir.

Ancak “sosyal güvenliğin piyasa faktörleri tarafından dikkate alınamayan ve fiyatlandırılmayan dışsallıkları dolayısıyla sosyal sigortaların özelleştirilemeyeceği” fikri de ileri sürülmektedir²⁰. Ayrıca Taylan da mevcut sosyal sigorta tekniği ile Türkiye’deki özel sigortacılığı karşılaştırarak “sosyal güvenliğin rekabet içerisinde çalışan özel sigortalara bırakılamıyacağı” görüşünü savunmaktadır²¹.

Bu görüşlere katılmak mümkün değildir. Sosyal güvenliğin dışsallığı yada kamusal boyutu toplumda asgari yaşam düzeyini kendi imkanlarıyla gerçekleştiremeyen yoksul kesimleri kapsamaktadır. Bunlar toplumun yardımına muhtaç hiç bir geliri olmayan ihtiyar, sakat, dul ve yetimleri ihtiva edebilir. Ayrıca çalışma çağına olupta; iş bulamayan işsizler olabilir. Toplumun bu kesimi kamu yardımlarının alanı içerisinde düşünülmelidir. Ayrıca bir işte çalışmakla birlikte, kazancıyla ancak günlük asgari yaşam düzeyini devam ettirebilen; ancak asgari sosyal güvenliğinin sağlanmasının bedelini ödemekte yetersiz kalanlar da; yetersiz kaldıkları tutarla sınırlı olmak kaydıyla sosyal güvenliğin kamusal alanı içerisinde değerlendirilebilir. Söz konusu bireyler için belirlenen bu alan toplumun bu bireylere yardımcı olmasının sebebini teşkil etmektedir. İşte bu durum sosyal güvenlik hakkının bir devlet görevi olarak ele alınması halinde sözkonusu yardımın kamu yardımı alanı içerisinde ele alınmasını gerektirmektedir. Ancak bütün bunlar kamusal alanlarını

²⁰ Bknz. ALPER, Yusuf: DPT Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Hazırlık Dökümanları (Yayınlanmamış), s.9

²¹ TAYLAN, Bahattin: DPT Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Hazırlık Dökümanları (Yayınlanmamış), s.1-3

örneklediğimiz sosyal güvenliğin tamamıyla kamusal bir hizmet olduğunu yada tamamıyla kamu monopelleri aracılığıyla icra edilmesini gerekli kılmaz. Bilakis sözkonusu kamusal alanların dışında sosyal güvenliğin tamamıyla özelleştirilebileceğini gösterir. Örneğin yukarıda misalini verdiğimiz, bir işte çalışan ancak asgari sosyal güvenlik hizmetinin bedelini ödemekte yetersiz kalan bireylere devlet mali sistem²² yoluyla yada kupon yöntemi²³ çerçevesinde gelir transferinde bulunabilir. Böylece sözkonusu bireyler asgari sosyal güvenlik hizmetini piyasada birbirleriyle rekabet eden her hangi bir sigorta kuruluşundan temin etme şansına sahip olabilir. Ayrıca toplumun primli rejim alanı dışında, tamamıyla kamu yardımları alanında düşünülen yoksul kesim, sağlık alanında yine mali sistem yada kupon yönteminden yararlanılarak devletçe sigorta ettirilebilir.

Bunların dışında, kendi sosyal güvenlik hizmetinin maliyetini ödemeye gücü yeten gelir sahibi kimseler açısından konunun taşıdığı kamusal boyut, kişilerin uzağı görme hususunda basiretsiz davranmalarının engellenmesi hususunun gerekliliği olarak düşünülebilir. Ancak hemen belirtelim ki burada ortaya çıkan “mecburi sigortalılık” ilkesi dahi sosyal güvenlik hizmetinin kamu monopellerince icra edilmesini gerektirmez. Bireyler zorunlu mali sigortalarda olduğu gibi, sosyal güvenlik hizmetlerini de tercih ettikleri herhangi bir sigorta şirketinden temin edebilirler.

Ayrıca sosyal sigortaların kamu monopelleri olarak kurulmasına ilişkin diğer bir görüşe göre; sözkonusu sektörde doğal tekel durumunun , yani ölçekten getiri ekonomisinin bulunduğu ileri sürülmüştür. Ancak Friedman’ın aynı kanaatte olmadığına ve kaldı ki bu durumda dahi sözkonusu kuruluşların özel teşebbüs olarak kurulmalarının mümkün olduğuna daha önce değinmiştik²⁴. Ancak bu durumda sözkonusu özel sigorta kuruluşlarının prim gelirleri, yatırımları, kuruluş ve işleyişleri ve diğer işlemlerinin çok sıkı şekilde düzenlenmesi ve denetlenmesi sözkonusudur.

²² Mali sistem yönteminden kasıt negatif gelir vergisi yöntemidir. Bu konuda bknz s. 226 - 229

²³ Kupon Yöntemi: Devlet bireylere sadece sigorta hizmeti satın almaları amacına matuf olarak kuponlar verecek ve bu bireyler de bu kuponları istedikleri sigorta şirketine vererek sosyal güvenliklerinin bedelini ödeyeceklerdir. Söz konusu sigorta kuruluşları da bu kuponların bedelini devletten tahsil edeceklerdir.

²⁴ Bknz. s.107 - 111

Sosyal güvenliğin finansman probleminin çözümü konusunda devlet katkısı özelleştirmenin alternatifi bir çözüm olarak ele alınabilir. Hemen ifade edelim ki, devletin sosyal güvenlik alanındaki fonksiyonuna yukarıda farklı bir anlam kazandırmıştık. Ancak burada devlet katkısından kasıt, devletin sosyal sigorta kuruluşlarının finansmanına katılmasını kapsamaktadır. Ayrıca burada işverenlerin de finansmana katılmasını devlet katılımı ile birlikte ele almakta fayda mülâhaza etmekteyiz. Mamafih her iki katkı da sonuçta ya sigortalıların cebinden çıkmakta yada toplumun daha yoksul kesimlerine yansıtılmaktadır. Shreiber'e²⁵ göre sanayileşmiş ülkelerde sigortalı işçiler artık fakir olmayıp, toplam nüfusun %80'ini teşkil etmektedir. Bu durumda devlet katkıları gerçekte sigortalıların ödeyecekleri primlerden pek farklı olmamaktadır. Aynı şekilde işveren payları da ücretler üzerine yansıtılarak sonuçta söz konusu maliyetlerin işçilerin cebinden çıkmasına yol açmaktadır. Dilik bu görüşlerin ileri sanayi ülkeleri için bazı kısıtlamalarla ve kısmen geçerli olacağını; iktisadi ve sosyal yapısı değişik şartlar gösteren gelişmekte olan ülkeler için aynı şeylerin söylenmesinin mümkün olamayacağını ve sözkonusu ülkelerde sigortalıların toplam nüfus ve milli gelir içerisindeki paylarının düşük olduğunu ve dolayısıyla tüketiciler üzerine yansıtılan primlerin sadece bir bölümünün sigortalılar üzerine döneceğini ifade etmektedir.²⁶ Dilik'in yukarıda Shreiber'in fikirlerinin gelişmiş sanayi ülkeleri için kısıtlamalarla geçerli saymasının sebebi: Shreiber'in işveren primlerinin kesinlikle ve yalnız geriye doğru ücretler üzerine yansıtılacağını ileri sürmesi hususundadır.²⁷ Bundan çıkan anlam işveren primlerinin bir kısmının tüketicilere de yansıyabileceği hususudur. Nitekim işverenlerin sosyal sigortaların finansmanına katılımı sadece görünüşte kalmakta ve sözkonusu işveren payları fiyatlar yoluyla tüketiciler üzerine yansımaktadır.²⁸ Bu durum tam rekabet piyasası halinde dahi geçerlidir. Çünkü işveren primleri de vasıtalı vergiler gibi işletmelerin marjinal ve ortalama maliyetlerini aynı zamanda artıracak ve bu durum da satış fiyatlarının artmasına yolaçacaktır.²⁹ Tekrar devlet katkısına dönecek olursak;

²⁵ Bknz. DİLİK Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e, s.216-217

²⁶ Bknz. DİLİK Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e, s. -217

²⁷ DİLİK Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.217

²⁸ DİLİK Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s.218

²⁹ Bknz. DİLİK Sait: Sosyal Güvenlik., a.g.e., s:224

işveren primleri için söylenenler devlet katkısı içinde geçerlidir. Çünkü devlet gelirleri vergilerle sağlanmaktadır. Vergiler ise dolaylı ve dolaysız olarak büyük çapta tüketicilerce karşılanmaktadır. Tüketiciler içerisinde sigortalı grubun önemi arttıkça, sosyal sigortaların finansmanına yapılan devlet katkılarından bizzat sigortalılara düşen yük de artacaktır.³⁰

Bütün bu değerlendirmelerden şu sonuca varabiliriz: Ülkelerin sanayileşmesi ve gelişmesi oranında sigortalıların toplam nüfus içerisindeki payı yükseldikçe devlet ve işveren katkıları sigortalıların üzerine yansımakta; gelişmişlik düzeyi azaldıkça sözkonusu katkılar tüketicilere yansımaktadır. Birinci durumda sözkonusu katkılar gerçekte sigortalılarca ödenmekte ve işveren ve devletin görünüşte finansmana katılması katılması hem sigortalıları muhtaç kişiler durumuna sokmakta ve hemde bürokrasiyi ve işlem hacmini artırmaktadır. İkinci durumda ise gelişmişlik düzeyinin geriliğine paralel olarak sözkonusu katkılar toplumun zayıf kesimlerine yansımaktadır. Çünkü genellikle gelişmekte olan ülkelerde sigortalı olanlar örgütlü kesimler yada resmi kuruluşlarda çalışanlardır. Özellikle tüketicilerin büyük kısmını tarımda çalışanlar ve örgütsüz kesimler oluşturmaktadır. Bu yüzden gelişmekte olan ülkelerde devlet ve işverenin finansman katkılarının sosyal adaleti daha da bozduğunu ileri sürülebiliriz. Bu sebeple; sigorta primlerinin sadece sigortalılarca ödenmesi daha uygundur. Sigortalı istediği sigorta şirketini seçebilmelidir. Kaldiki işveren ve devletin finansmana katılması dahi sosyal güvenliğin özel sigortalılarınca üretimini engellemez.

Ayrıca Türkiye’de sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanması fikrine karşı ileri sürülen diğer fikre göre “birleştirme yoluyla organizasyonların aşırı büyümesi, bürokratik işlemlerin artması ve hantallaşmayı beraberinde getireceği, bunun büyüyen bütün organizasyonların karşılaştığı temel bir yönetim problemine yolaçtığı ve günümüzde görülen genel eğilimin küçülme yönünde olduğu” belirtilmektedir.³¹ Mamafih bu görüşe aynen katılmaktayız.

³⁰ Bknz. DİLİK Sait: Sosyal Güvenlik, a.g.e., s:2166

³¹ ALPER, Yusuf: a.g.d., s. 7

İlaveten bireylerin karşılaştığı risklerin devletçe karşılanmasına gerekçe olarak; özel sigorta yönteminde enflasyon, savaş hali, yaygın terör hali, bireylerin risk beklentisine ilişkin subjektif eğilimleri ve son olarak da manevi tehlikeler (yani bireyin çalışıp çalışmama konusunda tercih yapabilecekleri yaş döneminde ihtiyari olarak emekliliği tercih edebilmesi hali) gibi risklerin karşılanamayacağı fikri öne sürülmektedir.³²

Ancak bu görüşlere katılmak mümkün değildir. Burada kamu sosyal güvenlik sistemiyle mevcut salt özel sigorta arasında bir karşılaştırma yapılmaktadır. Örneğin burada “özendirici özel sigorta” gibi biraz daha sosyal gereklere uyarlanmış farklı bir yöntemden hiç bahsedilmemektedir. Halbuki böyle bir yöntem bireylerin risk beklentisinden doğan problemi ortadan kaldırır. Ayrıca böyle bir durumda enflasyon riskine karşı devlet müdahalesi sadece düzenleyici hükümler getirmek şeklinde olabilir. Nitekim Batı ülkelerinde çok büyük fonları kapsayan munzam sandıklara ilişkin bu tür düzenlemeler getirilmiştir. Savaş ve yaygın terör halinde bazı sosyal risklerin tezahür etme ihtimali yükselir. Bu durum ister özel sigorta kuruluşları, isterse sosyal sigorta kuruluşları olsun; her iki sigorta kuruluşunun giderlerinin artmasına yol açar. Bu durumda ya aylık ve ödeneklerin miktarının azaltılması yada primlerin yükseltilmesi yoluna gidilmesi gerekir. Ancak iki yol da tercih edilmeyecekse; o zaman devletin katkısı söz konusu olacaktır. Böyle bir durumda devletin kamu kurumları olan sosyal sigortalara gelir aktarımında bulunması ile özel sigortalara gelir aktarımı arasında hiç bir fark olmayacaktır. Her iki halde de yapılan transferler amacına ulaşacaktır. Görüldüğü gibi olağanüstü dönemlerde ortaya çıkacak bir gelir aktarımı sosyal güvenliğin özelleştirilmesine mani değildir.

Kaldı ki sosyal sigorta yöntemi sigortacılık, kamu yardımı ve sosyal yardım yöntemlerinin karışımından oluşan bir yöntemdir. Bu üç yöntemden hangisinin ne derecede ağırlık kazanacağı sorunu, siyasal süreç içerisinde, siyasal iktidar ve siyasal baskı gruplarının menfaatlerinin çakıştığı noktalarda belirlenmektedir. İşte bu süreç sosyal sigorta kuruluşlarının aktüeryal dengesinin politizasyon yoluyla nasıl

³² GÜZEL, Ali: a.g.r., s.39-40

bozulduğunu da ortaya koymaktadır. Mamafih sosyal sigorta kuruluşlarının çok yöntemliliğe dayanan yapısı sonuçta karmaşıklık ve keyfiliği doğurmaktadır. Her şeyden önce sigorta alanı ile kamu yardım alanlarının anlamlı bir sosyal güvenlik sistemi içerisinde birbirlerini tamamlar şekilde ayrı ayrı oluşumu sosyal güvenliğin daha etkin üretilmesini sağlayabilecektir.

Burada sosyal güvenlik hizmetinin üretiminde bir iş bölümü, bir ihtisaslaşma sözkonusudur. Mamafih kamu sosyal güvenlik harcamalarını kapsayan kamusal alan ile sigortacılık alanının birbirinden ayrılması sosyal güvenlik hizmetinin daha etkin üretimine yol açacaktır.

İlaveten manevi tehlikelere ilişkin şunlar söylenebilir: aktüeryal hesaplara göre, yani kişiye maliyetine göre sosyal gelir bağlanması sözkonusu olmalıdır. Kişi maliyetini ödemediği bir şeyin karşılığını alıyorsa; bu durum siyasal süreç içerisinde ya mevcut kaynakların çarçur edilmesi ya da sözkonusu maliyetin gelecek kuşaklara yüklenmesi sonucunu doğurmaktadır. Eğer bu durum gerçekten siyasal hesaplarla fertlere sağlanan bir çıkar değil de sözkonusu fertlerin yoksulluğa düşmesinin önlenmesi amacını taşıyorsa; o zaman bu maliyetin karşılanması kamu yardım alanı içerisinde düşünülmelidir. Bu durum da sosyal güvenliğin özelleştirilmesine engel teşkil etmemektedir. Örneğin daha erken yaşta emekli olmak isteyen bir çalışan ödediği primlere göre daha az emekli maaşına razı olarak emekli olabilir. Eğer sözkonusu çalışanın daha yüksek emekli maaşıyla erken yaşta emekli olması siyasal olarak tercih ediliyorsa; bu durumda devletin sözkonusu özel sigortalara bunun bedelinin ödenmesi gerekecektir. İşte bu durumun siyasal keyfiliği ve kuşaklar arası dayanışma sürecinin gelecek kuşaklar aleyhine işlemlerini önleyici bir etki yapması düşünülebilir.

Sonuç olarak sosyal güvenlik hizmetinin üretiminde varlıklılardan yoksullara doğru yeniden gelir transferiyle sınırlı olan kamusal yardım yöntemi ile sosyal güvenlik ihtiyacını gidermede mali gücü olanlara hizmet sunan birbiriyle rekabet eden özel sigorta kuruluşlarının benimsenmesinde yarar bulunmaktadır. Mamafih yoksul kesimin üzerinde kendi sosyal güvenliklerini satınalmaya gücü yeten fertler arasında

gelirin yeniden bölüşümü yoluyla gelirlerin gittikçe daha eşit hale gelmesinin bir sınırı yoktur.

Nitekim daha fazla eşitliğe yönelmek “yoksulluğun ortadan kaldırılması” gibi bir gerekçeye dayanmıyorsa; o zaman bir başka insanın yetenekleri ve çalışması sonucu elde ettiği gelirin bir kısmını neden diğer bir kimseye aktaralım? Sosyal adalet namına gelir farklılıklarının azaltılması fikri ileri sürülecek olursa; bu mantık mutlak eşitliğe doğru yol alır. Bu durum ise insanlardaki çalışma azmini köreltir ve insanlığın teknolojik ve iktisadi gelişimini köstekler.

II. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

A. Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları

Dünya ülkelerinde mevcut politik rejimlerin türünden bağımsız olarak devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesinin daha yakın zamanlara kadar sürekli genişleme eğilimi gösterdiği görülmektedir. Ancak 1970’li yılların ortalarından itibaren patlak veren ve 1980’li yıllar boyunca devam eden global iktisadi durgunluk söz konusu eğilimi tersine çevirmiş ve özelleştirme sürecini toplumların gündemine sokmuştur. Nitekim 1970’li yıllarda çöp toplama ve itfaiye hizmetlerinin özel sektöre ihalesi ile başlayan özelleştirme süreci eğitim ve sağlık hizmetlerini de kapsamına almış bulunmaktadır.³³

Sosyal güvenlik alanında ise bu gelişim çok büyük bir belirginlik taşımamaktadır. Bu alanda iki zayıf trend mevcuttur. Söz konusu trendler munzam sandıklara ağırlık verilmesi ve sağlık hizmeti alanında da maliyetlerin paylaşılması, yani maliyetlerin gittikçe artan kısmının tedavi edilenlerce karşılanması eğilimlerini kapsamaktadır.

³³ SCARPACI, Joseph L: a.g.m., s.1-2

1. Munzam Sandıklara İlişkin Uygulamalar

a. Munzam Sandıklara Ağırlık Verilmesi

Demografik seyir ve kamu programlarının olgunlaşmasının (maturation) negatif tesirleri kamu emekli aylıklarının karşılanmasında büyük bir finansman açığının ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Buna karşın ülke ekonomileri içerisinde bulunduğu düşük büyüme seyri ve yüksek işsizlik düzeyleri ile sözkonusu finansman açığının giderilmesi hususunda yeterli mali kapasiteye sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle çoğu ülke yönetimleri kamu emekli aylıkları giderlerindeki büyümeyi ve prim ödeyenlerin üzerindeki yükü azaltıp, kontrol altına almanın politik olarak kabul edilebilir yollarını aramaktadırlar.³⁴

Özellikle ülkelerin yüksek iktisadi büyüme oranlarına tekrar ulaşamamaları halinde alternatif çözümler sınırlıdır. Mevcut aylık düzeylerinin sayıları gittikçe artan yaşlılar için gelecekte de sürdürülmesi halinde, büyük bir kısmı sayıları gittikçe azalan çalışma çağındaki insanlardan alınmak üzere, daha yüksek prim yada vergilere ihtiyaç duyulacaktır. Ancak bu durumda, örneğin kadın ve yaşlı kişiler arasında iş gücüne katılımının teşvik edilmesi veya çalışma çağında olan bireylerin sanayi merkezlerine göçünün sağlanması konunun çözümünde yardımcı yöntemler olarak ele alınabilir. Fakat bu tür uygulamalar da tek başına gelecekteki finansman zorluklarının çözümünde yeterli olmayacaktır. Diğer bir alternatif olarak, diğer tedbirler ile birlikte emekli aylıklarının azaltılması düşünülebilir. Mamafih tam aylığa hak kazanma yaşının yükseltilmesi de dahil; emekli aylığının düşürülmesini gerçekleştirebilecek bir çok yol vardır. Ancak çelişki şudur: kamu emekli aylıklarında ve pirim yükündeki azalmalar emeklilerin sayısını ve onların ihtiyaçlarını azaltmamaktadır.³⁵

Bu nedenle hükümetler, gelecek yıllarda pirimleri artırmaksızın emekli aylıklarının sürdürülmesine imkan veren ve kısa vadede kamu bütçesi üzerindeki

³⁴ DUSKIN, Elizabeth: "Changing the Mix of Public and Private Pensions: the Issues," Private Pensions And Public Policy, OECD Yayını, No:9, 1992, s.7

³⁵ DUSKIN Elizabeth: a.g.m., s.7

baskıları azaltabilecek yöntemler için özel sektörden çözüm ummaya başlamışlardır. İngiltere’de özel sektöre ilişkin düzenlemeler lehinde girişimler zaten başlamış bulunmaktadır. Aynı şekilde Avusturyada da kamu programının yükünü azaltmak için özel emeklilik programları uygulamasına geçilmiş ve 1990 yılında işletmelerde munzam sandıkların teşvik edilmesi amacıyla iki yasa çıkarılmıştır.³⁶ Diğer gelişmiş ülkelerde de benzeri gelişmeler mevcuttur.³⁷

Nitekim nüfusun gittikçe yaşlanması eğilimiyle yüz yüze olan pek çok ülke dağıtım yöntemine göre işleyen sosyal sigorta ile ilgili yükümlülüklerini tekrar gözden geçirmektedirler. Bu ülkelerin önünde değişim için çeşitli seçenekler bulunmaktadır. Birincisi, mevcut düzeylerde sosyal sigortayı muhafaza edebilirler; fakat dağıtım yöntemine göre finansmandan uzaklaşarak yedek fon birikimine (reserve financing) geçebilirler. İkincisi, dağıtım yöntemini muhafaza edip gelecekteki aylıkları (future benefits) kısıabilirler. Üçüncüsü ise, sosyal sigorta ödeneklerinin bir kısmını veya tamamını özel sandık ödenekleri ile ikame edebilirler. Dördüncüsü olarak da bu alternatiflerin çeşitli kombinazonları benimsenebilir.³⁸

Mamafih, munzam sandıkların (occupational pension programs) gelişmiş ülkelerde teşvik edildiği görülmektedir.

Örneğin İngilterede Dahili Gelirler İdaresi (Department of Inland Revenue) tarafından vergi imtiyazı verilmiş olan bir iş yeri emeklilik programı dört yarar sağlamaktadır:

(1) İşveren payları (katkıları), işveren açısından gelir vergisi veya kurumlar vergisinden muaf tutulmaktadır;

(2) İşçinin katkıları (primler), işçi açısından gelir vergisinden muaf tutulmaktadır;

³⁶ MIZRAK, Nihal Yıldırım: “ Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler Ve Bir Özelleştirme Örneği: Şili Özel Emeklilik Sistemi”, Mülkiyeliler Dergisi, C.17, s. 152, Şubat, 1993, s.44

³⁷ DUSKIN, Elizabeth: a.g.m. s.7; Ayrıca bkzn. ISSR: a.g.r., s.21-22

³⁸ ARON, Henry J: “The Economics And Politics of Pensions: Evaluating The Choices,” Private Pensions And Public Policy, OECD, No: 9, 1992., s.135

(3) İşçi ve işveren primlerinden (contributions) oluşan fonların faizleri ve yeniden kapital değerlemesi vergiden muaf tutulmaktadır;

(4) Nihayet bu paralardan ödenen emekli aylıkları daha yüksek oranlarda vergi gerektiren kazanılmamış gelirlere karşılık emekliler açısından kazanılmış gelir sayılmaktadır.³⁹

Gelişmiş ülkelerde munzam sandıkların daha fazla ön plana çıkarılmasına ilişkin olarak Hannah aynen şu değerlendirmede bulunmaktadır⁴⁰: “Gittikçe artan bir şekilde, OECD ülkelerinde hükümetler, emeklilik gelirlerinin sağlanmasında kamu ve özel sektör sorumlulukları arasındaki dengeyi tekrar gözden geçirmektedirler. Gerçekten bazı hükümetler, daha da ileri giderek, ferdiyetçi kapitalizmin değerlerinin ve ferdi yatırım seçeneğinin güdüs el etkilerinin, yaşlılık dönemi için yapılacak tasarruf alanına uyarlanması gerektiğini ileri sürerek; kolektif özel sunum (örneğin işyeri düzeyinde işverenlerce kurulmuş bulunan sandıklar) ve ferdi özel emeklilik sandıkları arasındaki bütün dengeyi tekrar değerlendirmektedirler. Mamafih gelişmiş endüstriyel demokrasilerdeki özel emeklilik aylığı sunumunun işveren idaresindeki kolektif araçlarına ilişkin mevcut tartışmalar, özellikle yaşlılara yapılan ve gittikçe artan miktardaki devlet transfer ödemelerine karşı bir alternatif arayışını temsil etmektedir.”

Ancak hemen belirtelim ki, munzam sandıklar sadece yaşlılık dolayısıyla ek emeklilik aylığı sağlamaya matuf kurulmamaktadır. Örneğin Amerika da çelik endüstrisinde 1978-85 döneminde yapılan bir incelemede görüldüğü gibi; munzam sandıklar, kamu işsizlik ödeneklerine ek olarak işsiz kalanlara işsizlik ödeneği ve sağlık yardımı sağlamak üzere de kurulmaktadır.

Örneğin sözkonusu endüstride gelişmeleri en iyi temsil durumunda bulunan “US Steel Corporation”da şirket ve sendika arasında aktedilen bir “Gelir Güvencesi Planı” 1970’lerin ortalarında uygulamaya sokulmuştur. Bu plan yukarıda sözünü ettiğimiz işsizlik ödeneği ve sağlık yardımlarını belirli koşullar çerçevesinde şirketten

³⁹ WARD, Joseph H: a.g.m., s.27

⁴⁰ HANNAH, Leslie: “Similarities and Differences in the Growth and Structure of Private Pensions in OECD Countries”, Private Pensions And Public Policy, OECD, No: 9, 1992, s.21

ayrılıp işsiz kalanlara sağlamaktadır. Burada işsiz kalma sebebi işten çıkarma veya sakatlık durumu olabilmektedir. Ayrıca, işsiz olan işçinin kamu işsizlik ödeneği alma hakkı sona erdiğinde, munzam işsizlik ödeneği artarak, kısmen gelir kaybı boşluğunu doldurmaktadır. Örneğin Pensilvanya’da işsiz kalan bir çelik işçisi aşağı yukarı çalışırken elde ettiği net gelirin %75’ini almaktadır.⁴¹

Sonuç olarak aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, gelişmiş ülkelerde munzam sandıkların gittikçe ağırlık kazanması yönünde bir eğilimin olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo:12- Bazı OECD Ülkelerinde 55 Ve Yukarı Yaşta Aile Reisine Sahip Hane Halkı Bütüt Gelirler İçerisinde Özel Ve Kamu Emekli Sandıklarınca Sağlanan Gelirlerin Payı (%)

Ülkeler	Yıllar	Özel Emekli Aylıkları	Kamu Emekli Aylıkları
Avusturya	1981	4.06	36.11
	1995	12.10	34.51
Kanada	1981	6.11	32.63
	1987	10.10	38.57
Almanya	1991	6.54	54.14
Hollanda	1983	18.50	41.84
İsviçre	1982	7.61	34.71
Birleşik Krallıklar	1969	8.37	29.78
	1979	8.39	41.69
	1986	13.50	45.02
Amerika	1979	8.37	29.78
	1986	10.30	36.49

Kaynak: PESTIEAU, Pierre: “The Distribution of Private Pension Benefits : How Fair is It?” Private Pensions And Public Policy, OECD Yayını, No.9 1992, s.46; Naklen Luxembourg Income Study Data.

⁴¹ Bknz. MONTGOMERY, Edward ve DAVIS, Otto A: “Private Income Security Schemes in Times of Crisis: A Case Study of Us Steel”, Labour and Society, Vol. 15, No.1, 1990, s.75-87

b. Munzam Sandıkların İktisadi ve Gelir Dağılımı Açısından Etkileri

aa. Munzam Sandıkların⁴² İktisadi Etkileri

İktisadi anlamda munzam emeklilik aylıkları geri bırakılmış, yani tasarruf edilmiş ücretleri temsil etmektedir. Nitekim munzam emeklilik programlarınca ödenen emekli aylıkları, işçilerden alınan ve emeklilik hakkı doğuncaya kadar nemalandırılan pirimlerle karşılanmaktadır.⁴³ Dolayısıyla munzam programların tasarruf etkisi sözkonusudur.

Munzam emeklilik programlarının ferdi tasarruflar üzerindeki teorik etkisi belirsiz bulunmaktadır. Ancak Amerika'da munzam emeklilik programına kesilen her 1 dolar'ın ferdi iradi tasarrufta aşağı yukarı 65 sentlik bir düşüşe yol açtığı tecrübi olarak anlaşılmıştır. Bu şu anlama gelmektedir: Eğer munzam emeklilik programı dolayısıyla 1 dolar tasarruf edilmemiş olsaydı, kişi kendi iradesiyle 65 sent tasarrufa gidecekti. Bu durumda, munzam emeklilik programlarının fert başına tasarrufu 35 sent artırdığı görülmektedir. Ancak emeklilik pirimlerinin vergiden muaf tutulması sebebiyle devletin vergi kaybı sonucu tasarruflarında bir azalma oluyorsa, toplam tasarruflarda net etki fert başına 35 sent'den daha düşük olacaktır. Tabii ki bu gözlemin diğer ülke toplumlarına ne derecede uygun olduğu belirsizlik taşımaktadır. Ancak, sonuç olarak munzam emeklilik programlarının mevcut bulunmaması halinde, finansman yöntemi olarak dağıtım yöntemini kullanan kamu programlarının genişlemesinin muhtemel olduğunu ve bu tür programların ferdi tasarruflar üzerinde yavaşlatıcı yönde etkideğini; halbuki munzam emeklilik programlarının tasarrufları indirekt yoldan artırdığını ifade edebiliriz.⁴⁴

Özel munzam sandıkların kamu yaşlılık programlarına karşılık sağladığı bazı avantajları vardır. Birincisi; özel sandıklar önceden finanse edildikleri (kapitalizasyon

⁴² Munzam sandık kavramı, işyeri düzeyinde kurulu emekli sandıklarını (Occupational pension plan), işveren sponsorluğundaki özel planları (employer-sponsored plan) ve ana kamu programlarına ek teşkil eden mecburi kamu planları için kullanılan bir kavramdır. Ancak burada sözkonusu edilenler özel planları kapsamaktadır.

⁴³ PESANDO, James E: "The Economic Effects of Private Pensions Schemes", Private Pensions and Public Policy, OECD Yayını, No.9, 1992, s.131, s.131

⁴⁴ PESANDO, James E. a.g.m., s. 131

yönetimi kullanıldığı) ölçüde önemli bir sermaye kaynağı sağlar. Ek olarak, eğer özel sandıklar ihtiyari iseler; işverenlere ve onların işçilerine tamamen mecburi olan sistemlere nazaran daha fazla flexbilite sağlar. İhtiyari özel bir sistem ekonominin değişik sektör şartlarına, iş yeri ve iş gücünün gereklerine uygun tepkilere daha fazla imkan verir. Ayrıca değişen koşullara daha hızlı tepki verir. Bu yönlerden ihtiyari özel sistem karmaşık endüstri toplumlarının gereklerine daha iyi cevap teşkil edebilir.⁴⁵

Geniş ölçüde düzenlenmiş özel kaynaklar aracılığıyla emeklilik geliri sağlamanın politik yararları da vardır. Her şeyden evvel bu yöntem politika üreticilerine daha az maliyetli bütçe imkanı sağlarken; diğer taraftan da, önemli bir kamu amacını icra etmeye imkan tanımaktadır. Bu durum özellikle vergilerin artırılmaması baskısının yaygın olduğu ülkeler ile büyük kamu açıkları sebebiyle ferdi harcama kısıtlamaları içerisinde bulunan toplumlarda özellikle önemlidir.⁴⁶

Mamafih mühtemelen bu yararlarının bir sonucu olarak, bir çok ülkede özel sandıklara daha büyük güven duyulmasına doğru bir eğilim görülmektedir. Bu eğilime uygun olarak gittikçe artan sayıda ülke özel sandıkları daha geniş şekilde düzenlemektedir.⁴⁷

bb. Munzam Sandıkların Gelir Dağılımı Açısından Etkileri

Munzam sandıkların yeniden gelir dağılımı açısından pozitif bir etkisi mevcut değildir. Ancak nadiren de olsa bazı ülkelerde bu yönde bir takım düzenlemelere gidildiği görülmektedir.⁴⁸

Çoğu kamu rejimlerinin tersine munzam emeklilik programları nüfusun bir alt grubuyla sınırlıdır. Ayrıca bu programlar kuşaklar arası dayanışma kavramına

⁴⁵ ALTMAN, Nancy: "Government Regulation: Enhancing the Equity, Adequacy and Security of Private Pensions", Private Pensions And Public Policy, OECD Yayını, No. 9, 1992, s.90

⁴⁶ ALTMAN, Nancy: a.g.m., s.90-91

⁴⁷ ALTMAN, Nancy: a.g.m.s.91

⁴⁸ Bknz. PESTIEAU, Pierre: a.g.m., s.31

dayanmazlar. Bazı ülkelerde munzam planlardan yararlananlar arasında “progressive” (müterakki) yeniden dağılım sözkonusudur; ancak çoğu zaman yeniden dağılım “regressive” dir.

c. Munzam Sandıkların Güvenilirliği Sorunu

Munzam sandıkların oluşturmaları gereken fonlarının asgari düzeyin altına düşmesi halinde, söz konusu sandıkların iflas riskiyle karşı karşıya kalması ve sigortalıların elde edecekleri aylıkların tehlikeye girmesi durumu mevcuttur. Bu durum munzam sandıkların güvenilirliği sorununun ortaya çıkışına sebep olmaktadır. Bu nedenle bir takım tedbirlere başvurulmaktadır. Örneğin Birleşik Devletler’de ve Almanya’da bu riske karşı korunma mecburi reasürans programları ile sağlanmaktadır. Birleşik Devletler’de Emekli Aylıkları Garanti Şirketi “Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC)”, Almanya’da da “Pension-Sicherungs-Verein” bu görevi icra eden şirketlerdir. PBGC’in başkanı, James Jockhart’a göre sandıklar 20 ile 30 milyar dolar arasında özellikle çelik, oto ve hava yolu endüstrilerinde daha düşük fon oluşturmaktadır. Bu durum da söz konusu reasürans şirketinde 9 milyar doların üzerinde bir kayba yol açmaktadır. Bu yüzden yeni mevzuat fon oluşturulmasında daha sert kurallar getirerek ve ortak sigorta “coinsurance” yoluyla müflis sponsor’un malları üzerinde PBGC’in iflas isteme önceliğini artırarak fonların düşük seviyede oluşturulmasına dönük müşevvikleri azaltmaya yönelik bir oluşum içerisinde dir.⁴⁹

Mamafih işyerlerinde işverenlerce yürütülen munzam sandıkların, gerekli fonları mevzuata uygun olarak ayrılmış ihtiyatlarını yatırımlara dönüştürmüş olması halinde dahi, söz konusu işverenlerin işlerini tasfiye etmesi veya diğer sebeplerle söz konusu sandıklarca taahhüt edilen emekli aylıklarının tehlikeye girmesi mümkün

⁴⁹ FRIJINS, Jean ve PETERSEN, Carel: a.g.m., s.106; Ayrıca Bknz; OECD: Private Pensions In OECD Countries, The United States, OECD Yayını, No.10, s.11-12

olabilir. İşte bu yüzden ki Amerika ve Almanya’da olduğu gibi çoğu ülkelerde mecburi reasürans programları oluşturulmuştur.⁵⁰

Sözkonusu reasürans programları bazı ülkelerde kamu kurumu ve bazı ülkelerde ise özel girişimdir. Amerikada sözkonusu reasürans şirketi (PBGC) yarı kamu kurumudur. Japonyada ise sözkonusu program tamamen kamudur.⁵¹

Ayrıca devletçe munzam sandıkların kuruluş ve işleyişine ilişkin geniş düzenlemeler yapılmaktadır. Günümüzde bu sandıklar adeta kısmen kamudur. Çünkü bunlara ilişkin şartların çoğu devletçe emredilmektedir.⁵²

Görüldüğü üzere munzam sandıklar sektörü gerek üst kuruluşlar olan reasürans şirketleri ve gerekse devletçe yapılan düzenlemeler yoluyla oldukça emin bir yapıya kavuşturulmuş bulunmaktadır.

2. Gelişmiş Ülkelerde Sağlık Alanında Sosyal Güvenliğin Özelleştirmesi

Açısından Mevcut Durum

a. Genel Durum

Batı ülkeleri arasında hastalığa karşı kamu hizmeti niteliğinde ve zorunlu bir güvence oluşturmamış ülkelerin sayısı çok azdır. Bunlardan en çarpıcı örneği İsviçre oluşturmaktadır. Federal Yasa hastalık sigortasını isteğe bağlı kabul etmiş; zorunlu kılıp kılmanmayı kantonlara bırakmıştır. Ancak, İsviçrelilerin %97’si isteğe bağlı olarak hastalık sigortasına tabidirler.⁵³

Amerika Birleşik Devletlerinde sağlık alanında sosyal güvenlik iki parçadan (Medicare ve Madicaid) müteşekkil olup; genel ve zorunlu sağlık sigortası mevcut değildir. “Madicaid” Amerikalı fakir insanlara sağlık ve tedavi alanında sunulur bir

⁵⁰ ALTMAN, Nancy: a.g.m., s.89

⁵¹ ALTMAN, Nancy: a.g.m., s.89

⁵² Bknz. ALTMAN, Nancy: a.g.m., s.89

⁵³ TOBB: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu., a.g.r., s.268

kamu yardım programıdır. “Madicare” ise zorunlu ve isteğe bağlı iki ayrı sigorta programını kapsamaktadır. Yani; sözkonusu sağlık sigortası (Medicare Health Insurance for the Aged and Disabled) sadece yaşlı ve malülleri kapsamakta olup; zorunlu hastane sigortası (Hospital Insurance) ve ek isteğe bağlı munzam sigorta (Voluntary Program of Supplementary Medical Insurance) programlarından müteşekkildir. Sözkonusu program sadece hastane masraflarını üstlenmektedir. Diğer tedavi giderleri için ise munzam sigortalar devreye girmektedir. 1992 yılı itibariyle 35,2 milyon kişi zorunlu hastane sigortasına ve 33,9 milyon kişi de ek munzam isteğe bağlı sağlık sigortasına tabi bulunmaktadır. Yaşlılar dışındaki herkes özel sigorta yaptırmaktadır. Özellikle hastane masrafları için halkın çoğunluğu özel sigortaya tabidir.⁵⁴

1983’e göre, özel hastane masraflarının %81’i ve hekimlik giderlerinin %62’si özel sigortalarca karşılanmıştır.⁵⁵

Bir bölümü özel sigorta şirketleri ile yapılan ve önemli bir bölümü de kâr amacı gütmeyen kuruluşlar⁵⁶ ile yapılan sigortalar grup bazına dayanmaktadır.⁵⁷

Ancak burada ciddi bir problem mevcuttur. Kapsam dışında kalan insanlar risk seçiminde uygun olmayan riskleri seçmeleri dolayısıyla grup sigortasından daha fazlaya patlayan maliyetleri karşılayamayacak durumdaki fertler olmaktadır. Bu problem belirli istihdam gruplarında önlenmiştir. Kapsam dışında kalanların çoğu part-time çalışanları, küçük firma çalışanlarını ve düşük ücretli çalışanları kapsamaktadır. Ciddi diğer bir eksiklik, işsizlere uygulanan bazı önlemlerin yaygın olduğu diğer çoğu endüstri ülkelerinin aksine, Amerikada işsizlerin kapsamda olmayışı gelmekte idi. Daha sonra geç de olsa bu problem kısmen giderilmiştir.

1 Haziran 1986 yılından itibaren yürürlüğe konan uygulamaya göre 20 ve daha çok işçi çalıştıran işverenler, işçisini çıkardığı takdirde, sözkonusu işsiz kalan işçi için 18

⁵⁴ Geniş bilgi için bkz; Social Security Bulletin, Vol.56, No.4, Winter, 1993, s.43-55 ; TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., s.267-268

⁵⁵ GORDON, MargaretS: a.g.e., S:217

⁵⁶ Kâr amacı gütmeyen sigorta kuruluşları, hastane masraflarını karşılayan “Blue Cross” kuruluşları ve sağlık giderlerini karşılayan “Blue Shield” kuruluşlarını kapsamaktadır.

⁵⁷ GORDON, Margaret,S: a.g.e., S:217

ay'a kadar, dul kadınlar için 36 ay'a kadar sağlık sigortasını devam ettirmek mecburiyetindedirler. Ancak sigortalıların önceden bütün sigorta bedelini ve ek olarak da %2 olan yönetim giderlerini ödemiş bulunmaları gerekmektedir.

Amerika'da özel sağlık sigortasını diğer ülkelerdeki sağlık sigortasından ayıran özelliklerden birisi de geniş ölçüde bütün prim giderlerinin ek bir menfaat olarak işverenlerce karşılanmasıdır.⁵⁸

Federal hükümetin 1965 yılında "Medicare"i kabul edinceye dek, maliyetlerin kontrol edilmesine karışmamış olduğu; ancak Johnson yönetiminin sözkonusu planın yönetiminde yardımlarını sağlamak amacıyla devlet kurumları ve özel organizasyonlarla anlaşmaya vardığı görülmektedir. Mamafih hastaneler, talepleri değerlendirmesi amacıyla örneğin bir "Blue Cross" kurumunu veya ticari sigorta şirketini arabulucu olarak belirlerken, sağlık sigortası talepleri de "Blue Shield" kurumları veya sigorta şirketlerince değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.⁵⁹

Böylece Amarikada çoğu ödemelere ilişkin talepleri ele alan üçüncü taraf kurumları içeren; ancak bu üçüncü taraf kurumların hastane ve tedavi maliyetlerini kontrol altına alması yönünde özel bir güdünün bulunmadığı bir sistem gelişmiştir. Gerçekten, hastane ve tedavi hizmetlerine olan talebin hızla arttığı bir ortamda maliyetlerin kontrol altına alınması konusundaki güdü eksikliği, geniş ölçüde Amerika'da sağlık alanında son derece yüksek oranlardaki maliyet enflasyonunun sebebi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca önemli bir faktör de, doktorların hastane giderleri üzerinde kontrollerinin bulunmaması ve salık verdikleri hizmetlerin maliyetlerinden tamamen habersiz olmalarına karşın; hastaların hastaneye yatıp yatmamaları ve ne tür hizmet (tedavi) göreceklerini ilişkin karar almaları olgusudur. Sonuçta tedavi giderleri aşırı düzeyde artmıştır. 1967=100 baz'ında 1984 yılında toptan tüketici fiyat indeksi 311,1 iken tedavi giderlerinin fiyat indeksinin 379,5'e ulaşmış olduğu görülmektedir. Ayrıca doktorlara ilişkin yapılan masrafların da tedavi

⁵⁸ GORDON, Margaret S: a.g.e. s.218

⁵⁹ GORDON, Margaret S:a.g.e., s.218-219

giderleri fiyat indeksine paralel arttığı; ancak hastane masraflarının 1984'de daha da şaşırtıcı ölçüde tırmandığı ve indeksin 670,9'a ulaştığı müşahade edilmektedir.⁶⁰

Hollanda'da maaşlı çalışanlar, kazançları belirli bir düzeyi aşmış olmaları halinde, zorunlu sistemin dışında bırakılmışlardır.⁶¹

Avusturalya'da, nüfusun çoğu isteğe bağlı sağlık sigortası kapsamındadır. Emekliler ve düşük gelirli insanlar genellikle özel düzenlemelerden yararlanırlar ve kamu hastanelerinden ücretsiz tedaviye hak sahibidirler.⁶²

Japonya sağlık sigortası alanında iki temel programa sahiptir. Bunlar, beş ve daha çok işçi çalıştıran firmalardaki işçiler için mecburi program (ihale yöntemi ile sunulmakta) ve herhangi bir sağlık sigortasınca kapsama alınmamış olan bölge sakinleri için Milli Sağlık Sigorta programıdır.⁶³

İrlanda, belirli bir düzeyin üzerinde gelire sahip olan hastaların doktor ücretlerini ödemek mecburiyetinde olması hariç; bedava tedavi hizmetleri sağlayan kamu hastanelerine büyük önem veren bir geçmişe sahiptir. İsrail ise genel işçi federasyonu olan Histadrut'un öncülüğünde uzun süre zarfında gelişmiş geniş bir özel programa sahip olup; milli sağlık sigortasına sahip değildir.⁶⁴

Batı Avrupa'da sağlık hizmeti ya merkezi veya yerel vergilerle yada mecburi sigorta biçiminde finanse edilmektedir.⁶⁵

Batı Almanyada NHI (National Health Insurance: Milli Sağlık Sigortası) nüfusun %90'ının üzerindeki kesimini sigortalamış olup; kronik veya geçici hastalık ve fiziksel, zihinsel ve ruhsal rahatsızlıklar açısından geniş bir alanı kapsayan bir dizi ivazlar sağlamaktadır. Hastalar, hekimlerinin belirlediği uygulamaya daha çok bağımlı olmasına rağmen ilk tedavilerine ilişkin doktorları kendileri seçebilirler. NHI

⁶⁰ GORDON, Margaret S: a.g.e., s.219

⁶¹ GORDON, Margaret S: a.g.e., s.208

⁶² GORDON, Margaret S: a.g.e. S.222

⁶³ GORDON, Margaret S: a.g.e..S.222

⁶⁴ GORDON, Margaret s: a.g.e., s.223

⁶⁵ EYLES, John: a.g.m., s.74

devletin gözetim ve düzenlemesine tabi olmasına karşılık özerktir. Sigorta fonları yerelliğe, mesleğe ve teşebbüse göre organize edilmiştir. NHI gelirini işçi ve işverenlerden eşit olarak bordro vergileri (primleri) vasıtasıyla edinir. NHI'nin çoğulcu yapısı ve geniş kapsamına ve birey açısından aşağı yukarı universal hak kazanım'a karşılık GSMH'nin yüzdesi olarak sağlık sigortasının maliyeti 1970'lerin ortalarından beri oldukça kararlı kalmıştır (1986). Söz konusu maliyet stabilitesi kısmen maliyetleri sınırlayan 1977 tarihli kanunla başarılmıştır.⁶⁶

Fransa'da devletin son yıllarda (1986) bağımsız doktor ve hastanelere yapılan masraflarda hastalara yardımcı olarak, diğer kurumların üzerindeki yükü azaltmasına ve düzenlemesine rağmen, sağlığa az bir vergi geliri akmıştır. Gerçekten, universal sağlık hizmeti sunumu 1945 sonrasının bir olgusudur. Hizmetleri hormonize etme ve fonları birleştirme teşebbüslerine ve nüfusun dörtte üçünden fazlasının genel fon kapsamına alınmış olmasına rağmen; halén bir sigorta fonları mozaïği vardır. Söz konusu bu genel fon mecburi işçi ve işveren primleriyle finanse edilmekte ve 129 özerk yerel kurullarca yönetilmektedir. Hükümet ve yerel kurullar ve hastaneler arasında açık bir komuta zinciri yoktur. Böylesine karmaşık ve çoğulcu bir sistem planlamayı büyük ölçüde imkansızlaştırırken; aynı zamanda yüksek oranda sağlık giderlerinin artması anlamına gelmektedir.⁶⁷ Sağlık sisteminin her düzeyinde maliyetlerin paylaşılmasına rağmen sağlık harcamaları sürekli artmaktadır. Bireylerin kısmi bir sübvansiyondan yararlanmalarına rağmen; çoğu Batı Avrupa toplumlarında olduğu gibi, maliyetlerin kısılması yönünde büyük bir baskı söz konusudur. Mamafih bu gelişim ülke ekonomisinin zayıfladığı ve bu yüzden de sağlık sigortasının finansman sıkıntısına girdiği 1970'li yıllarda başlamıştır. Bu söz konusu yapısal gelişimin diğer problemlerle de ilgili boyutu mevcuttur. Sigorta fonlarına bütçe açıklarına akış temayülü göstermesi, artan sigorta primlerinin iktisadi açıdan bir takım olumsuz tesirlere yol açması, sağlık hizmeti maliyetlerinde kendi kendini düzenleme mekanizmasının olmaması ve artan harcamaların olumsuz etkileri konusundaki kuşkular mevcut gelişimin diğer nedenleri teşkil etmektedir. Sistemin doğası ve

⁶⁶ EYLES. John: a.g.m., s.75

⁶⁷ EYLES John: a.g.m., s.76

sistemin kapsamındaki topluluk maliyetlerin azaltılması stratejilerinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Çünkü sigorta primini yükseltmeye ve maliyetlerde geniş katılımı savunanlara sert bir muhalefet ve politik olarak da yenilgi söz konusudur.⁶⁸

b. Özelleştirme Açısından Mevcut Durum

Tedavi ve sağlık hizmetleri çoğu ülkelerde devredilemez vatandaşlık hakkı olmaktan çıkarılarak; bir mal olarak tedavi hizmetlerine dönüşmekte ve gittikçe piyasa mekanizması içerisinde karşılanmaktadır.⁶⁹

Ancak bu gelişime rağmen Avrupa ülkelerinin ekserisinde sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi pek ciddi bir alternatif teşkil etmemektedir.⁷⁰

Ayrıca hemen belirtmeliyiz ki, eğer sağlık hizmeti universal sistem içerisinde sunuluyorsa; sosyal güvenliğin özelleştirilmesi açısından konumuza dahil olacaktır. Aksi durumda ilgi alanımıza giren konu sağlık sigortalarının özelleştirilip özelleştirilmemesi konusudur.

Bu ölçü içerisinde konuya baktığımızda 1970'li yıllardan itibaren sadece İngiltere'de sağlık alanında çok cüzi bir özele yönelme eğiliminin olduğu göze çarpmaktadır. Mamafih söz konusu yıllardan itibaren İngiltere'de özel sağlık sigortalarının bazı elektrik ve demiryolu işçilerini kapsayacak şekilde genişlediği ve Margaret Thatcher hükümeti döneminde Milli Sağlık Hizmetinden yararlananların sayısında bir azalma olduğu görülmektedir. Nitekim Milli Sağlık Hizmetinden yararlananların oranının 1979'da %97 iken 1984'de %93'e düştüğü müşahade edilmektedir.⁷¹

Ancak genel olarak ifade edecek olursak; gelişmiş ülkelerde sağlık hizmetlerinin bedelinin daha fazla kısmının söz konusu hizmetten yararlanan

⁶⁸ EYLES John: a.g.m., s. 76-77

⁶⁹ SCARPACI, Joseph L: a.g.m. s. 8

⁷⁰ Bknz. SCARPACI, Joseph L: a.g.m., s.80

⁷¹ SCARPACI, Joseph L: a.g.m., s.80

bireylere ödettilererek sağlık harcamalarının kontrol altına alınması gibi bir çaba mevcut bulunmaktadır.⁷² Bu gelişim tabiiki piyasa mekanizmasının etki alanının, maliyetin kısmen hizmetten yararlanana ödettilerilmesi nedeniyle genişlemesi anlamına gelmekle beraber; sağlık alanında sosyal güvenliğin özelleştirilmesine ilişkin ciddi bir uygulamanın varlığı anlamına gelmektedir. Diğer deyişle gelişmiş ülkelerde sağlık sigortası alanında gerçek manada yeni bir özelleştirme uygulaması mevcut değildir.

B. Gelişmekte Olan Ülkelerden Şili’de Özelleştirme Uygulaması

1. Genel Olarak

Ekonominin içerisinde bulunduğu yüksek enflasyonist ortam ve nüfusta görülen yaşlanma süreci bütün dünyada olduğu gibi Şili’de de sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısını bozmuştur⁷³. Ancak Şili sosyal güvenlik sisteminin içerisinde bulunduğu mali sorunların sebebi sadece ülke ekonomisinin içerisinde bulunduğu olumsuz koşullar ve demografik seyrinde müşahade edilen yaşlanma olgusu değildir.

Şili sosyal güvenlik sistemi, yapısal niteliğinden doğan bir çok problemlerle yüzyüzedir. Ayrıca sistemin içerisinde bulunduğu sözkonusu problemler sadece sistemin özelleştirildiği 1981 yılı öncesi bir kaç yıl içerisinde de ortaya çıkmamıştır. Mamafih 1960 yılında Sosyal Güvenlik Sistemi Reform Komitesinin hazırladığı bir raporda⁷⁴ Şili sosyal güvenlik sisteminin “yüksek gelir grupları lehine ayırımcı ve adaletsiz; programların aşırı türle ayrılmaları ve bu programlarla ilgili yönetim ve denetim kurullarının aşırı sayıda olmaları nedeniyle karmaşık; sigortalılar arasında varsayılan dayanışmanın gerçekte hayata geçirilememesi nedeniyle yeniden gelir dağıtımını işlevi açısından yetersiz ve iflas etmiş” bir sistem olduğu kaydedilmektedir. Sistem 1970’li yılların başında 36’yı aşkın değişik emekli aylığı ödeme şekilleri, 100 bağımsız emeklilik programı ve birçok özel riskleri de kapsayan, birbirleriyle koordinasyon uyumsuzluğu içerisinde çalışan karmakarışık bir organizasyon

⁷² Bknz. ISSR: a.g.r., s. 39-41

⁷³ MIZRAK, Nihal Yıldırım: a.g.m., s.45

⁷⁴ CASTILLO, Raul Bustos: “Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of The Chile, Comments”, ILR, Vol.132, No.3, 1993, s.407

görünümündedir. Sistemin finansmanı için gerekli olan prim oranı kazancın %65'ine tekabül etmektedir. Mamafih sistem sürekli aktüeryal dengesizlik ve finansman açığı içerisinde bulunduğu için tamamiyle devlet sübvansiyonlarına muhtaç ve dolayısıyla ekonomi üzerinde ağır bir yükür.⁷⁵

1980 yılına gelindiğinde sistemin içerisinde bulunduğu bu olumsuz niteliklerin yine değışmediğı; aksine daha da derinleştii görölmektedir. Mamafih. 1960 yılında 8/1 olan aktif/pasif oranı 1980 yılı itibariyle 2/1'e düşmüştür. Başta kamu çalışanları olmak üzere, bir kısım çalışanlar birden fazla iş yaparak iki emeklilik aylığına hak kazanmakta ve bu durum da sosyal güvenlik fonlarının haksız dağılımına sebep olmaktadır. Mamafih sözkonusu sistem daha çok ihtiyacı olanlar yerine daha çok ihtiyacı olmayanlara hizmet veren ve eşitlik, dayanışma ve yeterli gelir teminatı gibi kurallara dayanmasına rağmen; gerçekte bu kuralları hayata geçiremeyen bir sistem görünümündedir.⁷⁶ Sistemin içerisinde bulunduğu yapısal, finansal ve idari problemler ve bu problemlerin yarattığı güven krizinin neticesinde 1981 yılında özelleştirilidiğı görölmektedir.⁷⁷

2.Özel Sosyal Güvenlik Sistemi ve Uygulama Sonuçları

a.Sistemin Amacı

Eski sistemi kökünden değıştirerek yerine özel sistemi ikame eden 1980 tarih ve 3500 sayılı kanun hükmündeki kararnamede yeni sistemin amaçları şu şekilde sıralanmaktadır⁷⁸:

⁷⁵ GILION, Colin ve BONILLA, Alejandro: "Analysis of a National Private Pension Scheme: the Case of Chile," ILR, Vol. 131, No.2, 1992, s.178

⁷⁶ MIZRAK, Nihal Yıldırım: a.g.m., s.45,46; CAMACHO, Luis A: Financing Social Security in Latin America: New Perspectives in the Light of Current Economic Developments", ISSR, Vol.45. 3/1992, s.29-30; CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.408

⁷⁷ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.171; MIZRAK, Nihal Yıldırım: a.g.m, s.45 Şili'de yapılan özelleştirme uygulaması ve elde edilen başarılar diğer Latin America ülkelerinde büyük ilgi uyandırmıştır. Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi bu ülkelerde de ciddi bir reform alternatifi haline gelmiştir. 1991 yılında Peru da özel emeklilik ve özel sağlık sigortalarını kamu programlarına alternatif olarak devreye sokmuştur. Geniş bilgi için bkz. ISSR:a.g.r., s.29,38

⁷⁸ CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.408

(a) Elverişsiz demografik faktörlerden etkilenmeyen ve aktif/pasif dengesinin olumsuz yönde gelişmesine imkan vermeyen bir finansman yönteminin gerçekleştirilmesi;

(b) Malüllük ve ölüm sigortalarında yeterli fonlar oluşturuluncaya kadar hem dağıtım yöntemi ve hem de fon yönteminin birlikte uygulandığı bir finansman modelinin uygulanması;

(c) Prim ve gelirlerin (ödeneklerin) sağlanmasına ilişkin bütün sigortalılara uygulanan kurallarda yeknesaklığın sağlanması;

(d) Sosyal güvenlik fonlarının yatırımlara sevk edilerek ülke ekonomisi ile sosyal güvenlik sistemi arasında uyum sağlanması;

(e) Sigorta primlerinin bireysel fon hesaplarında toplanması yoluyla mevcut fonların güçlü baskı gruplarının lehine kullanılmasının önüne geçilmesi;

(f) Sonuçta yararı sigortalılara yansıyacak olan kârlılık, düşük maliyet ve kaliteli hizmet esaslarının hayatı ortamını teşkil eden rekabet ortamının tesisi için özel yönetim ve sigorta özgürlüğün (freedom of membership) hayata geçirilmesi;

(g) Yeniden gelir akımının yanlış bireylere yönelmesinin önlemesi ve gerçek dayanışmanın sağlanması;

(h) Dayanışma ilkesinin yaşlılık sigortası alanında ülke genelinde asgari emekli aylıklarının devletçe teminat altına alınarak ve malüllük ve ölüm sigortası alanında da sektörel düzeyde finansman yöntemi olarak dağıtım yöntemi uygulanarak hayata geçirilmesi.

b. Sistemin Temel Nitelikleri

Sistem yaşlılık, malüllük ve ölüm sigortalarının finansmanı açısından alternatif modeller içerisinde, ülke genelinde kurulu özel sandık türü sistemler (private central

national occupational systems) içerisinde mütâla edilmekte ve sözkonusu sistemlerin sahip olduğu nitelikler şöyle sıralanmaktadır.⁷⁹ :

- (1) Fon yöntemine dayanırlar;
- (2) Ücretlerden kesilen primlerle finanse edilirler;
- (3) Sabit prim (fixed contributions) ödemeleri yada sabit ivazların (fixed benefits) sağlanması sözkonusudur;
- (4) Sağlanan ödenekler sigortalı bireylerin primleriyle orantılıdır;
- (5) son olarak, mecburidirler.

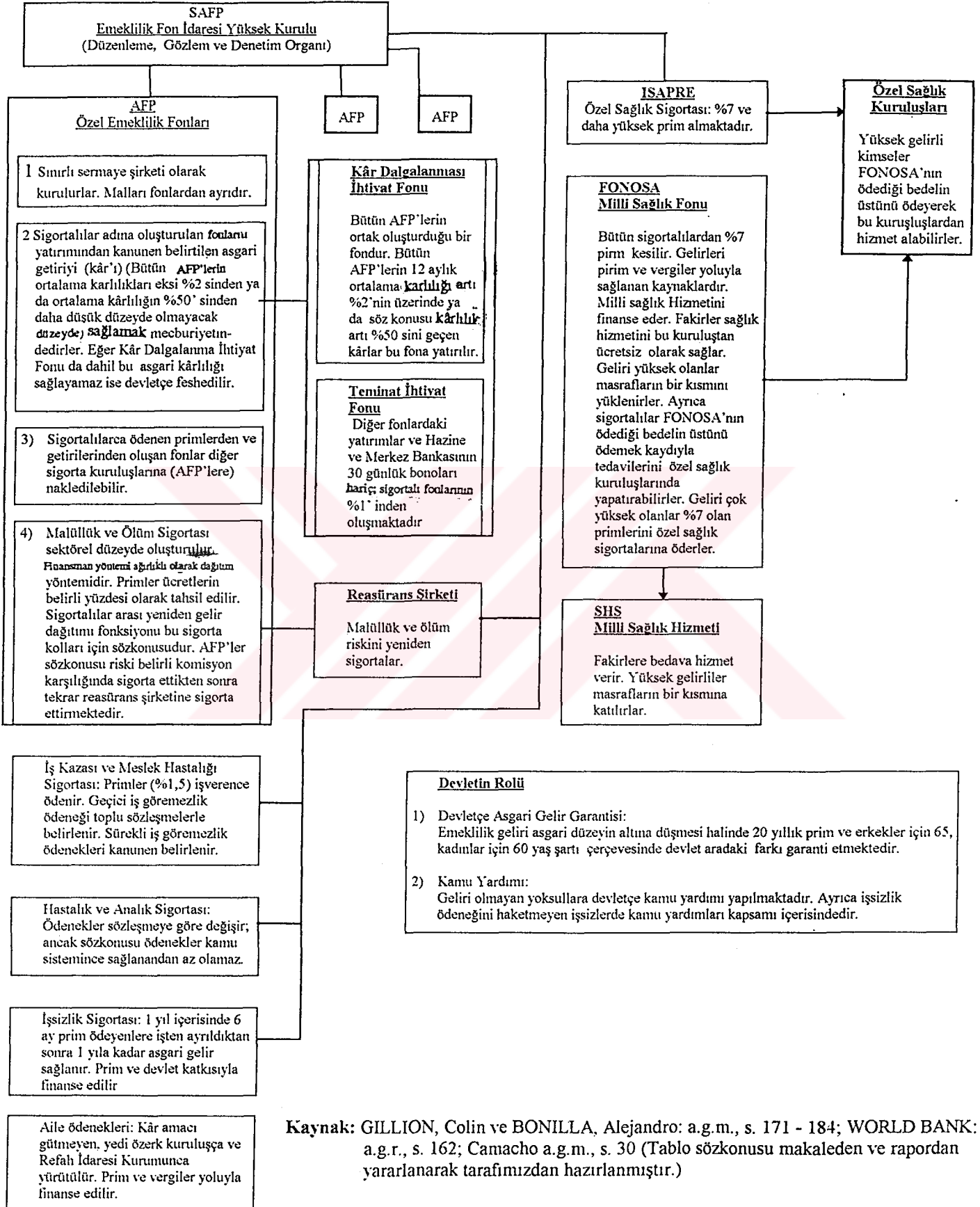
Şili sistemi temelde bireysel fon yöntemine dayanmaktadır. Mecburilik ilkesi benimsenmiştir. Ancak bireyler sigortalarını istedikleri sigorta kuruluşlarına yaptırmakta serbesttirler. Ayrıca bir sigorta kuruluşundan diğerine geçme özgürlüğüne de sahiptirler. Ödenekler çalışanların bütün hayatı boyunca ödedikleri primler ve bireysel fonların yatırımdan elde edilen getiriler üzerinden hesaplanmaktadır. Yani sağlanan ödenekler sigortalının ödediği primler ile orantılıdır. İş kazası ve meslek hastalığı sigortası, işsizlik sigortası ve aile ödenekleri hariç, diğer bütün sigorta kollarında primler sadece çalışan tarafından karşılanmaktadır.⁸⁰

Aşağıda tablo 13’de Şili özel sosyal güvenlik sisteminin genel bir görünümü sunulmuştur. Sözkonusu tablo’da da görüleceği gibi yeni sistemin rekabet ve seçme özgürlüğü esasları içerisinde mali bünyeleri itibarıyla oldukça güçlü ve güvenilir bir çerçevede yapılandırılmış olduğu müşahade edilmektedir.

⁷⁹ CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.29

⁸⁰ Bknz. GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.182, MIZRAK, Nihal Yıldırım: a.g.m., s.46; CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.30-31

Tablo: 13- ŞİLİ ÖZEL SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ



aa. Yaşlılık Sigortasına İlişkin Temel Nitelikler

Yaşlılık sigortasına ilişkin mevcut uygulama ve işleyişin anlaşılması bakımından konuyu üç boyutuyla aydınlatmamız gerekmektedir. Özel emeklilik fonlarının (AFP) kapsamı, prim ve sağladığı emekli aylıkları açısından ele alınması sözkonusu boyutlardan birincisini, özel fonların gözetim denetim ve güvenli çalışmaları açısından devreye sokulmuş olan mevcut düzenlemelerin incelenmesi sözkonusu boyutların ikincisini ve AFP'lerce sağlanan emekli aylıklarının asgari bir düzeyin altına düşmesi halinde devletin rolünün ne olduğunun açıklığa kavuşturulması da sözkonusu boyutların üçüncüsünü teşkil etmektedir.

aaa. Özel Emeklilik Fonları (AFP'ler)

Sistem özelleştirilmeden evvel sigortalı olanlardan eski sisteme devam etmek isteyenler hariç, bütün ücretli ve maaşlı çalışanlar yeni sisteme katılmak mecburiyetindedirler. Çalışanlar sigorta prim matrahına esas ücretinin %10'u oranında yaşlılık, %2,5-%3,7 arasında da malüllük ve ölüm sigortası primi öderler. AFP'ler primlerden kendi komisyonlarını düştüğten sonra, yaşlılık sigortasına tekabül eden primleri sigortalıların bireysel hesaplarında biriktirir ve sözkonusu sigortalıların adına yatırım yapar. Malüllük ve ölüm sigortasına tekabül eden primlerden ise sözkonusu kuruluşlar, kendi komisyonlarını aldıktan sonra sözkonusu riski tekrar sigorta ettirirler. Sözkonusu sigortalıların finansmanında devletin ve işverinin katkısı sözkonusu değildir. Ancak mecburi ödenen primler ve bireysel hesaplarda biriken fonların getirisi vergiden muaftır. Buna mukabil sigortalıların emekliliklerinde daha yüksek aylık almak için ödedikleri daha yüksek prim tutarına karşılık gelen gelirinin bir kısmı da vergiden muaftır. Dolayısıyla devletin finansmana dolaylı bir katkı sağladığını ifade etmek mümkündür.⁸¹

Sigortalıların bireysel hesaplarında biriken fonlar ve getirileri emekli olduklarında kendilerine ödenen aylıkların kaynağını teşkil etmektedir. Sigortalıların

⁸¹ Bknz-GILLION, Colin ve BONILA, Alejandro: a.g.m.,s.172,186

emekli aylıklarını iki şekilde alması mümkündür. Birincisi; sigortalı emekli aylığını AFP'deki bireysel hesabından direkt olarak tahsil edebilir. Bu durumda emekli aylığı tutarı yıllık olarak hesaplanır; ancak on iki aylık taksitler halinde ödenebilir. Söz konusu aylık devletin denetim organınca belirlenen bir formüle göre hesaplanır. Bu formül sigortalının ailesinin tahmini yaşam süresi, fon yatırımlarının getirisi ve fonların büyüklüğünü dikkate alarak; söz konusu fon ve getirilerinin toplamını beklenen yaşam süresine dağıtır. Bu tür hesaplamalar her yıl yenilenerek emekli aylıkları tutarları her yıl yeniden belirlenir. Sigortalının emekli aylığının ödenmesine ilişkin ikinci yol ise, sigortalı bireyin yaşlılık ve ölüm aylığı için anlaştığı herhangi bir sigorta şirketinden emekli aylığını almasıdır. Bu durumda sigortalının bireysel fonunun idaresini yapan AFP'nin hesaplarında birikmiş olan tutar yeni sigorta şirketine prim ödemesi karşılığı olarak transfer edilir. Anlaşma bir kez yapıldıktan sonra iptal edilemez. Sigorta şirketi bağlanacak emekli aylığını yıllık tutar olarak, sigortalının cinsiyeti, yaşı ve ölümü halinde hak sahiplerinin tahmini yaşam süresi, transfer edilen fondan elde etmeyi umit ettiği getiri düzeyi ve ölüm tablolarında kullanılan güvenilirlik aralıklarına göre belirlemektedir. Yukarıda bahsettiğimiz birinci yöntem çerçevesinde, emekli aylığı alan sigortalının ikinci yöntemle geçme hakkının olmasına karşın tekrar birinci yöntemle dönme hakkı yoktur.⁸² Ayrıca bütün emekli aylıkları fiyat artışlarına indekslidir.⁸³ Emeklilik yaşı erkekler için 65 kadınlar için 60'tır. Ancak sigortalının, ödediği primler sonucu oluşan bireysel fonunun son kazancının %79'ine eşit bir emekli aylığı sağlayacak düzeye gelmesi halinde erken emekli olma hakkı doğmaktadır.⁸⁴ Ayrıca sigortalının bireysel fonunun son 10 yıl üzerinden prim matrahına esas ortalama ücretinin en az %50'si kadar bir emekli aylığı sağlaması durumunda da söz konusu sigortalının yine erken emekli olması mümkündür.⁸⁵

Ancak genel kural olarak sigortalılar prim yatırdıkları AFP'lerden söz konusu primler vasıtasıyla hesaplarına oluşturulan fonlardan para çekemez ve karşılığında

⁸² Bkz. GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.175, CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.31

⁸³ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s. 175

⁸⁴ MIZRAK, Nihal Yıldırım: a.g.m., s.46-47

⁸⁵ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.175

borçlanamazlar.⁸⁶ Sigortalının emekli olurken, en az 10 yıl boyunca prim ödemiş olmak ve kanuni asgari emeklilik aylığının en az %120'sine eşit bir emekli aylığını sağlayacak bir tutarı hesapta bırakmak kaydıyla, tasarrufunun bir kısmını toptan ödeme olarak alması mümkündür⁸⁷

(bbb) AFP'lere İlişkin Düzenlemeler

AFP'ler tek amacı bireysel emeklilik fonlarını idare etmek olan sınırlı sorumlu şirketler olarak özel kişi ve kuruluşlar tarafından kurulurlar. Yabancı kuruluşlara da bu tür şirketleri kurma serbestisi tanınmıştır. Hatta bu şirketlerin en büyüklerinden bir kaç yabancı sermayeye aittir.⁸⁸ Söz konusu şirketlerin malvarlığı ile idaresini üstlendikleri bireysel fonlar birbirinden ayrı tutulmaktadır. Bu şirketler şeffaflık ve karlılık esaslarına göre çalışırlar.⁸⁹ Sigortalıların bireysel hesaplarında biriken fonları ve bu fonların yatırımından elde edilen getiriler düzenli olarak kendilerine bildirilir. Ayrıca sigortalılar hesapları ve AFP'lerin kendilerinden tahsil ettikleri komisyonlar hakkında her zaman bilgi edinebilirler. Sigortalıların bir başka AFP'yi seçmesi halinde, bireysel fon hesabı yeni AFP'ye transfer edilir. Böylece sistemin içerisine rekabet ilkesinin oturtulduğu görülmektedir.

APF'lerin verdikleri hizmetlere karşılık ödenen komisyonlar maktu bir tutar yada prim matrahına esas ücretlerin belirli bir oranına tekabül eden miktarlardadır. Yaşlılık ile malullük ve ölüm sigortası hizmetinin karşılığı olarak ödenen maktu komisyonlar ortalama aylık 300 pezo civarındadır. Aynı sigorta hizmetleri karşılığı olarak oransal komisyon alınması halinde; söz konusu komisyon bedeli prim matrahına esas ücretin %2,5 ile 3,5 arasında bir orana tekabül etmektedir⁹⁰.

Söz konusu AFP'ler bir kamu kuruluşu olan Emeklilik Fonları İdaresi Yüksek

⁸⁶ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.172

⁸⁷ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.175

⁸⁸ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m.,s.176; MIZRAK, Nihal Yıldırım: a.g.m., s.46-47

⁸⁹ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.176-177

⁹⁰ VITTAS, Dimitri: a.g.m., s.31; VITTAS, Dimitri: a.g.m.,

Kurulu (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones-SAFP) tarafından çok sıkı şekilde düzenlemekte, gözlemlenmekte ve denetlenmektedir.⁹¹

AFP'lerin idaresini üstlendikleri bireysel fonlar üzerinden her ay belirli bir kâr sağlamaları mecburiyeti vardır. Söz konusu kârların (a) AFP'lerce yönetilen toplam fonların geçmiş 12 aylık kârlılık oranı eksi %2 puandan yada (b) söz konusu fonların 12 aylık ortalama kârlılığının %50'sinden daha düşük olmaması gerekmektedir. Bu nedenle düzenlemelerde asgari kâr düzeyini sağlamak için AFP'lerin bir Kâr Dalgalanması İhtiyat fonu (Fluctuating Profit Reserve) kurmaları gereğine yer verilmiştir. Söz konusu fon sigortalı fonlarının bir parçasını teşkil etmekte olup; (a) bütün AFP'lerin geçmiş 12 aylık karlılıkları artı %2 puanı aşan yada (b) geçmiş 12 aylık ortalama kârlılığı artı %50'sini aşan kârlardan oluşur. Söz konusu bu şıklardan hangisi daha yüksekse; o şık esas alınmaktadır. Ayrıca mevcut sistemde AFP'lerin bir de Teminat İhtiyat Fonu (Guarantee Reserve) oluşturmaları mecburiyeti getirilmiştir. Söz konusu kuruluşlar sigortalıların biriken fonlarının (diğer fon yatırımları, Şili Hazinesi ve Merkez Bankası bonolarına yapılan yatırımlar hariç) en az %1'inden oluşan bir teminat fonu oluşturmak durumundadır. Mamafih AFP'lerden birinin Kâr Dalgalanması İhtiyat Fonu ve Teminat İhtiyat Fonu'nda oluşturulan toplam fonlar vasıtasıyla da yukarıda söz konusu ettiğimiz kârlılık düzeylerini sağlayamaması halinde, söz konusu kuruluş devletçe feshedilmektedir. Ancak hemen belirtelimki burada söz konusu ihtiyatlar belirli şartlarda reel kârlılıktan ziyade daha çok relatif karlılığın bir garantisini teşkil etmektedir.⁹²

Ayrıca yatırım portfolyosu konularında bir takım düzenlemeler mevcuttur. Söz konusu fonların büyük bir kısmı Hazine yada Merkez Bankası bonolarına ve kısmen de hisse senetlerine yatırılması mümkündür. Merkez Bankası ve önceden belirlenmiş bazı özel sektör kuruluşları sigorta şirketleri ve AFP'lerin yatırımlarını enflasyona karşı koruyan özel bir indekse bağlanmış uzun vadeli bonolar çıkarmaktadır. Ayrıca söz konusu fonların yabancı ülkelerde yatırım yapılması

⁹¹ CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.31; VITTAS, Dimitri: a.g.m., s.125; GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.176

⁹² Bknz: GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m. s.176-177

başlangıçta yasaklanmış olmasına karşın; şimdi bu yasaklama kısmen kaldırılmıştır. 1996 yılına kadar fonların %10'unun yurt dışında yatırım yapılması beklenmektedir.⁹³

ccc. Devletin Üstlendiği Rol

Herşeyden evvel devlet yeni sistemin işleyişini yönlendiren teferruatlı düzenlemeler aracılığıyla ve üstlendiği bir takım teminatlar ve sübvansiyonlarla yeni sistemde de önemli ve aktif bir rol oynamaktadır. Devlet eski sistemden yenisine geçişin bütün sorumluluklarını üstlenmiştir. Eski sistemde sigortalı olan bireylerin yeni sisteme geçmesi halinde, sözkonusu bireylerin eski sistemde geçen sigortalılık süresine karşılık gelen bir toptan tutarı seçtikleri AFP'ye transfer etmeyi taahhüt etmektedir. Sözkonusu tutar sigortalının 1978/79'daki prim matrahına esas kazancının %80'ine eşit bir emekli aylığı ödemesi için gerekli olan kapital olarak hesaplanmakta; eski sisteme dahil geçen çalışma süresi payı ile çarpılarak baz alınan tarih ile emeklilik tarihi arasındaki dönem için %4 getiri (faiz) oranı ile nemalandırılmakta ve daha sonra tekrar tüketici fiyat artışlarına göre tekrar ayarlanmaktadır.⁹⁴

Devlet sistem değişikliğinin yanı sıra eski sistemde kalan sigortalılar dolayısıyla sözkonusu bu sistemi de sübvanse etmeye devam etmek yükümlülüğü altındadır. Mamafih eski sistemin 40-50 yıl arasında bir süre daha varlığını sürdüreceği tahmin edilmektedir.⁹⁵

Ayrıca sigortalıların 20 yıl prim ödemiş olmaları ve erkek ise 65, kadın ise 60 yaşını doldurmaları kaydıyla sigortalarını yaptırdıkları AFP'lerden elde ettikleri emekli aylığının asgari düzeyin altına düşmesi yada bireysel hesaptaki fonun bitmesi

⁹³ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.177

⁹⁴ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.179

⁹⁵ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.179

halinde; devlet asgari emekli aylığını teminat altına almaktadır.⁹⁶

AFP'lerin asgari kârlılık düzeylerini sağlayamamaları nedeniyle feshedilmesi halinde de sözkonusu kâr farkı yine devletçe karşılanmaktadır. Bu durumda sigortalı yeni seçtiği bir Özel Emeklilik Fonu'na (AFP'ye) sigortasını yaptırmakta ve devlet de sözkonusu farkı bu AFP'ye ödemektedir.⁹⁷

İlaveten devlet başkaca geçim araçlarına sahip olmayan yaşlı yoksullara kamu yardımı niteliğinde aylık bağlamaktadır. Ancak bu tür aylık alanların sayısı 300 000 ile sınırlandırılmış olup; aylıklar geçim araçları testine (means-tested) tabi olarak sağlanmaktadır. Diğer aylıklar gibi sözkonusu yardım da enflasyona indekslidir.⁹⁸

Fakat gerek yukarıda yer alan asgari emeklilik aylığı gerekse kamu yardımı niteliğinde sağlanan aylıkların her ikisi de ortalama ve asgari ücretlere göre bir hayli düşüktür. Mamafih aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere asgari emekli aylığı ortalama ücretin %22'si ve kamu yardımı niteliğindeki emekli aylığı da %12'si kadardır.⁹⁹

Son olarak devlet, bir önceki bölümde geniş şekilde yer verdiğimiz gibi, yeni sistemdeki AFP'lerin fon yönetimini düzenlemek, yöneltmek ve gerekli kayıtları tutmakla yükümlüdür¹⁰⁰.

Tablo 14 Şili'de Ücret ve Emekli Aylıklarının Dağılımı

Ücret/Emekli Aylığı	Pezo	Ortalama Ücretin %'si Olarak
Aylık Ortalama Ücret	103.5	100
Medyan Ücret	65.0	63
Asgari Ücret	30.0	35
Asgari Emekli Aylığı	22.5	22
Kamu Yard. Emekli Aylığı	12.7	12

Kaynak: GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.178

⁹⁶ CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.31; GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.177-78

⁹⁷ CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.31

⁹⁸ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.178

⁹⁹ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.178

¹⁰⁰ CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.31

bb. Diğer Sigorta Kollarına İlişkin Nitelikler

aaa. Malüllük Ve Ölüm Sigortası

Malüllük ve ölüm sigortaları sektör düzeyinde finansman yöntemi olarak dağıtım yönteminin ağırlıkta olduğu bir yöntem dahilinde teşekül etmiş özel sigorta kuruluşlarıdır¹⁰¹.

Sigortalılar, emekli aylıklarına ilişkin olarak sigortaya esas ücretlerinin %10'u oranında bir prim ödemesi yanısıra; malüllük sigortası ve bağımlılarına bağlanarak dul ve yetim aylığı için %2,5-3,7 arasında bir prim ödemesinde bulunurlar. Bu prim, sigortaya esas ücretin aşağı yukarı %1,8'ine eşit bir tutar komisyon olarak düşüldükten sonra, sözkonusu riski tekrar özel bir sigorta şirketine sigorta ettiren emeklilik fonuna ödenir. Tam malüllük aylığı son on yıllık ortalama kazancın %70'i; kısmî malüllük aylığı ise maksimum %50'si kadardır. Dul eş veya tamamen sakat dul kocaya sigortalının aylığının %60'ı kadar, çocuklar varsa %50'si kadar aylık bağlanır. Sigortalı tarafından kendisine ait olarak kabul ettiği öz çocuklarının annesine sözkonusu aylığın %36'sı (eğer ayrıca bunlar bir aylığa hak kazanmış iseler %30'u); 18 yaşına kadar olan (eğer öğrenci ise 24 yaşına ve sakat ise her yaştaki) yetimlere %15'i ve eğer diğer hak sahipleri yoksa bağımlı anne babaya %50'si oranında aylık bağlanır¹⁰².

bbb. Hastalık Ve Analık Sigortası

Kamu sağlık sigortası sistemi çerçevesinde kamu çalışanına ödenen hastalık ödeneği net kazancın %100'ü kadardır. Özel sektör çalışanları için ise hastalık ortaya çıkmadan önceki üç aylık dönemdeki ortalama net kazanç kadardır. Analık ödeneği

¹⁰¹ Bknz. CAMACHO, Luis A: a.g.m., s. 31; CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.408

¹⁰² Bknz. GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.182-183

de hastalık ödeneği ile aynıdır ve lohusalıktan 6 hafta önce ve lohusalıktan sonra 12 hafta boyunca ödenir¹⁰³.

Özel sektör sisteminde çalışanlar özel sağlık sigortası kuruluşlarıyla en az 12 aylık bir anlaşma imzalar. Ödenekler sözleşmeye göre değişir; ancak kamu sistemince sağlanandan daha düşük olamaz¹⁰⁴.

ccc. İş Kazası Ve Meslek Hastalığı Sigortası

İş kazası ve meslek hastalığı sigortası, bu riskleri karşılayan sigorta şirketleri tarafından grup sigortaları şeklinde yapılırlar¹⁰⁵.

İş kazası ve meslek hastalığı sigortasının bedeli sadece işveren tarafından ödenir. İşverenler ücretlerin ortalama %1,5'u tutarında bir prim öderler. Tam tutar işletmenin girdiği risk derecesine ve işverenin kaza raporlarına dayanmaktadır. Sigortaca sağlanan hizmetler parasal gelirler yanında koruyucu tedbirler ve rehabilitasyon hizmetlerini kapsamaktadır. Söz konusu sigortaca sağlanan haklar şunlardır¹⁰⁶:

(a) Geçici işgöremezlik ödeneği: Bu ödenek parasal hastalık ödeneği ile aynı oranda ödenir. Maksimum süresi kaza gününden itibaren 52 (bazı durumlarda 104) hafta kadardır. Söz konusu kanunla yada toplu sözleşme ile ücret artışlarına göre yeniden ayarlanmaktadır.

(b) Sürekli iş göremezlik aylığı: Eğer tam malüllük (en az %70 oranında bir malüllük) söz konusu ise, söz konusu aylık baz alınan ücretin %70'i kadardır. Sürekli bakım için gerekli ek aylık ise baz ücretin %30'u kadardır. Kısmi (%40-%69 arası) bir malüllük, baz ücretin %30'u kadar bir aylığa hak kazandırmaktadır. %15-39 arası malüllük'ten dolayı ise 15 aylığa kadar kök ücret tutarında bir toptan ödeme yapılabilir.

¹⁰³ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro :a.g.m., s. 183; Ayrıca bkz. CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.30

¹⁰⁴ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s. 183

¹⁰⁵ CAMACHO, Luis A. a.g.m.. s.30

¹⁰⁶ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.183

(c) Aynı sağlık ödenekleri: Gerekli tıbbi, diş ve eczacılıkla ilgili hizmetler, hastaneye yatırılma, tıbbi alet ve araçlar, rehabilitasyon ve mesleki yeniden eğitim gibi hizmetler kapsamaktadır.

ddd. Aile Ödenekleri

Aile ödenekleri, INP (refah İdaresi Kurumu) tarafından ve yedi tane kâr amacı olmayan, sigortaya esas ücretin %0,6'sı oranında bir prim tahsil eden ve devletten sübvansiyon alan fonlar tarafından idare edilirler. Ödeneğin tutarı, ödeneği alanın bir önceki yılın son çeyreğindeki ortalama ücretine göre değişmektedir. Söz konusu kâr amacı olmayan yedi kuruluş işçi ve işverenlerce birlikte yönetilirler¹⁰⁷.

eee. Sağlık Sigortası

Sağlık hizmeti universaldır ve bütün çalışanlar bu amaçla kazançlarının %7'sini ödemek mecburiyetindedirler. Bu tutarla birlikte sözkonsu çalışanların mecburi prim ödemeleri (özel emeklilik programı dahil) kazançlarının %19,5 ve %20,7'si arasında bir tutara ulaşmaktadır. Mamafih sağlık programlarının yapısı kompleksdir. Bir genelleme olarak; düşük gelirli kimseler, her tür ihtiyaçlarını kapsayan ücretsiz sağlık bakımından yararlanırlar. Bu hizmet Milli Sağlık Hizmeti (SHS) tarafından sunulur ve Milli Sağlık Fonu (FONASA) tarafından finanse edilir. Ancak sözkonusu hizmete ulaşmak zor, bekleme süreleri uzun, hizmetin kalitesi düşük ve tesisler ile ilaçların sağlanması yetersizdir. Daha yüksek gelirli çalışanlar da bu hizmetlerden yararlanabilirler. Ancak hastane hizmetlerinin maliyetinin bir kısmını öderler. Bunlar ayrıca FONOSA'nın ödemeye hazır bulunduğu temel tutarlara ek harcamalarda bulunarak özel sağlık hizmetlerinden yararlanabilirler. En yüksek kazanç sınıfında olan çalışanlar (workers) kamu sisteminden tamamen çıkmayı tercih edebilir ve özel sağlık sigorta kuruluşlarından (ISAPRE'ler) birine sağlık sigortalarını

¹⁰⁷ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s. 183

yaptırarak %7 oranındaki primlerini sözkonusu bu kuruluşlara ödeyebilirler. Bu kuruluşlar daha yüksek kalitede sağlık hizmeti sağlar; fakat sağlanan ödenek paketini sınırlandırabilir yada %7 oranından daha yüksek bir prim tahsil edebilir. Emekliler de aktif çalışanlarla aynı muameleye tabiidirler. Yani emekliler de mensup oldukları APF veya sigorta şirketince emeklilik maaşlarından düşülen ve sözkonusu emeklilerin seçtikleri ISAPRE'ye yada FONASA'ya transfer edilen %7'lik bir prim ödemektedirler¹⁰⁸.

fff. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası prim ve devlet katkısıyla finansa edilmektedir¹⁰⁹. İşsizler ve part-time çalışanlar bir önceki yıl içerisinde altı aylık prim ödemişler ise, işten ayrıldıktan sonra 1 yıl'a kadar asgari aylığa hak kazanırlar. Bütün sigortası olmayan fertlere, yada asgari aylığa hak kazanmamış olan sigortalılara devletçe kamu yardımı olarak aylık sağlanır¹¹⁰.

c.Uyguluma Sonuçları

Her şeyden evvel yeni sistemde prim oranları özellikle düşük tutularak ve eski sistemden yeni sisteme geçişlerde sigortalılara cömert haklar sağlanarak yeni sisteme geçiş özendirilmiştir. Bu sürece paralel olarak önemli sayıda sigortalının eski sistemden yeni sisteme geçtiği görülmektedir. Mamafih 1991 Eylülü itibariyle yeni sisteme mensup sigortalıların sayısı 4.012.941'e ulaşmış ve buna karşın eski sisteme mensup sigortalıların sayısı ise 345.000'e düşmüştür.¹¹¹

¹⁰⁸ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s. 184; Ayrıci bilgi için bkz. WORLD BANK : World Development Report, 1993, s.162

¹⁰⁹ CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.31

¹¹⁰ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s. 184-185

¹¹¹ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.178; MIZRAK, Nihal Yıldırım: a.g.m., s.37

Eski sistemde çok yüksek oranlarda prim ödenmesine karşın; yeni sistemde prim oranlarının epey düştüğü görülmektedir. Mamafih 1981 yılı öncesi eski sisteme göre, mavi yakalılar için ödenen prim oranı (çalışan+işveren payı) %42 iken yeni sistemde sözkonusu oranın %21'e düştüğü müşahade edilmektedir. Beyaz yakalılarda sözkonusu düşüş daha fazla olup; sosyal güvenlik kurumlarına ödenen toplam prim oranı çalışan+ işveren payı %47'den %21'e düşmüştür.¹¹²

Ancak hemen belirtelimki yeni sistemde işveren katkısı, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası priminin tamamen işverence ödenmesi ve işsizlik sigortası ile aile ödeneklerinde işveren prim payının bulunmasından kaynaklanmaktadır. Halbuki bu sigorta kollarının dışında hiç bir sigorta dalında işverenlerin finansmana katkısı sözkonusu değildir. Mamafih bütün sigorta kollarını kapsayan %21'lik prim oranının %17'lik kısmı çalışanlara ve %4'lük kısmı da işverenlere aittir.¹¹³

Ayrıca prim oranlarının bu derece düşmesine karşın; yeni sistemin sağladığı aylık düzeyleri de sonderece yükselmiştir. Yeni sistemde sağlanan yaşlılık aylığı eski sisteme göre %43, malüllük aylığı %100 ve ölüm aylığı da %46 oranında artmıştır.¹¹⁴ Şüphesiz bu kurum yeni sisteme geçişin teşvik edilmesi yolundaki yapılan düzenlemelerin yanısıra büyük ölçüde, yüksek getiri sağlayan fon yatırımları olmuştur.

Aşağıda tabloda görüldüğü gibi AFP fonlarından 1981-86 döneminde ortalama yıllık reel %12,6 oranında getiri elde edilmiştir.

¹¹² SANTAMARIA, Marco: "Privatizing Social Security: The Chilean Case", The Colombia Journal of World Business, Spring. 1992, s.43

¹¹³ Bknz, GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.183; CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.30; SANTAMARIA, Macro: a.g.m., s.43

¹¹⁴ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.179

Tablo 15: Yıllar itibariyle AFP fonları Reel Getiri Oranları

Yıllar	Reel getiri (%)	Yıllar	Reel getiri (%)
1981	12.7	1987	6.4
1982	26.5	1988	4.8
1983	22.7	1989	6.7
1984	2.9	1990	17.7
1985	13.4	Ortalama	12.6
1986	12.0		

Kaynak: GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.179, Naklen Boletín Estadístico (Santiago, SAFF) for the years indicated

Fon yatırımlarından elde edilen bu neticeler üzerinde, Şili’de yapılan yoğun özelleştirme programının, reel faizler de yaşanan düşüş sürecinin ve hükümetin AFP yatırımlarının büyük bir kısmını yeni fırsat alanlarına kanalize etmesinin büyük etkisi olmuştur.¹¹⁵

Aynı dönemde Şili’de sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesiyle birlikte mali piyasaların ve dolayısıyla finans sektörünün hızla geliştiği görülmektedir. Mamafih AFP’ler tarafından biriktirilen fonların normal değerleri her iki yada üç yılda bir, katlanarak hızla artmaktadır. 1991 Mart’ı itibariyle söz konusu fonlar 9 milyar Amerikan dolarına ulaşmıştır. Söz konusu rakam Şili yurt içi hasılasının %25’ine ve dış borç tutarının da %50’sine tekabül etmektedir.¹¹⁶ Ayrıca 1980-85 yılı arasında Şili ekonomisinde net tasarrufların negatif seyretmesine rağmen 1986’dan sonra pozitif seyir sergilemesi yeni sistemin tasarruflar üzerindeki etkisinin olumlu olduğunu göstermektedir. Ancak bu etki pek açık değildir. Mamafih bu ilişki ispatlanamamıştır.¹¹⁷

Ancak geçiş döneminde kamu sosyal güvenlik harcamaları artmıştır. Yeni sistemin teşvik edilmesi gereğinin uzun vadede kalkması ve eski sistemin gittikçe tamamen tasfiye edilmesi dolayısıyla, söz konusu kamu harcamalarının gittikçe azalacağı beklenmektedir. Aslında bu azalmanın geçiş döneminin ilk üç yılının hemen

¹¹⁵ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.180

¹¹⁶ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.180

¹¹⁷ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.180; SANTAMARIA, Macro: a.g.e., s.45; MIZRAK, Nihal Yıldırım: a.g.m., s.49-50

ardından hissedilmeye başlandığı görülmektedir. Nitekim 1984 yılında kamu sübvansiyonunun GSYİH içerisindeki payı %7,44'e çıkmışken 1988'de sözkonusu oranın %5,1'e düştüğü müşahade edilmektedir.¹¹⁸

Yeni sistem ile birlikte işlem maliyetleri artmıştır. 1989 yılı itibariyle sözkonusu maliyetler toplam komisyon gelirlerinin %25'ine ulaşmıştır.¹¹⁹

İşlem maliyetlerinin yüksek olmasının iki nedeni vardır. Birincisi bilgisayar sisteminin yeterli düzeyde gelişmemiş olması ve ikincisi ise, rekabet ortamından doğan reklam ve tanıtım giderlerinin oldukça yüksek olmasıdır. Merkezi bilgisayar sistemin mevcut bulunmaması nedeniyle hesap değiştirme işlemleri maliyetinin de önemli boyutta olduğu söylenebilir. Ayrıca hesap değiştirme konusu, bordro üzerinden kestiği primleri işçilerinin seçtikleri AFP'lere yatırmakla mükellef olan işverenlere de ağır maliyetler yüklemektedir. Yüksek işlem maliyetlerinin azaltılması yolunda çeşitli tedbirler üzerinde durulmaktadır. Bu tür tedbirler hesapların nakledilmesi hakkı üzerinde ve piyasa maliyetlerinin boyutu ve muhtevası üzerinde çeşitli kısıtlamaların getirilmesini kapsamaktadır.¹²⁰

Yeni sistemin daha yüksek gelirli sigortalılara daha yüksek ve daha düşük gelirli sigortalılara daha düşük fon getirisi sağlayarak gelir dağılımını bozucu tesir icra ettiği yolunda belirtiler mevcuttur. AFP'lerin ilk on yıllık döneminde elde edilen verilere göre, yüksek gelirli çalışanlar fonlarından %10,5 getiri sağlarken, düşük gelirli çalışanlar %7,5 luk bir getiri elde etmektedirler. Bu durum AFP'lerin iki tür komisyon almalarına bağlanmaktadır. Mamafih maktu alınan komisyonların başlangıçta yüksek olmasına karşın; zamanla reel değerleri düşmektedir. Dolayısıyla sözkonusu bireysel fonun daha iyi fırsatlarla değerlendirilmesinde AFP'lerdeki motivasyon ve imkan azalmaktadır. Halbuki prim matrahına esas ücretin belirli oranında yapılan komisyon ödemesinde bu durum sözkonusu değildir. Ayrıca düşük gelirli insanların yaşam sürelerinin daha kısa olacağı yolundaki beklentinin de, bu

¹¹⁸ MIZRAK, Nihal Yıldırım, a.g.m., s.49

¹¹⁹ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.180

¹²⁰ VITTAS, Dimitri: a.g.m., s.127-128

insanlara sağlanan emekli aylığı hizmetinin bedelinin daha yüksek düzeyde olmasına yol açtığı ifade edilmektedir.¹²¹

Maliyetlerle ilgili diğer bir husus da emeklilik konusunda sigortalıların ne tür tercihlerde bulunacakları hususunda verilen danışmanlık ücretleridir. Sigortacılık konusunda uzman olanlar yaptıkları danışmanlık dolayısıyla hem danışmanlık yaptığı sigortalıdan ve hem de salık verdiği AFP'den ücret almaktadır. Danışmanlık ücretlerinin tutarı bireysel hesaplarda toplanan fonların %3-%5'i civarında bulunmaktadır.¹²² Ancak hemen belirtelim ki yeni sistem toplumda oturdukça ve bireyler tarafından daha fazla haklarında bilgi sahibi olundukça danışmanlara gidecek meseleler ve ödenecek ücretler azalacaktır.

Ayrıca sigortalılara, bu danışmalarda, hesaplarında asgari emekli aylığının temini için gerekli tutarı bırakarak geri kalan tutarın toptan ödeme olarak almaları yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır. Mamafih düşük gelirli sigortalılarda bu eğilim hakimdir.¹²³

Son olarak yeni sistemde prim ödeyenlerin sayısı 1983'de %76 iken 1988'de %71'e ve 1990'da da %53'e düşmüştür. Ancak düşük ücretli bireyleri kapsayan fonlarda prim ödeme borcunu yerine getirme oranı %45-55 arasında seyrederken yüksek gelirli kesimlerin sigortasını yapan AFP'ler de bu oran %80-%90 arasında gerçekleşmektedir.¹²⁴

¹²¹ VITTAS, Dimitri, a.g.m., s.126; GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandra: a.g.m., s.180

¹²² GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.181

¹²³ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.181,185

¹²⁴ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.181

3.Özel Sosyal Güvenlik Sistemi Hakkında İleri Sürülen Görüşler

a. Özel Sosyal Güvenlik Sistemi Aleyhindeki Görüşler

Şili sosyal güvenlik sistemini sosyal sigorta; hatta bireysel sigorta dönemi öncesine geri dönüş olarak niteleyenler vardır.¹²⁵ Ayrıca finansmanına işveren ve devletin katılmadığı, sosyal gruplar ve kuşaklar arası dayanışmanın bulunmadığı böylesi bir özel sistemde mecburilik ilkesinin bir çelişki olduğunu belirten görüşler mevcuttur. Mamafih sözkonusu görüşü ileri süren Gillion ve Alejandro sigortalıların fiiliyatta yükümlülüklerini asgari düzeyde yerine getirerek mümkün mertebe fonlardaki birikimlerini toptan ödeme olarak çekme eğilimde olmalarını; sözkonusu sigortalıların bu konuda kendilerinin daha rasyonel davrandıklarına inanmalarının bir delili olarak ortaya koymaktadır.¹²⁶

Ancak bu genel değerlendirmenin yanısıra yeni sistem doğurduğu sonuçlarla da ele alınmakta ve eleştirilmektedir. Sözkonusu yaklaşımları beş alt ayırımda ele alabiliriz.

aa. Emekli Ayıklarının Düzeyi ve Güvenirliği Açısından Eleştirel Yaklaşımlar

Yeni sistemin sağladığı emekli aylıklarının düzeyi büyük oranda prim ödeme gün sayısı, fon yatırımlarının getirisi, reel ücretlerin seyri, sigortalının yaşam süresi ve prim oranının seviyesine bağlıdır.

Aşağıda Gillion ve Bonilla tarafından geliştirilen 45 yıllık çalışma hayatı 14 yıllık emeklilik dönemi ve 6 yıl da sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine bağlanan ölüm aylığı ödemelerini temsil eden bir ferdi emeklilik fonu simülasyonu yer almaktadır.¹²⁷ Sözkonusu simülasyonda sigortalı bireyin 20 yaşında çalışmaya

¹²⁵ CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.32

¹²⁶ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.185

¹²⁷ Bknz, GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.172-173

başladığı ve aralıksız olarak 65 yaşına kadar çalıştığı, her yıl ücretinin mesleki ilerleme nedeniyle reel olarak %1 arttığı, kendisinin 78 yaşında ve eşinde kendisinden 6 yıl sonra öldüğü, yıllık enflasyon oranının %10, fonların reel getiri oranının %3 olduğu ve sigorta şirketine ödenen komisyon tutarının yıllık prim tutarının %0,3'üne tekabül ettiği olduğu varsayılmıştır.

Yukarıdaki simülasyon tablosuna dikkat edilecek olursa yeni sistemin yukarıdaki varsayımlar çerçevesinde sağlayacağı emekli aylığı ikame oranı %44 civarındadır. Ayrıca ölüm aylığının evli aileler için emekli aylığının %60'ına tekabül ettiği dikkate alınır; hak sahiplerine sağlanan aylık düzeyinin çok daha düşük olduğu görülecektir.¹²⁸

Ancak durum bununla kalmamaktadır. Yukarıda varsayılan temel koşulların değiştiği oranda sistemden elde edilen sonuçlar da hızla değişmektedir.

Herşeyden evvel sistem reel getiri oranlarına son derece duyarlıdır. Mamafih fonların reel getiri oranları her zaman yüksek düzeylerde seyretmeyebilir. Örneğin fon yatırımlarının getirisinin %1 oranına düşmesi halinde emekli aylığının kazanç ikame oranı %25'e; -%1'e düşmesi halinde de %15'e düşecektir. Aşağıda tablo 17'de fonların farklı düzeylerdeki getiri oranlarının emekli aylığı üzerindeki etkileri yer almaktadır.¹²⁹

¹²⁸ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.172

¹²⁹ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.174

Tablo 16 : Ferdi Emeklilik Similasyonu

Referans Parametreler			Similasyon					
Yaş	Maaş	Fiyat	Başlangıç	Prim	Emekli	Ölüm	Faiz	Son bakiye
20	100	100	0.0	10.0			0.06	10.6
25	169	161	82.4	16.8			11.8	110.9
30	284	259	292.3	28.3			39.8	360.4
35	478	418	775.3	47.7			103.8	926.8
40	806	673	1.827.5	80.4			242.6	2.150.5
45	1.359	1.083	4.039.4	135.4			533.7	4.708.5
50	2.289	1.745	8.575.3	228.2			1.129.2	9.932.8
55	3.857	2.810	17.708.6	384.6			2.326.4	20.419.6
60	6.500	4.526	35.844.0	648.1			4.700.6	41.192.6
64	9.868	6.626	62.314.4	983.8			8.162.9	71.461.1
65	10.953	7.289	69.317.3		4.853.9		8.705.4	73.168.7
66	12.158	8.018	73.168.7		5.387.9		9.172.4	76.953.3
67	13.495	8.820	76.953.3		5.980.5		9.627.1	80.599.8
68	14.980	9.702	80.599.8		6.638.4		10.059.7	84.021.1
69	16.627	10.672	84.021.1		7.368.6		10.458.4	87.110.9
70	18.456	11.739	87.110.9		8.179.1		10.809.0	89.740.8
71	20.487	12.913	89.740.8		9.078.9		11.094.2	91.756.2
72	22.740	14.204	91.756.2		10.077.5		11.293.3	92.971.9
73	25.242	15.625	92.971.9		11.186.1		11.381.5	93.167.3
74	28.018	17.187	93.167.3		12.416.5		11.329.3	92.080.1
75	31.100	18.906	92.080.1		13.782.3		11.101.9	89.399.7
76	34.521	20.797	89.399.7		15.298.4		10.657.9	84.759.3
77	38.319	22.876	84.759.3		16.981.2		9.948.6	77.726.7
78	42.534	25.164	77.726.7		18.849.2		8.916.7	67.794.2
79	47.212	27.680	67.794.2			12.553.5	8.022.2	63.262.9
80	52.406	30.448	63.262.9			13.934.4	7.346.1	56.674.6
81	58.170	33.493	56.674.6			15.467.2	6.393.0	47.600.4
82	64.569	36.842	47.600.4			17.168.6	5.106.2	35.538.0
83	71.672	40.527	35.538.0			19.057.2	3.419.1	19.899.9
84	79.556	44.579	19.899.9			21.153.4	1.254.0	0.4

Kaynak: GILLION, Colin ve BONILLA Alejandro: a.g.m., s.173

Tablo: 17- Farklı Getiri Oranlarının Emekli Aylığı Üzerindeki Etkileri

	Reel Yıllık Getiri Oranları (% Olarak)				
	1	2	3	4	5
Son Kazancın Kâr Oranı (%)	25	34	44	62	84
Asgari Düzeyin Altında Emekli Aylığı Alan Sigortalıların Oranı (%)	74	62	50	33	15
Asgari Düzeyin Üzerinde Bir Emekli Aylığı Elde Etmek İçin Gerekli Olan Son Dönem Kazancı (Medyan Kazanç Üzerinden %'de Olarak)	138	105	77	58	40

Kaynak: GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.187

Mamafih tabloda görüldüğü gibi yukarıda yer alan simülasyonun temel varsayımlarından birisini teşkil eden reel getiri oranının %3 olması halinde dahi emekli aylığı alan sigortalıların %50'si asgari düzeyin altında bir emekli aylığı almak durumunda kalmaktadır. Söz konusu getiri oranının %3'ün altında gerçekleşmesi halinde ise emekli aylıkları asgari düzeyin altına düşenlerin oranı hızla yükselmektedir. Mamafih reel getiri oranının %1 olması halinde söz konusu oran %74'e ulaşmaktadır. Halbuki emekli aylıkları asgari düzeyin altına düşenlerin oranını %20'e düşürmek için gerekli olan reel getiri oranı %4,5'tur. Ancak bu oran AFP'lerin uzun vadeli performansı açısından iyimser gözükmemektedir. Mamafih %3 reel getiri oranı en azından ILO aktüeryasına göre gelişmekte olan ülkeler açısından yüksek bir oran olarak kabul edilmektedir.¹³⁰

Yeni sistemin duyarlı olduğu ikinci unsur prim ödeme gün sayısıdır. Yukarıdaki simülasyonda sigortalının primlerini eksiksiz ödediği varsayılmıştır. Halbuki pratikte çoğu zaman bu mümkün olmayabilir. Örneğin hastalık ve işsizlik sebebiyle prim ödeme gün sayısının azalması halinde emekli aylığı kazanç ikame oranı düşmektedir. Misal olarak çalışma hayatı boyunca sigortalının prim ödeme gün sayısında %20'lik bir boşluk varsa; bu takdirde, söz konusu ikame oranı %37'e

¹³⁰ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.186

düşmektedir.¹³¹ Ayrıca 1991 yılı itibarıyla 4 milyon çalışandan yalnızca 2,4 milyonu prim ödemektedir. Gerçek prim ödeyenlerin sigortalılar içerisindeki payı dikkate alınarak yukarıdaki simülasyonda kullanılması halinde emekli aylığı ikame oranının epey düşmesi ve düşük emekli aylığı alan sigortalıların sayısında epey fazlalaşması sözkonusudur. Prim ödeyenlerin sigortalılar içerisindeki payının %60 olması durumunda (fonların reel getirisinin %3 olduğu varsayımı altında), emekli aylıkları son kazancın %30'unun altına düşmekte ve asgari düzeyin altına düşen emeklilerin oranı da %65'e tırmanmaktadır.¹³²

Üçüncü unsur olarak yukarıdaki simülasyonun temel varsayımlarından birisini teşkil eden reel ücret artışlarındaki seyirde emekli aylıklarının kazanç ikame oranını etkilemesidir. Mamafih tablo 16'da %1 olarak kabul edilen ücret artış oranının daha yüksek düzeyde artması halinde emekli aylıkları yükselmekle birlikte; emekli aylığı kazanç ikame oranı düşmektedir. Örneğin reel kazançlar çalışma yaşamı boyunca her yıl reel olarak %1 yerine %2 artacak olursa son emekli aylığının aşağı yukarı %50 oranında daha yüksek olmasına karşın sözkonusu emekli aylığı kazanç ikame oranı %34'e düşmektedir. Aynı şekilde reel ücret artış oranının %3'e ulaşması durumunda sözkonusu emekli aylığı ikame oranının %25'e düşmesi sözkonusudur.¹³³

Dolayısıyla bu durum çalışma hayatında reel gelirlerin hızla yükselmesi halinde sigortalıların çalışma hayatı dönemine kıyasla emeklilik döneminde elde edecekleri emekli aylıklarının oransal olarak gittikçe düşeceğini göstermektedir.

Yukarıdaki simülasyonun diğer varsayımını teşkil eden sigortalının yaşam süresine ilişkin öngörü de emekli aylığı kazanç ikame oranını etkileyen dördüncü unsurdur. Sigortalının 78 yaşından daha uzun bir süre yaşaması halinde emekli aylığı ikame oranı yine düşecektir. Örneğin sigortalının 80 yıl yaşaması durumunda sözkonusu ikame oranının %42'e ve 85 yıl yaşaması halinde de %35'e düşmesi sözkonusudur. Ayrıca benzeri bir durum kadınlar için mevcuttur. Mamafih kadınların daha erken yaşta emekli olmaları ve buna karşın daha uzun yaşam beklentisi,

¹³¹ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.174

¹³² GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.187

¹³³ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.174

kadınların emekli aylıkları kazanç ikame oranının düşük olması sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda kadınların erkeklere eş düzeyde emekli aylığı ikame oranına ulaşmaları için daha yüksek bir oranda prim ödemeleri gerekmektedir.¹³⁴

Ayrıca yeni sistemde emekli aylıklarının reel ücret artışlarından ziyade fiyatlara endekslenmesi, buna karşın sözkonusu aylıkları iktisadi verimlilik yada fert başına milli gelir artışlarına paralel olarak ayarlama mekanizmasının bulunmaması, yaşlılık sigortasının (AFP) tedavi giderlerini karşılamaması ve kuşaklararası dayanışmanın mevcut bulunmaması konuları da eleştirilmiştir.¹³⁵

İlaveten yıllık ve aylık emekli gelirlerinin dayandığı parametrelerin açık olmadığı ve bireysel fonların örtülü getiri oranının, indekse bağlı devlet bonoları getirilerinden aşağı yukarı %0,5-%1 kadar daha düşük bir düzeyde %4-%5 arasında gerçekleştiği ifade edilmektedir.¹³⁶

Mamafih yukarıda geniş boyutlarıyla ele alınan eleştirel bulgulardan netice olarak şu sonuçların çıkarılması mümkündür.¹³⁷

(a) Sistem asgari düzeyin üzerinde emekli aylığı sağlama yeteneği açısından marjinal gözükmektedir. Bireysel fon getirileri %4-%5'i aşmadıkça ve %10 olan yaşlılık priminin düzeyi artırılmadıkça, sistemin yeterli düzeyde emekli aylığı sağlaması mümkün değildir.

(b) Sistem prim ödeme ediminin yerine getirilmesi ve prim ödeme gün sayısına son derece duyarlıdır. Dolayısıyla bireyin hastalanması, sakatlanması ve işsiz kalmasının emekli aylığı açısından doğurağı risk sigortalıya yüklenmektedir. Diğer deyişle sözkonusu haller prim ödeme gün sayısının ve prim gün sayısının düşüşü de emeklilikte bağlanacak aylığın düzeyini düşürecektir.

¹³⁴ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.174

¹³⁵ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.176,189

¹³⁶ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.189

¹³⁷ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.186,192

(c) Sistem ekonomik ortama son derece duyarlıdır. Yüksek enflasyon, durgunluk ve fon yatırımlarının negatif getiri sağladığı bir ortamın gerçekleşmesi durumunun bütün negatif sonuçları aynen sigortalılara yansıtılmaktadır.

(d) Sigortalının ve ölümü halinde geride bıraktığı hak sahiplerinin yaşam sürelerindeki belirsizlik aynen emekli aylıkları düzeyine yansıtılmaktadır. Mamafih sigortalı ve hak sahiplerinin daha uzun süreli yaşamları halinde aldıkları aylıkların asgari düzeyin altına düşme tehlikesi vardır.

(e) Düşük ücretli sigortalıların emekli aylıklarının asgari düzeyin altına düşme tehlikesi mevcuttur.

(f) Sistemde herhangi bir asgari güvence (safety net) söz konusu değildir.

(g) Sigortalılar bireysel fonlarının AFP'lerce yönetiminden zararlı çıkmaktadır.

(h) Emeklilik Fonlarının iflas etmesi riskinin sonuçları sigortalılara yansıtılmıştır.

bb. Devletin Yüklenimleri Açısından Eleştirel Yaklaşımlar

Yeni sistemde bir takım risklerle karşı karşıya kalanlar sadece sigortalılar değildir. Devlet de, yeni sisteme geçişin bütün sorumluluğunu üstlenmiş; bireyin emeklilik gelirinin belirli bir asgarinin altına düşmesi halinde aradaki farkı ve AFP'lerin feshi durumunda minimum kârlılık düzeyinin sağlanması konusunda gerekli olan kâr farkını taahhüt ederek belirsiz ve muhtemelen ağır yüklenimlere girmiştir.¹³⁸

Özel sisteme yapılan devlet harcamalarının 1990 yılı itibariyle GSYİH'nin %6'sına eşit olduğu ve devletin aynı zamanda eski sistemi sübvansе ettiği

¹³⁸ Bknz. GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m, s.190

görülmektedir. Sözkonusu harcamaların yeni sisteme geçiş sürecinden kaynaklandığı bilinmekle beraber, devlet sübvansiyonlarının gelecekte de devam etmesi durumu muhtemeldir. Mamafih tablo 17’de yer alan alternatif sonuçlarda negatif olanının vukubulması halinde, devletin hem büyük sayıda emekliye asgari emeklilik aylığı ödeyerek ve hem de sigorta ve emeklilik fonlarını destekleyerek bir kaç taahhüdü yerine getirmesi durumu sözkonusudur.¹³⁹

cc. Sistemin Etkinliği Açısından Eleştirel Yaklaşımlar

Herşeyden evvel yeni sistem çerçevesinde düzenli prim ödeyenlerin sayısında gözle görülür düzeyde azalma olduğuna daha önce değinmiştik. Ayrıca emekliliğine az kalmış olan düşük ücretli çalışanların devletin sağladığı asgari emeklilik aylığına hak kazanabilmek için primleri kasıtlı olarak geciktirdiklerine dair belirtiler mevcuttur.¹⁴⁰ Bu durum devletin teminat altına aldığı asgari emeklilik aylığından yararlanacak birey sayısında büyük artışa neden olacaktır.

Sigortacılık faaliyeti bir kaç elde toplanmıştır. Onüç AFP’den üçü bütün sigortalıların %65’ini kapsamaktadır. Bu kuruluşlar düşük maliyet ve yüksek getiri esasına göre çalışan kurumlar olmaktan ziyade bütün çabalarını pazarlama ve hizmet satışı üzerinde yoğunlaştırmış kuruluşlar olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca AFP’lerden en büyük dört tanesi yabancı şirketlerin kontrolündedir.¹⁴¹

İlaveten %1’lik ihtiyat fonunun oluşturulması mecburiyeti sigorta piyasasının yavaş gelişmesine neden olmaktadır. Çünkü yeni sistem devreye sokulduğu zaman piyasaya giren AFP’ler sözkonusu fonu zaman içerisinde oluşturmuşken, piyasaya yeni giren ve diğer AFP’lerden müşteri çekmeye çalışan AFP’ler hemen oluşturmak mecburiyetindedirler. Ancak bazı AFP’lerin sözkonusu fonu %1’lik komisyon yoluyla diğer AFP’lerden çektikleri müşterilerine yükleyerek problemin çözüm

¹³⁹ Bknız, GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.190-191

¹⁴⁰ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro : a.g.m., s.181-182

¹⁴¹ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.180

yoluna gittikleri görülmektedir. Fakat bu durumdada mevcut yük prim ödeyene transfer edilmektedir.¹⁴²

Sonuç itibariyle yeni sistemin nisbeten etkinlik sorunu mevcuttur. Sigortacılık hizmetinin belirli şirketlerin elinde toplanması ve yeni AFP'lerin piyasaya girmesi konusunda %1'lik ihtiyat fonunun mecbur tutulmuş olması etkin bir rekabet ortamının tesisini engellemektedir. Ayrıca en büyük üç AFP'nin düşük maliyetle yüksek getiri sürecini gerçekleştirememiş olmaları sistemden beklenen verimlilik düzeyinin gereken seviyede olmadığını göstermektedir. Ayrıca sektör büyük oranda yabancı şirketlerin kontrolü altına girmiştir.

dd. Sistemin iktisadi Sonuçları Açısından Eleştirel Yaklaşımlar

Yeni sistemin son on yıllık deneyiminden çok iyi sonuçlar elde edilmesine rağmen; sözkonusu dönem sistemin gelecekte de aynı performansı sergileyeceğini göstermemektedir. Mamafih 1981 yılından itibaren fon yatırımlarından elde edilen yüksek getiriler sadece Şili'ye mahsus değildir. 1970'li yılların sonu ve 1980'li yılların başı itibariyle bütün dünyada kâr oranlarının düşmesi sebebiyle tahvilat ve bono piyasalarında benzer performansın yaşandığı görülmektedir.¹⁴³ Ayrıca yüksek enflasyon, düşük veya negatif reel getiri oranları, zayıf iş gücü piyasası ve formel sektörün nisbi olarak küçülmesi yeni sistemi hızla uygulanamaz hale sokabilir¹⁴⁴

İlaveten biriken fonların sermaye piyasalarınca abzorbe edilmesi sorunu ortaya çıkabilir. Mamafih tablo 16'daki varsayımlara göre sözkonusu fonların 2000 yılında muhtemelen GSMH'nın %50'sine tekabül edecektir. Bu boyutta biriken fonların iktisadi büyümeyi hızlandıracağı muhakkaktır. Fakat, buna karşın,

¹⁴² GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.181

¹⁴³ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.181

¹⁴⁴ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.192

ekonomide sermaye arzının mevcut yatırım imkanlarını aşması halinde fonların getiri oranlarının düşmesi de muhtemeldir.¹⁴⁵

Ayrıca sistem SAFF'nin denetimi altında çalışan özel emeklilik fonları, sigorta şirketleri, bağımsız danışmanlar ve bütün bunların etkin çalışmasını sağlayacak olan rekabet faktörüne dayanmaktadır. Ancak büyük bir bölümüne yabancıların hakim olduğuna dair bulguların mevcut bulunduğu oligopolistik bir sektörün ortaya çıktığı görülmektedir.¹⁴⁶

Sonuç itibarıyla iktisadi boyutlarıyla yeni sistemin gelecek yıllarda da yüksek performans göstermesi kesin olmayıp, etkin bir rekabet ortamı tesis edilememiştir.

ee. Uluslararası Standartlar Ve Uygulamalar Açısından Eleştirel Yaklaşımlar

Şili tarım hariç diğer sektörlerle ilişkin 1933 tarih 35 no'lu Yaşlılık Sigortası ve 1933 tarih 37 no'lu Mülüllük Sigortası Sözleşmelerini ve tarım alanında da 1933 tarih 38 no'lu Malüllük Sigortası Sözleşmesini onaylamış bulunmaktadır. Bu sözleşmelerin Şili uygulaması, ILO Anayasasının 24. maddesine göre 1985'de temsil hususunda şikayet konusu olmuştur. Temsil hususunu incelemek için yönetim kurulunca (Governing Body) oluşturulan komite, yeni emeklilik programının yukarıdaki sözleşmelerin bazı normalarına uygun olmadığını bildirmiştir. Söz konusu komite özellikle işverenlerin ve kamu otoritelerinin sigorta programının finansmanına katkısını temin eden; emeklilik programlarının kâr amacı gütmeyen kurumlarca yönetilmesini ve sigortalıların temsilcilerinin bütün sigorta kuruluşlarında yönetime katılmasını sağlayan gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiğini ifade etmiştir.¹⁴⁷

Şili 1952 tarih 102 no'lu Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesini ve 1967 tarih 128 nolu Yaşlılık, Malüllük ve Dul ve Yetim Aylıkları Sözleşmesini

¹⁴⁵ GILLION, Colin ve BONILLA, Alenjandro: a.g.m., s.191

¹⁴⁶ GILLION, Colin ve BONILLA, Alenjandro: a.g.m., s.192

¹⁴⁷ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.192

onaylamamıştır. Bu yüzden ILO'nun denetim organı Şili'nin yeni emeklilik sisteminin bu sözleşmelere uygunluğu hususunda yorum yapma imkanına sahip olamamıştır. Ancak mevcut bilgilere dayanılarak yeni programın en azından aşağıda belirtilen hususlarda bu sözleşmelerle uyuşmadığı söylenebilir¹⁴⁸ :

(1) 102 ve 128 no'lu sözleşmeler riskin gerçekleşmesi süresince bütün şartlarda periyodik ödemeleri gerektirken; emekli aylığı daima sürekli bir esasa göre ödenmemektedir.

(2) Sağlanan emekli aylıkları ikame oranı belirsizdir; Halbuki, 102 no'lu sözleşmenin gerektirdiği ikame oranı son kazancın %40'ı; 128 no'lu sözleşmenin gerektirdiği ise %45 dir.

(3) 102 ve 128 no'lu sözleşmeler çalışanların ödeyeceği primlerin %50'i aşmayacağını hüküm altına almış iken, yeni sisteme göre, çalışanlar primlerin %100'ünü ödemek mecburiyetindedirler.

(4) 102 ve 128 no'lu sözleşmelere göre, yönetimin kamu kurumlarına emanet edilmediği durumlarda, korunan kimselerin temsilcilerinin sözkonusu programların yönetimine katılması gerekmektedir. Şilideki programın yönetimine ne çalışan ne de işverenler katılmaktadır.

b. Özel Sosyal Güvenlik Sistemi Lehindeki Görüşler

Herşeyden evvel özel sosyal güvenlik sistemi adaletsiz, karmaşık, baskı gücü olan gruplara bir takım imtiyazların sağlandığı, gerçekte dayanışma ilkesinin yaşam şansının bulunmadığı, sürekli devlet sübvansiyonlarına muhtaç ve finansal olarak iflas etmiş bir sisteme alternatif olarak ortaya çıkmış bir sistemdir.

Sözkonusu sistem 1980'li yılların başında ülkede iktisadi liberalizm ilkelerinin

¹⁴⁸ GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s. 193; Ayrıca bkz. MIZRAK, Nihal Yıldırım: "Şili Ulusal Özel Emeklilik Sisteminin Sosyal Güvenlik İlkeleri İle ILO Normları Açısından Sakıncaları," Mülkiyeliler Birliği Dergisi, s. 84, Mart, 1993, s.45-46

hayata geçirildiği dönüşümün bir parçası olarak doğmuştur.¹⁴⁹ Bu gelişme dünyada yaşanan iktisadi konjonktüre uygun bir gelişmedir. Çünkü 1970’li yılların ortalarından itibaren özelleştirme süreci içerisinde refah devletinin yeniden yapılandığı ve piyasa ekonomisinin hızla genişlediği görülmektedir. Tabii ki bu gelişmenin sosyal güvenlik alanında da bir takım reformları yada Şili’de olduğu gibi köklü değişimleri beraberinde getirmesinde şaşılacak bir durum yoktur.

Ancak buna rağmen mevcut yeni sistemin çeşitli yönlerde eleştirildiğini bir önceki bölümde görmüştük. Tabii ki yaşanan her oluşum daha mükemmeli için geliştirilmeye muhtaçtır. Bu açıdan bazı eleştirel noktaların doğru olmasına rağmen sistemin yararlarının ağır bastığını ve kamu rejimleri içerisinde yapılan bir sosyal güvenlik sistemine oranla gözle görülür bir üstünlük taşıdığını hemen belirtmeliyiz.

Mamafih özel sistemin lehinde öne sürülen görüşler de mevcuttur. Söz konusu görüşleri, yukarıda ele aldığımız özel sosyal güvenlik sisteminin aleyhine olan görüşlerin sistematığıne uygun olarak, aşağıda beş alt başlıkta ele almaya çalışacağız.

aa. Emekli Aylıklarının Düzeyi Ve Güvenirliği

Bir önceki bölümde özel sosyal güvenlik sistemine ilişkin eleştiriler tablo 16’da yer alan ferdi emeklilik fonu simülasyonu ve bu simülasyonun üzerine oturtulduğu varsayımlara dayanmaktadır. Bu nedenle söz konusu varsayımlar üzerinde değerlendirmelerde bulunan ve yeni varsayımlarla yeni bir simülasyon tablosu geliştiren Castillo’nun görüşlerinden azami ölçüde yararlanmaya çalışacağız¹⁵⁰.

Castillo, Gillion ve Bonilla’nın yaptıkları çalışma da brüt gelirlerle brüt emekli aylıkları arasında bir mukayese yaptıklarını; halbuki söz konusu karşılaştırmanın net gelir ve net emekli aylıkları arasında yapıldığında durumun çok farklı olduğunu belirtmektedir. Ayrıca Gillion ve Bonilla’nın simülasyonlarında varsayım olarak kullandıkları %3’lük getiri oranını düşük bulmakta ve Şili’de uzun dönem getiri oranlarının %5,5-%6,5 arasında bir yerde olacağını düşünmektedir.

¹⁴⁹ CAMACHO, Luis A: a.g.m., s.30

¹⁵⁰ Bknz. CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.409-412

Tablo 18: Ferdi Emeklilik Fonu Similasyonu

Sigortalı	Eş	Maaş	Her Yıl Sorunda Bulunan Fon			Emekli Aylığı / Son Kazanç		
			R=0.3	R=0.5	R=0.7	R=0.3	R=0.5	R=0.7
20	15	100.00	121.63	122.63	123.83			
21	16	101.00	247.73	252.62	257.56			
22	17	102.01	379.03	390.35	401.91			
23	18	103.03	512.52	536.21	557.62			
24	19	104.06	657.35	690.63	725.51			
25	20	105.10	804.70	854.05	906.44			
26	21	106.15	957.75	1,026.93	1,101.33			
27	22	107.21	1,116.67	1,209.75	1,311.19			
28	23	108.29	1,281.67	1,403.03	1,537.06			
29	24	109.37	1,452.93	1,607.30	1,780.08			
30	25	110.46	1,630.66	1,823.13	2,041.47			
31	26	111.57	1,815.06	2,051.10	2,322.52			
32	27	112.68	2,006.35	2,291.84	2,624.63			
33	28	113.81	2,204.74	2,546.00	2,949.28			
34	29	114.95	2,410.47	2,814.26	3,298.07			
35	30	116.10	2,623.76	3,097.34	3,672.69			
36	31	117.26	2,844.87	3,396.00	4,074.98			
37	32	118.43	3,074.03	3,711.03	4,506.87			
38	33	119.61	3,311.50	4,043.27	4,970.47			
39	34	120.81	3,557.56	4,393.59	5,468.00			
40	35	122.02	3,812.46	4,762.90	6,001.85			
41	36	123.24	4,076.48	5,152.17	6,574.59			
42	37	124.47	4,349.93	5,562.42	7,188.94			
43	38	125.72	4,633.09	5,994.71	7,847.83			
44	39	126.97	4,926.27	6,450.15	8,554.41			
45	40	128.24	5,229.79	6,929.93	9,312.02			
46	41	129.53	5,543.98	7,435.26	10,124.25			
47	42	130.82	5,869.16	7,967.45	10,994.94			
48	43	132.13	6,205.68	8,527.86	11,928.20			
49	44	133.45	6,553.91	9,117.90	12,928.42			
50	45	134.78	6,914.20	9,739.08	14,000.31			
51	46	136.13	7,286.94	10,392.94	15,148.90			
52	47	137.49	7,672.51	11,081.24	16,379.58			
53	48	138.87	8,071.32	11,805.60	17,698.11			
54	49	140.26	8,483.78	12,567.88	19,110.65			
55	50	141.66	8,910.32	13,369.99	20,623.81			
56	51	143.08	9,351.38	14,213.95	22,244.63			
57	52	144.51	9,807.40	15,101.85	23,980.71			
58	53	145.95	10,278.86	16,035.93	25,840.09			
59	54	147.41	10,766.23	17,018.50	27,831.43			
60	55	148.89	11,270.02	18,052.01	29,964.00			
61	56	150.38	11,790.73	19,139.01	32,247.68			
62	57	151.88	13,328.88	20,282.21	34,693.09			
63	58	153.40	12,885.03	21,848.44	37,311.55			
64	59	154.93	13,459.72	22,748.65	40,115.21			
65	60		12,980.90	22,054.50	39,052.73	72.46	148.91	311.64
66	61		12,495.94	21,342.36	37,950.46	71.79	147.55	308.85
67	62		12,005.36	20,612.78	36,808.65	71.06	146.07	305.82
68	63		11,509.74	19,866.44	35,627.80	70.26	144.47	302.53
69	64		11,009.74	19,104.16	34,408.66	69.40	142.73	298.96
70	65		10,506.04	18,326.85	33,152.18	68.47	140.85	295.10
71	66		9,999.49	17,535.75	31,859.89	67.47	138.82	290.90
72	67		9,491.02	16,732.27	30,533.78	66.38	136.61	286.34
73	68		8,981.66	15,918.05	29,176.24	65.20	134.21	281.39
74	69		8,472.54	15,091.96	27,790.16	63.92	131.63	276.04
75	70		7,964.86	14,265.04	26,378.84	62.55	128.83	270.26
76	71		7,459.96	13,430.65	24,946.26	61.07	125.82	264.02
77	72		6,959.28	12,594.41	23,496.93	59.48	122.58	257.29
78	73		6,464.35	11,759.16	22,035.95	57.78	119.10	250.06
	74		5,991.27	10,950.45	20,603.29	54.76	113.55	239.55
	75		5,525.95	10,147.38	19,168.71	52.96	109.80	231.63
	76		5,070.06	9,353.29	17,738.61	51.04	105.81	223.18
	77		4,525.36	8,571.71	16,319.90	49.00	101.56	215.20
	78		4,193.65	7,806.34	14,919.95	46.84	97.7	204.70
	79		3,776.74	7,061.00	13,546.52	44.56	92.33	194.67

Kaynak: CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.411-412

Castillo net son kazanç ile net emekli aylıklarını baz alarak reel getiri oranlarının %3, %5 ve %7 olması halinde emekli aylıkları ve ikame oranlarının nasıl bir seyir izleyeceğini tablo: 18 ve tablo: 19’da ortaya koymuştur.

Yukarıda tablo: 18’de sonuçlar görülmektedir. Bu sonuçlardan şu neticeleri çıkarabiliriz:

a) Kişisel hesaplarda biriken bakiyeler, emekli aylıkları ve bunların son kazanca olan nisbetleri büyük oranda elde edilen getiri oranına bağlıdır.

b) Başlangıç yaşlılık aylıkları sırasıyla %3, %5 ve %7 getiri oranlarına karşılık olarak çalışanların son gelirlerinin %54, %112 ve %234’üne eşittir. Bu sonuçlar Gillion ve Bonilla’nın sözkonusu eleştirilerine konu %44’lük ikame oranıyla rahatlıkla karşılaştırılabilir.

c) Primlerin ödenmediği dönemlerin emekli aylığı düzeyini az çok etkilediği doğrudur. Ancak prim ödenmeyen dönemler sigortalının çalışma hayatının sonuna tesadüf etmesi halinde sözkonusu etki düşük; çalışma hayatının başlangıcına tesadüf etmesi halinde ise büyük olacaktır. Fakat emekli aylığı ikame oranı gillion ve Bonilla’nın ileri sürdüğü derecede düşmeyecektir.

d) Bonilla ve Gillion’ın eliptirel yaklaşımlarında sigortalının gelirinin çalışma dönemi sürecince yıllık reel olarak %1 artış kaydedeceği kabul edilmektedir. Halbuki Castillo bu oranın çalışma hayatının başanda çok daha yüksek olduğunu, çalışma hayatının sonuna doğru sıfıra; hatta negatif bir değere yaklaştığını ve bu varsayımın Şili gerçeklerine daha uygun olduğunu ifade etmektedir. Tabii ki bu görüşün kabul edilmesi halinde emekli aylığı ve son kazanç arasındaki ikame oranının daha pozitif değer kazanacağı açıktır.

e) Bunlara ilaveten, sigortalı programlanmış emekli aylığı planı çerçevesinde olduğu gibi sabit bir emekli gelir olarak yıllık yaşam ödeneğini (life annuity) tercih edebilir. Tablo 18’e konu olan varsayımların uygulanması halinde elde edilecek sonuçlar aşağıdaki gibi gerçekleşecektir.

Tablo 19: Beklenen Reel Getiri Oranları İtibariyle Yıllık Yaşam Ödenekleri

Beklenen Reel Getiri Oranı (%)	Normal Yıllık Yaşam Ödeneği				Dul Eş'e Özel Koruma Sağlanan Yıllık Yaşam Ödeneği			
	Yaşam Ödeneği Tutarı (1000 Pezo)		İkame Oranı (%)		Yaşam Ödeneği ^a Tutarı (1000 Pezo)		İkame Oranı (%)	
	Çalışan	Dul Eş	Çalışan	Dul Eş	Çalışan	Dul Eş	Çalışan	Dul Eş
3	72.36	43.42	54.29	32.58	67.96	54.38	51.01	40.80
5	148.68	89.21	111.56	66.94	141.30	113.04	106.02	84.82
7	310.97	186.58	233.33	139.99	297.15	237.72	222.96	178.37

(a) Hayat sigortası şirketleri yıllık yaşam ödenekleri standartları konusunda çok çeşitli alternatifler önermektedir. Bu tür bir şirket eş'in yıllık yaşam ödeneginin %80'ine eşit bir dulluk ödenegini taahhüt etmektedir.

Kaynak : CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., 413

Yukarıda tablo 18 ve tablo 19 incelenecek olursa emekli aylıklarının yeterli düzeyde olduğu; ancak sözkonusu düzeylerin büyük oranda fon yatırımlarının getirilerine duyarlı olduğu görülecektir. Reel getiri oranının % 3 olması durumunda net emekli aylığı sigortalının net son kazancının %54'üne tekabül etmektedir. Sözkonusu oran reel getiri düzeyinin %5 olması halinde %112'ye ve %7 olması halinde de %234'e yükselmektedir.

Sözkonusu bu ikame oranları tablo 16'ya göre ortaya çıkan %44'lük ikame oranının hayli üzerindedir. Ancak Castillo'nun geliştirdiği bu simülasyon tablosunda ki da veriler de emekli aylığı kazanç ikame oranının belirsiz olduğunu ve tamamiyle reel getiri düzeylerine bağlı olduğunu göstermektedir.

Ayrıca prim ödenmeyen dönemlerin sözkonusu ikame oranlarını düşüreceğini Castillo'da kabul etmektedir. Ancak, Gillion ve Bonilla'nın ifade ettiği ölçüde sonuçlarının ağır olmayacağı kanaatındadır.

Mamafih hemen belirtelim ki, sonuç itibariyle emekli aylıklarının hangi düzeyde gerçekleşeceği gerçekten de, fonların getiri oranları ve prim gün sayısına bağlıdır. Dolayısıyla fon yatırımlarının düşük getiri sağlaması riski ve sigortalıların işsizlik, hastalık ve geçici sakatlık gibi prim gün sayısını azaltan risklerin sonuçları sigortalıya yansıtılmıştır. Ayrıca özel emeklilik fon kuruluşunun minimum kârlılık düzeyini gerçekleştirememesi halinde feshine gidilmesi halinde de devletin minimum kârlılık teminatı dışında riskin kısmen sigortalıya yansıtıldığı doğrudur.

Ancak bütün bunlar özel sosyal güvenlik sisteminin eksik yanlarını teşkil etmemektedir. Aslında kamu rejimi içerisinde yok edildiği sanılan riskleri açığa çıkarmaktadır. Birey ve toplumu üretmediği mal ve hizmetleri tüketemeyeceği gibi, sigorta kurumlarına hangi sebeple olursa olsun prim ödmeden ve yine hangi sebeple olursa olsun sosyal güvenlik fon gelirlerinin yeterli düzeyde artmamasına rağmen sigortalıya kaşılıksız gelir transferinde bulunmak hem sosyal güvenliğin finansmanı açısından ve hem de insanlarda çalışma şevkinin canlı tutulması açısından uygun değildir. Kaldiki sözkonusu sigortalıların ödedikleri prim tutarı ve fon getirileri asgari emeklilik aylığı sağlayacak düzeyde değilse bu sigortalılar devletçe sübvansede edilmektedir. Dolayısıyla mevcut sistemde devlet ve özel kuruluşlar kanalıyla sosyal güvenliğe ayrılan toplumsal kaynak ihtiyacı olupta gücü olmayanlara daha fazla yarar getirecek şekilde tahsis edilmektedir. Mamafih asgari düzeyin altına düşen bireylere devlet kanalıyla toplumsal kaynaktan gelir transferi yapılırken asgari düzeyin üzerinde emeklilik geliri elde edenlere sadece ödedikleri prim ve bireysel fonlarının getirilerinin geri ödenmesi sözkonusudur. Diğer deyişle sınırlı ve amaçlı bir sosyal politika sözkonusudur. Ayrıca fon getirilerinin iktisadi konjonktürden negatif yönde etkilenmesi halinde sigortalının emekli aylığının negatif yönde etkilenmesi hususu da görüldüğü kadar ehemmiyet arzetmemektedir. Çünkü otuz yıllık yada daha uzun süreli bir çalışma hayatı boyunca konjonktürel daralmaların yaşanması ne kadar ihtimal dahilindeyse iktisadi genişlemelerin de yaşanması o kadar ihtimal dahilindedir. Dolayısıyla iktisadi genişlemeler daralma dönemlerinin sonuçlarını dengeleyecektir. Kaldiki sosyal güvenlik sistemlerini kamu rejimi içerisinde düzenlemiş bulunan ülkelerde de emekli aylıklarının yada diğer ödeneklerin konjonktürel daralmalara

rağmen reel değerlerinin mutlak olarak korunduğu görülmemektedir. Örneğin Almanya'da emekli aylıklarının ayarlanmasında brüt kazançların baz alınması yerine ortalama vergi oranı ve sosyal güvenlik primlerini dikkate alan bir net "kavramı"nın uygulamaya sokulduğu ve Yeni Zelanda da yıllık emekli aylıklarının diğer sosyal güvenlik ödenekleriyle aynı düzeye getirilmesi için indekse bağlı artışın 1991-1993 dönemi itibarıyla kaldırıldığı görülmektedir.¹⁵¹ Mamafih sosyal harcamaların kontrol altına alınmasına yönelik olarak alınan çoğu tedbirler ya sigortalılara sağlanan ödeneklerin reel değerlerini düşürmekte ya da sigortalıların mali yükünü artırmaktadır. Yani her iki halde de sigortalının ödentisine karşılık kazancı azalmaktadır. Bu tür uygulamalar kamu rejimi içerisinde yapılandırılmış sosyal güvenlik sistemleri içerisinde devletçe yürütülmekte; ancak özel sosyal güvenlik sistemi içerisinde ise otomatik olarak kendi kendine ayarlanmaktadır. Ayrıca hemen belirtmeliyiz ki siyasal süreç içerisinde zamanında alınması gereken tedbirler oy kaygısıyla gecikirken piyasa sistemi anında ihtiyaca cevap vererek dengeyi sağlamaktadır.

Bir diğer husus olarak; özel sosyal güvenlik sisteminin asgari güvence sağlamadığı ve kuşaklar arası dayanışma ilkesini kapsamadığı ileri sürülmektedir. Halbuki bu durum yukarıdaki izahımızdan da anlaşılacağı gibi doğru değildir. Devletin, bireysel fonunda kaynağı biten ya da sözkonusu kaynakta kalan tutarı asgari düzeyde bir aylığa yetmeyen emekli ya da hak sahiplerine asgari bir aylığı taahhüt etmektedir. Ayrıca başkaca geçim aracı olmayan yoksul bireylere kamu yardımı türünden aylık bağlanmaktadır.¹⁵² İşte sözkonusu devlet garantisi yeni sistemin asgari güvencesini teşkil etmektedir. Aynı zamanda sözkonusu güvence ülke düzeyinde hem kuşak içi ve hemde kuşaklar arası dayanışma ilkesini hayata geçirmektedir. Örneğin iktisadi daralma devresinde, devlet güvencesinden yararlanan birey sayısı artacak ve devlet gelecek nesiller için yatırım yapmak yerine elindeki kaynakların bir kısmını sözkonusu bireylere aktaracak ve genişleme döneminde de tersi vukubulacaktır. İşte bu şekilde ekonomiyle uyum içerisinde bir kuşaklararası

¹⁵¹ Bknz., ISSR: a.g.r., s.23-24

¹⁵² Bknz. CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.413

dayanışma ortaya çıkmaktadır. Kuşak için dayanışma ise gayet açıktır. Ülke düzeyinde devlet kanalıyla toplumun varlıklı kesimlerinden en varlıksız kesimine kaynak taransferi yapılmaktadır.

Ayrıca hemen belirtmek gerekir ki, aylık ikame oranları yaşlılık aylığında mutlak oranlar biçiminde belirlenmiş olmamakla birlikte malüllük ve ölüm aylıkları açısından sözkonusu ikame oranları kanunla belirlenmiştir.¹⁵³

bb. Devletin Yüklenimleri

Devletin AFP'lerin asgari kârlılık düzeylerini sağlayamaması halinde feshetmesi ve aradaki kâr farkını teminat altına alması ve asgari aylık elde edemeyen emekli yada hak sahiplerine asgari aylığı taahhüt etmesi devletin yükünü azaltmadığı yönünde bir kanaate sebebiyet vermektedir.

Her şeyden evvel sosyal güvenlik fonlarının özel sigorta kuruluşları ve AFP'ler tarafından rekabet ortamı içerisinde piyasa mekanizmasının kuralları dahilinde etkin yönetimi, makro düzeyde, iktisadi gelişmeyi hızlandıracak ve dolayısıyla ülkenin milli geliri artacaktır. Milli gelir artışı sonuçta devletin vergi gelirlerini yükseltecektir. Dolayısıyla yeni sistem çerçevesinde devletin yüklenimlerine nisbetle elde edilecek olan yarar daha fazla olacaktır.

Ayrıca yeni sistemde devlet 20 yıl prim ödeme şartı çerçevesinde aylıkları asgari düzeyin altına düşen sigortalıları ve başkaca geliri olmayan bireylerden sadece 300.000 kişiyi, kamu yardımı sağlayarak, sübvansede etmektedir. Aylık geliri asgari düzeyin altında olan sigortalılara yeni sistemde taahhüt edilen asgari aylık tutarı ortalama ücretin %22'sine ve kamu yardımı niteliğinde teminat altına alınan tutar da sözkonusu ortalama ücretin %12'si kadardır.¹⁵⁴ Böylece GSYİH içerisinde sosyal güvenlik harcamalarının aşırı genişlemesinin önlenmesinde aşırı ihtiyatlı davranıldığı

¹⁵³ Bknz., GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro: a.g.m., s.182

¹⁵⁴ Tablo:14'e bakınız.

ve devletin yükleniminin minimum düzeye tutulması yönünde bütün tedbirlerin alındığı görülmektedir.

cc. Sistemin Etkinliği

Daha önce sistemin hayata geçirilmesiyle birlikte ologopolistik bir piyasanın ortaya çıktığı ve en büyük üç AFP'nin düşük maliyetle etkin hizmet sunumunun gerçekleşmediği ve sözkonusu üç kuruluşun sadece pazarlama ve satış işlemlerine ağırlık verdiği yolundaki eleştiriye yer verilmişti.

Halbuki sözkonusu üç kuruluş en düşük komisyonları alan; yani en düşük maliyetle hizmet üretiminde bulunan kuruluşlardır. Örneğin 1992 Mart ayı itibariyle sözkonusu kuruluşların ek prim işlemlerinin karşılığı olarak vergi matrahına esas ücretin %2,79'u kadar komisyon aldıkları görülmektedir. Sözkonusu komisyon maktu olarak alındığında 110 dolardır. Buna karşın diğer AFP'lerin aynı hizmet karşılığında aldıkları komisyon miktarı vergi matrahına esas ücretin %3,31'ine ve maktu olarak aldıkları komisyon tutarı da 137,5 dolara gelmektedir.

Görüldüğü üzere, bu durum sözkonusu AFP'lerin düşük maliyet ve etkin hizmet esasına göre çalıştığını ve etkin bir rekabet ortamının aşağı yukarı oluştuğunu göstermektedir.

dd. Yeni Sistemin İktisadi sonuçları

Yeni sistemin iktisadi sonuçları son derece pozitif olmuştur. Ülke ekonomisinde çok büyük fonların oluşmasına ve dolayısıyla çok büyük yatırımların fininsmanına imkan sağlayarak iktisadi büyümeyi tahrik etmiştir. Mamafih 2000'li yıllarda sözkonusu fonların GSYİH'nin %50'sine ulaşacağı dikkate alınırsa; sözkonusu etkinin ne kadar büyük önem arzettiği görülecektir.

Bu noktada ekonominin böylesi bir sermaye birikimini masnetme imkanını bulabilmesinin her zaman mümkün olmayacağı ve bu durumda da ya fon getirilerinin düşeceği yada yurt dışına sermaye akışının gerçekleşeceği yönünde bir eleştirinin yöneltildiğine daha önce değinmiştik. Halbuki böyle bir eleştirinin tutarlı bir yanı yoktur. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde en kıt olan kaynak sermayedir. Bu açıdan biriken fonlar sözkonusu ülkeler için büyük bir imkandır. Ancak burada büyük fonların oluşması nedeniyle yurt içi potansiyel talebin azalması nedeniyle bir yatırım daralması düşünülebilir. Ancak bu da dünya ülkelerinin içerisinde bulunduğu bölgeselleşme ve globalleşme süreciyle çalışmaktadır. Çünkü ülke ekonomileri dış ticaret rejimlerini gerek bölgesel iktisadi birlikler oluşturarak; gerekse mevcut globalleşme sürecinin bir gereği olarak gittikçe serbestleştirmekte ve dışa dönük ihracat modeli uygulamaktadırlar. Uluslararası iktisadın temel öğretilerinden Ricardo'nun "mukayeseli üstünlükler", Stuart Mill'in "uluslararası değerler" ve Hecksher ve Ohlin'in geliştirdiği "Hecksher-Ohlin " teorileri ¹⁵⁵ dikkate alındığında; dış ticaretin serbestleşmesi ve ülke ekonomilerinin belirli alanlarda uzmanlaşması halinde elde edilecek müsbet sonuçların bütün ülke ekonomilerine pozitif olarak yansıyacağı görülmektedir. Ancak böyle bir uzmanlaşmanın az gelişmiş ülkeler aleyhine bir sonuç doğuracağı yolunda ileri sürülen görüşler de mevcuttur.¹⁵⁶ Sözkonusu görüşlerde; ekonomileri daha çok tarımsal ürün ve hammadde üretimine dayanan ülkelerin dış ticaretin sözkonusu ülke ekonomilerini negatif yönde etkileyeceği belirtilmektedir. Örneğin, R. Prebisch'e göre¹⁵⁷, özetle, sınaî mallarının üretiminde tekel karakterli piyasaların ve buna karşın hammadde ve tarımsal alanda da tam rekabet karakterli piyasaların mevcudiyeti teknik gelişmelerin gelir artırıcı etkilerinin sadece gelişmiş ülkeler lehine olması sonucunu doğurmaktadır.

Şüphesiz ileri sürülen bu tezlerde doğruluk payı mevcuttur. Ancak dünyada yaşanan globalleşme süreci içerisinde sınaî ürünler piyasasında da rekabet ortamı gittikçe yoğunlaşmaktadır. Ayrıca uzun vadede dışa kapalı bir ekonominin gelişme

¹⁵⁵ Bknz. KUMBARACIBAŞI, Onur: Dış Ticaret Teorisi Ve Uluslararası Ekonomi, 2. Bası. Kalite Matbaası. Ankara, 1976, s. 26-39

¹⁵⁶ Geniş bilgi için bknz. KAZGAN, Gülten: İktisadi Düşünce, İstanbul Üniversitesi Yayını, No. 1416, Sermet Matbaası, İstanbul, 1969 s. 337-344

¹⁵⁷ Bknz. KAZGAN, Gülten: a.g.e., s. 341-343

imkanı pek mevcut değildir. Bu nedenle dış ticarete “korumacı” bir model geliştiren F. List¹⁵⁸ uzun dönemli bir korumayı öngörmemiştir. List’e göre gelişme potansiyeli olan yavru sanayilerin diğer ülkelerdeki gelişmişlik düzeyine ulaşana kadar gümrüklerle korunması ve daha sonra sözkonusu gümrüklerin kaldırılması; yani dış ticaretin serbestleştirilmesi gerekmektedir. Mamafih uygulama da bu yönde ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde dış ticaret kontrollü olarak serbestleştirilmektedir.

Ancak hemen belirtelim ki, Şili az gelişmiş bir ülke değildir. Gelişmekte olan ülkelerde sanayi büyük ölçüde inkişâf etmiştir. İlaveten, yukarıda belirtilen teorik çerçevede, Şili ekonomisinde yurt içi talepte yaşanacak bir daralma sonucu sözkonusu fonların sermaye olarak yabancı ülke yatırımlarına gitmesi Şili’nin aleyhine bir durum değildir. Eğer sınaî piyasa tekel karakterli bir yapıya sahipse Şili’nin yabancı ülke yatırımlarından daha fazla pay alması sözkonusudur. Yada sermaye birikimi, Şili içerisindeki yatırımların finansmanı için çok gerekli ise, sözkonusu fonlar bu ihtiyaç için çok önemli bir kaynak olup; fon getirilerinin düşmesi sözkonusu değildir. Dolayısıyla ihracata yönelmiş ve dış ticaretini kontrollü şekilde serbestleştiren bir ülke ekonomisi açısından özel sosyal güvenlik fonları büyük bir imkan ve bu sürecin iktisadi büyüme üzerindeki pozitif etkisi de sosyal güvenlik fonlarının getirileri için sağlam bir güvencedir.

Sosyal güvenlik fonlarının özel sektör elinde toplanması sözkonusu fonların kamu açıklarının kapatılmasında bedava kaynak olarak kullanılması; hatta negatif reel fon getirileri yoluyla kamuya transfer edilmesi imkanını ortadan kaldırmaktadır. Bu durum ise hükümetlerin uzun dönem denk bütçe politikaları takip etme mecburiyeti içerisinde girmeleri ve ülke ekonomisi için daha ciddi politikalar geliştirmeleri yönünde önemli bir motivasyon kaynağını teşkil edecektir.

Ayrıca yeni sistemle oligopolistik bir endüstrinin aksine uygun bir rekabet ortamının oluşturulduğuna yukarıda etkinlik hususunda değinmiştik.

¹⁵⁸ Bknzs. KAZGAN, Gülten: a.g.e., s.214-217

Son olarak, Şili’de sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi ile birlikte yeni sistemin gerek toplumsal tasarruflar ve gerekse sermaye piyasasının gelişiminde son derece pozitif bir etkisi mevcut olmuştur. Sonuç itibarıyla yeni sistemin iktisadi sonuçlar açısından son derece olumlu neticeler verdiğini ifade etmemiz mümkündür.

ee. Uluslararası Sözleşmeler Ve Yeni Sistemin Konumu

Yeni sistem uluslararası ILO sözleşmeleri açısından çeşitli yönlerden eleştirilmektedir. Bu tür eleştirilerin mevcut bulunduğu dört husus üzerinde bilhassa durmak durumundayız. Aylık ikame oranları konusu daha önce yeterince ele alındığından burada tekrar üzerinde durulmayacaktır.

Söz konusu hususlardan birincisi işverenlerin yeni sistemin finansmanına katkıda bulunmadığı hususudur. Halbuki bu durum daha çok bir şekil meselesidir. Bütün nüfusun sigortalı olması halinde söz konusu katkı fiyatlar yoluyla yansıtılarak yine sigortalılara ödettilmektedir. Nüfusun bir kısmının sigortasız olması halinde söz konusu bedel kısmen sigortalılara ve kısmen de diğer tüketicilere ödettilmiş olmaktadır. Kaldı ki çalışanları istihdam eden firmalar çalışanların kendilerine yüklediği toplam maliyeti dikkate almakta ve bu maliyetlerin nasıl bir dağılım gösterdiği bunları pek ilgilendirmemektedir. Buna karşın; çalışanlar da ellerine geçen brüt tutardan ziyade alacakları net kazanca göre işe girmektedirler. Ayrıca sigorta primlerinin sadece sigortalılar tarafından ödenmesi halinde, söz konusu sigortalıların emeklilik aylığı yada malüllük ve ölüm aylıklarının maliyetlerinin kendilerine neye geldiğini kesin olarak bilmeleri anlamına gelmektedir.¹⁵⁹ İlaveten yeni emeklilik sisteminde prim oranlarının eski sisteme nisbetle büyük ölçüde düştüğü görülmektedir. Mamafih mavi yakalılarda, işçi ve işveren payı dahil, %42 olan prim oranının yeni sistemde %21’e ve beyaz yakalılarda da %47 olan söz konusu oranın yine %21’e düştüğüne daha önce yer vermiştik.

İkincisi devletin sosyal güvenlik fonlarının finansmanına katkıda bulunmadığı

¹⁵⁹ CASTILLO Raul Butkos: a.g.m., s.413

husususudur. Bireysel hesaplarda fon birikimine devletin katılmadığı doğrudur. Ancak devlet yeni sistemin bütünü içerisinde üstlendiği rol itibariyle, bireysel hesaplarında yeterli kaynak tasarrufunda bulunamayan sigortalılara asgari yaşlılık, malüllük ve ölüm aylığını garanti ederek, sistemin finansmanına katkıda bulunmaktadır.¹⁶⁰

Üçüncü husus sigortalıların temsilcilerinin sigorta kurumlarının yönetimine katılmaması hususudur. Teoride temsil fikri Castillo'nun "esir üye" sistemleri olarak atıfta bulunduğu sistemlere özgü olan temsil ve mecburi üyelik arasında bir trade-off konseptine dayanmaktadır. Yeni sistemde sigortalılar yönetimde temsil edilmemektedirler; ancak bunun yerine, sigortalılığa ilişkin daha az şart mevcuttur. Bu olgu emeklilik fonları arasında sadece rekabete imkan tanımamakta: aynı zamanda, bazılarının haklı olarak "ayağınızla oylayın" (Voting With Your Feet) diye adlandırdığı olguya imkan veren daha samimi bir demokrasi formunun gelişmesini sağlamaktadır. Diğer deyişle kendi AFP'lerinin yönetim politikalarıyla uyuşmayan çalışanlar kendilerine uygun başka bir AFP'ye kolayca geçebilirler. İlaveten, AFP'ler tamamen minimum bir gerektir. Çünkü çalışanların oluşturduğu herhangi bir örgüt de kendi AFP'sini kurabilir. Gerçekten bunun icra edilmesine ilişkin bazı örnekler vardır¹⁶¹.

Dördüncü husus sistemin kâr amacı gütmeyen kurumlarca yönetilmediği hususudur. Altmış yıldan fazla süredir devletin bu fonların yönetiminden sorumlu olması ve dağıtım yöneti (pay-as--you-go schemes), kısa dönem dengeleri gibi hususlara önem atfetmesi dikkate alınır; emekli fonlarının ticari varlıklar olduğu olgusunun kabulü tabii ki zordur. Ayrıca yeni fon sisteminde, "özel sektör yönetim" ögesinin, "sigortalılık özgürlüğü" gibi, sistemin tam verimine imkan tanıyan enstrümanlardan birisini teşkil ettiğini belirtmek önem arz etmektedir. Durum ne olursa olsun; sorun kimin yönetmesi gerektiği değil kimin, en iyi yönetebileceği ve bu

¹⁶⁰ CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.413

¹⁶¹ CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.413-414

karar verildikten hemen sonra da neyin, yönetimleri fonları çok daha verimli işletmeye teşvik edeceğidir¹⁶².

Sonuç itibariyle 3500 nolu Kanun Hükmünde Kararname daha önce sözü edilen uluslararası ILO sözleşmelerinin bazı hükümleriyle çelişmektedir. Ancak Castillo verimlilik ve pratik çözümler açısından ILO sözleşmelerindeki fleksibil olmayan koşulların yeniden gözden geçirilip geçirilmemesinin gerekli olup olmadığının sorgulanması zamanının geldiği kanaatindedir. Nihayet sistem, uyduğu uluslararası sözleşme sayısı ile yargılanmamalı; ancak sağladığı emekli aylıkları ve bu aylıkların sigortalılara yüklediği maliyet ile yargılanmalıdır. Nitekim her iki açıdan da şimdiye kadarki sonuçlar iyi olmuştur ve gelecekte de muhtemel bir felaketin belirtisi olan hiç birşey mevcut değildir.¹⁶³

Castillo'nun kanatlarına aynen katılmaktayız. Çünkü Keynezyen Politikalarla birlikte ağırlık kazanan hür dünyadaki karma ekonomik sistem ILO'nun yapısı, politika ve kararlarına aynen yansımıştır. Ancak karma ekonomik sistemin büyük ölçüde liberalize edildiği, diğer deyişle refah devletlerinin yoğun bir özelleştirme süreci içerisinde gittikçe küçüldüğü bir dönem, artık ILO'nunda politikalarını gözden geçirmesi zamanının geldiğini göstermektedir.

Nitekim, ILO artık istihdam edilenleri aşırı boyutlarda korumaktan çok, istihdam yaratıcı yollar öneren yenilikçi bir tutum içinde olmalıdır. Yalnız paylaştırıcı değil, üretici politikalar geliştirmelidir. Emek politikaları yerine, refah politikalarını araştırmalıdır.¹⁶⁴ Diğer deyişle iktisadi büyümeyi ve istihdamı artırıcı politikaların üretilmesi uzun vadede sosyal güvenliğe daha çok kaynak yaratılması anlamına gelmektedir.

Zaten bu yüzyılın başında çalışanlara verilen sosyal hakların devleti batırma noktasına getirdiği için Batılı liderler sözkonusu hakları kaldırmaya hazırlanmaktadır. Önceliği, işsizlik, bütçe açığı ve dünya pazarlarındaki rekabet sebebiyle sosyal

¹⁶² CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.414

¹⁶³ CASTILLO, Raul Bustos: a.g.m., s.414

¹⁶⁴ TİSK: "TİSK'ten ILO'ya Şikayet", İşveren C.XXXII, S.9, Haziran 1994, s.4

güvenlik taşımaktadır. İsveçte hükümet işçilere yüzyıl önce verilmiş bir sosyal hak olan “iş kazası sigortasını” kaldırmış, Norveç petrol gelirlerine rağmen sosyal yardım miktarlarında önemli indirimler yapmış ve Hollanda da konut yardımından işsizlik ödeneklerine kadar her alanda kesintiye gitmiş bulunmaktadır.¹⁶⁵

Görüldüğü gibi dünyada yaşanan iktisadi süreç sosyal güvenliğin yeniden yapılanmasını kaçınılmaz hale getirmektedir. Dolayısıyla ILO’da dünyada yaşanan yeni sürece ve dünya refahının ihtiyacına göre yeniden ayarlamalı kendisini ve karar ve tavsiyelerini gözden geçirmelidir.

C. Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları Açısından Mevcut Durum

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi Türkiye’de halen yavaş yavaş gündeme girmektedir. Ancak bu tartışmalar Şili’dekine benzer bir özelleştirme uygulamasına yol açacak kadar ciddi sonuçlar doğuracak güce sahip olmayan tartışmalar olup; Sosyal Sigortalar Kurumunun bir mecburiyet olmaktan çıkarılmasını ve rekabete açılmasını kapsamaktadır.¹⁶⁶

Ancak bunun yanında özel sigortalar gün geçtikçe genişlemektedir. Örneğin Şark Hayat Sigortası A.Ş.limitsiz sağlık sigortası sağlamaktadır. Ayrıca hemen belirtelim ki sunulan sigorta hizmeti sadece sağlık alanı ile sınırlı bulunmamaktadır. Yaşlılık, malüllük, kaza ve ölüm sigortası kolları da özel sigortacılık alanının geniş uygulama sahasını teşkil etmektedir. Mamefi toplumdaki da özel sigortalara karşı gittikçe genişleyen bir talep doğmaktadır. Bunun en ilgi çekici örneğini OLEYİS üyeleri adına Oleyis Sosyal Güvenlik Ve Yardımlaşma Vakfı ile Şark Hayat Sigortası A.Ş. arasında imzalanan ve özel sağlık, emeklilik, malüllük, kaza ve ölüm sigortası

¹⁶⁵ Sabah Gazetesi: 4 Aralık 1993,s.38

¹⁶⁶ Dünya Gazetesi :18 Ağustos,1994 s.14; Dünya Gazetesi: 19 Ağustos 1994, s.14; Ayrıca bkzn. KARACIK Abdullah: “Sosyal Güvenlikte Özel Sigortacılık Devreye Sokulmalı”, İşveren Dergisi, TİSK Yayını, C. XXXI, s.6, Mart, 1993, s.19-21; KARAGÖZ İhsan: “Sigortacılıkta Rekabetçi Ortama Gelindi,” İşveren Dergisi TİSK Yayını, C.xxx, Ağustos, 1992. s.22

anlaşması bu manada son derece anlamlıdır.¹⁶⁷

Fakat özel sigortaların tek başına gelişmesi tam anlamıyla sosyal güvenliğin özelleştirilmesi manasına gelmemektedir. Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi zaruri kamu yardım alanları dışında kalan bütün alanın özel sektör ve piyasa mekanizmasına devrini gerektirmektedir.

Türkiye’de sosyal güvenlik alanında ileri sürülen fikirler daha çok batılı anlamdaki üçlü yapıya dayanan bir sistemi savunmakta ve sosyal güvenlik kurumlarının asli görevlerinin dışındaki hizmet alanlarından, örneğin sağlık hizmetleri, hastane işletmeciliği ve inşaat gibi alanlardan çekilmesini konularını tartışmaktadır.¹⁶⁸ Ayrıca özel sigortacılığa devletin sağladığı asgari sosyal güvenliğin üzerinde ek bir güvenliğin sağlanmasında görev tanınmaktadır.¹⁶⁹ Mamafih VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da bu görüşlere uygun hükümler yer almaktadır. Özel sigortacılığın mevcut sosyal sigorta sistemine ilave ve isteğe bağlı bir sistem olarak destekleneceği ve bu kapsamda özel sağlık ve özel emeklilik sigortalarının teşvik edileceği, sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan sağlık hizmetlerinin satın alma yoluyla temin edileceği ve böylece sigortalıların hastane ve hekim seçme özgürlüğüne kavuşacağı hükümleri yer almaktadır. Ayrıca sosyal hizmetler alanında gönüllü kuruluş faaliyetlerinin destekleneceği ve özel sektörün de belirli gelir düzeyine sahip gruplara hizmet götürmesinin teşvik edileceği belirtilmektedir.¹⁷⁰

Görüldüğü gibi ülkemizde sosyal sigortaların özel sigortalarla rekabete açılmasına ilişkin fikirlerin öne sürülmesine karşın, fiiliyatta özel sigortalar sosyal

¹⁶⁷ Bknz:Şark Hayat Sigortası A.Ş.Özel Sağlık Sigortası Poliçesi; Ayrıca bknz. Milliyet Gazetesi, 8. Nisan, 1995. s.7; OLEYİS: Ankara Sheraton Toplu İş Sözleşmesi (1995-1996 Dönemi), s.40 ; OLEYİS SOSYAL GÜVENLİK VE YARDIMLAŞMA VAKFI: Şark Hayat Özel Sağlık, Emeklilik, Malüllük, Kaza Ve Ölüm Sigortası Anlaşma Broşürü, 1995

¹⁶⁸ DİLİK, Sait: “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Asıl Fonksiyonları Dışındaki İşlerle Uğraşmaları Akılcı Değildir,” İşveren Dergisi, C.XXXII, s.8, Mayıs 1994, s.3-5

¹⁶⁹ DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik Sisteminin Asıl Fonksiyonları Dışındaki İşlerle Uğraşması Akılcı Değildir, a.g.m.,s.5; Ayrıca bknz: BORA A.Bülent: “Çağdaş Batılı Anlamda Bir Sosyal Güvenlik Sistemi Kurulmalı,” İşveren Dergisi, C.XXXII, S. 8. Mayıs, 1994, s. 5-6; Ayrıca bknz. TİSK: Sosyal Sigortalar Kurumu Üzerine Görüşler Ve Öneriler, TİSK İnceleme Yayınları, No: 3, Ankara, 1993, s. 15; ŞAKAR, Müjdat: “ Sosyal Güvenlikte Çözüm, Özelleştirme Değil, Özerkleştirme”, İşveren Dergisi, TİSK Yayını, C.XXX. s. 11, Ağustos, 1992 s. 12,

¹⁷⁰ Resmi Gazete; 25.7.1995, 22354, s.95-96

sigorta sistemine ek ve ihtiyari bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani diğer deyişle, sosyal sigortalara ilişkin olarak özelleştirme uygulamaları mevcut değildir. Ancak VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında sosyal hizmetler alanında özelleştirme açısından pozitif bir gelişmenin hedeflendiği ifade edilebilir. Çünkü özel sektörün devreye sokulması ve özerk gönüllü kuruluşların teşvik edilmesi sosyal hizmetler alanı için özelleştirme anlamına gelmektedir.

Son olarak 506 sayılı kanunun geçici 20.maddesinde yer alan vakıf statüsündeki sosyal sigorta sandıklarını özel sosyal güvenlik kurumları olarak niteleyebiliriz. Sayıları 24 olan ve toplam 269054 aktif ve pasif sigortalıyı kapsayan bu sandıklar gerçekten mali, sosyal haklar ve sağlık hizmetleri yönünden daha üstün hizmetler vermektedirler.¹⁷¹



¹⁷¹ Geniş bilgi için bkz. TOBB:a.g.r, s.181-194,250-252;TUNCAY, A.Can:a.g.e.,s.75-78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİĞİN ÖZLELEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN

BİR MODEL DENEMESİ

I. MODELDE GÜDÜLEN AMAÇLAR

Modelimizde güdülen amaçlar sosyal güvenliğin özelleştirilmesi hususuna ilişkin olarak daha önce belirttiğimiz amaçlarla aşağı yukarı aynıyât arz etmektedir. Ancak burada sözkonusu amaçları şu şekilde sıralayabiliriz:

(1) Sosyal güvenlik hizmetinin piyasa ekonomisini bozmaksızın ve piyasa mekanizmasının geliştirici dinamizminden azami derecede yararlanacak şekilde etkin üretiminin temin edilmesi;

(2) Mikro açıdan, sosyal güvenlik kuruluşların aktüeryal denge içerisinde işleyen etkin birer finans ve hizmet kuruluşları olarak tesis edilmesi;

(3) Finansman krizini doğuracak iktisadi, siyasal ve sosyal etkenlerin ortadan kaldırılması;

(4) Çalışma azmini teşvik etmek ve bireysel sorumluluğun inkişafına imkan vermek amacıyla “mecburi sigortalılık” ilkesinin lağvedilerek yerine özendirici politikalarla desteklenmiş “ihtiyari sigortalılık” ilkesinin ikame edilmesi;

(5) “Kuşak içi dayanışma” kavramına “bireylerin yoksulluğa düşmesini önleme” ilkesi çerçevesinde anlam kazandırılması ve “asgari sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması” kriteriyle sınırlandırılması;

(6) “Kuşaklararası dayanışma” kavramına da “asgari sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması” kriteriyle anlam kazandırılması ve “kuşaklararası dayanışma” ilkesinin gelecek kuşakların aleyhine işlemesinin koşullarının ortadan kaldırılması;

(7) Sosyal güvenlik fonlarının devlet ve baskı grupları başta olmak üzere her türlü yağmadan beri tutulması ve etkin kullanılması;

(8) Sosyal güvenlik fonlarının makro ve mikro düzeyde ekonominin finansal performansının denetiminde yeni güç alanı olarak tesisi; dolayısıyla makro ve mikro boyutta iktisadi etkinliğin tahrik edilmesi ve sonuçta iktisadi büyüme ve istihdam artışıyla birlikte sosyal güvenliğin finansman kaynaklarının artırılması;

(9) Ekonomide verimliliği tahrik ettiği ölçüde gelir dağılımının daha eşit, bir düzeyde oluşmasına katkı sağlanması;

10) Sosyal güvenliğin asıl amacı olarak yeniden gelir aktarımının amaçlı ve sınırlı bir sosyal politika çerçevesinde gerçekleştirilmesi.

II. MODELİN DAYANDIĞI VARSAYIMLAR

A. Piyasa Ekonomisi

Hayek’in zaman zaman kullandığı genişlemiş düzen “extended order”, kendi kendini üreten düzen “self-generating system”, kendi kendini düzenleyen yapı “self-organizing structure” ve liberal sosyal düzen kavramlarıyla tanımladığı kendiliğinden doğan düzen “spontaneous order”; siyasal boyutuyla özgür toplum ve iktisadi boyutuyla piyasa ekonomisi yada piyasa sistemi¹ birinci varsayımımızı teşkil etmektedir.

¹ Bknz. YAYLA. Atilla. Özgürlük Yolu, a.g.e., s.110-111

“Kendiliğinden doğan düzende, para, fiyat sistemi ve pazar gibi kurumlar birilerinin gerçek eserleri olarak bilinçli yaratımları olmayıp, bilinçli bir akıl tarafından tasarlanmamışlardır. Aksine bütün bu kurumlar evrim süreci içerisinde seleksiyon mekanizmasından geçerek ve insanların ne olduğunu tam olarak bilmediği rollerinin yer aldığı bir süreç olarak ortaya çıkmışlardır. Bu kurumlar, bunları varlık alanında tutma arzusuyla yönlendirilmeyen insanlarca muhafaza edilmekte ve sözkonusu insanların eylemlerinin sonucu olarak fonksiyonlarını icra etmektedirler.²”

“Modern toplumlar bu günkü muazzam boyutlarına ve herhangi bir tasarlanmış organizasyonla ulaşılabilecek idiğinden çok daha yüksek karmaşıklık ve gelişmişlik düzeyine büyüyen bir kendiliğinden doğan düzen ile ulaşmıştır.³”

Mamafih Hayek, “vatandaşların günlük işlerine ve ilişkilerine devamlı müdahalede bulunan bir yönetim altında medeniyetin ilerleyemeyeceği”ni belirterek; “hiç bir medeniyetin esas hedefi özel mülkiyetin muhafazası olan yönetim olmaksızın gelişmediğini, buna karşın, bu şartları sağlayarak gelişen uygarlıkların özel mülkiyeti yok eden güçlü hükümetler tarafından duraklatıldığını” kaydetmektedir.⁴ Şüphesiz “mecburi sigortalılık” ilkesi de bu anlamda bireylerin geliri üzerinde tasarruf hakkının sınırlaması bakımından mülkiyetin sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Ayrıca sözkonusu gelirin prim olarak devletçe el konulan kısmının devletçe tasarruf edilmesi de kendiliğinden doğan düzene bir müdahale teşkil etmektedir. Dolayısıyla medeniyetin ilerlemesinin bir alanı olarak sosyal güvenliğin bu şekilde geriletildiği yada duraklatıldığını ifade etmemiz mümkün gözükmemektedir. Mamafih Mises de “kendiliğinden doğan düzen olan piyasa ekonomisinin insanlığı medeniyete ulaştıran strateji olduğunu, tarihte uygarlığın geliştiği her devir ve yerde piyasa ekonomisi benzeri bir sistemin uygulandığını” ifade etmektedir.⁵ Kısacası piyasa ekonomisi iktisadi büyüme, istihdam artışı ve refah artışının dinamizmidir.

² Bknz. YAYLA. Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.121-129

³ Bknz. YAYLA. Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.126

⁴ Bknz. YAYLA. Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.126

⁵ Bknz. YAYLA. Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e., s.127

Piyasa ekonomisi sınırlı devlet'i gerektirir. Sınırlı devlet genel, soyut ve tarafsız kanunların hakimiyetini sağlamakla görevlidir. Piyasa ekonomisinin korunması ve rekabetçi düzenin teşvik edilmesi sınırlı devletin kamu politikasını teşkil eder. Sınırlı devlet uzun dönemli denk bütçe politikası uygulamalıdır. Genişleme dönemlerinde bütçe fazlası ve daralma dönemlerinde açık bütçe politikası gütmelidir. Ancak açık bütçe politikalarının hedefi sadece satınalma gücü transfer etmeye yönelik olmamalıdır. Mamafih hükümetler depresyon dönemlerinde ne zaman tüketimi arttırmak için satın alma gücünü artırmaya yönelmişler ise insanların da bu yeni elde ettikleri satın alma gücünü tasarruf etmeye yöneldiği görülmektedir. Örneğin büyük depresyondan çıkış için Franklin D.Roosevelt'in düzenli olarak bu yola gittiği görülmektedir. Ancak bu girişimlerden birinin 1936-1937'deki ciddi bir ekonomik çöküşle sonuçlandığı müşahade edilmektedir. Bu durumda devlete düşen görev servet yaratıcı alt yapı yatırımlarına gitmektir.⁶ Ayrıca daralma dönemlerinde kamu harcamalarını artırarak ekonomiyi canlandırma amacının uygulama alanı olarak sosyal güvenlik harcamalarının devlet katkısıyla artırılmaması gerektiğini de hemen belirtmeliyiz. Bu durumda kamu harcamalarının ve dolayısıyla bütçe açıklarının süreklilik kazanması sözkonusudur. Sürekli bütçe açıklarının sosyal güvenlik ve iktisadi büyüme ve dolayısıyla istihdam açısından nasıl negatif tesirlere sahip olduğunu tezimizin ilgili bölümlerinde işlemiş bulunmaktayız. Ancak hemen belirtelim ki daralma dönemlerinde, daha sonra ele alınacak olan modelimizin işleyişi içerisinde bahsedileceği gibi, kamu yardımı alan kimselerin sayısının artışı tüketimi artıracak ve ekonominin genişleme döneminde de kamu yardımı alanların sayısının düşmesi sebebiyle kamu harcamalarının azalması yönünde bir tesir ortaya çıkacağı için kamu yardımları ekonomideki konjonktürel dalgalanmalar üzerinde olumlu rol oynayacaktır. Bu durumda sınırlı devletin müdehale alanlarından birisini toplumun yoksul bireyleri teşkil etmektedir.

Açık bütçe politikalarının sonuçları sadece Amerika ile de örneklenmemektedir. Mamafih Doğu Almanların oy'unu kazanma kaygısıyla 1989'da Alman hükümetinin bütçe açığı politikasına yönelmesiyle birlikte Alman

⁶ DRUCKER, Peter.F: Kapitalist Ötesi Toplum, a.g.e., s.230-231

ekonomisinin zayıflamaya başladığı ve 1980'lerin ortalarında Amerikan dolarının devalüasyonu yüzünden Japonya'da ortaya çıkan ihracat tıkanıklığının yine iç tüketimi artırma politikasıyla bertaraf edilmesine yönelmesi sonucu menkul değerler borsası ve gayri menkullerde korkunç bir tırmanışın yaşandığı ve bunun da sonuçta bir balon ekonomisi yarattığının görüldüğü anlaşılmıştır.⁷ Neticede bütün bunlar şunu göstermektedir: Devlet uzun vadede "denk bütçe politikası"nı esas alan amaçlı ve sınırlı bir maliye politikasına sahip olmalıdır. Yaptığı müdahalelerle kendiliğinden doğan düzenin işleyişini bozmamalıdır. Amaçlı ve sınırlı bir maliye politikası aynı zamanda sıkı para politikasını⁸ gerekli kılar. Mamafih sürekli para basımıyla beslenen kamu harcamaları Amerika, Almanya ve Japonya örneklerinde belirtilen sonuçların doğumuna yol açacaktır. Ayrıca bu tür tırmanışların, bireylerde ve müteşebbislerde uzun dönemli yanılgıları artırması sebebiyle ekonomik performansı negatif yönde etkileyeceğini yada iktisadi ve sosyal dengelerin yerini bulması sürecinde geciktirici bir etki doğuracağını ifade edebiliriz. Tabii ki bu tür istikrarsızlıkların her alanı etkileyeceği gibi sosyal güvenliğin aktüeryal dengelerini de şu yada bu ölçüde ama mutlaka belirsizliğe sürükleyecek yönde etkileyeceğini söylememiz yanlış olmayacaktır.

Ancak kendiliğinden doğan düzen mutlak dokunulmazlığa sahip değildir. Mamafih kendiliğinden doğan oluşum süreci, sosyal güçlerin kendiliğinden işleyişi ve bu geniş sürecin bir bölümünü oluşturan müesseseler bazı kısmi müdahaleler ve düzeltmelerle geliştirilebilir. Burada devletin en başta görevi rekabetçi düzeni teşvik edici bir kamu politikası takip etmektir. Piyasa başarısızlığının ortaya çıktığı alanlar devlet müdahalesinin gerekli olduğu alanlardır. Ancak bu müdahaleler piyasa sistemine zarar vermeksizin tamamlayıcı müdahaleler olmalıdır. Örneğin sosyal hizmetlerin üretimi için gerekli finansman kaynakları oluşturulduktan sonra bu

⁷ DRUCKER, Peter F:Kapitalist Ötesi Toplum, a.g.e..s.234-235

⁸ Para politikası ile ilgili Hayek'in önerileri için bknz; YAYLA Atilla, Özgürlük Yolu, a.g.e.s.160-162. Yazar para çıkartma tekelinin devlete verilmiş olması sebebiyle, popülist demokrasi anlayışına sığınan politikacılar kanalıyla emisyon hacminin sürekli genişletildiği ve bu durumun da hem ekonomik sorunlara ve hem de siyasi sistemi yozlaştırdığını ifade ederek devletin para tekelinin kaldırılmasını ve piyasada bir kaç paranın rekabet etmesini önermektedir. Ayrıca Fredman, Schumpeter, Mises ve Hayek'in para-krediye ilişkin açıklamaları için bknz:KAZGAN, Gülten: a.g.e., s. 194-199

hizmet üretim ve organizasyonunda rekabetçi bir düzenin tesis edilmesi devlet müdehalesinin uygun bir şeklini yansıtmaktadır. Aynı şekilde devlet müdehalesinin piyasa sistemine zarar vermeyecek şekilde tesisinin konumuz açısından alanını teşkil eden boyutu, toplumun yoksul bireylerine yapılacak olan kamu yardımlarıdır. Mamafih bu bireylere yapılan asgari yardım hem toplumun yararınadır ve hem de ahlaki bir görevdir. Söz konusu yardımlar kamusal alan olarak bir taraftan sosyal politikanın sınırlarını ortaya koyarken diğer taraftan da piyasa sisteminin dışında düşünülmesi gerektiğini gün ışığına çıkarmaktadır. Mamafih söz konusu yardımlar bir alış veriş değil toplumun diğer kesimlerinden yoksul bireylerine yapılan bir gelir transferidir. Piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı sonuçların bu alana yansımaları şüphesiz pozitif olacaktır. “Çünkü piyasa ekonomisi insanlığın gelişmeci güçlerinin maksimum düzeyde kullanılması ve dolayısıyla daha yüksek refah düzeyini yaratma kabiliyeti sebebiyle yoksul bireylerin daha iyi korunmasına imkan verecektir⁹”.

B.Amaçlı Ve Sınırlı Bir Sosyal Politika

Toplumun sadece yoksul bireylerinin asgari yaşam düzeyine ulaşmalarını amaçlayan bir yeniden gelir dağıtımı fonksiyonu öngörülmektedir. Sosyal güvenliğin temel amacının bireylerin yoksulluğa mahkum olmalarının önlenmesi olduğu dikkate alınmaktadır. Böyle bir sosyal politikanın hem piyasa sistemine zarar vermeyeceği ve hemde piyasa sisteminin pozitif sonuçlarının yoksul kesimin lehine olduğu hususunda yukarıda değinmiştik.

Kapsamını ve sınırlarını belirlediğimiz fonksiyonun dışında daha geniş bir sosyal politika refah devleti teorisinin yeniden dağıtımcı unsuruna karşılık gelmektedir. Refah devleti sürecinde devletin vergi (sosyal güvenlik alanında prim) ve harcamalar (sosyal güvenlik alanında devlet bütçesinden yapılan harcamalar) ile toplumun gelirini yeniden dağıtımına tabi tuttuğunu görmüştük. Genel olarak ve sosyal güvenlik alanında bu politikanın hem gelir dağılımını fakirlerin aleyhine bozduğunu^(u) ve

¹⁶YAYLA, Atilla:Özgürlük Yolu, a.g.e.,s.174

hem de sürekli bütçe açıkları yoluyla iktisadi büyümenin potansiyel kaynaklarını kuruttuğunu ortaya koymuştuk. Mamafih yeniden dağıtım fonksiyonunun gerisinde sosyal adalet kavramı vardır. Bu kavramın örgütlü baskı gruplarınca toplumsal kaynaklardan daha fazla pay almak için nasıl siyasal bir çağrı niteliğine dönüştüğüne; toplumsal üretimin ve sosyal güvenlik fonlarının nasıl eritilip; daha sonra da kamu açıklarına ve özellikle iç borçlanma kabiliyeti az olan gelişmekte olan ülkelere de dış borçlanmaya nasıl yol açtığına tezimizin çeşitli bölümlerinde yer vermiştik. Mamafih Kukathas'ın belirttiği gibi sosyal düzeni yeniden kurmak “dağıtım kalıplarını” değiştirmek için bireysel özgürlüğe yapılan müdahaleler kendiliğinden doğan düzenin olumlu sonuçlarını yok etmekte ve beklenenin tersine sonuçlar ortaya çıkmaktadır.¹⁰ Mamafih refah devleti süreci anlamlı düzeyde adil bir gelir dağılımını gerçekleştirememiştir. İleri sanayileşmiş ülkelere gelir dağılımının gelişmekte olan ülkelere göre daha eşit düzeyde oluşunun sebebi iktisadi gelişmişlik düzeyidir. Mamafih Pareto'ya göre toplumda gelir dağılımını belirleyen iki unsur mevcut olup; birincisi ekonomideki verimlilik ve ikincisi ise kültürdür. Gerçekten de ekonomide verimin arttığı dönemlerde daha eşit bir gelir dağılımının ortaya çıktığına daha önce değinmiştik¹¹. Ayrıca aynı olguya uygun bir izah da Bastiat'tan gelmektedir: “Bir ülkede kullanılan sermaye arttıkça ortaya çıkan hasılanın işçilere giden bölümü hem miktar ve hemde yüzde olarak artmakta; ancak sermayeye giden bölüm ise miktar olarak artmasına rağmen yüzde olarak azalmaktadır.¹²” Yani toplumda oluşan sermaye birikimi sonuçta yatırım ve iktisadi büyüme yoluyla daha eşit bir gelir dağılım düzeyini ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik alanında gelir dağılımının daha eşit düzeyde teşkili konusunda yoksul kesime yapılan transferleri aşan devlet müdahalelerinin gelir dağılımının daha da bozulmasına yol açtığını kabul etmekteyiz. Bu alanda devletçe yapılan müdahaleler, iktisadi verimi düşürmesi dolayısıyla daha eşit gelir dağılım düzeyine ulaşılmasını geciktirmektedir.

Ayrıca yoksul bireylere yapılacak kamu yardımlarının düzeyinin oluşumunda toplumun kültürel yapısı ve ekonominin gelişmişlik düzeyi belirleyici rol

¹⁰ YAYLA, Atilla: Özgürlük Yolu, a.g.e.s.51; Ayrıca bknz: YAYLA, Atilla: Liberalizm, a.g.e..s.190-192

¹¹ Bknz. DRUCKER Peter F: Kapitalist Ötesi Toplum, a.g.e., s.186-188,

¹² Bknz. YAYLA, Atilla: Liberalizm, a.g.e., s.126-127

oynayacaktır. Bu durumda siyasal süreç içerisinde baskı grupları yardım düzeylerinin sözkonusu kriterler çerçevesinde belirecek olan denge düzeyini aşması yolunda bir itici süreç oluşturulabilir. Böyle bir durumda “bireysel üretkenlik” ve “bireysel fedakarlık ve dayanışma potansiyelleri” temel etken olarak rol oynamalıdır. Yani siyasal karar mekanizmasında bireysel tutum, anlayış ve dayanışma eğilimlerinin ortalaması bir eğilim yansımalıdır. Bu amaçla sendikal modeller gözden geçirilebilir. İşyeri yada meslek sendikacılığının yada bu iki modelin bileşimi bir modelin benimsenmesi, “bireysel üretkenlik” faktörünün ve yoksul kimselere karşı yapılacak kamu yardımının bedelini ödeyen fert olarak kişinin taşıdığı “bireysel dayanışma eğilimi”nin ve bu “eğilimin ağırlığı”nın toplumsal süreçte daha fazla ön plana çıkmasını sağlayacaktır. Zaten teknoloji geliştikçe ve endüstride beyaz yakalılar çoğaldıkça “bireysel üretkenlik” daha fazla ön plana çıkmakta ve sözkonusu bireyler hakkını sendikalar ve toplu sözleşmeler yerine bizzat kendi yaptığı bireysel akitlerle aramaktadır.¹³ Burada özetle ifade edecek olursak iktisadi alanda daha liberal bir yapılanma bireyi baskı gruplarının önüne çıkaracaktır.

Sonuç olarak amaçlı ve sınırlı bir sosyal politika modelimizin üzerine tesis edildiği ikinci varsayımımızı temsil etmektedir.

C. Asgari Gelir Düzeyleri Ve Asgari Gelirlerin Yapısı

Asgari gelirlerin yapısı hiç geliri olmayan yoksul bireyler ve bir çalışma karşılığında geliri olup da belirli asgarinin altında gelir elde eden bireyler açısından değişiklik arz etmektedir. Asgari gelir, birinci kısım bireyler açısından sağlanacak kamu yardımını; yani günlük yaşam için gerekli olan asgari geçimlik tutar ile hastalık riskine karşı korunmayı kapsayan bedelin toplamını temsil etmektedir. İkinci kesim bireyler için ise, elde ettikleri kazanç artı devletçe yapılacak kamu yardımı yine günlük yaşam için gerekli asgari geçimlik tutar (bu tutar çalışmayan bireye sağlanan

¹³ Bknz. GÜLAY, Göktürk ve AHMET Özden: “Sendikacılık Can Çekişiyor,” Aktüel Dergisi, s.6, 15-21 Ağustos, 1991, s.36-37; Ayrıca bknz: AKYILDIZ Hüseyin: “Dünya’da Ve Türkiye’de Sendikal Konjonktürün Gelişimi,” Türk Metal Dergisi, s.17, Haziran, 1993, s.6

asgari geçimlik tutardan fazladır) ve sözkonusu bireyin asgari sosyal güvenliğinin sağlanması için gerekli olan bedelin toplamını temsil etmektedir. Burada asgari sosyal güvenlik harcamaları yaşlılık, malüllük, ölüm, sağlık, analık ve işsizlik sigorta primlerinden oluşmaktadır. Ancak bu tutarlar bireylerle sınırlı değildir. Bireylerin ölçü alınacak gelirleri, her iki kesim için de aile büyüklüklerine göre genişlemektedir. Örneğin kamu yardımı alan bireyin birde eşi varsa; yapılacak kamu yardımı (bu arada sağlık sigortası bedeli) iki kişiye yetecek düzeyde olacaktır. Aynı şekilde çalışarak gelir sağlayan kimseye yapılacak gelir transferi de (kamu yardımı) aile büyüklüğüne göre değişmektedir. Ayrıca bireylerin çalışma azmini baltalamamak açısından kamu yardımı alan bireyler için çalışma karşılığı elde ettikleri kazançlarla orantılı olarak daha yüksek asgari düzey uygulanmaktadır. Ancak kazanç belirli bir düzeye ulaştığında bu noktada ne kamu yardımı (negatif gelir vergisi) ve nede devlete ödenen gelir vergisi sözkonusudur. Bu düzeyin üzerindeki kazanç ise (sigorta primleri hariç) gelir vergisine tabi olacaktır. Mamafih sözkonusu eşik değere eşit ve eşik değerinin üstünde kazanca sahip olanlar kendi geçimlerini ve kendi sosyal güvenliklerini kendileri sağlayacaktır.

İş kazası ve meslek hastalıkları açısından durum biraz farklılık arz etmektedir. İş kazası ve meslek hastalıkları sigorta primleri tehlike sınıfına göre işverenlerce ödenecektir. Ayrıca burada sigortalının bağımlıları açısından riziko ve edinim dengesinin kurulmaması durumunu ortadan kaldırmak üzere negatif gelir vergisinin sıfır olduğu noktaya kadar, bireylerin bağımlılarının durumuyla orantılı kamu yardımı devreye girebilecektir. Ancak bu durumda bireyin gelirinin sözkonusu noktayı aşması halinde sözkonusu bağımlılardan doğan ek prim tutarı sigortalı tarafından ödenecektir. Böylece; sonuçta bütün bireylerin riziko ve kazanımları eşitlenmekte ve asgari sosyal güvenlik ihtiyacının giderilmesinde bütün bireyler istedikleri her hangi bir sigorta şirketi karşısında eşit hizmet alıcılarına dönüşmektedir.

III. MODELİN TEMEL ESASLARI

Modelimizin dayandığı esasları, sosyal güvenliğin “yeniden gelir dağıtımı ve “sigorta” fonksiyonunun birbirinden ayrılması ve sosyal hizmetlerin üretiminde rekabetçi düzenin tesis edilmesi hususları olmak üzere iki alt ayırimda ele alınabilir.

A. Yeniden Gelir Dağıtımı Ve Sigorta Fonksiyonlarının Birbirlerinden Ayrılması

Modelimiz temelde “yeniden gelir dağıtımı” ve “sigorta” fonksiyonlarının birbirinden ayrılması ve “yeniden gelir dağıtımı fonksiyonu”nun kamusal alan içerisinde amaçlı ve sınırlı bir sosyal politka çerçevesinde yeniden tanzimi ile sigorta fonksiyonunun özel sektöre devredilmesi esaslarna dayanmaktadır.

1. Yeniden Gelir Dağıtımı Fonksiyonunun Yeniden Tanzimi

Yukarıda sosyal güvenliğin sigorta fonksiyonu ile “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonunun birbirinden ayrılması ve sigorta fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devredilmesi ve yeniden gelir bölüşümünün kamusal alan içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştik. Aslında sosyal sigorta bünyesinin unsurlarından da birisini teşkil eden “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonu çerçevesinde yaratılan gelir transferi ile kamu yardımları olarak yapılan gelir transferleri arasında bir fark bulunmamaktadır. Birincisi sigortalılar arasında primler ve devlet katkısı vasıtasıyla gerçekleşirken; ikincisi vergiler yoluyla gerçekleşmekte ve sonuçta her ikisinin kaynağını toplum teşkil etmektedir. Bu durumda sosyal güvenliğin sigorta fonksiyonu dışında kalan alanın; yani yeniden gelir bölüşümüne yol açan gelir transferlerinin bir bütün olarak bir sistem içerisinde yapılandırılması daha doğru olacaktır. Bu sebeptendir ki Milton Friedman ve Daniel Moynihan bütün kamu yardım programlarının iptal edilerek yerine “negatif gelir vergisi” yönteminin ikame

edilmesini önermektedirler.¹⁴ Burada yeniden gelir bölüşümü alanının tanziminde amaçlı ve sınırları belirlenmiş bir sosyal politika öngörülmektedir. Mamafih toplumun varlıklı bireylerinden yapılacak gelir transferi sadece yoksul bireyleri kapsamaktadır.¹⁵

Söz konusu yardım programı kamu yardım programıyla gelir vergisinin bütünleştirilmiş türüdür. İlk kez Milton Friedman ve Daniel Moynihan tarafından ortaya atılmıştır. 1962’de “Capitalism and Freedom” isimli kitabında Milton Friedman, bütün sosyal güvenlik refah tedbirlerinin iptal edilip yerine negatif gelir vergisinin ikamesini önermektedir. Friedman özellikle mecburi sosyal sigorta programlarına karşıdır. Negatif gelir vergisi teklifi özellikle Amerika ve Britanyadaki ekonomistler arasında önemli derecede ilgi uyandırmış; ancak, negatif gelir vergisini destekleyen çoğu ekonomistler diğer mevcut bütün gelir devamlılığı programlarının devam ettirilmemesini savunmamışlardır.¹⁶

Bu yönetime göre, geliri olmayan veya diğer gelir kaynaklarına sahip olmayan bir aile gelir vergisi sistemi aracılığıyla garanti edilen asgari gelire tekabül eden bir kamu yardımı; yani negatif vergi alır. Düşük gelirli aileler herhangi bir gelire sahip olduğu ölçüde, yardım bu gelirin belirli bir yüzdesi kadar azaltılır¹⁷.

Negatif gelir vergisi önerilerinde değişebilen üç temel karakteristik sözkonusudur: (1) gelir garantisinin tutarı; (2) mevcut aile geliri sıfırdan fazla olduğunda, sözkonusu aile gelirinin azaltılacağı yada vergilendireceği oran; (3) yardıma hak kazanımının olmadığı gelir fazlası yada eksiltmenin sıfır olduğu düzey. Bu öneriyi savunanlar çalışma güdüsünü devam ettirmek için genellikle %100’ün epey altında bir oran üzerinden mevcut gelirin vergilendirilmesinden yanadırlar. %100’ün altındaki vergi oranı ile, aileler daha fazla gelirlerinden yararlanacaklardır. Örneğin, garanti edilen asgari gelirin dört kişilik bir aile için 10.000 TL’sı ve diğer gelirler

¹⁴ Bknz. GORDON, Margaret S:a.g.e., s. 324; BATIREL, Ö.Faruk ve NADAROĞLU, Halil; a.g.r., s.43

¹⁵ FRIEDMAN, Milton: a.g.e., s. 308-309

¹⁶ GORDON, Margaret S:a.g.e. s.,324-325

¹⁷ GORDON, Margaret S: a.g.e.. s.325

üzerinden alınan verginin %50 olduğunu kabul edelim. O zaman sözkonusu ailenin geliri aşağıda görüldüğü şekilde seyredecektir.

Tablo: 20- Negatif Gelir Vergisi Yöntemi Çerçevesinde Gerçekleşecek Olan Kamu Yardımları Ve Toplam Aile Gelirleri

Kazançlar (TL)	Yardımlar (TL)	Toplam aile geliri (TL)
0	10.000	10.000
2.000	9.000	11.000
5.000	7.500	12.000
8.000	6.000	14.000
10.000	5.000	15.000
15.000	2.500	17.000
20.000	0	20.000

Bu düzenlemenin yararları açıktır. Özellikle yoksulluk sorununa yöneliktir. Bireye yardımı en işe yarar biçimde, yani nakit olarak vermektedir. Geneldir ve şu anda yürürlükte olan karmaşık düzenlemelerin yerini alabilir. Toplumun yüklendiği maliyeti belirginleştirir. Piyasanın dışında çalışır. Yoksulluğun hafifletilmesi için alınan diğer önlemler gibi yardım edilenlerin kendi kendilerine yardım etme dürtüsünü azaltır; ancak gelirleri sabit en aza tamamlayan bir sistemin yapacağı gibi sözkonusu dürtüyü tümüyle ortadan kaldırmaz. Fazladan kazanılmış her bir lira her zaman harcanabilecek daha fazla para demektir.¹⁸

Ayrıca Friedman, bu önerinin, gerekli devlet müdahalesinin derecesi bir yana, parasal açıdan şu andaki refah önlemleri dizisinden çok daha az masraflı olacağını ifade etmektedir.¹⁹

Bundan başka, Friedman: “Önerilen negatif gelir vergisinin başlıca dezavantajı onun politik sonuçlarıdır. Başkalarına yardım ödemesi yapabilmek için bazılarına vergi yükleyen bir sistem getirir. Başkalarının da bir oy hakkı vardır. Büyük bir çoğunluğun talihsiz bir azınlığa yardım etmek için isteyerek kendilerini vergilendirdikleri bir düzenleme yerine, çoğunluğun kendi yararına azınlığa vergi

¹⁸ FRIEDMAN, Milton: a.g.e. s:310; Ayrıca geniş bilgi için bkz. MARSHAL G.P: a.g.e., s.182-184

¹⁹ GORDON Margaret S: a.g.e., s.324-325

yüklediği bir düzenlemeye dönüşmesi tehlikesi her zaman sözkonusudur. Bu öneri, sözkonusu süreci böylesine açık seçik hale getirdiği için tehlike diğer önlemlerden daha büyüktür belki de. Bu sorunun çözümü için seçmenlerin kendi kendilerini kısıtlamalarına ve iyi niyetlerine güvenmekten başka çare göremiyorum.” demektedir.²⁰

Ancak Pareto kanunu çerçevesinde iktisadi gelişmişlik düzeyi sabit alınmak kaydıyla, gelir dağılımı sürecinin bir parçasını teşkil eden yeniden bölüşüm sürecinin belirleyici unsurunun kültür olduğunu ifade etmemiz yanlış olmaz. Bu bağlamda toplumun, siyasal süreç içerisinde yoksul kesiminin asgari yaşam düzeyine imkan vereceğini ifade edebiliriz. Toplumsal psikoloji böyle bir optimumun zeminini teşkil edecektir. Çünkü bireysel ve toplumsal vicdan toplumsal kültürün bir yansımasıdır. Kaldı ki sosyal güvenliğin kamusal kaynağında toplumsal vicdan vardır. Bireylerin yoksulluğa düşmesi halinde toplumun ızdırap duyması sözkonusudur. Dolayısıyla sosyal güvenliğin kamusal dayanağını oluşturan kamu vicdanının siyasal süreç içerisinde aynen tezahür etmemesi düşünülemez.

Kaldıkı siyasal süreç içerisinde kamu yardımlarının genişlemesi yönünde bir iç dinamik yine mevcut bulunmaktadır. Diğer deyişle kamu yardımlarının aşırı genişlemesi tehlikesi mevcuttur. Mamafih geçmiş otuz yıllık deneyim bu endişeyi haklı kılmaktadır. Geçim araçları yada gelir testine dayanan kamu yardımları genel politik desteğe sosyal sigortalarca sağlanan haklardan daha fazla bağımlıdır²¹.

Mamafih bu noktada bir takım tedbirler devreye sokulmalıdır. Örneğin üst eşik değerin üzerinde gelire sahip olan ve gelir vergisi ödeyen bireylerin katıldığı ve beş yılda bir yapılan referandumla sözkonusu bireylere kamu yardım alanına gelirlerinden yüzde kaçının ayrılması gerektiği sorulabilir. Böylece toplumda zayıf kesimlere transfer edilen gelirlerin gerçek yükünü çeken bireyler diğer bireylere ne kadar yardım edebileceğine bizzat kendileri karar vermiş olur. Sonuç itibariyle de siyasal süreç içerisinde sürekli genişleme eğilimi arzeden hesapsız bir gelişmenin

²⁰ FRIEDMAN, Milton: a.g.e., s.313

²¹ Bknz. ISSR :a.g.r., s.11

yerine maddi yönden zayıf kesimlerin ihtiyacı ve toplumsal vicdan ve değer yargıları ile birlikte birey ve toplumun iktisadi kapasitesinin rol oynadığı ve rasyonel çözümlerin ortaya çıktığı bir süreç gerçekleştirilir.

İşte “negatif gelir vergisi” yöntemi modelimizde sosyal güvenliğin “yeniden gelir dağıtımı” fonksiyonunu hayata geçirecek temel yöntemi teşkil etmektedir. Ancak modelimizde asgari gelir düzeylerine biraz farklı bir anlam kazandırılmış olup bireylere yapılan kamu yardımlarından bir bölümü için kupon yönteminde yararlanılmıştır. Mamafih “negatif gelir vergisi” yöntemi çerçevesinde bireylere sağlanan harcanabilir gelirden iki pay temsil edilmektedir. Salt kamu yardımından müteşekkil asgari gelir asgari günlük yaşam için gerekli tutarı ve sağlık sigortasının bedelini temsil etmektedir. Diğer salt kamu yardımının üzerindeki kamu yardımı ve kazançtan müteşekkil asgari gelir düzeyleri ise günlük yaşam için gerekli pay ile asgari sosyal güvenlik için gerekli olan sigorta kollarına ilişkin maliyetlere karşılık gelen primleri temsil etmektedir. Ancak bu sigorta kolları içerisinde iş kazası ve meslek hastalığı kapsam dışında tutulmaktadır. İş kazası ve meslek hastalığı primleri işverence ödenecektir. Ancak bağımlıların sayısı ve rizikosu açısından, farklılıkların mevcudiyetinin işe girişte tercih nedenini teşkil etmemesi için bağımlılara dayalı riziko farkı yine devletçe karşılanan kamu yardım alanı içerisinde yer almalıdır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar dikkate alınırsa; devletçe yapılacak olan kamu yardımları sadece üst eşik değerin altında gelir elde eden bireylere dönüktür. Üst eşik değere eşit gelir sağlayan kimse (bu kimse sözkonusu gelirini sadece çalıştığı iş karşılığında elde etmektedir) negatif ve pozitif gelir vergisine tabi olmamakla birlikte sigortasına ilişkin bütün maliyetleri (primleri) kendisi ödeyecektir. Daha üst seviyede kazanca sahip bireyler ise hem sigorta primlerini ödeyecek ve hem de gelir vergisi ödeyeceklerdir. Ancak ödedikleri primler sigortalılığın özendirilmesi için vergiden muaf olacaktır.

Bireylere kamu yardımı içerisinde sigorta payı olarak ödenecek tutarlar nakit olarak değil sigorta şirketlerine arz edilecek kuponlar olarak verilecektir. Sözkonusu sigorta şirketi de sigortaladığı kimselerden aldığı bu kuponların karşılığını devletten

tahsil edecektir. Bu yöntemle birey sigortalılık için devletçe ödenen bedeli başka amaçla kullanamayacaktır.

Aşağıda iki kişilik ve üç kişilik ailelere, ilişkin farazi verilerle oluşturduğumuz iki tabloyla yöntemimize biraz daha açıklık kazandırabiliriz. Bu tablolarda negatif gelir vergisi oranı %50 olarak farzedilmiş ve iki kişilik hiç bir geliri olmayan aileye yapılacak kamu yardımı 5000 TL'si ve üç kişilik hiç bir geliri olmayan aileye yapılacak kamu yardımı da 6000 TL'si olarak kabul edilmiştir. Bu değerler tablolarımızın alt eşik değerlerini; daha doğrusu en alt asgari yaşam düzeyini (günlük yaşam artı sağlık sigortası bedelini) göstermektedir.

**Tablo:21- İki Kişilik Ailenin Negatif Gelir Vergisi Yöntemi Çerçevesinde Elde Edeceği
Asgari Gelirler**

Kazançlar (TL)	Kamu Yardımı (TL)	Ailenin Toplam Geliri (TL)	Günlük Yaşam Payı (TL)	Sigorta Harcamaları Payı (TL)
0	5.000	5.000 (Alt Eşik Değer)	4.500	500
3.000	3.500	6.500	5.000	1.500
5.000	2.500	7.500	6.000	1.500
7.000	1.500	8.500	7.000	1.500
10.000	0	10.000 (Üst Eşik Değer)	8.500	1.500

**Tablo:22- Üç Kişilik Ailenin Negatif Gelir Vergisi Yöntemi Çerçevesinde Elde Edeceği
Asgari Gelirler**

Kazançlar (TL)	Kamu Yardımı (TL)	Ailenin Toplam Geliri (TL)	Günlük Yaşam Payı (TL)	Sigorta Harcamaları Payı (TL)
0	6.000	6.000 (Alt Eşik Değer)	5.250	750
3.000	4.500	7.500	5.750	1.750
5.000	3.500	8.500	6.750	1.750
9.000	1.500	10.500	8.750	1.750
12.000	0	12.000 (Üst Eşik Değer)	10.250	1.750

Yukarıda, örneğin 3.000 TL kazanan iki kişilik ailenin reisi 3.500 TL'si kamu yardımı almaktadır. Bu yardım tutarı $3.000 \times \%50 = 1.500$; $5.000 - 1.500 = 3.500$ TL'si olarak hesaplanmaktadır. Daha sonra bu tutar 3.000 TL'si kazançla toplanarak iki kişilik ailenin aylık geliri ortaya çıkmaktadır. Söz konusu tutar 6.500 TL'si dir.

Bireye bu tutarın 5.000'sı nakit olarak ödenecek ve geri kalan 1.500 TL'si ise sigorta pirim ödemesine mahsus kupon olarak verilecektir. Bu kuponlar yaşlılık, malüllük, ölüm, işsizlik, sağlık ve analık sigortalarına ilişkin ödenecek olan pirimleri kapsamaktadır. Ayrıca bu payın içerisinde iş kazası halinde ölüm riskine bağlı olarak bağımlıların sayısı ve konumundan doğan farkın bedeli de ele alınabilir. Bu kuponlar yukarıda verilen sigorta kolları için sigortalı ve bağımlıların sosyal güvenliğinin bedeli olan pirim bedellerini temsil etmektedir. Örneğin iki kişilik aile için belirlenen asgari tutar olarak 1.700 TL'si sigorta kollarına ayrı ayrı ödenecek primlerin toplamını temsil etmektedir. Dikkat edilecek olursa üç kişilik aile için söz konusu tutar 1.750 TL'sine çıkmaktadır. 250 TL'lik fark ailenin üçüncü üyesi olan çocuğun sağlık sigortasına ve iş kazası sonucu yada normal ölüm sebebiyle bağımlılara bağlanacak gelire ilişkin olarak çocuğun payına düşen; daha doğrusu ölüm halinde sigortaca gelir sağlanacak bir bireyin daha fazla olmasının getirdiği maliyet farkına karşılık gelen prim yükünü temsil etmektedir. Özetle bu sistemde bir ailenin rizikosu ile edinimlere eşitlenmektedir. Ancak hemen belirtelim ki kazancı sıfır olan aileye sağlanacak kamu yardımı, örneğin iki kişilik aile için 5.000 TL'si ve üç kişilik aile için 6.000 TL'si en asgari düzeyi (alt eşik değeri) temsil etmekte ve sadece günlük yaşam için gerekli geçim tutarı ile aile fertlerinin sağlık sigortası prim bedeline karşılık gelmektedir. Anlaşılabacağı üzere burada ailenin gelirinin tümü kamu yardımıdır. Yine tablolarda görülen iki kişilik aile için 10.000 TL'si ve üç kişilik aile için 12.000 TL'sinin tamamı aile reisi tarafından kazanılmakta ve aile reisleri bu noktada ne devlete vergi ödemekte ve nede kamu yardımı almaktadır. Bu bireyler, aile fertleri ve kendi sosyal güvenliklerinin bedelini temsil eden asgari tutarları (iki kişilik aile için 1500 TL, üç kişilik aile için 1750 TL) bizzat kendi gelirlerinden ödeyeceklerdir. Bu fertlere ve daha yüksek gelir elde eden ve gelir vergisi ödemek durumunda olan bireylere ne nakit olarak ve nede kupon olarak sosyal güvenlikleri için herhangi bir yardım söz konusu değildir.

Görüldüğü gibi bu yöntemde üç boyut göze çarpmaktadır. Birincisi: yoksul bireylere yapılan gelir transferleri mali sistem içerisinde düzenlenmektedir. İkincisi: asgari gelir düzeylerine ilişkin bir skalanın ortaya çıkmasıdır. Üçüncüsü: asgari gelir

düzeylerine, günlük geçim ihtiyacının ve insanoğlunu beşikten mezara kadar güvenceye alan asgari sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasını kapsayan bir anlam yüklenmektedir.

2. Sigorta Fonksiyonunun Piyasa Mekanizmasına Devredilmesi

Sigorta fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devredilmesi sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin en önemli boyutunu oluşturmaktadır. Böylece rekabet ortamının dinamizmi sosyal güvenlik hizmetinin sunum alanı içerisine sokulmaktadır. Bireylerin daha iyi sigorta kuruluşunu seçebilmeleri hem etkin hizmet üretimini ve hem de bireylerde rasyonel tutum ve davranışların gelişmesini teşvik edecektir. Böylece piyasa disiplini birbiriyle rekabet eden sigorta kuruluşlarını daha verimli çalışmaya sevkederken; diğer taraftan bireylerin sigorta konusundaki bilinç, sorumluluk ve bilgi düzeylerinin artması sonucunu doğuracaktır.

Sigortalıların daha fazla yararına hizmet etmek mecburiyeti içerisinde bulunan sigorta kuruluşları biriktirdikleri fonları daha etkin kullanacaklardır. Aksi halde böyle bir mecburiyeti kendilerinde bulmayan sigorta kuruluşları varlıklarını devam ettirememeye durumuyla karşı karşıya kalabileceklerdir.

Sigortalıların iyi sigorta kuruluşunu seçmemeleri halinde fon getiri düzeylerinin düşük seviyede seyretmesi ve dolayısıyla sigortalının elde edeceği aylık miktarının düşmesi sözkonusudur. Burada sigortalı birey seçme özgürlüğünün karşılığı olarak kâr ve zarar riskinin bir kısmını kendisi yüklenmiştir. Tamamını değil; çünkü modelimizde fon getirileri için asgari kârlılık düzeyi sözkonusudur. Burada sigortalı bireyin zararından kasıt fon getirilerinin düşük olması halinde elde edeceği aylığın miktarının biraz düşmesidir. Mamafih sigortalı sözkonusu riskle karşı karşıya olduğu için en kaliteli hizmet veren ve en profesyonel portfolyo yönetim kabiliyeti olan sigorta kuruluşlarını seçecek; seçmek için konu ile araştırmalarda bulunacak ve bilgi sahibi olacaktır. Böylece piyasa modelinin sahip olduğu bu dinamizm hem

bireysel rasyonelleşme ve hemde sigorta kuruluşlarının verimli çalışması sonuçlarını doğuracaktır.

Şüphesiz bu tür uygulamanın makro düzeyde de etkileri olacaktır. Herşeyden evvel rasyonel biçimde oluşturulmuş ve rasyonel şekilde işletilen büyük fonlar ekonominin büyük mali güç merkezlerini temsil edecek ve bu fonları yatırım olarak çekmek isteyen kuruluşların temposunu pozitif yönde etkileyecektir. Sonuçta bu durum iktisadi büyümeyi hızlandıracaktır.

Ancak sosyal güvenliğin sigorta fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devri belirli kurallar çerçevesinde mümkündür. Sosyal risklerin belirsizliği sebebiyle sigorta fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devri diğer mal ve hizmet ^{üretim} fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devrinden çok farklı bir durum arz etmektedir. Söz konusu mal ve hizmetlerin üretiminde kâr ve zarar riskinin tamamen üreticilerin üzerinde olmasına karşın; bu durum sosyal güvenlik hizmetinin sunumunda mümkün değildir. Bu yüzden sosyal güvenliğin “sigorta” fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devri halinde devletin yüklenimleri sona ermemektedir. Burada özelleştirme alanımızla ilgili iki tür “risk aralığı” kuralını devreye sokmamız gerekmektedir. Bunlardan birincisi özel sigorta kuruluşlarında; yaşlılık ve işsizlik sigortalarında bireysel hesaplarda ve malüllük, ölüm gibi sigortalarda ortak hesapta biriken fonların getirilerini ilgilendiren risk aralığıdır. Burada toplam sigorta kuruluşlarının karlılık oranının taban ve tavanı belirlenmektedir. Eğer fon getirileri, örneğin reel olarak %0’ın altına düşerse devlet sigorta sektörüne kaynak aktararak söz konusu kaybı tazmin edecek ve eğer fon getirilerinin, örneğin reel olarak %5’i aşması halinde, %5’i aşan getiriler ya vergiye tabi tutularak yada söz konusu fazla getirilerden belirli bir prim tahsil edilerek devletçe gelir elde edilecektir. Böylece biriken fonlar devletçe yeniden sigortalanmış olacaktır. Aşağıda fon getirileri risk aralığı bir şekil ile sunulmuştur.

Şekil 3: Fon Getirileri Risk Aralığı

Tavan Reel Getiri: %5	↕	Fon Getirilerinin Vergilendirilmesi Yada Belirli Bir Miktarının Prim Olarak Devlete Transferi
Belirlenmiş Fon Getirileri Risk Aralığı	↕	Özel Sektör Alanı
Taban Reel Getiri: %0	↕	Asgari Düzeyde Getiri Farkının Devletçe Sigorta Fonlarına Transferi

“Risk aralığı” kuralının uygulandığı ikinci alan sosyal risklerin vukubulma ihtimalleri ile ilgilidir. İş kazası, meslek hastalığı, malüllük, ölüm ve hastalık gibi risklerin vukubulma ihtimallerinin taban ve tavan değerleri belirlenecektir. Örneğin toplumda kanser vakasının gerçekleşme ihtimali %0.1-%0.7 arasında ise bu konudaki riskin taban değeri %0.1 ve tavan değeri de %0.7’ dir. Böylece sözkonusu riskin %0.1’in altına gerçekleşmesi halinde, sözkonusu riski sigortalayan sigorta yada reasürans şirketleri devlete sözkonusu risk aralığına karşılık sigortalılardan elde ettiği primlerin taban riskin altında kalınan payla orantılı olarak bir kısmı üzerinden ya vergi ödemesi yada prim ödemesi gerekecektir. Aksi durumda sözkonusu riskin tavan değeri aşması durumunda; aşılan miktarla orantılı olarak devlet sigorta şirketlerine yada reasürans şirketlerine zararlarının bir kısmını karşılamak üzere kaynak aktarımı yapacaktır. Yani burada devlet adeta tek ve en büyük reasürans şirketi rolünü üstlenmektedir. Tabi ki sözkonusu risk aralığı sadece kanser vakası ve diğer vakalar için ayrı ayrı belirlenmeyecektir. Uygun istatistiki yöntemler içerisinde belirli güven aralıkları çerçevesinde iş kazası, meslek hastalığı, malüllük ve ölüm sigortaları için ayrı ayrı yada bu sigorta kollarının uygun konbinozonları düzeyinde birleşik olarak ve her risk kalemi nisbi fiyatlarla ağırlıklandırılarak ortalama risk aralıklarının belirlenmesi yoluna gidilecektir. Aşağıda sosyal risklerin vukubulma aralıkları bir şekil ile sunulmuştur.

Şekil 4: Sosyal Risklerin Vukuuna İlişkin Risk Aralığı

Tavan Risk Oranı : %0.7	↕	Devletçe Sigorta Sektörüne Kaynak Aktarımı
Belirlenmiş Risk Aralığı	↕	Özel Sektör Alanı
Taban Risk Oranı: %0.1	↕	Devlete Vergi Yada Prim Transferi

Hemen belirtelim ki sözkonusu risk aralıkları değerlerinde iki yada üç yıl ardarda sapmaların olması halinde; sözkonusu değerler gözden geçirilerek rasyonalize edilecektir. Zamanla, belki de %99 güven aralığı içerisinde gerçekleşebilecek değerlere ulaşılması mümkün olacaktır. Bu durumda devletin reasürans rolü sosyal riskerin vukubulma ihtimallerinde savaş, terör, iktisadi kriz ve benzeri olağanüstü durumlar sonucu meydana gelecek önemli orandaki sapmalara tekabül edecektir.

Ayrıca bütün yoksul bireyler “negatif gelir vergisi” ve “kupon” yöntemi çerçevesinde asgari sosyal güvenlik hizmeti alım gücüne kavuşturulduğu için yapılacak sigorta mukaveleleri, asgari şartları kanunla belirlenmek kaydıyla, tamamen piyasa kuralları çerçevesinde vukubulacaktır. İş kazası ve meslek hastalıkları sigortası hariç diğer sigorta kollarında primler sadece sigortalılarca ödenecek ve ayrıca devlet katkısı mevcut olmayacaktır. Prim tabanları, emeklilik yaşı, ölüm ve malüllük aylıklarına hak kazanım şartlarına ilişkin asgari ölçüler kanunla belirlenecektir.

Yaşlılık sigortasında bireysel fon ve işsizlik, malüllük, ölüm, işkaza, ve meslek hastalığı gibi sigorta kollarında da sigortalılara ait kolektif fon esası benimsenecektir. Bireyin ölmesi ve sakat kalması halinde, sigortalının bireysel hesabında biriken fonlar ilgili sigortanın (iş kazası ve meslek hastalığı yada malüllük ve ölüm sigortasının) hesabına aktarılacaktır. Ancak sigortalının ölümü ve geride kalan hak sahiplerinin bulunmaması halinde sözkonusu bireysel hesapta biriken fon en yakın akrabalarına miras olarak devredilecek; eğer bunlarda yoksa hazineye transfer edilecektir.

Fon gelirleri ile ilgili diğer bir husus, asgari karlılık düzeyinin teminat altına alınmasıdır. Örneğin bir sigorta şirketinin bireysel ve kollektif hesaplarda biriken fonlar üzerinden sağladığı getirinin sigorta sektörü ortalama karlılık düzeyinin %5'inden daha fazla aşağı düşmesi halinde, devlet bu sigorta şirketini feshederek; sigortalılara aradaki kâr farkını tazmin etme mükellefiyetine sahip olacaktır. Böylece sigortalıların bireysel ve kollektif fonları diğer seçtikleri yeni sigorta şirketine transfer edilecek ve söz konusu fonların getirilerine ilişkin minimum karlılık düzeyinin altında kalan kısım tazmin edilmiş olacaktır. Buna karşılık söz konusu fon getirilerinin sigorta sektörü ortalama karlılık düzeyi artı %7'nin üzerinde olması durumunda, söz konusu oranı aşan getiriler üzerinden devletçe belirli bir oran dahilinde vergi yada prim tahsiline gidilecektir. Ancak sigorta kuruluşları fon getirilerinin asgari karlılık düzeyinin altına düşmemesi için "Kar Dalgalanma Fonu" oluşturacaklardır. Bu fonda biriken tutarlar sigortalıların bireysel ve kollektif hesaplarında biriken fonlarının bir parçasını teşkil edecektir. Sigorta kuruluşları fonların getirilerinin %5'ini aşan kısmının belirli bir bölümünü söz konusu fonda biriktirecek ve fon getirilerinin çok düşük olduğu dönemlerde de bu fonda biriken tutarları asgari karlılık düzeyini sağlamak için kullanacaktır. Eğer bu durumda da söz konusu asgari düzey sağlanamıyorsa, devlet söz konusu sigorta şirketini feshedecektir. Söz konusu süreç aşağıda şekilde görüldüğü gibi işlev icra etmektedir.

Şekil 5: Fon Getirilerinde Asgari Kârlılık Düzeyine İlişkin Süreç

Karlılık Düzeyleri	
> + %7	Devlete vergi yada prim ödemesi
> + %5	Kâr Dalgalanma Fonu'na Pay Ayrılması
Ortalama Kârlılık	Vergiye tabi tutulmayan normal fon getiri alanı
< - %5	Kâr Dalgalanma Fonu'ndan bireysel yada kollektif fonlara kaynak aktarımı; sözkonusu kaynak aktarımının da minimum kârlılık düzeyini sağlayamaması halinde sigorta şirketinin devletçe feshi ve aradaki farkın devletçe tazmini

Sonuç olarak devletin en üst reasürans şirketi rolünü oynadığı bir sigorta sektörü ortaya çıkmaktadır. Fon getirelerinin belirli bir oranın altına düştüğü dönemlerde devletin sistemi finanse ettiği; sözkonusu fon getirilerinin belirli bir oranı aşması halinde de sistemden gelir elde ettiği görülmektedir. Bu durum kuşaklar arası dayanışma ilkesinin bir tezahürü olarak görülmektedir. Çünkü reel fon getirilerinin sıfır yada negatif olduğu dönemde devletin gelecek nesiller için gerekli olan kaynakları yatırım yapmaktan vazgeçerek; sigorta şirketlerindeki sigortalılara ait fonları destekleyerek aylıklarının aşırı düşmesini engellemesi ve ekonominin canlandığı; fon getirilerinin yüksek olduğu dönemde de sigortalıların fonlarından transfer ettiği gelirleri gelecek nesillerin yararına yatırımlarda kullanması sözkonusudur.

3. Devletin Rolü

Devlet yeni sistemin düzenlenmesi ve uygulanmasına ilişkin kanuni düzenlemeleri yapmak ve yeni sigorta sisteminin gözetimi, denetimi, kayıt ve kontrolünü üstlenmek yükümlülüğündedir.

Ayrıca devletin üç önemli rolü daha mevcuttur. Birincisi: fon getirilerinde asgari karlılık düzeyinin teminat altına alınması; ikincisi: sigortalıların sigorta şirketlerinde biriken fonlarının tükenmesi yahut asgari aylık geliri sağlayacak düzeyin altına düşmesi halinde, asgari aylık düzeyinin teminat altına alınması ve negatif gelir vergisi yöntemi çerçevesinde geliri üst eşik değerin altında olan bireylere gelir transferinde bulunması; üçüncü olarakta, başkaca geliri olmayan yoksul bireylere kamu yardımı olarak sağlanacak asgari bir tutarın teminat altına alınmasıdır. Fon getirileri konusunda devletin üstlendiği rol yukarda gereğince ortaya konduğu için burada devletin belirli yaş ve prim süreleri şartlarına uyan sigortalılar için teminat altına aldığı asgari aylık düzeyi, başkaca gelirleri olmayanlar için teminat altına aldığı yardım tutarı ve sigortalılara ödediği negatif gelir vergisi ele alınacaktır.

Herşeyden evvel, gerek aylıkları asgari düzeyin altına düşen sigortalılara (emekli, malûl, dul ve yetimlere) gerekse hiç geliri bulunmayan yoksullara veyahut geliri üst eşik değerin altında bulunan sigortalılara transfer edilecek gelirlerin tümü, niteliği itibariyle birer kamu yardımı olup; kaynağını ise gelir vergisi ödeyen toplum bireyleri oluşturmaktadır. Diğer deyişle sözkonusu yardımların kaynağı, çeşitli baskı guruplarının siyasal baskı ve şantajlarına boyun eğerek bir daha seçilmek gibi kaygılarla mevcut fonları ulufe olarak dağıtmaya yatkın politikacılar da değildir. Ancak kamu yardımlarının mevcut siyasal süreç içerisinde aşırı genişleme tehlikesi sözkonusudur. Bu nedenle sözkonusu yardımların ne kadar olacağına bu bedeli karşılayan bireylerin karar vermesi daha uygun olacaktır. Örneğin bu tür gelir transferlerinin yöneleceği bireylerin yoksulluk sınırlarını belirlemek için çeşitli ihtiyaçların aynî listelerinden oluşan çeşitli alternatifler ve bu alternatiflerin gelir vergisi ödeyen birey başına bürüt gelirlerinin yüzde kaçını kapsadığını gösteren çeşitli seçenekler sözkonusu gelir vergisi mükellefi bütün gerçek kişilerin katıldığı bir referandum aracılığıyla halkın tercihine sunulabilir. Bu tür referandum sonucunda ortaya çıkan tercih alternatif aynı zamanda kamu yardımları olarak toplumsal kaynaklardan ne kadar pay ayrılacağını; yani tahmini bir kamu yardım bütçesinin ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Geriye kalan iş, bu bütcenin gelir transferinden yararlanacak olan sigortalılar ve yoksul bireyler arasındaki bölüşümünün belirli bir sisteme bağlanmasıdır.

İktisadi, siyasal ve sosyal ortamın tamamen normal olduğu dönemlerde, sigortalılar arasında asgari aylık tutarı, aylığa hak kazanan sigortalıların %20'ser dilimler halinde beş ayrı aylık grubuna bölünmesi ve en alt %20'lik aylık grubuna giren sigortalılardan en yüksek meblağı hak edenin, hak ettiği meblağa eşit bir tutar olacaktır. Ancak bu tutar sigortalıların prim ödeme gün sayısının maksimum olması durumuna tekabül etmektedir. Dolayısıyla daha az prim ödemiş olanlar için prim gün sayısının azlığı ile orantılı olarak eksiltilecek bir asgari aylıklar skalası elde edilecektir. İşte bu skalaya göre, toplumsal kaynaktan bu alana ayrılan pay belirli bir formül dahilinde taksim edilecektir. Ancak savaş, yaygın işsizlik ve iktisadi durgunluk halinin mevcut olduğu dönemlerde yukarıda bahsettiğimiz %20'lik dilim %25'e,

%30'a vs., ihtiyaca göre artırılarak dikkate alınabilir. Çünkü böyle durumlarda aylık tutarları genelde çok fazla düşebilir. Dolayısıyla asgari aylık düzeyleri sefalet sınırının çok altına inebilir. İşte bu mahzuru ortadan kaldırmak ve söz konusu olağanüstü dönemlerde daha çok sigortalıya daha fazla kamu yardımı yapmak için bu yöntem uygulanabilir. Ancak hemen belirtelim ki, bu tür uygulamalar aylıklardaki aşırı sapmaların meydana gelebileceği olağanüstü dönemlerle sınırlıdır.

Başkaca geliri olmayan bireylere sağlanacak kamu yardımı niteliğindeki aylıklar için yine toplumun tahsis ettiği kaynaktan söz konusu bireylerden oluşan kesime belirli bir pay ayrılacaktır. Ancak bu bireylere sağlanacak olan asgari aylık tutarı sigortalılar için belirlenen asgari aylıklar skalasının en altında yer alan tutardan daha az olacaktır.

Ayrıca “negatif gelir vergisi” yöntemi çerçevesinde gelir transferinde bulunulan sigortalı çalışanlara da söz konusu yardım bütçesinden belirli bir pay ayrılacak ve kazançları üst eşik değerin altında kalan sigortalılar arasında en uygun negatif gelir vergisi oranı uygulanarak dağıtılacaktır. Eğer toplumun bu alana tahsis ettiği kaynağa oranla üst eşik değeri daha önceden yüksek tesbit edilmiş ise söz konusu eşik değeri biraz daha düşürülecektir.

Sonuç itibarıyla böyle bir sistemde toplumun mali kapasitesi ile yoksul bireylerin ihtiyaçları arasında otomatik bir denge ortaya çıkmakta ve kamu yardımı niteliğindeki gelir transferleri toplumda en fazla ihtiyaç içerisinde bulunanlara yönelmektedir. Böylece kuşak içi dayanışma ilkesi ülke düzeyinde gerçekleşmekte ve yeniden gelir akımı yüksek gelirli kesimlerden en düşük gelirli kesime doğru gerçekleşmektedir. Netice itibarıyla ortaya daha etkin ve daha adil bir uygulama çıkmaktadır.

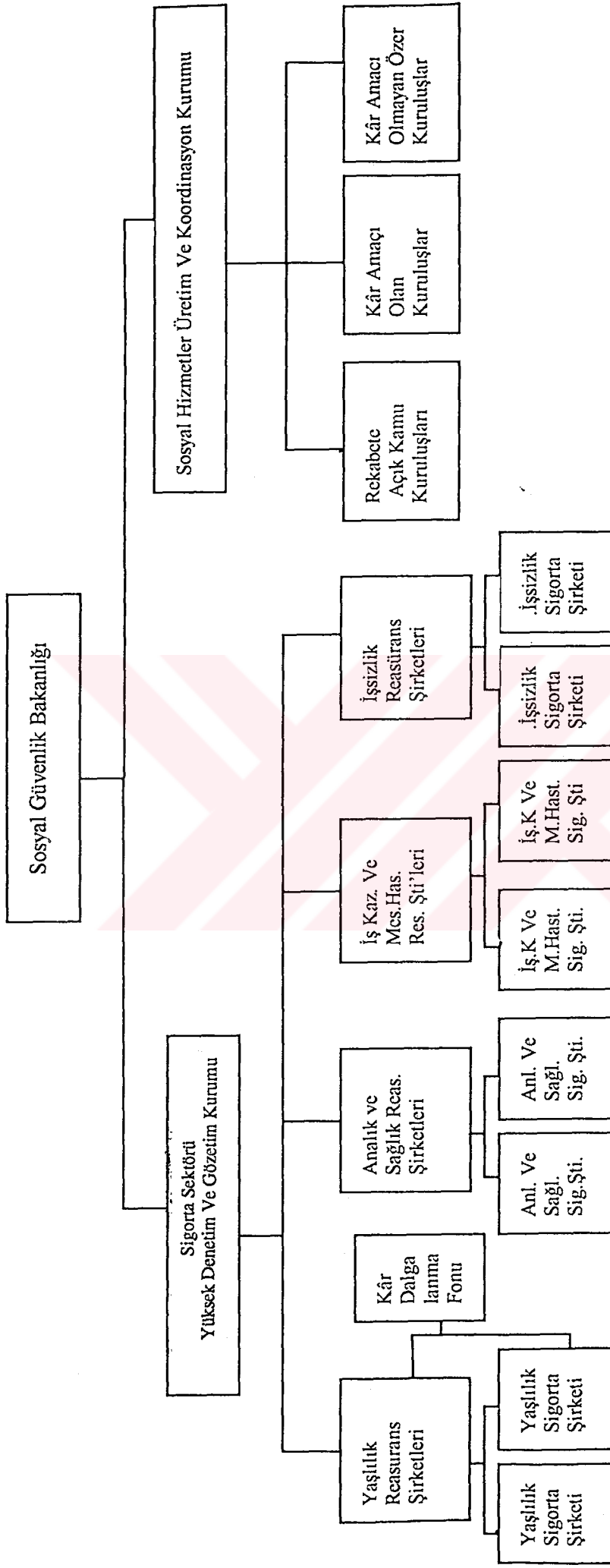
B. Sosyal Hizmetlerin Üretiminde Üretimde Rekabetçi Düzenin Tesisi

Devlet sosyal hizmetlerin üretiminde ihale ve kupon yöntemi aracılığı ile kâr amacı güden özel hizmet birimleri, kâr amacı gütmeyen özerk hizmet birimleri ve piyasa mekanizmasının yetersiz kaldığı alanlarda da yine piyasa sisteminin gereklerine uygun faaliyet gösteren ve devletçe ayrıcalıklar sağlanmayan kamu kuruluşlarından yararlanmak durumundadır. Bu alanda mümkün olduğunca bu üç sektör arasında rekabet düzenini tesis etmelidir. Devletin kurduğu hizmet işletmeleri her zaman potansiyel rekabete açık olmalıdır. Ayrıca devlet özel girişimlere ve özellikle de vakıf türü kâr amacı gütmeyen özerk kuruluşlara öncelik vermelidir. İlaveten, örneğin kimsesiz çocukların bakımı, öncelikle bu çocuklara ücretle bakacak sağlam ve güvenilir ailelere ihale edilmelidir. Yani, diğer deyişle bu tür ve benzeri yöntemler bulunarak devreye sokulmalıdır. Özetle sosyal hizmetlerin etkin üretimi için etkin bir rekabet düzeninin tesisi bu alanın özelleştirilmesinin temel boyutunu teşkil etmektedir.

IV. MODELİN ORGANİZASYON YAPISI

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi halinde yeni modelimizin organizasyon yapısı tablo 23’de görüldüğü şekilde olacaktır. Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı iki ayrı özerk kamu kurumunun gözetim ve denetiminde faaliyet gösteren özel, özerk ve kamu kuruluşları olacaktır. Sigorta fonksiyonunu icra eden kuruluşlarının hepsi özel şirketlerden müteşekkil iken; sosyal hizmetlerin üretiminde kâr amacı bulunmayan özel gönüllü kuruluşlar ile kâr amacı güden kuruluşlar yanında mevcut boşlukları doldurmak amacıyla yönelik olarak kamu kuruluşları da devreye sokulacaktır.

Tablo:23- Özelleştirilmiş Sosyal Güvenlik Modelinin Organizasyon Yapısı



Aile Ödenekleri: Negatif gelir vergisi yöntemi içerisinde tanzim edilen kamu yardımlarının kapsamında mevcut bulunmaktadır.

Devletin Rolü: Devlet asgari teminatlarla yükümlüdür.: Aynı zamanda en üst düzeyde reasürans kurumu rolünü üstlenmiş durumdadır.

A. Sigorta Sisteminin Organizasyon Yapısı

Bütün sigorta şirketlerinin kuruluş, işleyiş ve tavsiyesine ilişkin etkin bir denetim ve gözetim kurumu teşekkül edecektir. Bütün sigorta ve reasürans şirketleri bu kurumun denetim ve gözetimine tabi olarak işlev göstereceklerdir. Sigorta şirketlerinin kuruluş, devir ve tasfiyesinde Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın önerisi üzerine nihai karar Bakanlar Kurulunca verilecektir²². Sigorta şirketlerinde görev alan genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri şirketin belirli hisselerine sahip olmak mecburiyetinde olacaklar ve yaptıkları kanuna aykırı tasarruflar dolayısıyla mal varlıkları ile sorumlu olacaklardır. Ayrıca Yüksek Denetim ve Gözetim Kurumu'nun raporu ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın lüzum görmesi halinde bir kamu görevlisi reasürans şirketi yönetim kurulu üyeliğine atanabilecektir. Bu durumu gerektiren koşullar kanunla belirlenecektir. Örneğin reasürans şirketinin kanunda belirtilen ölçülerde ihtiyatlar ayırmakta zorluk çektiği veya başka nedenlerle kritik bir süreçten geçtiği dönemlerde bu yola başvurulabilecektir.

Sigorta şirketlerinin sigortaladığı bireylerden alacakları komisyonların taban ve tavanı Yüksek Denetim Ve Gözetim Kurumu'nun önerisi ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın onayı ile belirlenecektir. Ayrıca sigortalıların ödeyecekleri primlerin azami ve asgari oranları kanunla tesbit edilecektir.

Sigortalılık yeni sisteme geçiş dönemi tamamlanıncaya kadar mecburi olacak; ancak yeni model tamamen oturduktan sonra iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası hariç “mecburilik” ilkesi yerini “özendiricilik” ve “ihtiyarılık” ilkelerine bırakacaktır.

Sadece iş kazası ve meslek hastalıkları primi işverenlerce tehlike sınıfına göre topluluk sigortası çerçevesinde çalışanların ve işverenin üzerinde anlaştığı bir sigorta şirketine ödenecektir. Aslında işverenin ödediği prim de sonuç itibarıyla çalışanın

²² Bu konuda Bankalar Hukuku ve mevcut Hususi Sigorta Hukuku'ndan yararlanılabilir. Bknz. TEKİNALP, Ünal: Banka Hukunun Esasları, Türk Mali Kurumlar Hukuku, C.I, İstanbul, 1988, s.2-154; KENDER, Rayegân: Türkiye'de Hususi Sigorta Hukuku, İstanbul, 1990, s. 25-117

ücretinin bir parçasıdır. Çünkü sözkonusu prim çalışanın karşı karşıya kaldığı riskin bedelini temsil etmektedir. Ancak çalışanın işe başladığı andan itibaren iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası açısından işverenin sorumluluğunun benimsenmesinde yarar vardır. Böylece çalışanın, örneğin iş başı yaptıktan hemen sonra iş kazasına uğraması halinde tedavi ve gelir güvencesinden yoksun kalmaması sağlanacaktır. Böyle durumlarda bireyin çalışmaya başladığı anda hemen sigortalı olması önem arz etmektedir. Sigorta mukavelesinin şartlarına ilişkin olarak toplu sözleşmelere hüküm konabilecektir. Burada sağlanacak yararlar kanuni asgârının altında olamayacaktır. Analık ve hastalık sigortaları birleştirilerek tek sigorta haline getirilecektir. Mamafih çalışanlar bireysel rizikolarına göre prim ödeyeceklerdir.

Aile ödenekleri negatif gelir vergisi çerçevesinde ailelere sağlanan kamu yardımları kapsamında zaten mevcuttur.

Diğer bütün sigorta işlemleri bireylerin istedikleri sigorta şirketleri ile iradi çerçevede gerçekleşecektir. Ancak bütün sigorta primleri işverence ücret bodrolarından kaynağında kesilecek ve sigortalının belirlediği sigorta şirketine yatırılacaktır.

Sigorta kollarına göre uygun finansman yöntemleri kullanılacak ve sözkonusu şirketlerin emniyetli ve maksimum getiri sağlayan birer kuruluş olarak mevcudiyetlerini teminat altına alacak düzeyde ihtiyatlar oluşturmaları sağlanacaktır.

B. Sosyal Hizmetler Sisteminin Organizasyon Yapısı

Sosyal Hizmetler Üretim ve Koordinasyon Kurumu, Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, sosyal hizmetlerin üretimi ve koordinasyonundan sorumlu kamu kuruluşudur. Öncelikle sosyal hizmetlerin üretiminde vakıf, dernek ve benzeri gönüllü kuruluşların teşvik edilmesi ve bu tür kuruluşların hizmetlerinin koordine edilmesi, sözkonusu kurumun başta gelen görevlerindendir. Ayrıca sosyal hizmet sektöründe kâr amacı güden kuruluşlar da yer alacaktır. Bu iki tür organizasyonların

mevcut bulunmadığı yer ve alanlarda da sözkonusu kurum kamu kuruluşu olarak sosyal hizmet kuruluşlarını teşekkül ettirecektir. Ancak bu kuruluşlar da kâr amacı olan ve olmayan diğer özel girişimlerle aynı koşullarda çalışacak ve potansiyel rekabete her zaman açık olacaktır. Dolayısıyla bir rakebet ortamında faaliyet gösteren kamu, kâr amaçlı özel girişim ve kâr amacı olmayan özerk kuruluşlar ve bunların gözetim ve denetimiyle görevli üst kuruluş bu sektörün temel organizasyon birimlerini teşkil edeceklerdir.

V. Modelin İşleyişi Ve Muhtemel Sonuçları

Modelimizin kamu yardımına ilişkin yoksul bireylere yapılan gelir transferleri ülke düzeyinde aynı kuşağa mensup toplum içerisindeki dayanışma sürecini ortaya koymaktadır. Diğer ifadeyle modelimizin bu boyutu kuşak içi dayanışma ilkesinin tezahürü olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu yardımlarının boyutu sadece kuşak içi dayanışma fonksiyonuyla sınırlı bulunmamaktadır. Konjonktürel aralma dönemlerinin uzun süre seyrettiği dönemlerde ve sosyal risklerin aniden yüksek oranlarda gerçekleştiği dönemlerde hem kamu yardımlarının toplumsal tutarı ve hemde kamu yardımı alanların sayısal yekünü artacağı ve konjonktürel genişleme döneminde ve sosyal risklerin ortaya çıkış ihtimalinin çok düşük derecede gerçekleşmesi halinde de tam tersine kamu yardımlarının hem toplumsal tutarında ve hemde kamu yardımı alanların sayısında azalma meydana geleceği için sözkonusu kamu yardımları kuşaklararası dayanışma fonksiyonunun tezahür alanını teşkil etmektedir. Mamafih genişleme döneminde kamu yardım harcamaları azalacağı için toplumsal kaynaklardan yatırımlara ayrılan pay daha fazla olacak; buna karşın, daralma dönemlerinde ise kamu yardım harcamaları artacağı için toplumsal kaynaklardan yatırımlara daha az kaynak tahsis edilecek ve dolayısıyla genişleme döneminde gelecek kuşaklara iş imkanı yaratılırken daralma dönemlerinde tam tersi yapılacaktır. Bu süreç aynı zamanda ekonomide konjonktürel dalgalanmalar üzerinde kamu yardımlarında meydana gelecek artış ve azalışların müspet yönde etkiyeceğinin de ifadesidir.

Aynı şekilde sigorta fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devrine ilişkin olarak ortaya koyduğumuz izahlarda belirtilen sosyal risklerin taban ve tavanının sayısallaştırılması ve sözkonusu tavanın aşılması halinde, aşılın payın devletçe tazmini, yani devletçe kaynak aktarımı ve sözkonusu tabanın altına düşülmesi halinde; aradaki farkın bir kısmının devlete transferi; ayrıca yine uzun depresyon dönemleri yada olağan üstü durumlar sebebiyle, örneğin emeklilik aylıklarının belirli asgarinin altına düşmesi halinde, aradaki farkın devletçe tazmini; aksi durumda tüm gelirlerin aşırı yüksek olduğu dönemlerde tavanı aşan payın bir kısmının devlete transferi kuşaklararası dayanışma sürecinden başka bir şey değildir. Burada gerçekten adaletli bir dayanışma sözkonusudur. Kuşakların rizikosu ile kazanımları eşitlenmektedir. Sürekli gelecek kuşakların aleyhine işleyen bu ilke böylece gerçek işlevine kavuşmaktadır.

Modelimizin hayata geçişiyle birlikte mikro ve makro düzeyde finansal performansın denetimi hususunda ekonomiler pazar disiplini sağlayıcı yeni mali güç merkezlerine kavuşacaktır. Drucker'in deyimiyle emekli sandığı kapitalizmi ortaya çıkacaktır.

Sigorta fonksiyonunun piyasa mekanizmasına devri bu fonksiyonu icra eden özel sigorta sektörünü sürekli yenilenme ve gelişme sürecine sokacaktır. Schumpeter'in ifadesiyle kapitalizmin yaratıcı-yıkım süreci²³ bu yenilenme ve gelişme sürecinin motor gücünü oluşturacaktır. Ancak burada teknik, organizasyon veya başka türlü faktörler açısından kendisini yenileyemeyen sigorta şirketlerinin piyasadan çekilmesi yada iflas etmesi ile ellerindeki fonların ve bu şirketlerin garanti ettikleri hizmetlerin icrasının iflası aynı görülmemelidir. Kendisini yenileyemeyen sigorta şirketleri hizmetlerine karşılık elde ettiği gelirlerin düşmesine paralel olarak zayıf düşecek yada kapanacaktır. Ancak hizmetlerin icrası ve oluşturulmuş bulunan fonlar devletin oluşturduğu üst denetim ve gözetim organı vasıtasıyla sürekli güvence altındadır. Bu fonlar ve sözkonusu hizmetlerin garantisini teşkil eden kaynakların durumu yani aktüeryal durum riske gireceği aşamada hemen devlet müdahalesi

²³ SCHUMPETER, Joseph A: a.g.e., s.140-149

söz konusu olup; daha önce açıkladığımız gibi, söz konusu sigorta kuruluşunun hemen tasfiyesine gidilecektir. Yani fonlar ve hizmetin icrası sürekli gözetim altında varlığını muhafaza etmekte; ancak şirketin kendi sermayesi ve yöneticilerinin malvarlıklarıyla sorumlu bulundukları durumlarda, söz konusu mallar ile iflas etmesi ve piyasadan çekilmesi söz konusudur. Dolayısıyla bu dinamik süreç sosyal güvenliğe tahsis edilen fonların yatırım ve idaresinde son derece uzman portföy yöneticilerini ön plana çıkacaktır. Sonuçta da hem mikro ve hem de makro düzeyde iktisadi performans artacak ve aktüeryal dengesi ve mali gücüyle sağlam bir sigorta endüstrisi sosyal güvenliğin en güçlü teminatını teşkil edecektir.

İş kazası ve meslek hastalıkları sigorta primi hariç diğer bütün primler sigortalıların kendi gelirlerinden karşılanacağı için kaçak sigortasız işçi çalıştırıp çalıştırmama sorunu da ortadan kalkacaktır. Çünkü bireylerin sigortasını yaptırıp yaptırmamak artık kendi sorunlarıdır. Ancak burada özendirici politikalar devreye girmektedir. Örneğin kamu yardımlarıyla bütünleştirdiğimiz gelirlerin içerisinde kupon olarak sağlanacağını ifade ettiğimiz sigorta primlerine tekabül eden gelir payları bireylerin kendisinin ve ailesinin sigortasını yaptırması halinde bireyin işine yaramaktadır. Aksi halde bu paylar bireye gelir olarak transfer olmamaktadır.

Ayrıca gelir düzeyi yüksek olan birey ve aileler için söz konusu aile reisinin gerekli sigortaları yaptırmaması hali akla gelebilir. Örneğin geliri yüksek biri sağlık sigortasını yaptırmamış ve kendisi veya ailesi yüksek masraflı bir tedaviye maruz kalmış ise; durum ne olacaktır? Bu durumda iki çözüm akla gelebilir. Birincisi, söz konusu bireyin bu giderleri kendisinin gelir ve servetinden karşılaması durumudur. İkincisi ise bireyin bu masrafları karşılayacak miktarda nakit varlığının olmaması halinde ipotek karşılığında reel faizi düşük kredi temin edilebilir. Ancak burada başka bir durum mevzu bahis olabilir. Söz konusu birey söz konusu tedaviyi gerektiren hastalığın ortaya çıktığı dönemde ancak normal geçimini sağlayacak bir gelire sahip ise başka serveti yoksa ne olacaktır? Bu durumda devlet bireyin veya ailesinin maruz kaldığı hastalığın tedavisini yaptıracaktır; ancak bu masrafları alacak olarak kaydedecektir. Bireyin kazancının artması ve tekrar servet sahibi olması halinde devlet bu alacağını normal faiziyle birlikte bireyden tahsil edecektir. Bireyin normal

ailesi ile birlikte kendi günlük geçimine yeten tutar, aynı aile büyüklüğünde, hiç geliri olmayan yoksul bir aileye sağlanan kamu yardımının asgari geçimlik payına eşit olacak ve bu payın üzerindeki gelir ise devletin alacağı bitene kadar devlete ödenecektir. Ancak bireyin geri kalan hayatını yoksul durumda devam ettirmesi halinde yapılan masraf kamu yardım kalemine transfer edilecektir. Bu tür vakıa çok istisnai durum teşkil edecektir. Zengin varlıklı birey ve aileler böyle bir duruma düşmemek için zaten sigortalılığı tercih edecektir.

Ayrıca bir bireyin malüllük sigortası yaptırmadığını ve üzücü bir kaza sonucu çalışamayacak kadar malül olduğunu kabul edelim. Bu durumda bu birey ve ailesinin durumu ne olacaktır? Bu durumda da bireyin mal varlığı ya ailesi tarafından işletilerek gelir sağlanacak yada ailesi malüllük aylığı isterse, bu durumda mevcut mallarından uygun tutara tekabül eden kesimi (bireyin malül olarak yaşama süresi ve bağımlıların durumuna göre ihtimal hesapları çerçevesinde hesabelenen bir bölümü) bireyce seçilen bir sigorta kuruluşuna tevdi edilecektir. Böylece bireyin tevdi ettiği kaynak malüllük aylığının bedelini teşkil edecektir. Mamafih bu tür sorunlara benzer çözümler üretilecektir. Böylece bireyler sosyal güvenlik konusunda rasyonel davranmaları yönünde uyarılmış ve motive edilmiş olacaklardır. Çok zengin iken sigortasını yaptırmayıp çok fakir düştüğü bir dönemde sosyal bir riske düşer olmuş bireyler çok istisnai durumdur. Bunlara yapılacak kamu yardımları sosyal güvenlik harcamalarının içerisinde çok az pay tutacağı için pek kayda değer değildir. Kaldığı bunların içine düştüğü bu tür durumlar toplumdaki diğer bireyleri sosyal risklere karşı tedbir alma yönünde uyarıcı olaylar olacaktır.

İş kazası ve meslek hastalığı primleri işverence ödeneceği için sigortalı işvereni sürekli izleyecek ve sigortasının yaptırılması ve primlerinin yatırılmasını temin edici bir eğilimde olacaktır. İşverenin bu sigortayı yaptırmaması halinde ağır para cezası ve herhangi bir iş kazası ve meslek hastalığının vukuunda bütün giderleri üstlenmesi temin edilmelidir. Dolayısıyla iş kazası ve meslek hastalığı sigortası mecburi tutulabilir. Fakat bu sigorta çalışanın tercih ettiği herhangi bir sigorta şirketince yapılacaktır. Rekabet burada sistemin dinamizmini oluşturacaktır.

Ayrıca sigorta fonksiyonunun özel sektöre devri, siyasal baskı gruplarının çıkar sağlama rekabetinin çeşitli moral değerler ve hak ediş kriterlerine bürünerek toplumsal basiretsizliğe dönüşümünün yol açtığı aşırı taleplerin önünün kesilmesini sağlayacaktır. Örneğin bu gün Türkiyede siyasal gücün en yüksek noktasını teşkil eden parlamenterler çıkardıkları yasayla emeklilikleri konusunda büyük imtiyazlar edinirken; diğer taraftan finansman krizi dolayısıyla gerçekten emeklilik yaşının artırılması gereğini icra etmeye çalıştıkları görülmektedir. Ancak parlamenterlerin kendileri için edindiği imtiyazları öne süren işçi kuruluşları üyesi işçiler de toplumun kaynaklarıyla çelişen bir diğer imtiyazın devamında ısrarlı davranarak emeklilik yaşının artırılmasına karşı çıkmaktadırlar. Görüldüğü gibi siyasal süreç içinde mevcut haliyle sosyal sigortalar imtiyaz kapma ve toplumun diğer kesimlerini zarara uğratma mekanizmasıdır. Sigorta fonksiyonunun özel sektöre devri halinde birey ister milletvekili, isterse işçi olsun daha geniş hizmet isterse bedelini ödemek durumundadır. Yani ikiside hizmet alıcıları olarak eşittirler.

Ancak modelimizin zayıf yanını teşkil eden bir unsur negatif gelir vergisi yöntemi içerisinde üst eşik değerin altında kazancı olanlara yapılan kamu yardımı transferleridir. Burada çalışanların işverenle anlaşarak yada bağımsız çalışan ise bizzat kendisinin, daha fazla kamu yardımı almak için gerçek kazançlarını düşük göstermesi tehlikesi vardır. Bu durumda yüksek para ve hapis cezaları ve vergi ve gelir dedektifliği gibi önleyici tedbirler alınabilir. Ayrıca modelimizde kamu yardımları için toplumsal kaynaklardan referandum yoluyla belirli bir fonun ayrıldığı ve bu fonun da üst eşik değerin altında bir gelire sahip olan sigortalı çalışanlar, toplumun gelir sahibi olmayan muhtaç bireyleri ve belirli şartlar içerisinde aylıkları belirli asgarinin altına düşen yaşlı, malûl, dul ve yetimler arasında paylaşıldığı ve bu fon'un ne kadar çok kişi arasında paylaşılsa birey başına düşen miktarın da o kadar azalacağı düşünülsün; gerçekten kamu yardımını hak eden çalışan bireylerde, yüksek ücretli çalışıpta ücretini düşük gösteren bireyleri yetkili kurumlara bildirmesi yönünde bir motivasyonun hasıl olabileceğini ifade edebiliriz. Aynı motivasyonun sözkonusu kamu yardımından yararlanan muhtaç bireylerin yada gerçekten düşük gelirli kendi hesabına çalışan bireylerin yaklaşımlarında da teşekkül edeceğini

düşünebiliriz. Dolayısıyla bu durumun da sistemin en az fireyle çalışmasına katkıda bulunması muhtemeldir. Mamafih sonuçta toplumun büyük bir kısmı sahtekâr olarak kabul edilemeyeceğine göre sistem yüksek para ve hapis cezaları önlemleriyle birlikte büyük oranda işlerlik kazanabilecektir.

Görüldüğü gibi ferdi teşebbüse öncelik veren, piyasa ve rekabet ortamına göre yapılan yeni bir sosyal güvenlik sistemi toplum ihtiyaçlarına daha uygundur.

SONUÇ

Keynezyen politikaların iflası, devlet müdahalesinin ve karma ekonominin dayanaklarını kaybetmesi ve dolayısıyla refah devletinin gittikçe özelleştirilmesi sosyal güvenlik alanında da yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir.

İkinci Dünya Savaşından itibaren, özellikle 1960'lı yıllardan sonra gelişmiş dünya ülkelerinin Keynezyen öngörüyü dahi aşacak tarzda devlet müdahaleciliğine yönelmesi ve dolayısıyla refah devletinin aşırı genişlemesi sosyal güvenlik alanındaki harcamaların gayri safi yurt içi hasıladan daha hızla artışı doğurmuştur. Adetâ devlet ekonomik mülahazalara önem vermeksizin sınırsız hizmet sağlayan bir varlık olarak algılanır hale gelmiştir. Nitekim gittikçe kabaran sosyal güvenlik harcamalarının şu yada bu yolla finanse edilmesi sözkonusudur. Burada en fazla başvuru olan yol ise devletin finansmana katkıda bulunması; yada daha fazla katkı sağlaması yönündedir. Devletin kaynağı se vergiler olup; vergi toplamının da bir sınırı vardır.

Beveridge'in düşüncelerinin temel dayanağı olan Keynes'in "kamu harcamalarıyla tam istihdamın sağlanacağı" ve Philips'in "enflasyon tercihi ile işsizliğin azaltılacağı" savlarının iflası zaten politik ve moral yönü ağır basan sosyal güvenliğin tartışma boyutunu daha da genişletmiştir.

Aşırı devlet müdahalesi ve kamu planlamasının kamu yararını azamileştirmede; aksine iktisadi etkinliği engellediğinin ortaya çıkışı makro boyutta

refah devletinin ve mikro boyutta da sosyal güvenliğin yeniden yapılanması; diğerk deyişle özelleştirilmesi gereğinin sebebini teşkil etmektedir.

Dünyadaki iktisadi durgunluk ve işsizliğin sürekli tırmanışına rağmen, sosyal güvenlik maliyetlerinin gayri safi yurt içi hasıla içerisindeki oranlarının sürekli artış eğilimi göstermesi ve hükümetler ve baskı gruplarının siyasal süreç içerisinde oluşturdukları koalisyonlar sonucu sosyal gelirlerin sürekli gelecek nesillerin aleyhine yatay ve dikey olarak genişlemesi “kuşaklararası dayanışma” ilkesini gelecek kuşaklar aleyhine bozarken, iktisadi büyümeyi de köstekleye gelmiştir.

Toplumlar vergi veya prim ödeme konusunda gönülsüz davranırken karşılığında daha yüksek sosyal gelir ve hizmet arzusunda bulunmaktadır. Özellikle toplumların örgütlü kesimlerinin, sosyal güvenliğin maliyetini ödemekte isteksiz davranmalarına karşın; sahip oldukları siyasal güç sayesinde ve siyasal gücü hesaba katma eğiliminde olan politikacılar aracılığıyla siyasal hükümetlere etki ederek, sosyal güvenlik fonlarını gelecek nesiller aleyhine tükettiği ve böylece sosyal güvenlik kurumlarının iflasa gittiği görülmektedir.

Mamafih sosyal güvenlik kuruluşlarının içerisinde bulunduğu finansman kriziyle iktisadi kriz arasında birbirlerini besleyici bir süreç de mevcut bulunmaktadır. Kamu rejimi içerisinde yapılanmış bir sosyal güvenlik sisteminde hem finansman krizi ve hemde sosyal güvenlik hizmetlerinin üretiminde etkinlik problemi kaçınılmaz bir neticedir. Siyasal süreç bir taraftan sosyal güvenlik fonlarının yeterli bir düzeyde oluşmasını imkansızlaştırırken, diğerk taraftan da mevcut fonların hem devletçe israf edilmesine ve hem de toplumda ortaya çıkan aşırı talepler sonucu fonların eritilmesine yol açmaktadır. Tabii ki bu oluşumun istihdam, iktisadi büyüme ve iktisadi istikrar üzerinde negatif tesirleri mevcuttur. Diğerk deyişle sözkonusu oluşumun enflasyon, işsizlik ve iktisadi durgunluğu artırıcı eğilimiyle, uzun vadede sosyal güvenliğin mali fonlarını besleyen iktisadi kaynakları kurutması sözkonusudur.

Mevcut hali ile sosyal güvenlik sistemleri sosyal politikanın bir alt disiplini olarak toplumda yeniden gelir dağıtımını işlevini sosyal adaletin tesisi amacını uygun

biçimde icra edememektedir. Aslında refah devleti sürecinde sosyal adaletin devletçe tesisi mümkün bulunmamaktadır. Dolayısıyla refah devleti sürecinin ürettiği çarpıklıkların aynı şekilde sosyal güvenlik alanında da görülmesinde şaşılacak bir durum sözkonusu değildir. Bu nedenle mevcut sosyal güvenlik sistemleri çerçevesinde toplumun en fazla korunmaya muhtaç kesimleri en az korunurken; siyasal güç yada nüfuz sahibi kesim ve grupların çeşitli ayrıcalıklar ve imtiyazlar elde ettikleri bir tablo ortaya çıkmaktadır. Sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı, her zaman toplum bireyleri arasındaki gelir farklılıklarını azaltıcı bir anlam ifade etmemektedir. Yani karışık ve amacından sapmış bir yeniden gelir dağıtım süreci mevcuttur.

Sosyal güvenlik kuruluşlarında, birer hizmet üretim birimi olarak, etkinlik sorunu mevcuttur. Gerek bürokratik yönetim tarzı içerisinde yönetilmeleri ve gerekse siyasal oluşumların istismar alanı içerisinde bulunmaları sebebiyle bu kuruluşların istikrarlı ve etkin birer hizmet üniteleri olması pek mümkün değildir.

Mamafih modern sosyal güvenlik sistemlerinin bütün problemleri büyük ölçüde kendi bünyesel karakterinden doğmaktadır. Bireyin sosyal güvenliğinin sorumluluğunun kime ait olduğu belli değildir. Mevcut durumda sosyal risklerin sorumluluğu, Keynezyen teorisinin ışığında topluma yüklenmiştir. Ancak sosyal güvenliğin temel vasıtası olan sosyal sigorta yönteminde bireylere prim ödeme yükümlülüğü getirilmiştir. Yani sosyal risklerin sorumlusu olarak hem toplum kabul edilmiş ve hem de bu sorumluluk belirli ölçüde bireye yüklenmiştir. Görüldüğü gibi mevcut sistem daha temelinde büyük bir çelişki içerisindedir. Kaldı ki 1970'li yılların ortalarında ortaya çıkan stagflasyon süreci Keynezyen doktrini gözden düşürmüş ve klasik liberalizmin çağdaş türevlerini tekrar ön plana çıkarmıştır. Bu durum da sosyal güvenlik sistemlerinin temelde bireysel sorumluluk kriteri üzerine bina edilmesini gerektirmektedir. Kaldı ki hastalık, analık, yaşlılık gibi sosyal risklerin toplumsal çarpıklıklara bağlanması ve toplumsal sorumluluğa inhisar edilmesi pek mantıklı bir durum arzetmemektedir .

Ayrıca devlet müdahalesinin dayanaklarından birisi olan “kişilerin öngörüsüzlüğü” olgusu siyasal süreçle toplumsal öngörüsüzlüğe dönüşmekte ve sosyal güvenlik sisteminin uzun vadede tamamen çöküşüne zemin hazırlamaktadır. Çünkü siyasal süreç içerisinde siyasal partiler, hükümet ve örgütlü baskı grupları arasındaki etkileşimler neticesinde ortaya çıkan ve toplumsal öngörüsüzlüğü yansıtan dengesiz sonuçlar sosyal güvenliğin amaçları ve mali yaşamsal gücüyle çelişmektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik hem itibar kaybına uğramakta ve hem de iflasla karşı karşıya gelmektedir. Nitekim vergi mükellefleri ayaklanmaları bu durumun somut göstergeleridir.

Baskı gruplarının gücüne göre sosyal güvenlik fonlarının bölüşümü iktisadi hayatta çalışma azmini ve verimliliğini ; dolayısıyla iktisadi büyümeyi de olumsuz yönde etkilemektedir.

Sosyal güvenlik devlet müdahalesinin dayanağı sosyal güvenlik hizmetinin kamusal boyutudur. Söz konusu kamusal boyutun kapsamı ise yoksulluğun önlenmesine tekabül etmesi gerekli olup; konusu kamu yardımları olmalıdır. Toplumun %90'ı yoksul olmadığına göre, devletin bütün toplumu sosyal güvenlik hizmetini bir kamu monopolinden satın almaya mecbur etmesinin kamusal boyutla bir alakası yoktur. Ancak biriken büyük fonların emin ellerde emniyetle işletilip sosyal ödenek ve hizmetlerin güvence altına alınması devletin düzenleyici, gözetimci ve sıkı bir denetimci olarak rol üstlenmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Yoksa kamu monopollerini kurmasını değil!

Ayrıca sosyal güvenlik hizmetinin mecburi kılınması da söz konusu hizmetin ille de bir kamu monopolünden satın almasını gerektirmez. Aksine birbirleriyle rekabet eden özel sigorta kuruluşlarından satın alınması daha elverişli bir ortam oluşturur.

Anayasalarda ve hukuki düzenlemelerde sosyal güvenliğe ilişkin yer alan devlet güvencesi de aslında pek fazla bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü

oluşturulan sosyal güvenlik fonları, kamu monopolü kuruluşlar aracılığıyla, önce devlet ve baskı gruplarınca yağmalanmaktadır.

Nitekim sosyal güvenlik kurumlarının en büyük güvencesi aktüeryal dengedir. Aktüeryal dengenin maliyet kısmı ise ekomosinin gücüne bağlıdır. Mamafih mutlak refah devleti olan eski Sovyetler Birliğinde ekonominin iflası sosyal güvenlik alanında devlet güvencesinin içi boş bir teminat olduğunu ortaya koymuştur. Gerçekte sosyal güvenliğin yaşamsal kaynağı ve sosyal gelirlerin gerçek teminatı iktisadi güç, iktisadi üretkenlik ve iktisadi büyümedir.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının birer kamu monopolü olarak düzenlenmesi fertlerin ve toplumun uzun vadede karşı karşıya olduğu riskleri algılama kabiliyetlerini de dumura uğratmaktadır. Sonuç olarak kısa vadede algılanamayan ancak uzun vadede ortaya çıkan ekonomik çöküntü ve sosyal güvenlik kuruluşlarının iflası tam bir toplumsal felaket olarak ortaya çıkmaktadır. Halbuki sosyal güvenliğin birbirleriyle rekabet eden özel sigorta veya özel fonlar aracılığıyla üretilmesi halinde bu tür riskler gerçekleşmeyecektir. Nitekim özel sigorta kuruluşlarından bazılarının iktisadi konjonktür yada diğer sebeplerden ötürü mali krizin eşiğine gelmesi, toplumsal bir uyarı olarak algılanarak bütün bir sistemin batışını önleyici tedbirlerin zamanında alınmasını sağlayacak ve böylece bütün bir sistemin kurtuluşu gerçekleşecektir. Kaldiki, özellikle gelişmiş ülkelerde biriken büyük “emekli sandıkları fonları” gün geçtikçe ekonomide ve sermaye piyasasında daha büyük güç sahibi olmaktadır. Dolayısıyla biriken bu fonların devletin ve baskı gruplarının yağmalamasına maruz kalmaksızın piyasa mekanizması içerisinde en verimli şekilde kullanılması hem makro-ekonomik etkinliği sağlayacak ve hem de sözkonusu fonların, dolayısıyla sosyal gelirlerin gerçek teminatını teşkil edecektir.

Ayrıca sigorta kuruluşlarını mikro-ekonomik açıdan irdeleyecek olursak; gerçekten kamu monopollerinin özel sigorta kuruluşlarından topluma daha ağır maliyetler yüklediği görülecektir. Şöyle ki, toplum açısından faktör maliyetlerinin içerisinde ücret, faiz ve kira maliyetlerinin yanı sıra kâr maliyeti de sözkonusudur. İktisadi faaliyet emek, doğal kaynaklar, sermaye ve müteşebbis faktörlerinin bileşimi

sonucunda ortaya çıktığına göre; müteşebbis açısından gelir, toplum açısından ise maliyet olan kar'ın ortadan kaldırılması mümkün değildir. Aksi halde iktisadi faaliyetin ortaya çıkması yada etkin olması mümkün değildir. Nasıl ki bir iş karşılığı olan ücretin düşük tutulması verimliliği negatif yönde etkiliyorsa, müteşebbislik geliri olan kâr'ın da ortadan kaldırılması yönündeki teşübbüs iktisadi etkinliği ortadan kaldıracaktır.

Devletin müteşebbis olarak kâr amacı gütmemesi devletin topluma müteşebbislik faktöründen doğan bir maliyeti yüklememesi anlamına gelmemektedir. Aslından toplum devletin icra ettiği suni müteşebbisliğin bedelini çok daha ağır ödemektedir. Gerçekte piyasa mekanizması ve rekabet ortamında toplumun kâr olarak üstlendiği maliyet devlet müteşebbisliğinin maliyetinin çok daha altındadır. Mamafih eski komünist blokta, devlet müteşebbisliğinin topluma yüklediği maliyet eğer piyasa mekanizması ve rekabet ortamı olsa idi, toplumun ulaşacağı ekonomik gücün seviyesi ne kadar artacak ise işte o kadar olan toplumsal refah kaybıdır.

Aynı şekilde karma ekonomiye sahip yada kamu sektörünün ağırlıkta olduğu ülkelerde de ekonomiler, devlet müteşebbisliğinde siyasal hesaplar ve seçmenlerin dağılımına uygun şekilde yapılanmakta ve dolayısıyla Rusyada yaşananlar benzeri bir sonuçlar zinciri doğmaktadır. Diğer deyişle “üretim katkısına göre” prensibinin yerini “kitlesel güce göre”; yani “siyasal güce göre” paylaşım prensibinin alması, verimliliği ve iktisadi etkinliği köreltirken, siyasilerin devlet kontrolündeki kaynakları seçmenlerine yağmalamaları ve karşılığında tekrar meclise girmeleri; hatta iktidar olmaları sonucunu sağlamaktadır. İşte kötü yönetim, kaynak yağmasından doğan toplumsal refah kaybı devlet müteşebbisliğinin topluma yüklediği gerçek toplumsal maliyettir.

Mamafih bir faktör maliyetini ekonomiden silme girişimi sadece görüntüde olup, topluma tek el şirketlerinin yüklediği en acımasız tek el kâr'ından daha fazla maliyet yüklemektedir. Bunun en bariz örneği; kapitalist blok karşısında çöken komünist bloktur.

Ancak burada zikrettiklerimiz herhangi bir hayır kurumu açısından değerlendirilmemelidir. Kamu monopollerinde bürokratlar, “seçmen-siyasal partiler-bürokrat” üçgeni çerçevesindeki menfaat süreci içerisinde atamayla iş başına gelirken, hayır kurumlarını kurup yaşatanlar sadece gönüllü müteşebbislerdir. Bu müteşebbislerin kâr’ı sadece ruhsal tatmin ve manevi hâzdır.

İşte bu sebeptir ki kamu yardımları ve sosyal hizmet alanlarında da önce toplum içerisindeki gönüllülerin öncülüğüne imkan tanınmalı ve hatta kamu yardımları yaratılan bu fonksiyonlara güç kazandırılmalıdır. Böylece sosyal güvenlik hizmetinin daha etkin üretimi sağlanacaktır.

Sonuç olarak bütün bu gelişmelerin ışığında, sosyal güvenliğin dünyada yaşanan globalleşme, liberalleşme ve özelleştirme sürecine uyum sağlayarak yeniden yapılanması kaçınılmazdır. Diğer deyişle sosyal güvenliğin özelleştirilmesi toplumsal üretkenlik ve refah açısından gerçekten bir zaruret olup; güçlü ve etkin bir sosyal güvenlik sistemi için kaçınılmaz bir gerektir. Ayrıca toplumsal üretkenlik; toplumsal manada zenginlik ve sosyal güvenlik manasında da yaşamsal kaynak anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri** : KİT Ekonomisi, KİT'ler, Reformlar, Alternatifler Ve Özelleştirilmeleri, Ankara, 1990
- AKTAN, Çoşkun C.** : “Yasal-Kurumsal Serbestleşme Ve Özelleştirme,” Para Ve Sermaye Piyasası Dergisi, Ekim, 1986
- AKYILDIZ, Hüseyin** : “Dünyada Ve Türkiye’de Sendikal Konjonktürün Gelişimi”, Türk Metal Dergisi, S.17, Haziran, 1993
- ALPER, Yusuf** : DPT Yendinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Hazırlık Dökümanları (Yayınlanmamış), Ankara, 1993
- ALPTEKİN, Erdoğan** : Eğitim Sisteminde Reform Yapması, (Yayınlanmamış Çalışma), Ankara 1995
- ALTMAN, Nacy** : “Government Regulation: Enhancing the Equity, Adequacy and Security of Private Pensions”, Private Pension And Public Policy, OECD, No.9, 1992
- ARICI, Kadir** : “Özelleştirme Uygulamalarında Kamu Vicdanı Nasıl Tatmin Edilebilir,” Karınca, Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayını, Mart, 1995
- ARON, Henry J** : “The Economics and Politics of Pensions: Evaluating The Choices”, Private Pensions And Public Policy, OECD, No. 9, 1992

- BAĞ-KUR** : 1994 Yılı Çalışma Raporu Ve Bilançosu, Ankara, 1995
- BARRY, Norman** : (Çev. Cevdet AYKAN) Yeni Sağ, Ankara, 1989
- BATIREL, Ö.F., H. NADAROĞLU ve V. SEVİĞ**: “Sosyal Güvenliğin Finansmanı”, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993
- BATIREL, Ö. F., ve H. NADAROĞLU** : “Sosyal Güvenliğin Sosyo Ekonomik Gerekçesi”, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara 1993
- BATIREL, Ö. F., H. NADAROĞLU, A. GÜZEL, A. R. OKUR, A. B. DOĞRUSÖZ, A. ERGANİ ve İ. KIBRIZLI**: “Sosyal Güvenlik Alanında Dünyadaki Son Gelişmeler Ve Türkiye İçin Çözüm Önerileri,” Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOB. Yayını, Ankara, 1993
- BEVERIDGE, William**: Social Insurance And Allied Services Report, London, 1958
- BISHOP, M. ve D. THOMPSON**: “Privatization in the UK: deregulatory reform and public performance”, Privatization, A Global Perspective, Edited by V. V. Ramanadham, London, 1993
- BLEJER, M. I. ve M. S. KHAN**: “Private Investment in Developing Countries,” Finance and Development, June, 1984
- BORA, A. Bülent** : “Çağdaş Batılı Anlamda Bir Sosyal Güvenlik Sistemi Kurulmalı”, İşveren Dergisi, C.XXXII, s.8, Mayıs, 1994

BOUING, O. ve A. MICHALET : Rebalacing the Public and Private Sectors:

Developing Country Expereince, OECD, 1991

BROOMAN F. S : Macro Economics, Sixth Edition, George Allan Unwin

Lmt., London, 1977

BROWNING, Edgar K.:"The Politics of Social Security Reform", Financing Social

Security Edited by Colin D. Combell, American Enterprise

Institute for Public Policy Research, Washington DC, 1979

BULUTOĞLU, Kenan:Kamu Ekonomisine Giriş, Kırklareli, 1981

BULUTOĞLU, Kenan: Az Gelişmiş Ülkelerde Sermaye Teşekkülü, Ücret Haddi Ve

İktisadi Gelişme, İstanbul, 1967

CAMACHO, Luis A : Financing Social Security in Latin America: New

Perspectives in the Ligth of Current Economic Develop-

ments", ISSR;, Vol. 45, 3/1992

CASTILLO, Raul Bustos: "Analysis of National Private Pension Scheme : The Case

of Chile, Comments", ILR; Vol. 132, No.3, 1993

CENTEL, Tankut : Türkiye’de Sosyal Sigortaların Standartlaştırılması Üzerine

Bir Deneme, İş Hukuku Dergisi, C.1, 1991

CEYLAN, A. ve M. VERGİLİEL :Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ve

Özelleştirme, UÜİİBF, No.17

ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI: Çalışma Yaşamı Ve Sosyal

Güvenlikteki Gelişmeler (1992-1993)

ÇENBERCİ, Mustafa: Sosyal Sigortalar Şerhi, Ankara, 1985

- ÇUBUK, Ali** : Sosyal Politika Ve Sosyal Güvenlik, Ankara, 1983
- DİE** : Türkiye İstatistik Yıllığı, 1991
- DİE** : Türkiye İstatistik Yıllığı, 1994
- DİE** : Gayri Safi Milli Hasıla, Yayın No. 1710, Ankara
- DİLİK, Sait** : Sosyal Güvenlik, Ankara, 1991
- DİLİK, Sait** : Sosyal Güvenlik Ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler”, AÜSBF Dergisi, C.XXX V, S.1-4, Ocak-Aralık, 1980
- DİLİK, Sait** : “Erken Emeklilik Gelecek İçin Güven Vermiyor”, İşveren Dergisi, C.XXX, Aralık, 1991
- DİLİK, Sait** : “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Asıl Fonksiyonları Dışındaki İşlerle Uğraşmaları Akılcı Değildir”, İşveren Dergisi, C.XXXII, S.8, Mayıs 1994
- DILNOT, Andrew** : “Social Security Policy, Defining the Borders of the State”, The Economic Borders of The State, Oxford University Press, New-York, 1989
- DOMBERGER, S. ve J. PIGGOT** : “ Privatization Policies and Public Enterprise : A Survey”, The Economic Record, June, 1986
- DORNBUSCH, R. ve S. FISCHER**: Macro Economics, Fifth Edition, Mc Graw Hill, International Editions, New-York, 1990
- DPT** : Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Kapsam Ve Haklar Alt Komisyon Raporu (Yayınlanmamış), Ankara, 1993

- DPT** : Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Sosyal Güvenliğin
Finansmanı Alt Komisyon Hazırlık Çalışmaları
(Yayınlanmamış), Ankara, 1993
- DRUCKER, Peter F.** : (Çev. Belkıs ÇORAKÇI) Kapitalist Ötesi Toplum, Inkılâp
Kitabevi, İstanbul, 1994
- DRUCKER, Peter F.** : (Çev. Birtane KARANAKÇI) Yeni Gerçekler, 3. Bası,
Ankara, 1993
- DUSKIN, Elizabeth** : “Changing the Mix of Public and Private Pensions: the
Issues”, Private Pensions And Public Policy, OECD, No.9,
1992
- DÜNDAR, F. Birol** : Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri,
Ankara, 1976
- DÜNYA GAZETESİ**: 18 Ağustos 1994
- DÜNYA GAZETESİ**: 19 Ağustos 1994
- EC** : The Convergence of Social Protection Objectives and
Policies”, Social Europe, Supplement, May, 1992
- EGE, Ünal** : Sosyal Sigorta Örgütleri Fonlarının Kullanılışı, DPT, 1958
- ERDOĞAN, Alptekin**: Eğitim Sisteminde Reform Yapılması, Ankara, 1995
- EYLES, John** : “Privatizing the Health and Welfare State”, Health Services
Privatization in Industrial Societies, Edited by Joseph L.
Searpaci, Rutgers University Press, USA, 1989

FLORA, P. ve A. J. HEIDENHEIMER : The Historical Core and Changing
Boundaries of Welfare State

FRIEDMAN, Milton:(Çev. Doğan ERBERK ve Nilgün HİMMETOĞLU)
Kapitalizm Ve Özgürlük, Birinci Basım, İstanbul

FRIJINS, J. ve PETERSEN : “Financing, administration and portfolio
management : how secure is the pension promise?”, Private
Pension And Public Policy, OECD, No.9, 1992

GILLION, Colin ve BONILLA, Alejandro :”Analysis of a National Private Pension
Scheme: the Case of Chile”, ILR; Vol. 131, No.2, 1992

GORDON, Margaret S: Social Security Policies in Industrial Countries A
Comparative Analysis, Cambridge University Press, New-
York, 1990

GOUGH, Ian : The Political Economy of the Welfare State, Macmillian
Press Lmt’s Press, Hong-Kong, 1979

GÖKTÜRK G. ve A. ÖZDEN : “Sendikacılık Can Çekişiyor”, Aktüel Dergisi, S.6,
15-21 Ağustos, 1991

GÖZE, Ayferi : Liberal, Marksist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri, 2.Baskı,
İstanbul, 1980

GURIN, Arnold : “Governmental Responsibility and Privatization : Examples
from Four Social Services”, Privatization And Welfare State,
Edited by SHELIA B. K. and ALFRED J. K, Princeton
University Press, New-Jersey, 1989

- GÜZEL, Ali** : “Sosyal Güvenlik Kavramı : Doğuşu Ve Tarihsel Gelişimi”,
Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB
Yayını, Ankara, 1993
- GÜZEL, A. ve A. R. OKUR** : Sosyal Güvenlik, 3. Bası, İstanbul, 1992
- HAGEMAN, Robert P. ve NICHOLETTI, Giuseppe** : Ageing Populations :
Economic Effects and Implications for Public Finance,
OECD Press, No. 61, Paris, 1898
- HANNAH, Leslie** : “Similarities and Differences in the Growth and Structure of
Private Pensions in OECD Countries”, Private Pension And
Public Policy, OECD, No.9, 1992
- HARTLEY, K. ve D. PARKER**: Privatization and Economic Efficiency, Edward
Elgar, 1993
- HECQUET, Paul** : “Development and Role of Occupational Pension Schemes in
Europe”, Occupational Pension Schemes, ISSA, No.10,
Geneva, 1984
- HELM, Dieter** : “The Economic Borders of the State”, The Economic
Borders of the State, Edited by Dieter HELM, Oxford
University Press, New-York, 1989
- HDTM** : Başlıca Ekonomik Göstergeler, Aralık, 199
- ILO** : Into the Twenty First Century : The Developments of Social
Security, Second Impression, ILO Press, Geneva, 1986
- ILO** : World Employment 1995, An ILO Report, Geneva, 1995

- ILO** : World Labour Report, 1987
- ILO** : The Cost of Social Security, 1984-1986
- ILO** : Year Book of Labour Statistics, 1993
- ILO** : Year Book of Labour Statistics, 1945-1985
- ILO** : Year Book of Labour Statistics, 1994
- ILO** : (Çev. Nahit TÖRE ve Ahmet GÖKDERE) ILO Dünya Çalışma Raporu 1, DPT Yayını, Ankara, 1991
- ILO** : (Çev. Nahit TÖRE ve Ahmet GÖKDERE) ILO Dünya Çalışma Raporu 3, DPT Yayını, Ankara 1991
- ILO** : World Labour Report, 1995
- ISSR** : "Development and Trends in Social Security 1990-1992", Reported by the Secretary General, Vol. 45, 4/1992
- IYER, Subramaniam N** : "Pension Reform In Developing Countries", ILR, Vol.132, No.2, 1993
- IYER, S. ve Mc GILLIRAY W** : "The Influence of Variations in the Level of Employment and Recent Retirement Policies on the Financing of Pension Schemes", Current Problems of Pensions Schemes, ISSA, No. 26, Geneva, 1988
- İNCE, Macit** : Maliye Politikası, Ankara, 1980
- KARACIK, Abdullah** : "Sosyal Güvenlikte Özel Sigortacılık Devreye Sokulmalı", İşveren Dergisi, TİSK Yayını, C.XXXI, S.6, Mart, 1993

- KARAGÖZ, İhsan** : “Sigortacılıkta Rekabetçi Ortama Gelindi”, İşveren Dergisi, TİSK Yayını, C.XXX, Ağustos, 1992
- KARDÜZ, Rıza** : “Faizler Bizi Yutacak”, Sabah Gazetesi, 20 Mayıs, 1995
- KARSAK, E. Ertuğrul**: “Meksika’da Yaşanan Ekonomik Gelişmeler Ve Diğer Gelişmekte Olan Piyasalar Etkileri”, Banka Ve Ekonomik Yorumlar, Haziran, 1995
- KAY, A. J. ve D. J. THOMPSON** :”Privatization: A Policy in Search of a Rationale”, The Economic Journal, March, 1986
- KAZGAN, Gülten** : İktisadi Düşünce, İstanbul Üniversitesi Yayını, No. 1416, Sermet Matbaası, İstanbul, 1969
- KEILER, Frank M** :Can We Afford Early Retirement?, The Johns Hopkins University Press, London, 1978
- KENDER, Rayegân** : Türkiye’de Hususi Sigorta Hukuku, İstanbul, 1990
- KILIÇTAROĞLU, Kemal** : SSK 1992 Yılı Hasap Ve İşlemlerin Görüşülmesiyle İlgili Sunuş Konuşması (Yayınlanmamış), Ankara, 1994
- KÖKSAL, İsmail** : Phillips Analizi (Yayınlanmamış Doktora Ödevi), Ankara, 1993
- KÖKSAL, İsmail** : Arz Yönlü Ekonomi, (Yayınlanmamış Doktora Ödevi), Ankara, 1993
- KUMBARACIBAŞI, Onur** : Dış Ticaret Teorisi Ve Uluslararası Ekonomi, 2. Bası, Kalite Matbaası, Ankara, 1976

MARCH, Bendick J : “Privatizing the Deleverly of Social Walfare Services: An

Idea to BE TAKEN SERIOUSLY”, Privatization

and Welfare State, Edited by B. K. SHEILA and ALFRED

J. K., Princeton Universty Press, New- Jersey, 1989

MARSHAL, G. Paul : Social Goals And Economic Perspectives, Richârd Clay Lmt.

Press, Great-Britain, 1980

MARUFLU, Z. Selçuk:Sosyal Refah Devleti Ve Sosyal Güvenlik Sistemi, DPT

Yayını, No. 1631, Ankara, 1978

MIZRAK, Nihal Yıldırım:“Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler Ve Bir

Özellisterme Örneği :Şili Özel Emeklilik Sistemi”,

Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.17,s. 152, Şubat, 1993

MIZRAK, Nihal Yıldırım: “Şili Özel Emeklilik Sisteminin Sosyal Güvenlik İlkeleri

İle ILO Normları Açısından Sakıncaları”, Mülkiyeliler

Birliği Dergisi, S.84, Mart, 1993

MİLLEYET GAZETESİ: 8 Nisan, 1995

MONTGOMERY, E. ve D. A. DAVIS : “Private Income Security Schemes in

Times of Crisis : A Case Study of US Steel”, Labour

and Society, Vol.15 No.1, 1990

NADAROĞLU, H., Ö. KORKMAZ, R. SELÇUK, A. GÜZEL, A. R. OKUR,

V.SEVİĞ, A. ERGANİ ve İ. KIBRIZLI : “Sosyal Güvenlik Sistemimizin Aksayan

Yönleri Ve Çözüm Yolları”, Sosya lGüvenlik Özel İhtisas

Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993

NAISBITT, J. ve P. ABURDENE : (Çev. Erdal Güven) Megatrends 2000, İstanbul

OECD : Aeging Populations, The Social Policy Implication,
Paris, 1988

OECD : Reforming Public Pension, Social Policy Studies, No.5,
Paris, 1988

OECD : The Reform of Health Care: A Comparative Analysis of
Seven OECD Countvies, Health Policy Studies, No.2,
Paris, 1992

OECD : Economic Outlook, December, 1994

OECD : Social Expenditure 1960-1990, Problems of Growth and
Control, Paris, 1985

OECD : Private Pensions in OECD Countries, OECD Policy Studies,
No.10

OECD : Private Pensions In OECD Countries, The United States,
OECD, No.10

OESTMAN, Christian:Privatization of Public Services an Public Utilities, ILO,
Geneva, 1994

O'HIGGINS, Michael: "Social Welfare and Privatization: The British Experience",
Privatization and the Welfare State, Edited by B.

K. SHELIA and J. K. ALFRED, Priceton University Press,
New-Jersey, 1989

- OHLSSON, Lars** : “Glasnost and Perestroika”, Gorbachev and Perestroika
Towards a New socialism?, Edited by J. Hill and Jan AKE
DELLENBRANT, International Library of Studies
in Communism, Great-Britain, 1989
- OLEYİS** : Ankara-Sheraton Toplu İş Sözleşmesi (1995-1996 Dönemi)
- OLEYİS SOSYAL GÜVENLİK VE YARDIMLAŞMA VAKFI: Şark Hayat**
Özel Sağlık, Emeklilik, Malüllük, Kaza Ve Ölüm Sigortası
Anlaşma Broşürü (1995)
- ÖRNEK, Acar** : Kamu Yönetimi, Üç Dal Neşriyat, İstanbul, 1982
- ÖZSUCA, Ş. Türcan** : “Sosyal Güvenlik Kurumları Fon Fazlasından Fon Açığına”,
Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.17, Şubat, 1993
- PARASIZ, İlker** : Makro Ekonomi, 3. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1991
- PEKİNER, Kâmuran** : Sigorta İşletmeciliği, 3. Bası, Formül Matbaası, İstanbul,
1981
- PESANDO, James E** : “The Economic Effects of Private Pension Schemes”, Private
Pensions And Public Policy, OECD, No.9, 1992
- PESTIEAU, Pierre** : The Distribution of Private Pension Benefits :How Fair Is
It?”, Occupational Pension Schemes, ISSA, No.10, Geneva,
1994
- PHILLIPS, A. W** : The Unemployment and Rate of Money Wages Rates in the
United Kingdom 1861-1957”, Inflation Selected Readings,
Edited by R. J. BALL and P. DOYLE, Penguin Book

Middlesex, 1969

RESMÎ GAZETE : 6 Mayıs 1995, 22279

RESMÎ GAZETE : 25 Temmuz 1995, 22354

RICHARDSON, J. Henry: (Çev. Turan YAZGAN) İktisadi Ve Mali Yönleriyle

Sosyal Güvenlik, İstanbul, 1970

ROSENBLUTH, Giedon:“Group Self Interest : The Positive Analysis of

Cooperative Behaviour”, Economic Theory, Welfare and the

State, Edited by R ASMAKOPLILOS, A. CAIRNS and C.

GREEN, Mc Queens Universt Press, Canada, 1991

SABAH GAZETESİ : 26 Temmuz 1995

SABAH GAZETESİ : 4 Aralık 1993

SALDAIN, Rodolfo :“Structural Adjustments Policies and their Implications for

Social Security in Latin America”, The Implications for

Social Scurity of Structural Adjustment Policies, ISSA

Studies and Research, No.34, Geneva, 1993

SAMUELSON, P. A. ve W. NORDHAUS : Economics, Thirteenth Edition, Mc

Graw-Hill, New- York, 1989

SANTAMARIA, Macro: “Privatizing Social Security : The Chilean Case”, The

Colombia Journal of World Business, Spring, 1992

SAVAŞ, Vural : Keynezyen İktisat Yıkılırken, İkinci Baskı, Beta Yayınları,

İstanbul, 1986

SAYIM, Muzaffer : Türkiye’den Sermaye Kaçışı”, Banka Ve Ekonomik
Yorumlar, Haziran, 1995

SCARPACI, Joseph L. : “The Theory and Practice of Health Services Privatizations”,
Health Services Privatization In Industrial Societies,
Rutgers University Press, United States of America,
1989

SCHULZ, James H : “Economic Support In Old Age : The Role Of Social
Insurance In Developing Contries”, The Implications for
Social Security of Structural Adjustment Policies, ISSA;
Geneva, 1993

SCHUMPETER, Joseph A : (Çev. Tunay AKOĞLU) Kapitalizm, Sosyalizm Ve
Demokrasi, C.1, Varlık Yayınları

SOCIAL SECURITY BULLETIN: Vol. 56, No. 4, Winter 1993

SOYSAL, Mümtaz : Anayasaya Giriş, Ankara, 1968

SSK : 1988 Faaliyet Raporu

SSK : 1989 Faaliyet Raporu

SSK : 1993 Faaliyet Raporu

SSK : 1994 Faaliyet Raporu

ŞAKAR, Müjdat : “Sosyal Güvenlikte Çözüm, Özelleştirme Değil,
Özerkleştirmedir”, İşveren Dergisi, TİSK Yayını, C.XXX,
S.11, Ağustos, 1992

ŞARK HAYAT SİGORTASI A.Ş. : Özel Sağlık Sigortası Poliçesi

TALAS, Cahit : Ekonomik Sistemler, Dördüncü Bası, Ankara, 1980

TALAS, Cahit : Sosyal Ekonomi, 6.Bası, Ankara, 1983

**TAYLAN, Bahattin : DPT Yendincei Beş Yıllık Kalkınma Plânı Sosyal Güvenlik
Özel İhtisas Komisyonu Hazırlık Dökümanları (Yayınlan-
mamış), Ankara, 1993**

TBMM : Tutanaklar Dergisi, C.83, 4.4.1995

**TC. BAŞBAKANLIK DENETLEME KURULU : Sosyal Sigortalar Kurumu
1992 Yılı Raporu**

TC. EMEKLİ SANDIĞI: 1993 Yılı 44. Hesap Yılı Faaliyet Raporu

TC. EMEKLİ SANDIĞI: 1994 Yılı 45. Hesap Yılı Faaliyet Raporu

**TEKİNALP, Ünal : Banka Hukukunun Esasları, Türk Mali Kurumlar Hukuku,
C.I, İstanbul, 1988**

THE JAPAN INSTITUTE OF LABOUR :Labour Statistics, 1992-1993

**TİSK : Sosyal Sigortalar Kurumu Üzerine Görüşler Ve Öneriler,
TİSK Yayını, No.3, Ankara, 1993**

**TİSK : “TİSK’ten ILO’ya Şikayet”, İşveren Dergisi, C.XXXII, S.9,
Haziran, 1994**

**TİSK : OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni
Yaklaşımlar Ve Türkiye, TİSK Yayını, No.8, Ankara, 1995**

TİSK : XVIII Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, 1992

TOBB : Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993

- TOYLOR-GOOBY, P. ve J. DALE** : Social Theory and Social Welfare, Greate-Britain, 1981
- TUNCAY, A. Can** : “Bazı Yabancı Ülkelerdeki Sosyal Güvenlik Sistemleri”, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993
- TUNCAY, A. Can** : Sosyal Güvenlik Hukuru Dersleri, 4. Bası, İstanbul, 1988
- TUNÇOMAĞ, Kenan**: Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Sosyal Sigortalar, 4. Bası, İstanbul, 1988
- TURAN, Kamil** : Milletlerarası Sendikal Hareketler, AİTİA Yayını, No.33, Ankara, 1973
- ÜLGENER, Sabri F.** : Milli Gelir, İktisadi Büyüme, 6. Baskı, İstanbul, 1980
- ÜSTÜNEL, Besim** : Ekonomik Temelleri, 1988
- VICKERS, J. ve G. YARROW** : Privatization, An Economic Analysis, The MIT Press, Cambridge, 3. Press, London, 1989
- VITTAS, Dimitri** : “Swiss Chilanpore : The Way Forward for Pension Reform?”, The Implications for Social Security of Structural Adjustment Policies, ISSA Studies and Research, No.34, Geneva, 1993
- WORD, Joseph H** : “Legal Status Organization of Functioning of Occupational Pension Scheme”, Occupational Pension Schemes, ISSA, No. 10, Geneva, 1984

- WORLD BANK** : World Development Report 1993, Oxford University Press, New-York, 1993
- YAZGAN, Turan** : İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, İstanbul, 1992
- YAZGAN, Turan** : Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırma Vakfı Yayını, No.21, İstanbul 1969
- YAZGAN, Turan** : Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik, İstanbul Üniversitesi Yayını, No.2116
- YAZGAN, Turan** : Görüşler, Kutsun Yayınevi, İstanbul, 1977
- YAYLA, Atilla** : Liberalizm, Ankara, 1992
- YAYLA, Atilla** : Özgürlük Yolu Hayek’in Sosyal Teorisi, Ankara, 1993
- YOUNG, Howard** : “Adequacy And Private Pensions : How Adequate Are They?”, Occupational Pension Schemes, ISSA, Geneva, 1984