

# ÇİMENTO İŞVEREN

<http://www.cmis.org.tr/dergi>

ISSN 1300-3526

ÇİMENTO MÜSTAHSİLLERİ İŞVERENLERİ SENDİKASI YAYIN ORGANI



**Atatürk Diyor ki:**

**Bütün cihan bilmelidir ki  
artık bu devletin ve bu milletin başında  
hiç bir kuvvet yoktur,  
hiç bir makam yoktur.  
Yalnız bir kuvvet vardır.  
O da hâkimiyet-i milliyedir.  
Yalnız bir makam vardır.  
O da milletin kalbi, vicdanı ve mevcudiyetidir.**

**TBMM - Ankara, 01 Nisan 1923**  
(Seçimin yenilenmesi hakkındaki karar münasebetiyle.)

**CİLT** : 13  
**SAYI** : 2  
**MART** 1999

**GAZİ MUSTAFA KEMAL BULVARI 83/7 MALTEPE 06570 ANKARA**

# RUSYA'DA EMEKLİLİK SİGORTASININ MODERNLEŞMESİ\*

**Dr. Ella Frenkel**

Moskova

*Çeviren*

**Prof. Dr. Tankut Centel**

İstanbul

Sosyal güvenlik sistemlerinin Rusya Federasyonu'ndaki dönüşüm süreci, devlet sosyal politikasının tüm alanlarını ilgilendirmektedir. Halen, 2000 yılına kadarki sosyal reformların icra programı üzerinde çalışılmaktadır. Söz konusu program; hastalık sigortası, işsizlik sigortası, sosyal yardımlar ve çocuklu ailelere yapılan destek yardımları vb. için modernleşmeyi ön-görmektedir. Bu süreçte başrolü, emeklilik sigortası reformu oynamaktadır. Nitekim, emeklilik sigortası reformu; Rusya Federasyonu Hükümeti'nin, taslaklar hazırladığı yasama faaliyetinin merkezinde yer almaktadır.

Emeklilik sisteminin Rusya'daki dönüşüm süreci:

- 1) 1990 yılından 1993 yılına kadar;
- 2) 1993 yılından 1995 yılına kadar,
- 3) 1995 yılından sonra;

olmak üzere, üç aşamaya bölünebilir.

İlk aşama, 1990 yılında 20.11.1990 tarihli "Rusya Federasyonu'ndaki Devlet Emekli Aylıkları Hakkında Yasa"nın çıkarılmasıyla başlamıştır. Bu yasa, emeklilik sigortası için yeni bir model belirlemektedir. O zamana kadar yürürlükte bulunan ve devlet

\* ZIAS 1998, 46-52'den çevrilmiştir.

bütçesinden finanse edilen bir sosyal yardım sistemini oluşturan yaşlılık aylıkları sistemi, devlete ait bir sosyal sigorta sistemine dönüştürülmüştür. İlk, tüm işçilerin dahil olduğu bir toplu emeklilik sigortası sistemi yaratılmıştır. İşçi emekli aylıklarının yanısıra, "sosyal emekli aylıkları" olarak adlandırılan ve daha önceki çalışma süresi yeterli olmayıp çalışamaz durumda bulunan yurttaşlara ödenen aylık sistemi getirilmiştir. En düşük emekli aylığı asgari yaşam düzeyine göre belirlenmiş, emekli aylıklarının endekse bağlanması esası getirilmiş ve emekli aylığı ödemelerinin miktarı yükseltilmiştir. Özellikle, emeklilik sigortası kurumlarının kurulması büyük önem taşımış; yani, Rusya Federasyonu'nun bütçe hesabı dışında tutulan emeklilik fonları ile birkaç yüz devlet dışı emeklilik fonu oluşturulmuştur. Böylece, devlet bütçesinden emeklilik sistemine yapılan ödemeler, fiilen sona ermiştir. Bu süre içinde emeklilik fonu, Rusya Federasyonu Hükümeti'nden tamamen bağımsız kalmıştır: Emeklilik fonunun mali kaynaklarına el atılamamış ve bunlar, başka amaçlarla kullanılamamıştır.

Emeklilik sisteminin modernleşmesine ilişkin bu süre, kuruluş evresi olarak nitelenebilir. Ancak, bu süre, uzun sürmemiştir.

1993 yılında, emeklilik sistemindeki dönüşümün ikinci aşaması başlamıştır. Bu aşama, henüz ilk kez oluşturulmuş modele, hem iktisadi ve hem de konjonktürel nedenlerce belirlenmiş bir dizi belirleyici değişikliğin kazandırılmasında kendisini göstermiştir. 1993 yılından itibaren çıkarılan yasalar, 1990 tarihli Yasa'nın temel hükümlerini esaslıca değiştirmiştir. Bu yasalarda ordu mensupları, yargıçlar, savcılar, memurlar, gümrük ve vergi memurları için özel emeklilik sigortası sistemlerinin getirilmesi sözkonusudur. Güvence düzeyi, bu özel sistemlerle diğer işçiler için kabul edilmiş olandan açık biçimde daha yüksektir. Böylelikle, birleşik emeklilik sigortası esası, ortadan kalkmıştır.

En düşük emekli aylığı hakkındaki 1990 tarihli Yasa hükümleri, birkaç kez değiştirilmiştir. İlk, emekli aylığı, asgari ücretle uyumlu duruma getirilmiştir. Bunun anlamı, en düşük emekli aylığı endeksinin, otomatikman asgari ücrete endekslenmesi suretiyle gerçekleşmesidir. Ancak, daha sonra en düşük emekli aylığı, asgari ücretten düşük olmayacak bir düzeyde belirlenmiştir. Bu değişikliklerin sonucunda, günümüzde en düşük emekli aylığı, asgari ücretin sadece % 80'i tutarındadır.

Bu tarihte Rusya Federasyonu Hükümeti, emeklilik fonundan para almaya ve bunları başka amaçlarla kullanmaya başlamıştır. Bununla Hükümet, emeklilik fonuna ve emeklilik fonu da, tekrardan emeklilere borçlanmıştır. Sözkonusu süreç, emeklilik fonunun ödeme açığının ortaya çıktığı 1995 yılında keskinleşmiştir. Hükümet, emeklilik reformu için yeni görüş arayışına zorlanmıştır.

O andan itibaren, emeklilik sistemindeki dönüşümün halihazır, üçüncü aşamasından sözedilebilir. Reform için değişik yollar aranmıştır. Rusya Federasyonu Ekonomi Bakanlığı'nın projesi, Makro-ekonomi Araştırmaları Merkezi'nin projesi, Sosyoloji-İktisat ve Hukuk Enstitüsü'nün projesi, Moskova Carnegie Merkezi'nce Dünya Bankası'ndan sosyal güvenlik sisteminin yeniden şekillendirilmesi için sağlanan krediyle hazırlanmış olan proje ve Rusya Federasyonu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın projesi olmak üzere, bir dizi reform projesi hazırlanmıştır.

Son proje, 1995 yılında Hükümet tarafından, emeklilik reformunda resmi görüş olarak kabul edilmiştir.

Ancak, emeklilik reformu, bizatihi amacı oluşturmamaktadır. Reformun gerçekleştirilmesi, belli sorunların çözümüne hizmet etmelidir. Günümüzde, Rusya emeklilik sigortasında ne gibi sorunlar vardır? Bunlar, özellikle şu şekilde sıralanabilir:

1. *Günümüz emekli kuşağının yaşam standardında mutlak azalma.*

1997 yılında ortalama emekli aylığının asgari yaşam standardının % 110'unu ve orta-lama ücretin ise % 33-35'ini oluşturmasına ilişkin veriler, bu tezleri açıklamaktadır.

2. *Emekli aylığı düzeyinin, emeklinin mesleki faaliyet sırasında aldığı ücret miktarından tamamen kopuk oluşu.*

Yürürlükteki mevzuat; en yüksek emekli aylığı miktarını, en düşük emekli aylığı miktarının üç katıyla sınırlı tutmaktadır. Söz konusu düzenlemenin sonucunda, emekli aylıklarının miktarı ile emeklinin faal dönemindeki ücret düzeyi arasında, artık hiçbir bağ kalmamıştır.

3. *Emeklilik sigortasının finansmanındaki istikrarsızlık.*

Burada, gerçekten Rusya'ya özgü bir olgu söz konusudur. Nitekim, ayrıcalıklı emekli aylıkları, sağlığa zararlı çalışma koşulları nedeniyle, 5-10 yıl erken ödenmektedir. Günümüzde her yedi emekliden biri, erken emekli aylığı almaktadır. Sorun; bu emekli aylıklarının finansmanının, sigorta primlerinin ödenmesi söz konusu olmaksızın, doğrudan Rusya Federasyonu emeklilik fonundan sağlanmasında görülmektedir. Bu da, emeklilik fonunun önemli ölçüde yük almasına yolaçmaktadır.

Yapılacak emeklilik reformunun hedefi, yukarıda belirtilen sorunları çözmektir. Bu yüzden, reformların daha sonraki yönü hakkında karar vermede, söz konusu etkenlerin gözönünde bulundurulması önemlidir.

Çok sayıdaki çözüm modeli içerisinde, en çok aşağıdaki üç görüşe önem verilmesi gerekmektedir:

1. *seçenek: Mevcut sorunları, yürürlükteki emeklilik hukuku çerçevesinde çözmeye çalışma.*

Böylece, benzer temelde yükselen emeklilik yardımlarının finansmanında uygulanan halihazır usul, muhafaza edilmektedir. Esas olan, emekli aylıklarının, dağıtım yöntemine göre emekli aylığı alanlar yerine, halen çalışan işçiler tarafından bizzat finanse edilmesidir. Bir dizi ülkede (bu arada Almanya'da da) başarılı bir biçimde işleyen bu esas, Rusya'da yukarıda belirtilen ağır olumsuz sonuçlara yolaçmıştır.

Değişik reform seçeneklerinin etkinliğini değerlendirmek için, iki kuşağın gelişmesiyle ilgili makro-ekonomik etkenler ile temel demografik değerlerin tahlil edilmesi gerekir. Yürürlükteki sistem muhafaza edildiğinde, 21 inci yüzyılın 20'li yıllarının ortasında aşağıdaki durumla karşılaşılacaktır:

İlk olarak; emeklilik fonunun ödemeler bilançosunda, sürekli ve de kapatılamayacak bir açık oluşacaktır. Bu, olumsuz nitelikteki demografik gelişme perspektifine dayanmaktadır. Yaşlı yurttaşların ve giderek, emeklilik yardımı alanların sayısı, faal durumdaki çalışan, yani prim ödeyen kişi sayısına oranla artacaktır. İşçilerin 1 emekliye olan oranı, halen 1.4'tür.

İkinci olarak; emeklilik sigortasının ortalama düzeyi, göreceli biçimde düşecektir: Emekli aylığının miktarı, asgari yaşam standardının % 70-80'i (halen % 110) ve ortalama ücretin de % 20-25'i (halen % 33-35) olacaktır.

2. *seçenek: 1995 tarihli Emeklilik Reformu Görüşü'nün öngördüğü üzere, sermaye oluşturma usulüne geçiş.*

Bu esasa göre işçi, emekli aylıklarının daha sonra ödenmesi için gereken fonu, çalışma yaşamı boyunca kendisi oluşturmak zorundadır. Zorunlu sermaye biriktirme

usulünün, iş ilişkisi içinde olan herkes için geçerli olması planlanmıştır. Emekli aylıklarının miktarı, sadece bireysel tasarruflara bağlı bulunacak ve bunlar da, ödenen sigorta primleri ile sermaye getirisin-den oluşacaktır.

Sermaye oluşturma sisteminde belirleyici ölçütlerden birisi, kurulma için uzun zamanın gerekmesidir. Bu yüzden, sözkonusu sisteme geçiş, adım adım gelişmeli ve yaş gruplarına göre ayırilmelidir. Bu amaçla tüm işçiler, 30 yaşına kadar olanlar ile 30 yaşından 40 yaşına kadar olanlar ve 40 yaşından büyük bulunanlar olmak üzere, üç yaş grubuna ayrılmaktadır.

30 yaşına kadar olan kişiler için, reformun 1999 yılından itibaren başlatılması planlanmıştır. Bunlar, mevcut emeklilik fonlarına olan sigorta primlerinin bir bölümünü (% 11), bunun için yetkili bankalardaki kişisel emeklilik hesaplarına yatıracaklardır. Sözkonusu paralar, özel olarak kurulmuş ve devlete ait olan bir yedek akçe fonunda toplanacaktır. Artan bölümlerden, devlet dışı fonların yararlandırılması da planlanmıştır.

30 yaşından 40 yaşına kadar olan kişiler, mevcut hukuka göre hesaplanan emekli aylığı ile sermaye oluşturma usulüne kısmen katılma arasında tercih yapabilirler. Bunlar, bu yolla devlete ait emekli aylıklarında, ortalama ücretlerinin % 15-20'si tutarında bir artış sağlamaktadır.

40 yaşından büyük yurttaşlar, reforma katılmamaktadır. Bunlar, sigorta primlerini Rusya Federasyonu emeklilik fonuna ödemeye devam edecekler, yani eski dağıtım sistemi içinde kalacaklardır.

Devletin sermaye oluşturma sistemine katılması, emeklilik paralarını toplayan sigorta şirketlerinin faaliyetini denetlemek ve bu

yedek akçeler için hukuki güvence vermekten ibarettir.

Sermaye oluşturma usulüne geçiş sayesinde Devlet, enazından şu üç hedefe ulaşmayı planlamaktadır:

1. *İşletmelere ait vergi gelirlerinin artırılması.*

Günümüzde birçok gösterilenden işletme, hiç vergi ödememek için, gerçekte ulaştıkları gelirleri gizlemektedir. Bu; belgelerde daha yüksek tutarların, işçilere ödenmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

Sözkonusu sorunların çözümü konusunda, belirli önlemlere başvurulmuştur. Nitekim, 1.4.1996 tarihli Yasa, sigortalıların somutlaştırılmış olarak tescil edilmelerini getirmiştir. Bu yasaya göre, emeklilik fonunda her sigortalı için, kendisiyle ilgili tüm verilerin (kazancı dahil) saptandığı bir kişisel hesap açılmaktadır. Emeklilik fonuna alınan bilgilerin verilmesi konusunda, işverenler görevli kılınmıştır.

2. *Ekonomiye yatırım.*

Bu konuda, 30 ila 40 yıl boyunca emeklilik fonunda biriken paralarla, ekonomiye yatırım yapılması sözkonusudur.

3. *Emeklilik sigortası finansmanının sigortalılara geçirilmesi; toplumdaki geleceğin demografik sorunlarının nötralize edilmesi.*

Bu, resmi emeklilik reformu görüşünün içeriğidir. Bununla birlikte, emeklilik fonu hesapları, bunu gerçekleştirmenin önemli güçlüklerle karşılaşacağını göstermektedir. Özellikle, bugün çalışmaya başlayanlarının emekli olacakları tarihe kadar (yani, 20 ila 30 yıl içinde) uygun bir yaşam düzeyini güvence altına almaya yeterli olacak mali kaynakları biriktiremeyecekleri saptanmış-

tır. Hatta, “yaşam süresi”nin, yani emeklinin emekli olduktan sonra yaşayacağı sürenin kısa olmasına rağmen, emekli aylığı miktarı şimdiki emekli aylığının sadece yaklaşık % 50'si kadardır. Bu, asgari yaşam standardının sadece yaklaşık üçte birini (halen % 110) ve ortalama ücretin yaklaşık onda birini (halen % 35) oluşturmaktadır.

40 yaşından büyük olup yeniden paylaşım usulü içinde kalanlar, gerçek anlamda emekli aylığı değil, emeklilik fonunun vereceği ve asgari yaşam standardının % 60 ila 70'i tutarında denkleştirici bir destek yardımı alacaktır. Bu durumda, emeklilik fonu, kendi kaynakları yetmediği için, devlet bütçesinden ek mali kaynağa gereksinim duymaktadır. Bunun yerine, “Rusya Federasyonu Devlet Emeklilik Sigortasına Dair Yasa Taslağı”nın Hükümet içinde görüşülmesi sırasında; sermaye oluşturma usulünün, sadece devlet dışı emeklilik fonlarındaki ek emeklilik aylıkları ve sanayi münferit alanlarındaki mesleki işçi emekli aylıkları için getirilmesi önerilmiştir.

*3. seçenek: Dayanımlı yeniden paylaşım temelinde devlet emeklilik sigortasına geçiş.*

Emeklilik sistemi, bu seçenekte üç kademeye dayanmaktadır:

1. Sosyal emekli aylıkları – emekli aylıklarının finansmanına yeterli olacak tasarrufu bizzat yaratma olanağı olmayanlara, devlet bütçesinden ödenmektedir (temel emekli aylıkları);
2. Zorunlu emeklilik sigortası çerçevesinde emekli aylıkları – emeklilik fonuna ödenen sigorta primleriyle karşılanmaktadır (işçi emekli aylıkları);
3. İsteğe bağlı ek emeklilik sigortası çerçevesinde emekli aylıkları – emeklilerin devlet dışı emeklilik fonlarına ödedikleri prim-

lerle karşılanmaktadır (sermaye tasarrufu emekli aylığı).

Emeklilik sigortası sistemini sigorta tekniğine yabancı unsurlardan kurtarmak ve emeklilik fonunun da yükünü önemli ölçüde hafifletmek amacıyla, ayrıcalıklı emeklilik sigortasının halen yürürlükte olan özel sisteminin, zorunlu sosyal sigorta esaslarına dayanan bir mesleki erken emeklilik sistemine dönüştürülmesi önerilmiştir. Bu durumda, böyle bir sistemin finansmanı, işletmelere göre değişen sigorta primlerine dayanacaktır. Söz konusu primlerin miktarı, ilgili işletmedeki sağlığa zararlı koşullar altında çalışılan iş sayısına bağlı olacaktır. Primler, meslekle ilgili devlet dışı emeklilik fonundaki işçilerin kişisel tasarruf hesaplarına yatacaktır. Böylece, bir yandan, zorunlu emeklilik sigortası, sağlığa zararlı çalışma koşullarında çalışmayı teşvik işlevinden kurtarılmış bulunacak; diğer yandan da, çalışma ortamını iyileştirme konusunda, işverenlerin ilgisi artırılmış olacaktır.

Ayrıcalıklı devlet emeklilik sigortası, sadece çalışma koşulları iyileştirilemeyecek olan çok sınırlı bir kişi çevresi (sözgelimi yeraltında çalışma, sualtında çalışma, radyoaktif ışın etkisi altında çalışma, vb.) için muhafaza edilecektir.

Nihayet, bu seçenek, emekli aylıklarının azami miktarını sınırlamayı kaldırmayı ve böylece emekli aylıklarının hesabında yeni bir mekanizmaya geçişi kolaylaştırmayı öngörmektedir. Esasen, bu doğrultuda, çok şey yapılmıştır. Özellikle, 21.7.1997 tarihli Yasa, “bireysel emekli çalışma katsayısı” olarak adlandırılan esas kabul etmiştir. Buna göre, sözkonusu esas, emeklinin emekli aylığının hesabı için seçtiği zaman aralığındaki ücreti ile ülkedeki aynı süre zarfında yeralan ortalama ücret arasındaki ilişkiyi kurmaktadır. Ayrıca, endeksleme usulü değiştirilmektedir: Artık, fiyat artışlarına değil, işçi ücretlerindeki gerçek artışa göre ayarlanılmaktadır. Bu bağlamda, e-

mekli aylıklarında artış, otomatikman üç ayda bir yapılmaktadır.

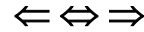
Hesaplamalara göre bu görüşteki tutarlık değişiklik, daha getirildiği anda, emekli çoğunluğunun emekli aylığı miktarlarını 1,5 ila 1,8 katına yükseltmeyi mümkün kılmaktadır. Daha sonra emekli aylıkları, işçi ücretlerindeki gelişmeyle ve ekonomide sağlanacak istikrarla orantılı olarak artacaktır. 2010 yılından itibaren 2015 yılına kadar, ortalama emekli aylığı ile ortalama işçi ücreti arasındaki oranın % 60 (halen üçte bir); ortalama emekli aylığı ile asgari yaşam standardı arasında oranın da 1,5 ila 1,8 (halen 1,1 ila 1,2) olması amaçlanmaktadır.

Emeklilik sigortasındaki yaş sınırının düzenlenmesi, önemli bir sorunu oluşturmaktadır. Burada, yürürlükteki mevzuata göre kadınlar için 55 ve erkekler için de 60 yaş sınırının, çok düşük olması söz konusudur. Emeklilik yaşını Avrupa ülkeleri örneğine göre yükseltme isteği, Dünya Bankası'nın projesinde kredi verme şartı olarak yer almaktadır. Ancak, söz konusu önlemin yerine getirilmesi, ülkedeki siyasi ve demografik durum nedeniyle, halen mümkün görünmemektedir. Rusya'daki ortalama yaşam beklentisi (erkekler için 57 yıl, kadınlar için 64 yıl), öylesine düşüktür ki; bununla birçok insanın, emekli aylığı almayı gerçekleştirmesi olanaksızdır. Bu nedenle, halen esnek yaş sınırının kabulü, amaca en uygun olanıdır.

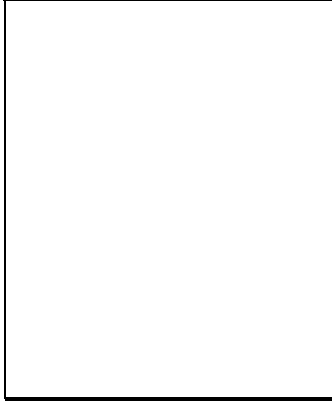
Emeklilik reformunda değişiklik, uzun zaman alacaktır. Bu süre içinde, yeniden paylaşım ve sermaye oluşturma usulleri olmak üzere, her iki sistem birbirinin yanında işleyecektir: Zorunlu (devlete ait) olanı, emekli aylığı biriktirememiş kişiler ve isteğe bağlı (ek) olanı da, genç yaş grupları için geçerli olacaktır. Yeni sisteme tam olarak geçiş, 21 inci yüzyılın 20'li yıllarının ortalarına doğru gerçekleşecektir.

Son olarak, Rusya'daki sosyal sorunların çözümünde Batı'nın oynayabileceği rol hakkında birkaç şey belirtmek istiyorum. Bu olanaklar, iyi bilinmektedir. Rusya'nın uluslararası örgütlere (sözelimi, Avrupa Konseyi) üyeliğinin kabulü, değişik programların finanse edilmesi (örneğin, Dünya Bankası kredileri ve diğerleri), Rus uzmanların eğitilmesi ve bunların uluslararası projelere katılmaları, yabancı özel uzmanların yasa taslaklarının hazırlanmasında yer almaları, gelişmiş piyasa ekonomisine sahip ülkelerin deneyimlerinin araştırılması ve bunlardan yararlanılması, vb.

Öncelikle, yabancı deneyimlerin veya hazır modellerin Rusya'ya mekanik biçimde aktarılmasının mümkün olmadığı ileri sürülebilir. Bu konuda, değişik ve Rusya'ya özgü, siyasi, iktisadi ve psikolojik etkenlerin gözönünde bulundurulması gerekmektedir. Reformun gerçekleştirilmesi, adım adım ve acele edilmeksizin yerine getirilmelidir. Söz konusu sürecin nihai amacı, Rusya Federasyonu'nun birleşik Avrupa sosyal modeline dahil edilmesi olmalıdır.



# Yeni Bir Yüzyıla Giderken YENİDEN YAPILANMANIN EŞİĞİNDEKİ SOSYAL GÜVENLİK\*



**Prof. Dr. Yusuf Alper**  
Uludağ Üniversitesi,  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
Öğretim Üyesi

## BİLGİ ÇAĞI VE SOSYAL GÜVENLİK

İnsanlık tarihi, kesintisiz ve sürekli bir değişim tarihi olmasına rağmen, bu tarihi çeşitli açılardan incelemek isteyenler, analizlerinde sağlayacağı kolaylıkları esas alarak belirli zaman aralıklarını ÇAĞ olarak adlandırır. KATEGORİK olarak yapılan bu adlandırma, her bilim dalı açısından kendi alanlarındaki gelişme seyrini belirgin şekilde ortaya koymak ve önceki dönemden ayırmak için yapılabileceği gibi, genel olarak bütün gelişmeleri yansıtabilecek adlandırmalar da yapılabilmektedir. Bu tür adlandırmaların pedagojik açıdan özellikle temel eğitimde, bilginin transferi bakımından ö-

nemli bir kolaylık sağladığı da inkar edilemez bir gerçektir.

İnsanlık tarihi içinde belirli zaman aralıklarını ÇAĞ olarak adlandırma konusunda, tabii bilimlerle sosyal bilimler arasında önemli farklılıklar vardır. Tabii bilimler daha çok başarılı gelişmeleri esas alan, atom çağı; uzay çağı; bilgisayar çağı gibi adlandırmaları benimserken, sosyal bilimlerde olumlu gelişmeler yanında olumsuz gelişmeler ve problemler de bu adlandırmada kullanılabilir. Bu açıdan 20. yüzyılı refah devleti çağı; sosyal devlet çağı; demokrasi çağı; insan hakları çağı olarak adlandırmak ne kadar doğru ise dünya savaşları çağı; ideolojiler çağı, soğuk savaş çağı, işsizlik çağı olarak adlandırmak o kadar doğrudur.

BİLGİ ÇAĞI, yeni bir yüzyılın ve hatta üçüncü bin yılın eşğine geldiği 1990'lı yılların özellikle ikinci yarısından itibaren yaygın bir kullanım alanı bulmuş ve benim-

\* Bu çalışma, 20-23 Şubat 1998 tarihleri arasında Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı tarafından Antalya'da düzenlenen "Bilgi Çağının Eşiğinde Türk Çalışma Hayatı" konulu seminerde sunulan tebliğ esas alınarak hazırlanmıştır.



senmiştir. Bugün yaşadığımız zaman aralığına adını veren bilgi, insanlık tarihinin her döneminde önemli olmuştur. Ancak, içinde bulunduğumuz dönemde, sahip olduğu bu önemden başka, bilgi ile ilgili olarak dört önemli ve dikkati çeken gelişme olmuştur:

- ◆ Bilgi üretimindeki yoğunluk artmıştır.
- ◆ Bilginin kullanımı yaygınlaşmıştır.
- ◆ Bilginin transferi hızlanmıştır.
- ◆ Bilginin saklanması kolaylaşmıştır.

Kendinden önceki çağlarda olduğu gibi bilgi çağı da insanlık tarihi için bir son olmayacaktır. Nitekim, ortaya çıkan gelişmeler önümüzdeki yılların kopyalama çağı; kirlilik çağı; kimyasal savaşlar çağı gibi adlandırmalar yanında yaşlı nüfus çağı; işsizlik çağı; fakirlik çağı; sosyal güvenlik çağı gibi adlandırmalara da gebe olduğunu ortaya koymaktadır.

Diğer bütün sosyal alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da önümüzdeki dönemde, sistemin dinamizminden kaynaklanan değişimler ve gelişmeler meydana gelecektir. Ancak, bu değişim, öncesi ve sonrasıyla bilgi çağının sınırlarını aşan bir değişim ve gelişmedir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmeleri incelerken, bilgi çağında sosyal güvenlik başlığından çok, uzunluğunu şimdiden kestiremediğimiz, önümüzdeki çağlarda veya dönemlerde sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler başlığını kullanmak daha isabetli olacaktır. Çünkü, eğer özel bir isim verilmeyecekse, mesela sosyal güvenlik çağı olarak adlandırılmayacaksa; sosyal güvenlik alanındaki gelişmeleri bilgi çağına hapsetmek mümkün olmayacaktır.

### **A. SOSYAL GÜVENLİK: DEĞİŞME ve YENİDEN YAPILANMA (DÖNÜŞÜM)**

Toplumu oluşturan bütün fertleri, bütün hayatları boyunca ilgilendirdiği için sosyal politikanın en geniş kapsamlı vasıtasını oluşturmasına rağmen sosyal güvenlik; bu öneminin aksine olarak, belirli dönemler dışında, üzerinde en az durulan alanlardan birini oluşturmaktadır. Bu, sosyal güvenliğin sosyal politikanın en yavaş değişen

alanlarından biri olmasından kaynaklanmaktadır.

Sosyal güvenlik çok yavaş değişen, hatta statik sayılabilecek bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik ihtiyacının özünü oluşturan, *“tehlükelerden uzak kalmak ve güvenlik içinde bulunmak duygusu”*, temel ve evrensel insan ihtiyaçlarının başında gelmektedir. *Bu ihtiyaç zamandan ve mekandan bağımsız olarak, insanlık tarihi boyunca, dünyanın hangi bölgesinde bulunursa bulunsun, bütün toplumlarda duyulan bir ihtiyaçtır.* Çünkü, sosyal güvenlik ihtiyacının sebebini oluşturan tehlike evrenseldir. Kaynağı değişecek, şiddeti değişecek, ancak tehlike ortadan kalkmayacaktır.

İnsanlık tarihi gerçekte bir tehlikelerle mücadeleye tarihidir. Bu mücadelenin birinci yönünü, tehlikenin kendisine karşı olan ve onu yok etmek veya zararlarını azaltmak için yapılan mücadele oluşturmaktadır. Bilgi çağı, insanoğlunun bu mücadelede sağladığı başarıların zirve noktasını temsil etmektedir. Ancak, tehlikelerin bir kısmının tamamen ortadan kalkması veya etkileri azalmasına rağmen, bazılarının varlığını sürdürdüğü veya yeni tehlikelerin gündeme geldiği de bir gerçektir. Bu durumda, ikinci bir mücadele gündeme gelmektedir. Bu da; tehlikenin zararlarına karşı mücadeledir ki; bu mücadeleye verilen ad **SOSYAL GÜVENLİKTİR**. Tehlikenin ve zararının evrenselliği, sosyal güvenliğin statik yönünü oluşturmaktadır.

Sosyal güvenliğin dinamik yönü ise tehlikenin zararlarına karşı mücadelede kullanılan yöntemlerin, yani sosyal güvenlik tedbirlerinin müesseselerinin değişmesinden kaynaklanmaktadır. Bu dinamizmde diğer sosyal politika alanlarına göre daha yavaş olmasının sebepleri vardır. Bunlar:

- \* Öncelikle; sosyal güvenlik müesseselerinde ve tedbirlerinde meydana gelen değişimler bir yıldan diğerine ortaya çıkmazlar. Bu müesseselerin geliştirilmesi kadar değişmesi de on yılları hatta yüzyılları alır. Çünkü bu müesseseler uzun dönemde yaşanan toplumsal tecrübelerle oluşturulur. Dolayısıyla, sistemin iç dinamiklerinden kaynaklanan değişim ihtiyacı ve hızı oldukça düşüktür.

\* İkinci olarak, sosyal güvenlik sistemleri geriye ve ileriye doğru haklar ve yükümlülükler getirirler. Diğer sosyal politika tedbirlerinde olduğu gibi, bir günden diğerine bu hakların kazanılması veya kaybedilmesi söz konusu olamaz. Bir örnek vermek gerekirse, sosyal sigorta sistemi içindeki bir fert, çalışma ve emeklilik dönemleri birlikte alındığı zaman, yaklaşık olarak 50-70 yıl arasında değişen bir zaman diliminde bu kurum ile ilişki içindedir. Bu ilişki ferdin kendi hayatı ile sınırlı kalmaz, ölümü halinde eş ve çocukları ile de devam eder. Dolayısıyla, bu müesseseleri bir anda oluşturmak veya ortadan kaldırmak mümkün değildir. Bu mümkün olmadığı gibi, kısa zaman dilimleri içinde fertlerin sosyal güvenlik hakları ve yükümlülüklerinde köklü değişiklikler yapmak da son derece de güçtür. Emeklilik yaşının tespiti ile ilgili olarak yapılan düzenlemeler de bu durumu açık olarak görmek mümkündür. Nitekim, içinde yaşadığımız dönemde yapılan tartışmalar ve diğer ülkelerdeki emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemelerin bir kaç on yılı kapsadığı görülmektedir.

\* Sosyal güvenlik sistemlerinin dinamik yönünü zayıflatan üçüncü faktör, bu alanda meydana gelen değişimlerin, alt sistemini oluşturduğu iktisadi ve sosyal sistemdeki değişimlere bağlı olarak ortaya çıkması oluşturmaktadır. Nitekim, bugün söz konusu olan değişimlerde, sosyal güvenlik sisteminin iç dinamiklerinden çok, kendi dışındaki iktisadi ve sosyal sistemin dinamiklerinden kaynaklanmaktadır. Ancak, bu etkileşimin tek yönlü olduğunu söylemek de mümkün değildir. Sosyal güvenlik sisteminin de, zaman-zaman bütün bir iktisadi ve sosyal sistemi önemli ölçüde değiştirebilecek etkileri olabilmektedir. Yine, bugün sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan değişiklik taleplerinin bir kısmı bu etkilerden, hem de menfi yöndeki etkilerden kaynaklanmaktadır.

Bugün, içinde yaşadığımız dönemde, sosyal güvenlik alanında kısa dönemli bir değişimden değil, uzun dönemli bir DÖNÜŞÜMDEN (YENİDEN YAPILANMA) bahsetmek daha doğru olacaktır. DÖNÜŞÜM, değişimlerin yoğunlaştığı ve ilgili alandaki GELİŞME SEYRİNİN VE YÖNÜNÜN değiştiği durumu ifade etmektedir. Dönüşüm, sistemin temel felsefesinde, işleyişinde ve kurallarında bir yön değişikliğini ifade eder. Son bir yüzyıllık dönemi ele alırsak; 1880'li yıllarda sosyal sigortala-

rın kurulması sosyal güvenlik alanında bir dönüşümdür. Aynı şekilde, 1940'lı yıllarda hazırlanan ve İngiltere'de uygulanan Beveridge Planı ve takip eden gelişmeler de bir dönüşümdür. Çünkü bu iki gelişmede sosyal güvenlik alanında sosyal güvenlik anlayışından organizasyona kadar bir çok alanda köklü yapısal değişiklikleri ifade etmektedir.

Bilgi çağı olarak adlandırdığımız, 20. yüzyılın son yılları da sosyal güvenlik alanında bir DÖNÜŞÜMÜ gündeme getirmektedir. Sistemin yeniden yapılanmasını gerektiren bu dönüşüm, 1980'li yıllarda başlamış ve halen devam etmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, bu dönüşüm diğer alanlardan farklı olarak daha uzun süre devam edecek ve önümüzdeki yüzyıla sarkacaktır. Bugün sosyal güvenlik alanında bir dönüşümden veya yeniden yapılanmadan bahsetmek kesinlikle bir abartma değildir. Çünkü, *Bir bütün olarak, sosyal güvenlik anlayışı, kurumsal yapı, kapsam ve finansman gibi alanlarda köklü değişimler gündeme gelmektedir.*

## B. SOSYAL GÜVENLİKTE BUGÜN : Sağlanan Başarılar ve Olumsuz Etkiler

Sosyal güvenlik alanında meydana gelecek değişimleri ve yeniden yapılanmanın ne anlama geldiğini daha belirgin olarak tespit etmek ve vurgulamak için öncelikle, mevcut sosyal güvenlik sisteminin genel hatlarının ortaya konması gerekmektedir.

Kabul etmek gerekir ki, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişmiş ülkelerde refah devleti; gelişmekte olan ülkelerde de sosyal devlet anlayışının en önemli göstergesi sosyal güvenlik olmuştur. Çünkü, gelirin yeniden dağılımını sağlayarak sosyal adaleti gerçekleştirmede en etkin sosyal politika vasıtası sosyal güvenlik olmuştur. İlgililerin finansmanına iştirak ettikleri sosyal sigortalar ile kamu bütçesinden finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları ve yarı kamusal ihtiyat ve tasarruf fonları ile gelişmiş ülkelerde etkin bir sosyal güvenlik garantisi sağlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemi içinde de sosyal sigortalar temel müessese olarak kabul edilmiştir.

1990'lı yıllara geldiği zaman, genel hatları ile sosyal güvenlik açısından gelinen noktayı aşağıdaki tablodan görmek mümkündür:

**Tablo1: Sosyal Güvenlik Programı Uygulayan Ülke Sayısı**

Kaynak: Social Security Programs Throughout The World-1995.

Tablo, dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin son 55 yıllık dönemde gösterdiği genel gelişme seyri ile ilgili eğilimleri ortaya koymaktadır. Buna göre:

- Herhangi bir sosyal güvenlik sistemine sahip 165 ülkenin 159 unda İKMH sigorta kolu, 158 inde ise Yaşlılık-malullük ve ölüm sigortaları vardır.
- Hastalık ve analık sigortası olan 105 ülkenin 87 si sağlık hizmetleri de sunmaktadır.
- İşsizlik ve aile ödenekleri sigortası, en az gelişen sigorta kollarını oluşturmaktadır. Bu sigortaları esas olarak gelişmiş ülkelerde kurulmuştur.
- Gelişme seviyesi ne olursa olsun, bütün ülkeler öncelikle İKMH sigorta kolu ile devlet garantisinin en çok arandığı YMÖ sigorta kollarını kurmaktadır.

Genel çizgileri bu şekilde oluşan **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SAĞLADIĞI BAŞARILAR** ise şu başlıklar altında toplanabilir:

- Bir çok ülkede çalışanların ve nüfusun tamamının veya büyük kısmının sosyal güvenlik kapsamına alındığı görülmüştür.
- Bazı ülkelerde belirli sosyal güvenlik ivazları bütün nüfusa yaygınlaştırılmıştır.
- Bir çok ülkede sağlık hizmetleri ücretsiz veya çok düşük bir bedelle geniş toplum kesimlerine sunulmaya başlanmıştır.
- Sağlanan gelir garantisinin seviyesi yükselmiş, ivaz/kazanç oranı cömert düzenlemelerle artırılmıştır. 1960-1975 arasında sosyal güvenlik ivazlarının artışı FBMG deki artışın iki katına yaklaşmıştır.

- Sosyal güvenlik ivazlarının seviyesi yükseltirken, aylık ve gelirlerin enflasyona karşı korunmasını sağlayacak endeksleme metodları geliştirilmiştir.
- Hizmete çevrilerek verilen ivazların, özellikle sağlık hizmetlerinin, standardı yükselmiştir.
- Sosyal güvenlik garantisine kavuşma şartları kolaylaştırılmış, bazı ülkelerde o ülkenin vatandaşı olma veya o ülkede ikamet etme yeterli sayılmıştır.
- Düşük gelir grupları, sigortacılık anlayışının ötesinde karşılıksız sosyal güvenlik garantisine kavuşturulmuştur.
- Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların hacmi hızla artmış, gelişmiş ülkelerde GSYİH'İN % 20-35 i arasında değişen oranlara ulaşmıştır.

**TABLO 2: Gelişmiş Ülkelerde GSYİH'İNİN Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları (1994)**

Belçika	27.0
Danimarka	33.7
Almanya	30.7
Yunanistan	16,0
İspanya	23,6
Fransa	30.5
İrlanda	21.1
İtalya	25.3
Hollanda	32.3
Portekiz	19.5
Finlandiya	34.8
İngiltere	28.1
Norveç	28.2
İzlanda	18.6

Kaynak: Türk – İş Yıllığı, Cilt:1, s.292.

Bütün bu gelişmelerle, **GELİŞMİŞ ÜLKELERDE, KENDİSİ, ÇOCUKLARI VE EBEVEYNLERİ İÇİN YARIN ENDİŞESİNDEN UZAK BİR NESİL** yaratılmıştır ve yine bu gelişmeler geniş toplum kesimlerinin **KONSENSUSU** ile gerçekleştirilmiştir. Ancak, yukarıda sayılan olumlu gelişmelerin gelişmekte olan ülkeler için de söz konusu olduğunu söylemek maalesef mümkün değildir. Gelişmiş ülkelerde, bu gelişmelerin sağlandığı dönemde, gelişmekte olan ülkelerde asgari seviyede koruma garantisi sağlayan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma çabasına girilmiş, ancak bir

PROGRAMLAR	1940	1949	1958	1967	1977	1989	1995
Herhangi Bir Sos. GÜv. Prog.	57	58	80	120	129	145	165
Yaş. Mal. Ölüm	33	44	58	92	114	135	158
Has. Analık	24	36	59	65	72	84	105
İ.K.M.H.	57	57	77	117	129	136	159
İşsizlik	21	22	26	34	38	40	63
Aile Yar.	7	27	38	62	65	63	81

çok ülke bu asgariyi bile gerçekleştirememiştir.

Yukarıda sayılan bütün gelişmeler, sosyal güvenlik sistemlerinin modern toplumlar için vazgeçilemezliğinin tescili anlamını taşımaktadır. Yaşlılıktan malullüğe; işsizlikten hastalığa, analıktan aile ödeneklerine, tek- tek çeşitli alanlarda sağlanan gelişmeler birlikte değerlendirilirse, **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN MODERN TOPLUMLARDA SOSYAL BARIŞI GÜÇLENDİRMENİN VE SOSYAL DAYANIŞMAYI YAYGINLAŞTIRMANIN EN ETKİN VASITASI OLDUĞU AÇIK OLARAK GÖRÜLÜR.** İşsizlik oranının bu kadar yüksek ve sürekli olduğu, fakirlik probleminin en gelişmiş ülkelerde bile hatırı sayılır yoğunlukta olduğu bir dönemde, sosyal güvenlik sistemi olmadan sosyal ve politik istikrarı sağlamak mümkün değildir. *Bu sosyal güvenliğin modern topluma olan pozitif katkısıdır ve bütün maddi değerlendirmelerin ötesinde vazgeçilmezliğini ortaya koyar.*

Sağlanan olumlu gelişmeler yanında, sosyal güvenlik sistemlerinin olumsuz etkilerinin de ortaya çıktığı ileri sürülmüştür. Bu olumsuz etkiler, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması gerektiği yönündeki görüşlerin de önemli gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Bu **OLUMSUZ GELİŞMELERİ VE SİSTEMİN BAŞARISIZLIKLARI** ile ilgili iddiaları şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

- Yapılan geniş kaynak tahsisine rağmen, fakirlik problemi çözülememiş, kendini bu problemi çözdüğüne inanan bir çok ülke, kriz dönemlerinde onu yine karşısında görmüştür.
- Sosyal sigortanın hakim olduğu sosyal güvenlik sistemlerinde, hiç çalışma hayatına giremeyenler ile sürekli ve istikrarlı iş bulamayanlar yeterince koruma kapsamına alınamamıştır.
- Kadın-erkek ayrımı ortadan kaldırılamamış, eşit davranma ilkesi hayata geçirilememiş, aile yapısındaki değişmelere cevap verilmede yetersiz kalınmıştır.
- Sosyal dayanışmayı güçlendiren sosyal güvenlik, sistemin suiistimali ve yanlış kullanımı dolayısıyla bizzat kendisi sosyal da-

yanışmaya zarar veren bir niteliğe dönüşmüştür.

- Sistem, toplum içinde "sürekli ödeyen ahmaklar ile ödemedi alan asalaklar" ayırımına yol açmıştır.
- Esas olarak, insanları ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarmayı amaçlayan sosyal güvenlik sistemleri, özellikle işsizlik ödenekleri ile bizzat kendisi bağımlılık yaratmaya başlamıştır.
- Sosyal güvenlik çalışma ve tasarruf eğilimini zayıflatmıştır. Nitekim, sosyal güvenlik sistemlerinin yaygınlaşmaya başladığı II. Dünya Savaşı sonrası dönemde önce yaşlılarda olmak üzere işgücüne iştirak nispeti hızla düşmüştür.
- GSYİH'İNİN üçte birine varan kaynak tahsisi dolayısıyla, yaşanan iktisadi krizin sebepleri arasında sosyal güvenlik sistemleri de sayılmıştır.
- Artan sosyal güvenlik harcamaları, bütçe dengelerini bozarak faiz oranlarını yükseltmiş ve yatırımların azalmasına yol açmıştır.
- Yüksek oranlı sosyal güvenlik primleri, kullanılabilir gelirleri azalttığı ölçüde yüksek ücret taleplerine ve bu taleplerden kaynaklanan enflasyona sebep olmuştur.
- Bir tür istihdam vergisi taşıyan primler, emek yoğun yatırımları azaltarak işsizliğe yol açmıştır.
- Primler dolayısıyla artan üretim maliyetleri, emek yoğun teknoloji ile çalışan firmaların rekabet gücünü azaltmaktadır. Benzer şekilde sosyal güvenlik için geniş kaynak tahsisi yapan ülkelerin uluslararası rekabet gücü azalmıştır.

Bu tespitler yapılırken, gözden uzak tutulması gereken husus, bu görüşlerin önemli bir kısmının iddia olarak ileri sürülmüş olmasıdır.

### C. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE KRİZ

20. yüzyılın son çeyreği, sosyal güvenlik sistemlerinin KRİZ içine girdiği bir dönem olmuştur. Kriz, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tartışmaları yoğunlaştırmıştır. Zaman-zaman bu tartışmaların sistemin varlık sebebini sorgulamaya yönelik olarak geliştiği, hatta bütün bir sistemin ortadan kaldırılmasına yönelik iddiaları doğurduğu görülmüştür. Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden

yapılandırılmasının gerekçelerinden birini oluşturan **KRİZİN GELİŞMİŞ ÜLKELERDEKİ SEBEBLERİ** şu başlıklar altında toplanabilir:

- **Nüfusun Yaşlanması:** Doğum oranlarının düşmesi ve ortalama hayat ümidinin yükselmesi, gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanmasına yol açmıştır.
- **Emeklilik Programlarının Olgunlaşması:** Primli rejimler olarak adlandırılan sosyal sigortalarda aktif / pasif sigortalı dengesi, pasif sigortalılar lehine olmak üzere bozulmuştur.

**TABLO 3: Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Demografik Göstergeler (1990)**

ÜLKELER	60 yaş üstü	65 yaş üstü	75 yaş üstü	65 yaş üstü/15-64
Avustralya	15.0	10.7	4.1	16.0
Belçika	20.7	15.0	6.7	22.4
Kanada	15.6	11.3	4.5	16.7
Fransa	18.9	13.8	6.5	20.8
Almanya	20.3	14.9	7.2	21.7
Yunanistan	20.2	14.2	6.4	21.2
İspanya	18.5	13.2	5.4	19.8
İngiltere	20.8	15.7	6.8	24.0
A.B.D.	16.6	12.3	5.0	18.7
Japonya	17.3	11.9	4.7	17.1
Arjantin	13.1	9.0	3.2	14.8
TÜRKİYE	7.1	4.3	1.5	7.0

Kaynak: *Averting The Old Ages Crisis Appendix*

- **Sağlık Hizmetlerinin Maliyetlerindeki Artışlar:** Sosyal güvenlik sistemi içinde önemli bir maliyet unsuru olan sağlık hizmetlerinin maliyeti hızla artmıştır. Nüfusun yaşlanması; sağlık hizmetlerine olan talebin artışı; sağlık hizmetlerinde maliyet endişesinin ikinci planda kalması; tedavi edici hizmetlere ağırlık verilmesi gibi sebeplerle sağlık hizmetlerinin sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı yükselmiştir.
- **İşsizlik:** 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren kronik hale gelmiş, sürekli ve yüksek oranlı bir işsizlik bütün gelişmiş ülkelerin ortak problemi haline gelmiştir. İşsizlik, prim ödeyenlerin azalması ve ödenen ivazların ise artması dolayısıyla sosyal güvenlik sistemleri üzerinde çift yönlü bir olumsuz etkiye sahiptir.
- **Enflasyon:** 1970'li yılların ikinci yarısından 1990'lı yıllara kadar devam eden yüksek oranlı enflasyon gelişmiş ülkelerde sosyal

güvenlik kurumlarının finansman dengelerini bozmuştur.

- **Sosyal Yapıdaki Değişmeler:** Özellikle aile yapısındaki değişmeler; boşanmaların artışı, tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısının artması gibi sebeplerle aile bir sosyal güvenlik müessesesi olmaktan uzaklaşmıştır. Yaşlı nüfusun ve özürülülerin bakımı da sosyal güvenlik sistemlerine önemli bir maliyet artışı getirmiştir.
- Gelişmiş ülkelerin iktisadi imkanlarının genişliği, yukarıdaki sebeplere bağlı olarak ortaya çıkan krizin etkilerinin sokaktaki vatan-daşa yansımalarını geciktirmiştir. Nitekim, bu olumsuz gelişmelerin etkisi, 1980'li yıllardan sonra tedrici olarak yansıtılmaya başlanmış, liberal politikaların bir parçası olarak görülen bu yöndeki kısıtlamalar da ciddi toplumsal tepkilerle karşılaşmıştır.

**GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE** ise bütün çabalar, asgari seviyede garanti sağlayan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmak için gösterilmiştir. Bu ülkelerdeki temel problem, her alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında da karşılaşılan **YETERSİZLİK OLMUŞTUR**. Gelişmiş ülkelerden farklı olarak, yalnızca 1970'li yılların ikinci yarısında ortaya çıkan bir kriz değil, sürekli problemlerle yaşayan bir sosyal güvenlik sistemi vardır. Nitekim:

- Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar yetersiz kalmıştır: Gelişmiş ülkelerin aksine, zaten düşük olan gelişme seviyesinde milli gelirin ancak % 3-10 u arasında değişen bir kısmı sosyal güvenlik için tahsis edilmiştir.
- Koruma kapsamına alınan nüfus sınırlı kalmıştır: İşgücünün ve nüfusun ancak sınırlı bir kesimi kurumsal sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına alınabilmiştir.
- Koruma garantisinin seviyesi düşüktür: Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamında olanlar için verilen nakdi ivazların seviyesi, özellikle sağlık hizmetlerinde olmak üzere, hizmete çevrilen ivazların da standardı düşüktür.
- Koruma kapsamı dardır: Sosyal güvenlik garantisi sağlanan tehlike sayısı sınırlıdır. Bir çok ülkede işsizlik ve aile ödenekleri sigortası ya hiç yoktur ya da son derece de yetersizdir.

**TABLO 4:** Gelişmekte Olan Ülkelerde GSYİH'İNİN Yüzdesi Olarak Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları

Ülkeler	1980-1981	1990-1991
Arjantin	7.1	3.7
Şili	9.7	6.5
Brezilya	3.0	7.5
Meksika	1.0	2.1
Bolivya	0.9	2.1
Kore	5.1	1.6
Tayvan	0.4	0.6
Mısır	5.1	3.6
Fas	0.8	0.7
Gana	0.7	0.9
Senegal	1.8	1.6

Kaynak: Türk-İş Yıllığı, Cilt:1, s.296.

Bu problemlerin ötesinde, sosyal güvenlik sistemlerinin problemlerini çözerek gelecek hakkında iyimser olunmasını engelleyen faktörler de vardır. Bunlar:

- Karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı;
- Kurumsal ve yasal alt yapının tamamlanmamış olması;
- Etkin olarak çalışmayan bir idari organizasyonun varlığı;
- Ekonomik istikrar programlarının faturalarının sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmesi dolayısıyla meydana gelen sapmalar; ve;
- Özellikle politik sebeplerle sosyal güvenlik kurumlarının imkanlarının kullanılması ile yagın suiistimaller ve yolsuzluklar,

olarak sıralanabilir. Bu faktörlerin varlığına ve henüz asgari de olsa bir sosyal güvenlik sistemi oluşturamamalarına rağmen, gelişmekte olan ülkeler de gelişmiş ülkelerle birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması problemi ile karşı karşıya kalmıştır.

#### **D. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİDEN YAPILANMA (DÖNÜŞÜM) İHTİYACI**

Daha önceki kısımlarda da belirtildiği gibi, bilgi çağının eşliğinde sosyal güvenlik sistemlerinin bir yol ayrımına geldiği ve yeniden yapıma ihtiyacı içinde olduğu açıktır. Bu, gelişme seviyesi ne olursa olsun, bütün ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri için geçerlidir ve burada bahsedilen dönüşüm, kriz içinde olan mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin problemlerinin çözülmesi ile

ilgili, ancak ondan çok daha geniş kapsamlı bir gelişmedir.

#### **Sosyal Güvenlik Sistemlerine Olan İhtiyaç Ortadan Kalkabilir mi?**

Sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanmaya geçmeden önce, zaman zaman gündeme getirilen bir sorunun cevabını vermek gerekecektir. Acaba, sosyal güvenlik sistemleri tamamen ortadan kaldırılabilir mi? Bu soru, özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin iktisadi ve sosyal değişkenler üzerindeki olumsuz etkilerinden hareketle, 1980'li yılların başında gündeme getirilmiştir. Bu tartışmayı başlatanlar, özellikle gelişmiş ülkelerde, fert başına milli gelirin artışı ile insanların sosyal güvenlik ihtiyacının azalacağını, dolayısıyla kamu tarafından organize edilen zorunlu sosyal güvenlik sistemlerine olan ihtiyaçlarının da ortadan kalkacağını ileri sürmüşlerdir. Bu görüşe göre, kullanılabilir geliri artan fertler, kendi sosyal güvenlik garantilerini, piyasanın sağladığı imkanlarla kendileri sağlayacaktır.

Sosyal güvenliğin modern toplumlar için vazgeçilemez olduğu, en gelişmiş toplumlarda bile sosyal barışın teminatı olduğu tartışmasız bir gerçektir. Piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir toplumda, gelir dağılımının kendiliğinden ve adaletli şekilde sağlanamadığı, fakirlik probleminin önlenemediği görülmüştür. Sürekli ve kronik işsizliğin varlığı, yaşlı nüfusun ve özürülülerin artan bakım ihtiyacı sosyal güvenlik sistemlerinin varlığını kaçınılmaz hale getirmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal barışın teminatı olarak varlıklarını sürdürmek durumundadırlar.

Refah seviyesinin artmasının, sosyal güvenlik ihtiyacını azaltmadığı da ortaya çıkmıştır. Değişen şartlara bağlı olarak sosyal güvenlik ihtiyacı da artmıştır. İşsizlik, uzun dönemli hastalık ve sosyal bakım giderleri gibi piyasa şartlarında karşılanamayacak risklerde artış olmuştur. Boşanmaların artışı ve geniş ailenin dağılması, hiç bir sigorta tarafından karşılanamayacak iktisadi sonuçlar doğurmuştur. Ortalama hayat ümidinin uzaması ve erken emeklilik sigortalarının maliyetlerini fert başına milli gelirden

daha hızlı artırmıştır. Sağlık hakkına verilen önem dolayısıyla sağlık hizmetlerinin maliyeti yükselmiştir. Bütün bunların ötesinde, insanlar giderek sahip olduklarından daha fazla güvenlik elde etme yoluna gitmişlerdir. Toplum zenginleştikçe güvenlik ihtiyacı da artmıştır. Sonuç olarak, sosyal güvenliğin ortadan kalkması bir yana öneminin azalması da söz konusu olmamıştır gelir seviyesindeki artış sosyal güvenlik ihtiyacını da artırmıştır.

### **E. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE YENİDEN YAPILANMA (DÖNÜŞÜM) İHTİYACINI DOĞURAN FAKTÖRLER**

Sosyal güvenlik sistemlerini bilgi çağının eşliğinde yeniden yapılanma noktasına getiren gelişmeleri iki ana başlıkta toplamak mümkündür: Bunlar, mevcut sistemin işleyişinden kaynaklanan faktörler ve iktisadi, sosyal ve kültürel yapıda meydana gelen değişimlerden kaynaklanan faktörler.

#### **1. Mevcut Sistemin İşleyişinden Kaynaklanan Faktörler**

Bu grupta yer alan faktörleri, sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu krize bağlı sebepler ve yine sosyal güvenlik sistemlerinin iktisadi ve sosyal yapı üzerindeki olumsuz etkilerinden kaynaklanan sebepler olarak gruplandırılabilir. Mevcut sistemin kriz içinde varlığını sürdürmesi mümkün olmayacağına göre, sosyal güvenlik sistemlerini krizden çıkarmaya yönelik arayışlar yeniden yapılanmanın ilk gerekçesini oluşturmaktadır. Öte yandan, iktisadi ve sosyal gelişmenin birbirinden ayrı düşünülmemeyeceği kesin olmakla birlikte, sosyal güvenlik sisteminin iktisadi ve sosyal sistemler üzerindeki olumsuz etkilerine izin verilmesi de mümkün değildir. Bu olumsuz etkileri gidermeye yönelik arayışlar da sistemde yeniden yapılanma ihtiyacını beraberinde getirmektedir.

Mevcut sosyal güvenlik sistemleri, bir çok ülkede tek ayak üzerine kurulmuş bir kurumsal yapıya sahiptir. Tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin, bir sosyal güvenlik sisteminin gerçekleştirilmesi gereken üç

temel fonksiyonu gerçekleştirme de yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu üç fonksiyon;

- ◆ Gelirin yeniden dağılımı,
- ◆ Gelecek dönemler için tasarruf, ve
- ◆ Karşılanamayan riskler için sigorta,

fonksiyonlarıdır. İster kamu, ister özel, tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin bu üç fonksiyonu bir arada gerçekleştirilmede başarısız olduğu görülmüştür. Özel programlarda tasarruf ve sigorta, kamu programlarında ise gelirin yeniden dağılımı fonksiyonları ağırlık kazanmış, aralarında bir denge sağlanamamıştır. Bu eksiklik, mevcut sistemin üç fonksiyonu da gerçekleştirecek şekilde yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan faktörlerden biri olmuştur.

#### **2. İktisadi, Sosyal ve Kültürel Yapıdaki Değişimlerden Kaynaklanan Faktörler**

Bu grupta yer alan faktörler, iktisadi, sosyal ve kültürel yapıda meydana gelen değişimlerin sanayi toplumunun yapısal özellikleri dikkate alınarak oluşturulmuş olan mevcut sosyal güvenlik sistemini yetersiz kılmasından kaynaklanan faktörlerdir. Bu değişimlerin bir kısmı, mevcut sosyal güvenlik sistemini köklü şekilde değiştirecek niteliktedir ve tam bir MEYDAN OKUMA söz konusudur. Bu noktada, özellikle belirtilmesi gereken husus, mevcut sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde bir problem olmasa bile, yalnızca bu grupta yer alan faktörlere bağlı olarak sistemin yeniden yapılanması zorunlu olduğudur. Sosyal güvenlik sistemlerinde bir dönüşümden bahsedilmesini gündeme ve getiren ve yeniden yapılanmayı zorunlu kılan bu faktörler şunlardır:

a) İstihdam ve İşgücünün Yapısındaki Değişme: Günümüz sosyal güvenlik sistemleri, ve özellikle sosyal sigortalar sanayi toplumunun istihdam biçimini esas alan bir işleyiş sistemine sahiptir. Sanayi toplumunda, istihdam ağırlıklı olarak sanayi sektöründe yoğunlaşmakta, çalışanlar büyük ölçüde bağımlı statüde bulunmakta ve tam gün çalışmanın esas olduğu bir istihdam ilişkisi geçerli olmaktadır. Bugün bu yapılar büyük ölçüde değişmiştir ve önü-

müzdeki yıllarda bu değişme eğilimi devam edecektir. Nitekim:

- ◆ İstihdamın sektörlere göre dağılımı değişmiş ve ağırlık sanayi sektöründen hizmet sektörüne geçmiştir.
- ◆ İşyeri ölçeği küçülmüş ve hizmet sektöründe yoğunlaşmıştır.
- ◆ A-tipik çalışma şekilleri yaygınlaşmış sürekli çalışma ve düzenli gelir ortadan kalkmıştır.
- ◆ İşyeri kavramı değişmiş, çalışma evde ve işyerinde birlikte yürütülmeye başlanmış, ayrıca ev-ofisler artmıştır.
- ◆ Çalışanlar içinde kendi adına bağımsız çalışanların oranı artmıştır.
- ◆ Çalışma hayatında genel olarak bir esnekleşme söz konusu olmuştur.
- ◆ Çalışanların vasıf dağılımı değişmiş, vasıflılar içinde daha vasıflı gruplar ortaya çıkmıştır.
- ◆ Kadın işgücününün vasıf, sektörlere göre dağılımı ve işgücü içindeki oranı değişmiştir.

Sürekli istihdam ve düzenli gelir ile kaynakta prim kesme esasına göre çalışan sosyal sigortalar, istihdam yapısındaki bu değişmeye cevap verememektedir. İşgücününün yapısında ve istihdam şekillerinde meydana gelen değişme sanayi toplumunun ihtiyaçları için oluşturulmuş sosyal sigorta kurumları için bir meydan okuma anlamına gelmektedir. Bu gelişmeler, mevcut sosyal güvenlik sisteminde esneklik arayışlarını yoğunlaştırmıştır.

b) İşsizlik: Sürekli ve yüksek oranlı işsizlik, primli sosyal güvenlik rejimlerini olduğu kadar, kamu sosyal güvenlik harcamalarını da çıkmaza sürüklemiştir. Gelişmiş ülkelerde işsizlik geçici bir problem olmaktan çıkmış, bu ülkelerin en önemli ekonomik ve politik problemi haline gelmiştir. Avrupa, 20 yıldır işsizliği % 10 seviyesinin altına çekememiştir. Bugün gelinen noktada işsizlikle birlikte yaşama gündeme gelmiş ve bu ülkelerde bir işsizlik kültürü oluşmuştur. Bazı insanların hiç bir zaman çalışamayacakları kabul edilerek, işsizlikle mücadelede öncelik yeni iş yaratmadan çok işsizlikle birlikte yaşamının esaslarını belirlemeye ve onunla yaşamayı öğrenmeye kaymıştır. İşsizlik, klasik sosyal güvenlik sistemleri üzerinde çift yönlü bir olumsuz etkiye sahiptir: bir yandan gelirlerini azaltmakta,

diğer yandan, giderlerini artırmaktadır. İstihdam kadar işsizliğin de yeni bir tarifinin yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu anlamda, ekonominin yükünü karşılayabileceği bir işsizlik oranı, mesela % 10 işsizlik, doğal işsizlik olarak kabul edilecektir.

c) Sosyal Güvenlik İçin Tahsis Edilen Kaynaklarda Üst Sınıra Gelinmesi: Gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar, GSYİH'NİN üçte birine ulaşmış, hatta Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde bu sınırdan aşılarak % 40 oranına yaklaşmıştır. Bu ülkelerde, daha fazla kaynak tahsisi ile sosyal güvenlik standartlarında iyileşme sağlama imkanı kalmamıştır. Aynı şekilde, fertlerin kullanılabilir gelirlerinin de üçte biri sosyal güvenlik için kesilmektedir. Bu noktada da kesintilerin üst sınırına gelinmiştir. Fertlerin de daha fazla sosyal güvenlik garantisi için daha fazla fedakarlık yapma imkanları kalmamıştır. Bu sınırın gerek ülke, gerekse fert düzeyinde aşılması, fertleri çalışmadan alıkoyma ve tasarruf eğilimini azaltma yönünde olumsuz etkileri de beraberinde getirecektir.

d) Uluslararası Rekabetin Artışı: Küreselleşme ve artan uluslararası rekabet, firma düzeyinde sosyal güvenlik primlerini, ülke düzeyinde ise sosyal güvenlik harcamalarını rekabet dezavantajı yaratan bir faktör olarak ortaya çıkarmıştır. Genel bir kural olmamakla birlikte, kapsamlı sosyal koruma sistemlerine sahip ülkelerin ve bu ülke firmalarının rekabet şanslarının azaldığı ileri sürülmektedir.

e) Uluslararası Emek ve İnsan Göçünün Artışı: Tarihin her döneminde bir ülkeden diğerine insan ve işgücü göçü olmuştur. İktisadi gelişme seviyeleri arasındaki fark, özellikle işgücü göçünün temel sebebinin oluşturmuş, gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere yoğun bir işgücü göçü olmuştur. Türkiye de bu göçü yoğun olarak yaşayan ülkelerden biridir. İşgücü göçü, diğer sosyal politika tedbirlerinden farklı olarak fertlerin şahsına bağlı olan sosyal güvenlik haklarının da taşınmasını gündeme getirmiştir. Bu hakkın bir ülkeden diğerine transferi ile ilgili problemler, özellikle primli sosyal güvenlik kurumlarına bağlı sosyal güvenlik haklarının kazanılmasında



problemler yaratmıştır. Bazı hakların kaybolması veya iki katlanması söz konusu olmuştur. Öte yandan, işgücü göçü 1990'lı yıllarda başta Doğu Bloğu ülkelerinde yaşanan siyasi ve ekonomik değişim dolayısıyla yaygın bir insan göçüne de dönüşmeye başlamıştır. Bu göç, özellikle göç alan ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine ağır yükler getirmeye başlamıştır.

f) Doğu Bloğu Ülkelerinde Ortaya Çıkan Ekonomik ve Politik Yeniden Yapılanma: Doğu bloğu ülkelerinde yaşanan çok yönlü değişim sosyal güvenlik alanında da kendini göstermiş, bütün iktisadi ve sosyal kurumlar gibi sosyal güvenlik sistemlerinin de yeniden yapılanması gündeme gelmiştir. Bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini oluştururken karşılaştıkları problemler ve arayışlar, diğer ülkelerdeki arayışları ve yeniden yapılanma çabalarını da artırmıştır.

g) İktisadi Sosyal ve Siyasi Hayatta Ortaya Çıkan Liberal Eğilimler: 1980'li yıllar çok yönlü bir liberalleşmenin de başladığı yıllar olmuştur. Liberalleşme, iktisadi hayatta rekabete dayanan piyasa ekonomisinin hakim kılınması ve özelleştirme; siyasi hayatta demokratikleşme akımının güçlenmesi; sosyal hayatta insan hakları ve kadın-erkek eşitliği olarak kendini gösterirken, kültürel açıdan ise din ve inanç özgürlüğü olarak etkisini hissettirmiştir. Ancak bütün bu gelişmelerin özünde, ferdi iradenin hakim kılınması ve bireysel inisiyatifin güçlendirilmesi düşüncesi ağırlık kazanmıştır. Bu gelişmeden sosyal güvenlik sistemleri de etkilenmiş, zorunlu sosyal güvenlik rejimlerinin yerine isteğe bağlı ve bireysel farklılıkları ve tercihleri dikkate alan sosyal güvenlik rejimlerinin oluşturulması talepleri gelmiştir. Bu talepler, sosyal güvenlik sistemleri içinde özel sektörün rolünün artırılması taleplerini de beraberinde getirmiştir.

h) Nüfus Yapısının Değişmesi: Daha önceki kısımlarda da belirtildiği gibi, sağlık hizmetlerinde sağlanan gelişmeler dolayısıyla ortalama hayat ümidinin artması ve doğum oranının düşmesi, gelişmiş ülkelerdeki nüfus yapısını değiştirmiş, yaşlı bir nüfus ortaya çıkmıştır. Yaşlı nüfus; işgücüne iştirak

nispetinin düşmesi, çalışma süresinin kısalması, uzayan emeklilik süreleri ve artan bakım ihtiyacı ile birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetini önemli ölçüde artırmış, sosyal sigorta kurumları için hayati öneme sahip olan aktif/ pasif sigortalı dengesi bozulmuştur. Bu bozulma, gelirlerdeki bir düşmeyi veya çalışan neslin yükünde bir artışı beraberinde getireceği için sosyal güvenlik sistemlerinin varlık sebebini oluşturan dayanışma unsuru zayıflamaya başlamıştır. Gelişmiş ülkelerde 65 yaşını geçenlerin toplam nüfus içindeki payı 21. yüzyılın ortalarında nüfusun üçte birine ulaşacaktır. Bugün nüfusun yaşlanmasını ifade etmek için 65 yaş bile yetersiz kalmaya başlamış, 65 yaşını aşanlar içinde 75 yaş ve üzeri dikkate alınmaya başlanmıştır. 2025 yılında gelişmiş ülkelerde 80 yaşını aşanların nüfusun % 5 ine ulaşacağı tahmin edilmektedir.

**TABLO 5:** Bazı Ülkelerde 80 + Yaş Grubundakilerin Toplam Nüfusa oranı

ÜLKELER	1985	2025
Avrupa Birliği	2.6	4.1
Kuzey Avrupa	2.9	4.6
Alpler Avrupa'sı	3.2	5.6
Adriyatik Ülkeleri	1.3	3.0
Akdeniz ve Ada Ülkeleri	1.5	2.6
Doğu Avrupa Ülkeleri	2.0	3.1
Rusya	1.7	2.7
TÜRKİYE	0.5	1.1

Kaynak: From Pyramid To Pillar, s.39.

Yaşlı nüfus problemi, yalnızca gelişmiş olan ülkeler için söz konusu olan bir problem değildir. Bugün, Türkiye gibi genç nüfusa sahip olan ve bunu bir avantaj olarak gören ülkelerde önümüzdeki yüzyılın yarısında yaşlı nüfus problemi ile karşılaşacaklardır.

i) Aile Yapısındaki Değişme: Mevcut sosyal güvenlik sistemine yönelik en önemli meydan okumalardan biri de aile yapısındaki değişimlerden kaynaklanmıştır. Resmi evlilik bağı ile bir arada yaşayanları aile olarak tanımlayan ve bu çerçevede bağımlılık ilişkisini tanımlayan sosyal güvenlik sistemleri, aile yapısındaki değişimler karşısında yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu alanda meydana değişiklikler şunlardır:

- ◆ Evlilik bozulmayan bir bağ olmaktan çıkmış, çok sayıda kişi birden fazla evlilik tecrübesi yaşamaya başlamıştır.
- ◆ Resmi evlilik bağı olmadan birlikte yaşayanların sayısı artmıştır.
- ◆ Resmi evlilik bağı dışında çocuk sahibi olanların sayısı artmıştır.
- ◆ Boşandıktan sonra, çok sayıda kişi yeniden evlenmediği için tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısı artmıştır.
- ◆ Aile de ekmeği kazananın tarifi değişmiş, bir çok durumda kadınların erkeklerden daha fazla gelir elde etmeleri söz konusu olmuştur.

Aile yapısında ortaya çıkan bu değişimler, evlilik bağına bağlı olarak kazanılan sosyal güvenlik haklarının devrinde ve paylaşılmasında problemler yaratmıştır. Özellikle sosyal güvenlik haklarının eşler arasında paylaşımı ciddi boyutlara ulaşmıştır.

**TABLO 6:** Bazı Avrupa Ülkelerinde Evlilik Dışında Doğan Çocukların Oranı

ÜLKELER	1972	1980
Avusturya	13.7	17.8
Bulgaristan	9.9	10.9
Danimarka	14.4	33.2
İzlanda	32.3	39.2
Norveç	8.7	14.5
İsveç	25.1	39.7
İngiltere	8.4	10.7

Kaynak: From pyramid to pillar, s.48.

**TABLO 7:** Tek Aile Reisinin Olduğu Ailelerin Oranı (%)

ÜLKELER	1970'ler	1980'ler
Avusturya	13.1	15.9
Belçika	14.7	16.8
Danimarka	9.3	15.7
Almanya	--	21.0
Macaristan	17.0	21.0
İngiltere	8.0	12.0
İsviçre	10.4	12.8

Kaynak: From pyramid to pillar, s.49.

j) **Kadınların İşgücüne İştirak Oranının Artışı:** Kadınların işgücüne iştirak nispetinin yükselmesi, kadınların analık halinden kaynaklanan sorunlarla, ev ve işyerindeki sorumluluklarının uyumlaştırılması problemini de beraberinde getirmiştir. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin, "erkekler tarafından, erkeklerin ihtiyaçları dikkate alın-

arak oluşturulmuş bir sistem olduğu" ileri sürülmüştür. Bu noktada, kadının çalışma hayatına girişini teşvik eden uygulamalarla, analık halinden veya ev işlerinden dolayı sosyal güvenlik haklarından mahrum olması veya kayba uğramasını önlemeye yönelik uygulamalar çatışmıştır. Bu çatışma, zıt yönlü politikaları da beraberinde getirmiştir. Bir yandan kadın ve erkek arasında ayırımın ortadan kaldırılması savunulurken ve bu çerçevede emekli olma yaşları tedrici olarak eşitlenirken, diğer yandan kadının ev işlerinden dolayı sigortalılık haklarının kaybını önlemeye yönelik yeni düzenlemeler veya muafiyetler gündeme getirilmiştir.

k) **Sosyal Bakım İhtiyacının Artması:** Yaşlılar, kimsesiz muhtaç çocuklarla, özürülere yönelik sosyal güvenlik hizmetlerinin nasıl sunulacağı sürekli tartışma konusu olmuş, 1970'li yıllara kadar kurumsal bakım tercih edilirken, 1980'li yıllardan itibaren aile atmosferine en uygun çevrede bu kişilere yönelik hizmetlerin verilmesi savunulmuştur. Bugün, mümkünse, aile atmosferinde bu bakımın verilmesi gerektiği görüşü ağırlık kazanmıştır. Önümüzdeki dönem içinde de bu sebeple sosyal bakım hizmetlerinin büyük önem kazanacağı ve geniş bir istihdam imkanı yaratacağı ileri sürülmektedir.

Sosyal refah hizmetlerinin aile atmosferinde verilebilmesi için, aile içinde öncelikle kadınların, bu kişilerin bakımını sağlamak üzere evde kalmalarını teşvik edecek tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu çerçevede, istihdam akitlerinin sürekliliğinin sağlanması yanında, bu süreler için sosyal güvenlik haklarında kayba yol açmayacak düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ailenin yaşlı üyesinin, özürülü çocuğun veya uzun süreli hastalığı olan aile ferdi için kadının veya geliri daha düşükse erkeğin, bu kişilerin bakımı için sosyal güvenlik haklarından herhangi bir kayba uğramadan çalışma hayatlarına ara verebilmeleri sağlanmalıdır. Mevcut sosyal güvenlik sistemi bu yöndeki taleplere cevap vermede yetersiz kalmaktadır.

## F. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİDEN YAPILANMANIN (DÖNÜŞÜM) YÖNLERİ

Önümüzdeki dönemde, sosyal güvenlik sistemlerinde bir dönüşüm yaşanacağı konusunda yaygın bir görüş olmasına rağmen, bu dönüşümün yönünün ne olacağı konusunda yoğun tartışmalar vardır. Bu tartışmaların bir kısmı duygusal gerekçelerle yürütülürken, bir kısmı da ideolojik bakış açısından yürütülmektedir. Sosyal güvenlik sistemi içinde kadın ve aileye yönelik gelişmelerle ilgili tartışmalar duygusal bazda sürdürülürken, Şili uygulamasından hareketle sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi veya özel sektörün sosyal güvenlik sisteminin içindeki rolünün ne olacağı ile ilgili tartışmalar, ideolojik gerekçelerle yürütülen tartışma alanlarından en belirgin olanını oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının içinde bulunduğu finansman krizinden hareketle yeni finansman yöntemlerinin aranması veya nüfusun yaşlanmasının getireceği problemler ve çözüm yolları ile ilgili tartışmalar ise gerçekçi gerekçelerden hareketle yürütülmektedir. Bu çalışmada, yeri geldikçe her türlü gereğe yer verilecektir.

Sosyal güvenlik alanında meydana gelecek dönüşümün yönü ile ilgili olarak bazı gelişmeler bugün ortaya çıkan eğilimlerden hareketle kolaylıkla tespit edilebilirken, bazı alanlarda bugünden kestirilmesi zor gelişmelerde beklenebilmektedir. Ortalama hayat umudinin artışına bağlı olarak emeklilik yaşının yükseleceği ile ilgili gelişmeler çok kolaylıkla belirlenebilirken, aile yapısındaki değişmelerin sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde ne yönde bir değişme yaratacağı kolay kestirilememektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde meydana gelecek yeniden yapılanmanın ortaya çıkacağı alanlar ve gelişmeler, çok belirgin olmamakla birlikte, şu başlıklar altında toplanabilir:

### 1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Felsefesinde ve Sosyal Güvenlik Anlayışında Değişme

Kurumsal yapıdan, finansmana; kapsamdaki sağlanan garantinin seviyesine kadar

olan bütün değişiklikler sosyal güvenlik sisteminin felsefesi ile ilgili değişimler tarafından tayin edilecektir. Sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel olmakla birlikte, insanların bu ihtiyaç ve karşılanması ile ilgili değerleri ve yaklaşımları değişecektir. Bu değişim, sistemle ilgili tarafların bakış açılarını ve rollerini de değiştirecektir.

*Sosyal güvenlikle ilgili tarafların sorumluluk alanları yeniden ve daha açık olarak tarif edilecek, fertlerin sorumluluk alanı genişletilecektir*

Tarihi gelişim seyri incelendiği zaman; başlangıçta, sosyal güvenlik ihtiyacının, cemaat tipi toplumsal hayatın aile, komşuluk ve akrabalığa dayalı yardımlaşma ile dini sosyal yardımlar gibi müesseseleri ile karşılandığı görülmektedir. Sanayi devrimi ile birlikte bu müesseseler çözülmüş, 18. yüzyılda sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması tamamen bireysel sorumluluk alanına bırakılmıştır. Devlet tarafsız, işveren de sorumsuz olarak kabul edilmiştir.

19. yüzyıl ferdi sorumluluğun devam etmesiyle birlikte, işverenlerin verdiği zararlarla sınırlı bir sorumluluklarının olduğu, devletin de düzenleyici olarak sistem içinde yer aldığı görülmektedir. Bu yüzyılın sonunda gelişen sosyal sigortalar devletin düzenleyici ve yönetici sorumluluğunu belirgin hale getirirken, işverenlerin de yükümlülüklerini artırmıştır. Artan işveren sorumluluğu ferdi sorumluluğu azaltmıştır.

20. yüzyıl, özellikle II. Dünya Savaşından sonra ferdi sorumluluğun en asgari seviyeye indiği hatta bazı sigorta kollarında hiç olmadığı, işverenin sorumluluğunun büyük ölçüde arttığı bir dönem olmuştur. Devlet de, düzenleyici ve yönetici olmasının ötesinde artan oranda sistemin maliyetine de katılmaya başlanmıştır. Bu noktada, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması çerçevesinde sistemle ilgili tarafların rollerinin ve sorumluluk alanlarının yeniden belirlenmesi söz konusu olmuştur. Buna göre;

Devlet düzenleyici, denetleyici ve garantör olarak sistemin içinde yer alacak, bir yandan çalışanların ve işverenlerinin yükünü azaltacak, diğer yandan da hiç geliri olmayanların sosyal güvenlik garantisini asgari

seviyede sağlayacak şekilde finansmana katılacaktır.

İşverenlerin sorumluluğu devam etmekle birlikte, bu sorumluluğun getirdiği mali yükümlülük, ekonomik endişelerle rekabet gücünü olumsuz şekilde etkilemeyecek seviyeye indirilecektir. *Kusurlu sorumluluk ilkesine* ağırlık kazandırılacak, işveren sorumluluğunun sigortalama ile devri imkanları artacaktır. Öte yandan, işverenlerin işyerlerindeki çalışanlarına yönelik kurumsal tedbirlerin alınması yönündeki faaliyetleri teşvik edilecektir. İşyeri düzeyindeki sandıklar veya toplu sözleşmelerin bir parçası olarak sigortalama faaliyetleri bu kapsamda gelişecektir.

Asgari seviyede bir sosyal güvenlik garantisinin sağlanması devletin ve işverenin katkıları ile gerçekleşirken, bu seviyenin üzerinde bir garanti tamamen ferdin sorumluluk alanına bırakılacaktır. Bu amaçla bireysel farklılaşmalara da izin verilecektir. Sosyal tarafların sosyal güvenlik sistemi ile ilgili sorumluluklarının daha açık olarak tarif edilmesi gündeme gelecektir.

*Sorumlulukları artan ferdin, sosyal güvenlik sistemi içindeki bireysel inisiyatif alanı da genişleyecektir*

Hakların ve yükümlülüklerin mevzuatla tayin edildiği zorunlu sosyal güvenlik sistemlerinden daha esnek sosyal güvenlik sistemlerine geçildikçe, ferdin inisiyatif alanı da artacaktır. Bu artış özellikle, finansmana katkı ve elde edilecek hakların seviyesi konusunda kendini gösterecektir. Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş sosyal güvenlik sistemi içinde bireysel inisiyatifin artışını kolaylaştıracaktır.

*Sosyal güvenlik sistemi içinde özel sektörün rolü artacaktır*

Ferdi inisiyatifin artırılmasına bağlı olarak, zorunlu kapsama alınma ilkesi esnetilecek, sosyal güvenlik sistemi içinde özel sektörün daha fazla rol almasına imkan verilecektir. Bu gelişme, sosyal güvenlik sistemin özelleştirilmesinden ziyade, özel sektör dinamizminin sisteme kazandırılmasına yönelik olacaktır. Sosyal güvenlik alanında özel sektöre izin verilmesi veya rolünün artırılması, kamu menfaatinin göz ardı e-

dilmesi anlamına da gelmeyecektir. Özel sektörün dinamik ve etkin çalışma özellikleri göz ardı edilmeden, tamamlayıcı sosyal güvenlik garantisi sağlamak üzere teşvik edileceklerdir. Sosyal güvenlik alanında faaliyet gösterecek özel sektöre, çok yönlü bir denetim ve gözetim altında izin verilecek, bir anlamda *yarı kamusal* hale gelecektir. Özellikle, sağlık hizmetlerinin arzında bu yönde bir gelişme beklenecektir.

*Özel sektörün faaliyetlerine izin verilmeyen alanlarda üçüncü sektörün faaliyetleri teşvik edilecektir.*

Özel sektöre izin verilmesi konusunda güçlüklerle karşılaşılacak veya mahsurlu görülen alanlarda, üçüncü sektörün gelişmesi de teşvik edilecektir. Üçüncü sektör, kurumsal sosyal güvenlik tedbirlerinin idari ve teknik sebeplerle kapsama alamadığı veya yeterli koruma sağlayamadığı kesimlerin sosyal güvenlik garantilerinin sağlanmasında rol alacaktır. Üçüncü sektör, vakıf gibi geleneksel müesseselerin güçlendirilmesi ve yeniden düzenlenmesi ile toplumsal dayanışma ruhunun güçlendirilmesine yardım edecek ve küresel yaklaşımların yetersiz olduğu alanlarda boşlukları dolduracaktır. Üçüncü sektörün faaliyetleri yaygın bir toplumsal destekle gelişecek bir anlamda her alanda etkisini hissettirecek bireyselleşme eğilimlerine bir tepki olarak görülecektir. Zengin vakıf geleneği dolayısıyla Türkiye, üçüncü sektörün gelişmesi konusunda önemli bir avantaja sahip olmaktadır.

*Asgari seviyede bir sosyal güvenlik garantisinin sağlanması temel insan haklarından biri olarak kabul edilecektir.*

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelirin yeniden dağılımını sağlayarak toplumsal dayanışmayı sağlama fonksiyonu ihmal edilmeyecek, herkese asgari seviyede bir sosyal güvenlik garantisi sağlanması konusunda mali faktörlerin tayin edici etkisi azaltılacaktır. Bugün İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde ve bir çok ülke anayasasında yer alan, "insanların, yaşadıkları toplumun bir üyesi olarak asgari bir sosyal güvenlik garantisine kavuşturulması" ideali temel insan haklarından biri olarak kabul edilecek ve hayata geçirilecektir. Özellikle

kamu ağırlıklı sosyal güvenlik programlarının belirgin amacı, asgari gelir garantisinin sağlanması olacak, bu hakkın sağlanması ile ilgili sınırlamalar kaldırılacaktır.

*Sosyal güvenlik sisteminin iktisadi ve sosyal yapı üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik çabalar artacaktır.*

Sosyal güvenlik sisteminin varlığı, iktisadi gelişmenin sürekliliğine ve istikrarına bağlı olduğundan, sistemin işleyişinin iktisadi yapı üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya veya azaltmaya yönelik tedbirlere ağırlık verilecektir. Bu amaçla finansman yöntemlerinde ve kaynaklarında önemli değişiklikler gerçekleştirilecektir. Sosyal açıdan sosyal güvenlik sisteminin insanları çalışmadan alıkoyan ve yeni bir tür bağımlılık yaratan uygulamalarından vazgeçilecektir. Bu konudaki en önemli gelişme işsizlik sigortası ve aile ödenekleri ile ilgili olarak gerçekleştirilecektir.

*Pasif sosyal güvenlik politikalarından aktif sosyal güvenlik politikalarına geçilecektir*

Sosyal güvenlik sistemlerinin felsefesi ile ilgili olarak en önemli dönüşüm alanlarından birini aktif sosyal güvenlik politikalarına geçiş oluşturacaktır. Tehlikenin zararları ile mücadeleyi esas alan sosyal güvenlik, tehlikenin kendisi ile mücadeleyi de kapsamına alacaktır. Bu çerçevede:

- İnsanların, erkenden emekli olmaları değil, çalışabildikleri sürece güçlerine uygun işlerde çalışmaları teşvik edilecektir. Kronolojik emeklilik yaşının yerini FONKSİYONEL EMEKLİLİK YAŞI alacaktır.
- Malullerin, sürekli aylık alan kişiler değil, rehabilite edilerek yeniden çalışma hayatına kazandırılmaları teşvik edilecektir.
- İşsizlerin, sürekli işsizlik ödeneği alan kişiler olmaktan çıkarılıp, bir an önce çalışma hayatına dönmeleri teşvik edilecek, istihdam yaratan tedbirler desteklenecektir.
- Tedavi edici sağlık hizmetleri kadar, önleyici sağlık hizmetlerine de ağırlık verilecektir. Tedavi edici sağlık hizmetleri için tahsis edilen geniş kaynaklara rağmen sağlıkta beklenen iyileşme gerçekleştirilememiştir.
- İş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması teşvik edilecek, özellikle mali araçlarla bu yöndeki tedbirlerin alınması özendirilecektir.

Sosyal güvenlik sisteminin felsefesi ve sosyal güvenlik anlayışındaki dönüşüm kolay olmayacak, uzun bir sürede, bir ülkeden diğerine farklı zaman dilimlerinde gerçekleşecek ve bir çok ülkede yoğun tepkiler alacaktır. Hiç bir toplumsal tepki olmasa bile, dönüşüm için uygun iktisadi ve sosyal ortamın oluşması, yeniden yapılanmanın gerektirdiği yasal ve kurumsal alt yapının hazırlanması uzun zaman alacaktır.

## **2. Kapsamla ilgili dönüşüm**

*Herkesi her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma hedefi temel hedeflerden biri olmaya devam edecektir.*

“Toplumu oluşturan herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma hedefi”, önümüzdeki dönemde de sosyal güvenlik sistemlerinin temel ve öncelikli hedeflerinden birini oluşturacaktır. Bir çok gelişmiş ülkede, bu hedef önemli ölçüde gerçekleştirilmiş veya çok yaklaşmışken, gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerin sağlamış olduğu başarıların çok uzağında bir noktada bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin yakın zamanda da bu hedefi gerçekleştirmeleri mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla herkesi kapsama alma yönündeki çabalar gelişmekte olan ülkelerin gelecek yüzyılda da karşılaşacakları önemli problemlerin başında gelecektir.

*Kişi olarak sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamını kolaylaştıran ve zorlaştıran faktörler birlikte ortaya çıkacaktır.*

Sosyal güvenlik kurumlarının kişi olarak kapsamının genişlemesini kolaylaştıran faktörlerle zorlaştıran faktörler birlikte gerçekleşecektir. Gelişmekte olan ülkelerde:

- Formel sektörde istihdamın artışı;
- Kırsal kesimdeki nüfusun ve tarım işgücünün azalması,
- Bağımlı çalışanların oranındaki artış,
- Sosyal güvenlik kurumlarının sigortalama işlemlerini kolaylaştıran ve hızlandıran tedbirleri artırmaları,
- Sigortalılar ve işverenlerle ilgili işlemlerde bürokrasinin azaltılması ve sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde sağlanan etkinliğin artışı,

- Sosyal güvenlik kurumlarında bilgisayar kullanımının yaygınlaşması ve getirdiği kolaylıklar,
- Fertlerin sosyal güvenlik bilincinin artması,
- Sosyal güvenlik kurumları arasındaki bilgi akışının hızlanması,

kişi olarak sosyal güvenlik kurumlarının kapsamının genişlemesini kolaylaştıracaktır. Öncelikle gelişmiş ülkelerde, olmak üzere klasik sosyal güvenlik kurumlarının kapsama alma işlemlerini zorlaştıran gelişmelerde ortaya çıkacaktır. Bunlar:

- A-tipik ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması,
- Bağımsız çalışanların oranındaki artış,
- İşyerlerinin küçülmesi ve dağınıklaşması,
- Evde çalışmanın yaygınlaşması,
- Aile birliğinin bozulması dolayısıyla klasik bağımlılık ilişkisinin zayıflaması,
- İşgücü içinde kadın işgücünün artışı,
- Nüfusun yaşlanması,
- İşsizlik oranının artışı,

olarak sıralanabilir. Özellikle, bireysel emek göçünden insan göçüne dönüşen uluslararası göç, uzun vadeli sosyal güvenlik tehlikeleri bakımından göç alan ülkelerde ciddi boşluklar yaratacaktır. Bilgi çağının, ülkeler ve toplumlar arasındaki problemlerin çözüldüğü bir çağ olmayacağı aşikardır. Savaşların, iktisadi ve politik krizlerin devam edeceği, hatta yoğunlaşacağı bir dönem bile olacaktır. Ülkeler arasındaki gelişmişlik farkının da devam edeceği dik-

kate alınır, 21. yüzyıl uluslararası emek ve insan göçünün beraberinde getireceği sosyal güvenlik problemlerinin artacağı bir yüzyıl olacaktır.

*Mali endişelerle getirilen düzenlemeler kapsam açısından boşluklar yaratacaktır.*

Primli sosyal güvenlik rejimlerinin mali problemlerini çözmek için, prim ödeme sürelerinin artırılması kapsam açısından önemli boşluklar yaratacaktır. Özellikle işsizlik, yaşlılık ve malullük sigorta kollarında bu boşluklar söz konusu olacaktır. Emeklilik yaşının yüksel-

tilmesi ve malullük aylığı alabilmek için prim ödeme süresinin uzatılması bir çok kişinin bu sigorta kollarından sağlanan garantiye hak kazanamama tehlikesini beraberinde getirecektir. Benzer şekilde işsizlik sigortasından ivaz almak için staj ve bekleme sürelerinin uzatılması ile aylık verme süresinin kısaltılması da boşluklar yaratacaktır.

*Sosyal güvenlik kurumlarının kapsamına aldığı tehlikelerin kapsamı genişleyecektir.*

Kapsama alınan tehlikeler bakımından ise klasik sosyal güvenlik tehlikelerinin hepsi zaman içinde sosyal güvenlik sistemi içinde yer alacaktır. Öte yandan, sosyal güvenlik tehlikesinin tarifi genişletilerek, gelir yetersizliğine yol açan bütün sebeplerin sosyal güvenlik kapsamına alınması yönünde gelişmeler de görülecektir. Özellikle, aile birliğinin bozulmasına bağlı olarak çocuklar, kadınlar ve özürü aile fertleri ile bakıma muhtaç yaşlılar için ortaya çıkan problemler sosyal güvenlik tehlikesi olarak kabul edilecektir. ILO tarafından belirlenen klasik sosyal güvenlik tehlikelerine ilave olarak bakım ihtiyacı da bir sosyal güvenlik tehlikesi olarak kabul edilecek ve bakım sigortası gündeme gelecektir. Benzer şekilde, siyasi iktidarların uyguladıkları iktisadi ve sosyal politikaların sonucunda mağdur olanların da sosyal güvenlik garantisine kavuşturulması söz konusu olacaktır. Özellikle kamu tarafından finanse edilen sosyal güvenlik kurumları, genel olarak

**TABLO 8: Çok Ayaklı bir Sosyal Güvenlik Sistemi Modeli**

	ZORUNLU KAMU PROGRAMLARI	ZORUNLU ÖZEL PROGRAMLAR	GÖNÜLLÜ ÖZEL PROGRAMLAR
AMAÇLAR(HEDEFLER)	Gelirin yeniden dağılımı ve sigorta	Özel tasarruflar ve sigorta	Özel tasarruflar ve sigorta
DÜZENLEME	Yoklamalı, asgari veya sabit oranlı bir gelir garantisi	Ferdi tasarruf planları veya mesleki programlar	Ferdi tasarruf planları veya mesleki programlar
FİNANSMAN	Vergilerle finansman	Primlerle finansman ve düzenlenmiş fon metodu	Sigortalı primleri ile tam fon metodu

*Kaynak: Avertina the old age crisis. summary. s. 18.*

fakirlikle mücadeleyi esas alacakları için, sigortacılık anlayışının ötesinde, sebebi ne olursa olsun gelir yetersizliği yaratan du-

rumlar sosyal güvenlik kapsamına alınacaktır.

### 3. Kurumsal Yapıdaki Dönüşüm

Sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili en önemli dönüşüm alanlarından birini, kurumsal yapı ile ilgili çok yönlü gelişmeler oluşturacaktır.

*Tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinden çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçilecektir*

Daha önce de belirtildiği gibi, bir sosyal güvenlik sisteminin yerine getirmesi gereken; gelirin yeniden dağılımı; sigorta ve tasarruf gibi üç temel fonksiyon vardır. Bu üç fonksiyon bugün olduğu gibi, kamu tarafından organize edilen tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerince yerine getirilememektedir. Aynı şekilde, Şili'de olduğu gibi, yine tek ayak üzerine kurulmuş özelleştirilmiş sosyal güvenlik sistemleri de yetersiz kalmaktadır. Tamamlayıcı özel sigortalar ise, bütün teşviklere rağmen nüfusun tamamı tarafından benimsenmemektedir. Bu durumda tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin sakıncalarını gidermek üzere çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine doğru bir dönüşüm gerçekleşmektedir.

Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları, kamunun kontrolünde, zorunluluk esasına göre kurulan ve gelirin yeniden dağılımı fonksiyonuna ağırlık veren ve fertlere asgari bir gelir sağlayan kurumlardan oluşurken, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları tasarruf ve sigorta fonksiyonlarına önem veren, zorunluluk esasına göre işleyen yarı kamusal kurumlardan oluşmaktadır. Üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumları ise isteğe bağlı olarak girilen, özel veya üçüncü sektör tarafından oluşturulan, sağlanan gelir garantisi konusunda bir üst sınır olmayan sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır.

Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemleri, tamamen kamu veya tamamen özel sektör kontrolündeki sosyal güvenlik sistemlerinin eksikliklerini gideren, avantajlarını bir arada toplayan bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik sistemlerini yeniden yapılandıran Doğu Bloğu ülkeleri ile (Çek Cumhuriyeti

ve Macaristan) gelişmiş ülkelerde (Almanya, Hollanda, Fransa ve İsviçre) çok ayaklı sistemlere geçiş konusunda önemli mesafeler alınmıştır.

*Sosyal sigortalar temel sosyal güvenlik kurumları olarak önemini koruyacak ancak özel sektörün ve üçüncü sektörün sistem içindeki rolü artacaktır*

Sanayi toplumunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için geliştirilen sosyal sigortalar, işleyişindeki avantajlar dolayısıyla önümüzdeki yüzyılda da en önemli sosyal güvenlik müessesesi olarak kalmaya devam edecektir. Özel sektörün sosyal güvenlik sistemi içindeki rolünün artması veya üçüncü sektöre ait kurumların yaygınlaşması sosyal sigortaların ortadan kalkmasına yol açmayacaktır. Ancak, sosyal sigorta kurumlarının faaliyetlerini etkin olarak devam ettirebilmesi, çalışma ve istihdam şekillerindeki değişimlere bağlı olarak faaliyetlerini daha etkin olarak gerçekleştirmelerini sağlayacak idari ve yasal düzenlemelerin yapılması gereğini de beraberinde getirecektir.

Sosyal sigortalar varlıklarını devam ettirmekle birlikte, çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş özel ve üçüncü sektörün sistem içindeki rolünü artıracaktır. Faaliyetleri kamu tarafından belirlenmiş bir özel sektör sosyal güvenlik sistemi içinde yer alırken, özellikle rekabete açık alanlarda, mesela sağlık hizmetlerinin arzında satın alma yolu ile hizmet temini artacağı için özel sektörün önemi artacaktır. Özel sektör gibi, üçüncü sektörün de sistem içindeki önemi artacaktır. Tamamlayıcı sosyal güvenlik garantisi sağlama ihtiyacının artması bu sektörün gelişmesini teşvik edecektir. Bu noktada sendikaların, bu sektörde yer alan kurumların kurulmasına öncülük ederek ve bizzat sorumluluk alarak faaliyet alanlarını genişletmeleri söz konusu olabilecektir.

*Sosyal güvenlik sistemlerinde merkezileşme ve ademi merkezileşme yönündeki örgütlenme eş zamanlı olarak ortaya çıkacaktır.*

Kamu sosyal güvenlik kurumlarının etkinliğini artırmak için yapılan çalışmalar, sosyal güvenlik kurumlarının organizasyon

yapılarında merkezileşme ve ademi merkezileşme yönünde eş zamanlı ve zıt yönlü gelişmeleri beraberinde getirmektedir. Kamunun rolünü artıran merkezileşme eğilimi ile özel sektör veya mahalli idarelerin etkinliğini artıran gelişmeler birlikte gerçekleşmektedir. Her iki yöndeki gelişmelerin de temel amacı sosyal güvenlik sistemlerinin daha etkin çalışan bir yapıya kavuşmasıdır.

Merkezileşme, sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliği sağlama çabaları ile aynı anda faaliyet gösteren sosyal sigortalar, kamu sosyal güvenlik kurumları ve gönüllü kuruluşlar arasında birbirlerinin faaliyetlerini bütünleştirmek ve aralarındaki koordinasyonu sağlamak için arzu edilmektedir. Üst düzey sosyal güvenlik koordinasyon kurulları oluşturulması bu yöndeki eğilimlerin sonucudur. Ademi merkezileşme ise, sistem ile ilgili sosyal tarafların da yönetime ve karar sürecine katılmalarını sağlamaya yönelik değişiklikleri ihtiva etmektedir. Sendikaların, mahalli idarelerin karar sürecine katılmalarına imkan veren uygulamalarla, sosyal güvenlik sistemi içinde özel sektörün rolünün artırılması ademi merkezileşme örneklerini oluşturmaktadır.

*Sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde özerkleşme eğilimleri artmakla birlikte özelleştirme-özerkleştirme tartışmaları artacaktır*

Sosyal güvenlik kurumlarının yönetimi, genellikle ilgili tarafların yönetimde temsil edilmelerine imkan veren özerk bir yapı ile oluşturulmaktadır. Ancak, bu özerk yapı içinde devletin temsil oranı ve gücü daha fazladır. Önümüzdeki dönem, sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde sigortalıların ve işverenlerin, hatta mahalli idarelerin temsil oranının arttığı, kurumların kamu müdahalesini asgariye indirecek daha özerk yönetim yapılarına sahip oldukları bir dönem olacaktır. Bu gelişme, bugün gelecek dönemde fonksiyonları ne olacağı tartışılan sendikaların varlıkları için önemli bir gerekçe olacaktır. Özerkleşme, sosyal güvenlik kurumlarının imkanlarının politik amaçlarla kullanılmasını engellerken, sosyal tarafların sosyal güvenlik sistemlerinin

den beklentilerini daha gerçekçi yapacaktır.

**TABLO 9:** Latin Amerika Ülkelerinde, Sosyal Tarafların Sosyal Sigorta Kurumlarının Yönetim Organlarında Temsili

ÜLKE	İŞÇİ	İŞVEREN	HÜKÜMET	DİĞER	TOPLAM
BREZİLYA	4	3	3	5	15
KOLOMBİYA	4	1	1	1	7
KOSTA RİKA	2	2	2	1	7
DOMİNİK CUM.	3	3	3	-	9
EKVATOR	5	1	1	1	8
MEKSİKA	4	4	4	-	12
PANAMA	3	3	3	1	10
PARAGUAY	2	2	2	-	6
VENEZUELLA	2	2	2	1	7

Kaynak: ILO, *Report of The General Director, 13.th Conference of American States Member Of The ILO, 1992.*

Özerkleşme, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması ile ilgili olarak özelleştirmeye bir alternatif olarak görüleceğinden gelecek yüzyıl çok yoğun bir "özelleştirme mi özerkleştirme mi tartışması" sürdürülecektir. Duygusal ve ideolojik bazda sürdürülecek bu tartışma sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması ile ilgili en önemli tartışma alanlarından birini oluşturacaktır. Burada zaman içinde çıkış noktasını, daha etkin olanın tercih edilmesi yönündeki kararlar oluşturacaktır. Çünkü *etkin yönetim, kimin yönettiğinden daha önemli* olacaktır.

İyi ve etkin yönetim anlayışı hakim olacaktır.

Gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların üst sınırına gelinmiş olması daha fazla sosyal güvenlik garantisi için tahsis edilen kaynakların etkin kullanımı ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Etkinlik, sosyal güvenlik alanında öne çıkarılmayan, hatta hiç dikkate alınmayan bir kriter olmuş, aynı kaynakla daha fazla sosyal güvenlik garantisi sağlanabilir mi sorusu sorulmamıştır. Gelecek dönem, her alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında kaynakların etkin kullanımı gereğini artıracak, bunun en fazla hissedildiği alanlardan birini de özellikle sağlık



gibi, hizmete çevrilerek sunulan sosyal güvenlik hizmetleri oluşturacaktır. Özel sektörün sosyal güvenlik sistemi içinde rolünün artması bu etkinlik arayışlarının bir sonucu olarak gerçekleşecektir. Kamu sosyal güvenlik kurumlarında da etkin kaynak kullanımını gerçekleştirecek profesyonel yönetim anlayışı yaygınlaşacaktır. Büyük mali kaynakları kullanan ve geniş toplum kesimlerini ilgilendiren sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının etkin kullanılması ihtiyacı, yönetimde özerkleşme arayışlarını da güçlendirecektir.

**TABLO 10:** Bazı Ülkelerde Emeklilik Programlarının Yönetim Giderleri (1989-1992)

ÜLKELER	FERT BAŞINA YÖNETİM GİDERLERİ	A.B.D. Doları Olarak
	FBMG'İN Yüzdesi Olarak	
KANADA	0.05	10.0
ŞİLİ	2.30	50.2
KOSTA RİKA	0.36	7.5
FİNLANDİYA	0.26	63.7
ALMANYA	0.18	35.9
HİNDİSTAN	0.72	2.4
İSRAİL	0.10	9.5
JAPONYA	0.04	8.3
LÜKSEMBURG	0.28	38.1
HOLLANDA	0.13	20.1
PAKİSTAN	0.86	3.0
İSPANYA	0.11	10.4
İSVİÇRE	0.09	28.9
TUNUS	1.03	12.1
ZAMBİYA	4.49	16.3
BURUNDİ	7.25	14.9
TÜRKİYE	0.41	4.6

Kaynak: Averting the old age crisis, appendix,

*Sosyal güvenlik kurumları, bürokratik işlemleri azaltan ve talepleri hızla karşılayan bir idari yapıya kavuşacaklardır*

Sosyal güvenlik kurumları çok yönlü ve yoğun bilgi akışının olduğu, bu bilgi akışı ile ilgili işlemlerin yürütüldüğü günlük işleri yoğun olan idari hizmet birimlerine sahiptirler. Öncelikle sosyal güvenlik kurumlarının

nüfusun tamamını ilgilendiren bir faaliyet alanına sahip oldukları dikkate alınır, sağlıklı ve güvenilir bilgi akışının ne kadar önemli olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Sosyal güvenliğin doğrudan ilgili tarafları olan sigortalı, işveren ve Kurumlar arasındaki bilgi akışının sürekli, hızlı ve doğru olarak gerçekleştirilmesi zorunluluğu vardır. Bu hak kayıplarının veya suiistimallerin ortaya çıkması için olduğu kadar sistemin taraflarının sunulan hizmetten tatmin olması için de önemlidir. Teknolojik gelişme ve özellikle bilgisayar kullanımının getirdiği kolaylıklar bugün yavaş işleyen ve hantal bir bünyeye sahip olan sosyal güvenlik kurumlarının dinamizmini artıracaktır. Bu gelişme, sigortalıların kapsama alınması, primlerin toplanması ve aylık ve gelirlerin hesaplanması ile ilgili işlemlerde hız ve rahatlık kazandıracak, sosyal güvenlik kurumlarının insani yönünü güçlendirecektir. Bu değişikliklerin en fazla hissedildiği ülkelerin başında, şüphesiz Türkiye gelmektedir.

*Sigortalılar, kendilerini sosyal güvenlik kurumlarının bir müşterisi gibi görecektir*

Sosyal güvenlik kurumlarının kapsamındaki kişiler, kurumlarla olan ilişkilerinde kendilerini bu kurumların bir MÜŞTERİSİ (TÜKETİCİ) gibi görecektir ve hizmet beklentileri bu anlayış içinde olacaktır. Bu beklenti, kamu sosyal güvenlik kurumlarını özel sektör kurumları gibi çalışma anlayışına zorlayacaktır. Sigortalılar daha insanca bir muamele ile taleplerinin daha kısa sürede ve doğru olarak karşılanmasını talep edecekler, hizmetlerin sunulmasında ortaya çıkan bekleme ve zaman israfına tahammül edemeyeceklerdir.

Sigortalıların kendilerini bir müşteri gibi görmeleri, sosyal güvenlik kurumlarının halkla ilişkiler faaliyetlerini geliştirmelerini, kamuya karşı daha şeffaf faaliyet göstermelerini zorunlu hale getirecektir. Fertlerin sosyal güvenlikleri ile ilgili olarak bilgi alma, başvuru ve şikayet haklarını kullanma mekanizmaları güçlendirilecektir.

#### 4. Finansmanla İlgili Dönüşüm

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin bugün karşılaştığı en önemli problemin fi-

nansman problemi olması, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili önemli dönüşüm alanlarından birinin de sistemin finansmanı ile ilgili gelişmeler üzerine yoğunlaştıracaktır. Finansmanla ilgili dönüşümün genel çizgilerinin ne olacağı bugünden şekillenmeye başlamıştır.

*Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma hedefi ön plana çıkacaktır*

Sosyal güvenlik nihayetinde bir kaynak tahsisi meselesidir ve iktisadi imkanlarla desteklenmeyen bir sosyal güvenlik sisteminin varlığını sürdürmesi mümkün değildir. Bu bakımdan belirlenen amaçlarını gerçekleştirmesini sağlayacak yeterli kaynaklara sahip olmak sosyal güvenlik kurumları bakımından hayati öneme sahiptir. Önümüzdeki yüzyıl, yeterli mali kaynaklara sahip olan ve sürekli ve istikrarlı bir yapı kazanmış, SÜRDÜRÜLEBİLİR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ OLUŞTURMA hedefinin öncelik kazandığı bir dönem olacaktır.

*Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların daha fazla artırılması mümkün olmayacaktır.*

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar, makro düzeyde GSYİH'İN % 25-40 arasında değişirken, mikro düzeyde ferdin kullanılabilir gelirinin üçte birine ulaşmıştır. Bu seviye, sosyal güvenlik için tahsis edilecek kaynakların üst sınırını oluşturmaktadır. Tahsis edilen kaynakları artırarak daha fazla sosyal güvenlik garantisi sağlama imkanı kalmamıştır. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik harcamaları ile ilgili olarak gündeme gelen kısıntılar, bu gelişmenin ilk işaretleridir. Daha fazla sosyal güvenlik garantisi sağlamanın yolu kaynakları etkin kullanmaktan geçmektedir ve bunun arayışları artacaktır.

*Sosyal güvenlik sisteminin finansmanının iktisadi sistem üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler artacaktır.*

İktisadi gelişmeye dayandırılmayan bir sosyal güvenlik sisteminin varlığını devam ettirmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sistemlerinin bindikleri dalı kesecek bir işleyişe de sahip olmaları düşünülemez. Sosyal güvenlik kurumlarının

finansman metodları, gelir kaynaklarının belirlenmesi, tahsili, fonların kullanımı ve harcama alanları konusunda bugün var olduğu ileri sürülen olumsuz etkileri gidermeye yönelik düzenlemeler ağırlık kazanacaktır. Bütçe açıklarına yol açmayacak, enflasyonu hızlandırmayacak, istihdamı daraltacak, tasarrufları azaltacak ve firmaların ve ekonominin rekabet gücünü olumsuz etkileyecek finansman kaynaklarından ve metodlarından kaçınılacaktır.

*Sosyal güvenlik sisteminin amaçları ile finansman metodları ve gelir kaynakları arasındaki ilişki daha güçlendirilecektir*

Sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı sağlama, sigorta ve tasarruf amaçları ile finansman metodları ve gelir kaynakları arasında daha sıkı bir ilişki kurulacaktır. Gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı büyük ölçüde vergi gelirlerinden karşılanacak ve yılı yılına finansman metodu benimsenecektir. Sigorta ve tasarruf fonksiyonlarını gerçekleştirmeye yönelik sosyal güvenlik kurumları ise primlerle finanse edilecek ve finansman yöntemi olarak fon metodunu kullanacaklardır. Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemleri oluşturulduca, ikinci ayaktan itibaren sigortalıların sistemin finansmanına katkısı artacaktır. Gelirin yeniden dağılımı ve sosyal adalet ilkelerinin önem kazandığı birinci ayak sosyal güvenlik kurumları ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilirken, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları işveren ve sigortalı tarafından, üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumları ise tamamen veya büyük ölçüde sigortalı tarafından finanse edilecektir.

**TABLO 11.** Sosyal Güvenlik Harcamalarının Sigorta Kollarına Göre Dağılımı (1993)

ÜLKELER	SAĞLIK	YAŞLILIK	AİLE-ANALIK	İSTİHDAM	ÇEŞİTLİ
Belçika	33.7	45.3	7.9	11.6	1.5
Danimarka	28.1	34.0	14.3	18.9	4.7
Almanya	40.2	41.1	8.3	7.6	2.8
Yunanistan	24.7	66.2	1.7	3.4	4.0
İspanya	35.2	40.4	2.3	21.1	1.0
Fransa	34.0	43.6	12.6	8.3	1.5
İtalya	31.2	62.8	3.8	2.2	--
Hollanda	44.6	37.1	6.5	9.2	2.6
Portekiz	44.5	40.6	5.4	6.5	3.0
İngiltere	31.3	41.3	18.5	7.3	1.6

Kaynak: Türk-İş Yıllığı, cilt:1, s.295

*Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş, standart dışı çalışanların finansmana katkı problemlerinin çözümünü kolaylaştıracaktır*

Standart dışı çalışma klasik sosyal güvenlik sistemleri için en önemli meydan okumalardan biri olarak bahsedilmiştir. Sürekli, düşük veya istikrarsız gelirle çalışan bu kesimin sosyal güvenlik garantilerinin çözümü, bireysel farklılaşmalara izin veren ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının varlığı sayesinde kolaylaşacaktır. Ödenen primlerle alınan aylıklar arasındaki ilişkinin güçlü olduğu bu kurumlarda adalet duygusunun zedelenmesine de imkan verilmeyecektir.

*Sosyal güvenlik sistemlerinin gelir kaynaklarının tespitinde, iktisadi zorunluluklarla sistemin amaçları arasındaki çatışma tayin edici rol oynayacaktır*

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında gelir kaynağı olarak primler mi veya vergilerin mi kullanılacağı, ne miktarda ve nasıl kullanılacakları ile kimlerin ödeyeceği ile ilgili olarak yapılacak düzenlemeler ciddi tepkilere yol açacaktır. İktisadi endişelere ağırlık verilmesi sigortalıların tepkisini artırırken, sosyal amaçların öne alınması işverenlerin tepkisini çekecektir. Bu noktada mali ve iktisadi zorunluluklarla sosyal amaçları gerçekleştirme hedefi arasında bir uyum sağlanması gereği ortaya çıkacaktır. Bu uyumu sağlamak da önümüzdeki dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı önemli problem alanlarından birini oluşturacaktır.

*Sosyal tarafların sistemin finansmana katkılarının yönü ve oranı değişecektir*

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı daha çok talep edilecek, ancak bu katkı öncelikle insanlara yaşadıkları toplum içinde asgari bir gelir garantisi sağlamaya yönelik birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için olacaktır. Devlet, sosyal adaleti temin etmeye yönelik, gelirin yeniden dağılımına fırsat verecek şekilde finansmana katılacaktır. Devletin finansmana katkısını artıran ikinci faktör sosyal tarafların yükünü azaltmak, özellikle de teşvik edici nitelikte

olmak üzere işverenlerin prim yükünü azaltma yönünde ortaya çıkacaktır. Prim ödeyerek gerçekleşecek bu katkının amacı istihdamı teşvik etmek ve firmaların rekabet gücünü artırmak olacaktır. Devlet yatırımları teşvik etmek üzere, belirli bir süre veya sürekli fakat belirli bir oranda prim ödeyerek finansmana katılabilecektir. 1998 yılı başında Olağanüstü hal bölgesi ve kalkınmada öncelikli yörelerde istihdam edilenlerin primlerinin 4 yıl süreyle devlet tarafından ödeneceğinin kabul edilmesi bu gelişmenin ülkemize yansıyan ilk örneğini oluşturmaktadır. Devletin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkısını azaltacak en önemli gelişme, üçüncü sektör sosyal güvenlik kurumları olacaktır. Bu kurumlar geliştiği ölçüde devletin kamu sosyal güvenlik harcamaları için bütçeden yapmak zorunda kalacağı transferler azalacaktır.

**TABLO 12: A.B. Ülkelerinde Kaynaklarına Göre Sosyal Güvenlik Gelirleri (1994), (%)**

ÜLKELER	KAMU KATKISI	İŞVEREN PRIMLERİ	ÜCRETİ PRİMLERİ	BAĞIMSIZLARIN PRIMLERİ
VERGİLEME AĞIRLIKLILIK ÜLKELER				
Danimarka	75.6	9.2	10.1	--
İrlanda	61.0	23.0	13.7	1.5
İngiltere	43.9	26.1	18.5	2.6
Lüksemburg	42.5	29.4	18.5	2.6
PRİM AĞIRLIKLILIK ÜLKELER				
Fransa	21.5	49.0	22.1	4.4
Yunanistan	19.1	45.7	26.6	--
KARMA FİNANSMANA SAHİP ÜLKELER				
Belçika	20.1	43.1	24.1	1.4
Hollanda	15.8	20.1	37.1	1.9
Almanya	26.6	38.3	22.5	1.0
İspanya	29.6	50.2	9.2	4.5
İtalya	34.9	46.5	10.3	5.9
Portekiz.	37.4	34.4	18.7	2.1

Kaynak: Türk-İş Yıllığı, Cilt:1, s.288

Sosyal güvenlik primlerinin bir istihdam vergisine dönüşmesini önlemek için işveren primleri düşecektir. Sosyal güvenlik sistemi içinde işveren primlerinin düşmesi, küreselleşme ve artan uluslararası rekabetin kaçınılmaz bir sonucu olacaktır. Özellikle, sigorta primlerinin maliyetleri artırdığına

inanılan dışa açık sektörlerde bu gelişme ortaya çıkacaktır. İşveren primlerindeki düşme, kısmen devlet katkısının artması, kısmen de ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması ile gerçekleşecektir. Farklılaştırılmış gelir garantisinin sağlanacağı bu kurumların finansmanı büyük ölçüde sigortalılar tarafından karşılanacaktır.

Mevcut sosyal güvenlik sistemi içinde sigortalılar bazı sigorta kolları için hiç prim ödememekte veya düşük oranda prim ödemektedirler. Özellikle 1950'li yıllardan sonra sigortalıların ödediği primler düşmüş, sistemin yükü işveren üzerine aktarılmıştır. Yeniden yapılanma süreci içinde çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş ve gelir ve aylıklarda ortaya çıkacak farklılaştırma, sigortalıların finansmana katkısının artmasını da beraberinde getirecektir. Sigorta fonksiyonuna ağırlık veren ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının büyük ölçüde, tasarruf fonksiyonuna ağırlık veren üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı ise tamamen sigortalılar tarafından karşılanacaktır.

*Fon metodu ile çalışan sosyal güvenlik kurumlarının artışı, bu fonların değerlendirilmesi ve denetlenmesi ile ilgili problemleri de beraberinde getirecektir*

İster kamu, isterse özel sektör tarafından organize edilsin, sigorta ve tasarruf fonksiyonuna ağırlık veren ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının fon metodu ile çalışmaları kaçınılmaz olacaktır. Bu kurumların yaratacağı fonların zaman içinde önemli miktarlara ulaşacağı da kesindir. Bu noktada problem, kamu menfaatini korumak amacıyla, devletin fonların kullanımına getireceği sınırlamalarla, bu sınırlamaların fonların getiri oranlarını düşüreceği iddiasından kaynaklanacaktır. Bugün Şili'de olduğu gibi GSYİH'İNİN % 25 ini aşan bir tasarruf birikimi söz konusu olursa, bu takdirde fonların kullanımına getirilen sınırlamaların sermaye piyasasının dengelerini bozması söz konusu olacaktır. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet müdahalesinin yönü ve sınırları ile ilgili olan bu çatışma gelecek yüzyılda üzerinde fazlaca

durulan finansman problemlerinin başında gelecektir.

### **5. Sosyal Güvenlik Garantisinin Niteliği ve Seviyesi ile İlgili Gelişmeler**

Sosyal güvenlik sistemlerinin felsefesinin, kurumsal yapısının ve finansmanının değişmesi, sağladığı garantinin niteliğini ve seviyesini de değiştirecektir.

*Asgari bir gelir garantisi sağlama hedefi önemini koruyacaktır*

Ne şekilde organize edilirse edilsin, sosyal güvenlik sistemleri, "insanları ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarma ve onlara yaşadıkları toplum içinde insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardı kazandırma amacını" birinci amaç olarak benimseyeceklerdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal yapısındaki değişme de bu amaca hizmet edecektir. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları, en asgari seviyedeki iştirak ile, insan olmanın ve o ülkede yaşamının bir gereği olarak herkese asgari bir sosyal güvenlik garantisi sağlayacaktır. Bu garantinin seviyesini de fakirlik çizgisi belirleyecektir. Sebebi ne olursa olsun, fertlerin bu çizginin altına düşmesine izin verilmeyecektir. Fakirlik çizgisinin tespiti ise zamana ve mekana bağlı olarak değişmekle birlikte, fert başına milli gelirin belirli bir yüzdesi alınarak belirlenmektedir ( genel olarak % 50 si alınmaktadır). Bu garantinin sağlanması konusunda mali faktörler ikinci planda tutulacak, ihtiyaç faktörü ön plana çıkarılacaktır.

**TABLO 13:** Emekli Aylıklarının Fert Başına Milli Gelire Oranı

ÜLKELER	Emekli Aylığı/FBMG (%)
A.B.D.	28
Japonya	49
Avusturya	47
Macaristan	48
Almanya	61
Norveç	37
Portekiz	34
İsveç	80
İsviçre	55
TÜRKİYE	65

Kaynak: Averting the old ages crisis, appendix.

*Aylık ve gelirlerde bireysel farklılaştırmalara imkan verilecek, ödenen primlerle gelirler arasındaki ilişki güçlendirilecektir*

Fertlerin birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının sağladığı asgari seviyedeki gelir garantisinin üzerine çıkmalarına izin verilecek, ancak bu gelirlerin tespitinde ödenen primlerin miktarı ve süresi esas alınacaktır. Gelir ve aylıkların ödenen primlerle ilişkilendirilmesi, sistemin mutlak eşitlik uygulamaları dolayısıyla az ödeyenle çok ödeyen ancak aynı geliri alanlar arasında yarattığı huzursuzluk ortadan kaldırılacaktır. Bu aylık ve gelirlerin hiç bir zaman üst sınırı olmayacak anlamına gelmeyecek, özellikle ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarında sigorta fonksiyonu dolayısıyla gelirin yeniden dağılımına imkan verecek şekilde tavan ve taban uygulamasına imkan verilecektir.

*Sosyal güvenlik garantisine hak kazanma şartlarını kolaylaştıran faktörlerle zorlaştırılan faktörler birlikte ortaya çıkacaktır*

İnsani endişelerle sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı garantiye kavuşma hakkını kolaylaştıran düzenlemelerle, mali endişelerle zorlaştıran faktörler aynı zaman diliminde ortaya çıkacaktır. 1980'li yıllardan sonra mevcut sistem içinde hak kazanma şartlarının ağırlaştırılması yönünde gelişmeler olmuştur. Özellikle emeklilik için olmak üzere prim ödeme süreleri uzatılmış, aylık hesaplama metodları değiştirilmiş ve bekleme süreleri uzatılmıştır. Gelecek yüzyılda da bu yöndeki eğilimlerin devam etmesi beklenecektir. Ancak, özellikle sağlık hakkı ve fakirlik çizgisi seviyesindeki gelir garantisi için aylık ve gelirlere hak kazanma şartlarının kolaylaştırılması da beklenmektedir. Bu gelişme, sosyal güvenlik sistemlerinin önümüzdeki dönemde karşılaçağı açmazlardan birini oluşturacaktır.

*Sosyal güvenliğin bireyselleştirilmesi, yoklamalı ivazların önemini artıracaktır*

İdari organizasyonun işleyişinde sağlanacak kolaylıklar ve bilgi akışındaki hızlanmaya bağlı olarak, sosyal güvenlik garantisinin kişisel ihtiyaçlar dikkate alınarak farklılaştırılması artacak, bu da yoklamalı ivazların önemini artıracaktır. Yoklamalı ivazla-

rın, idari giderler azaltıldığı ölçüde, gerçek ihtiyaç sahibinin bulunması dolayısıyla sosyal güvenlik sistemlerinin etkinliğini artıracaktır.

*Sağlık hizmetlerinin sunulması, sosyal güvenlik sistemlerinin en zor dönüşüm alanlarından birini oluşturacaktır*

Sağlık hakkı temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olmakla birlikte, giderek maliyeti artmaktadır. Bu noktada zaten var olan insani gerekçeler-mali yetersizlik çatışması, artarak devam edecek gibi görünmektedir. Yalnızca yaşlanan nüfus dolayısıyla değil, artan sağlık bilinci dolayısıyla sağlık hizmetlerine olan talep hızla artacaktır. Gelişen tıp teknolojisi dolayısıyla sağlık hizmetlerinde standart belirleme güçlükleri de vardır. Sağlık hizmetleri ile ilgili olarak beklenen gelişmeler şu noktalarda yoğunlaşacaktır:

- Talepteki baskı ve arzadaki yetersizlik, sağlık hizmetlerinin arzında özel sektörün önemini artıracaktır.
- Tedavi edici sağlık hizmetleri yanında önleyici hizmetlere de önem verilecektir.
- Kaynak kullanımında etkinliği sağlamak üzere sağlık hizmeti arzedenlerin ve talep edenlerin sağlık ekonomisi hakkında bilinçlendirilmelerine ağırlık verilecektir.
- Sosyal rahatsızlıkların tıbbileştirilmesi engellenecektir.

*Sosyal bakım hizmetlerinin önemi artacaktır*

Sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal refah hizmetlerinin önemi artacaktır. Kurumsal bakımın yerini evde ve aile fertleri tarafından bakım alacaktır. Bu sebeple, evde bakımı teşvik edecek ve kolaylaştıracak tedbirlere ağırlık verilecektir. Daha önceki kısımlarda da bahsedildiği gibi, aile fertlerinin bakımı için evde kalan kişinin sosyal güvenlik hakları bakımından kayba uğramasını önleyici düzenlemelere ağırlık verilecektir.

*Esnek ve a-tipik çalışma şekilleri dolayısıyla sosyal güvenlik haklarının tespitinde ortaya çıkan problemler çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçişle asgariye inecektir.*

Kapsam ve finansman konusunda olduğu gibi, sosyal güvenlik haklarının belirlenmesinde ve özellikle de gelir ve aylıkların hesaplanmasında a-tipik çalışma tarzını seçenlerle ilgili olarak klasik sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı ciddi problemler çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçişle asgariye inecektir. Bu kolaylık ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının işleyiş özelliklerinden kaynaklanacaktır. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının finansmanında vergiler kullanıldığı ölçüde sosyal adaleti ve dayanışmayı zedeleme unsuru zayıflayacaktır.

*Aile yapısının değişmesi, bütün bir sosyal güvenlik sistemini zorlayacak etkileri de beraberinde getirecektir*

Boşanmaların artışı, tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısının artması, resmi evlilik bağı dışında doğan çocukların sayısının artması klasik sosyal güvenlik sistemlerini bir çok alanda yetersiz kılmıştır. Bu noktada çok ciddi bir çatışma ortaya çıkmıştır. Bir yanda bireysel tercihlere önem ve öncelik veren bir anlayışın varlığı, diğer yanda aile birliğinin bozulmasındaki artışın beraberinde getireceği toplumsal sorunlar sistemin yeniden yapılanması ile ilgili çözümleri zor problem alanlarından birini oluşturmaktadır. Bireysel tercihleri dikkate alacak değişikliklerin yapılmasının, aile birliğinin bozulmasını hızlandıracak düşüncesi bu tedbirlerin alınmasını geciktirirken, sistemin temel felsefesini oluşturan bireysel tercihlere önem verme ilkesi ihmal edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin ailenin güçlendirilmesine yönelik tedbirlere ağırlık vermesi gerektiği yönündeki görüşlerin yaygınlığı da bu konuda çözüm geliştirilmesini güçleştirmektedir. Bu probleme, kadınların aile ve çalışma hayatındaki sorumluluklarının uyumlaştırılması ve bunun sosyal güvenlik haklarına olan etkileri dahil edilirse, sorunun boyutlarının ne derece büyük olduğu daha kolay anlaşılacaktır. Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması konusunda gelişme trendi net olmayan problem alanlarının başında bu husus gelmektedir.

*Sosyal güvenlik ivazlarının yeni bir bağımlılık yaratmasına izin vermeyecek düzenlemelerden kaçınılacaktır*

Sosyal güvenlik garantisinin varlığının insanları çalışmadan alı koyduğu, tasarrufu unutturduğu, onları tembellik ve atalete sevk ettiği yönünde iddialar da vardır. Özellikle erken emeklilik uygulamasının ve işsizlik sigortasının bu etkiyi doğurduğu ileri sürülmektedir. Bu da yeni bir tür bağımlılık yaratmaktadır. Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçişle birlikte, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin, fakirlik çizgisinin üstünde ödenen primlere bağlı olarak belirlenmesi bu yöndeki olumsuz etkilerin asgariye indirilmesine yardımcı olacaktır.

## SONUÇ OLARAK

21. yüzyıl, sosyal güvenlik sistemleri için kronolojik bir tarih olmaktan öte, sistemin köklü bir dönüşüm yaşadığı ve yeniden yapılandığı bir yüzyıl olacaktır. Bu dönüşümün kısa sürede ve kolaylıkla gerçekleşmesini beklemek fazla iyimserlik olacaktır. Dönüşümle ilgili çeşitli problemlerle karşılaşılacaktır.

Yalnızca bugün için değil, geçmiş ve gelecek dönemler ile nesiller için haklar ve yükümlülükler getiren sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşüm, bir dirençle de karşılaşacaktır. Bu direnç demokratik rejime sahip ülkelerde daha şiddetli olacaktır. Bununla birlikte, Doğu Bloğu ülkelerinde olduğu gibi iktisadi ve sosyal hayatta köklü değişimlerin olduğu ülkelerde bu dönüşüm daha hızlı ve kolay olacaktır. Aynı şekilde, iktisadi sistemde veya bizzat sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan ciddi krizler ve bu krizden çıkış arayışlarının yoğunlaştığı ülkelerde de dönüşüm geniş toplum kesimleri tarafından daha kolay kabullenilecektir. Gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan krizin şiddeti arttıkça sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması yönündeki talepler artacak ve dönüşüm daha kolay olacaktır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin dönüşümü ile ilgili önemli problem alanlarından birini de alt yapının oluşturulması teşkil edecektir.

Öncelikle yasal düzenlemelerin yapılması ve idari organizasyonun oluşturulması gerekecektir. Yasal düzenlemeler, ülkenin siyasi rejimine, parlamenter sistemin yapısına ve baskı gruplarının karar mekanizması üzerindeki etkilerine bağlı olarak bazı ülkelerde çok kolay yapılabilirken, diğerlerinde çok güç olacaktır. Benzer şekilde, idari organizasyonun oluşturulması, ihtiyaç duyulan maddi kaynakların hacmi ve insan gücünün niteliğine bağlı olarak yüksek bir maliyeti de beraberinde getirebilecektir. Bütün bunların ötesinde yeni sistemi uygulayacak insan gücünün varlığı da tayin edici bir rol oynayacaktır.

Modern toplum hayatına yaptığı pozitif katkılar ile sosyal hayatın vazgeçilemez unsurlarından birini oluşturan sosyal güvenliğin bugün geldiği noktada yeniden yapılanması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu zorunluluk, mevcut sistemi kriz içinde olan Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için fazlasıyla mevcuttur. Sosyal güvenlik sisteminde dönüşüm kaçınılmaz olduğuna göre, konu ile ilgili tartışmaları ideolojik ve duygusal gerekçelerden kurtarıp gerçekçi sebeplere dayandırmak daha akılcı olacaktır.

Son söz olarak; Türkiye gelişmekte olan bir ülke olması dolayısıyla kaynak yetersizliğine bağlı problemler dışında, temel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı uygulamalar dolayısıyla mevcut sosyal güvenlik sistemini kriz içine düşürmüştür. Bu olumsuz gelişmeden çıkarılabilecek sonuç, zorunluluk sebebiyle yapılması gerektiği bütün sosyal kesimler tarafından belirtilen sosyal güvenlik reformunun, yalnızca kısa vadeli çözümler getirmek ve mevcut sistemin bir süre daha ayakta kalmasını sağlamak için değil, bir kriz olmasaydı bile iktisadi, sosyal ve kültürel hayatta meydana gelen değişimler dolayısıyla kapsamlı şekilde yapılmasıdır.

#### FAYDALANILAN KAYNAKLAR

ALPER, Yusuf; " Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yeniden Yapılanma İhtiyacı", Prof. Dr. Metin KUTAL'a Armağan, Ankara-1998.

ALPER, Yusuf; "Yeniden Yapılanmanın (Dönüşümün) Eşiğindeki Sosyal Güvenlik, MERCEK, Temmuz-1998.

AYDIN, Ufuk, "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar", Çimento İşveren, Eylül 1998, Cilt:12, Sayı:5.

BARR, Nicholas, Labour Markets and Social Policy In Central ve Eastern Europe, Oxford University Press, 1985.

BARRETT-REID, Pauline; " Sosyal Güvenlik ve Sosyal Korumada Uluslar arası Gelişmeler", II. Uluslar arası Endüstriyel İlişkiler Kongresi, İstanbul-1995.

CREEDY, John and Richard DISNEY; Social Insurance Transation, Clarendon Press. Oxford-1985.

GUHAN, S.; Social Security Options for Developing Countries, ILR, Vol:133, 1994, No:1.

ILO; 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik ( Çev. Yusuf Alper-İsmail Tatlıoğlu) Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul-1994.

ILO; Developments and Trends in Social Security Throughout the World: 1993-1995, Report 1 Geneva 1995.

ILO; Financing Social Security: The Options An International Analysis, ILO, Geneva-1984.

ILO; From Pyramid To Pillar: Population Change and Social Security In Europe, ILO, Geneva 1989.

ILO; General Survey of the Reports of Social Security, ILO, Geneva-1995.

ILO; Social Security and Changing Family Structures, ISSA, Studies and Research, No:29. Geneva-1992.

ILO; Socil Security In The Americas: Issues and Options (Working Paper), ILO, Geneva-1993.

ILO; T.C. Hükümeti İçin Hazırlanan Sosyal Güvenlik Reformu Raporu, Ankara-1996.

JAMES, Estelle; Pension Reforms, Finance and Development, June-1995, Vol:32, No:2.

MAYDELL, Bernd Von; Perspectives on the Futures of Social Security, ILR, Vol:133, No:4, 1994.

SSA, Social Security Programs Throughout the World, American Social Security Administration, 1995.

TİSK, Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye, TİSK, Yayın No:11, Ankara-1994.

TİSK, "Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılanması",

TİSK inceleme Yayınları, Yayın No:160. Ankara-1997.

TUSİAD, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma Raporu", TUSİAD, İstanbul-1997.

TÜRK-İŞ, Türk-İş Yıllığı 1997. Cilt:1-2, Ankara-1997.

UNITED NATIONS, World Summit For Social Development 1995. Copenhagen-1995.

WORLD BANK; Averting The Old Ages Crisis, World Bank Policy Research Report: Washington D.C. 1994.

---



İNCELENEN  
KARAR

KARAR

T.C.  
DANIŞTAY 9. DAİRE

İNCELEME

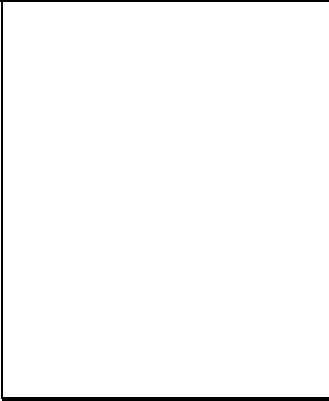
Esas No : 1996/1349  
Karar No : 1996/2086  
Tarihi : 05.06.1996

KÖŞESİ

İLGİLİ KANUN: 2821 SK. 7, 39. md.

**KARAR ÖZETİ:** SENDİKALAR ARASINDA DAYANIŞMAYI SAĞLAMAK AMACIYLA OLUŞTURULAN FONDAN GREVDE BULUNAN SENDİKA ÜYELERİNE ÖDENEN PARA, BAĞIŞ NİTELİĞİNDE OLMADIĞINDAN VERASET VE İNTİKAL VERGİSİ'NE TABİ TUTULMAZ.

**İSTEMİN ÖZETİ:** Konfederasyonun, uygulanan grev dolayısıyla greve katılan işçilere dağıtılmak üzere 29.12.1988 tarihinde gönderdiği 443.260.000 liranın bağış olarak kabulü ile beyanname verilmemesi nedeniyle tarholunan kaçakçılık cezalı Veraset ve İntikal Vergisi'nin terkinini istemiyle açılan davayı; ...Ana Tüzüğü'nün 23/b fıkrasında, ... üye kuruluşlarının uyguladıkları grevle ve maruz kalacakları lokavt süresince yönetim kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenen esaslar çerçevesinde ve fon dikkate alınarak üye sendikalara yardım yapabileceğinin belirtildiği, dosyada mevcut ... 13.05.1995 tarihli yazısında davacı sendikaya gönderilen 443.260.000 liranın bağış olmadığı, grev fonundan gönderildiği, ödeme yapılan üyenin imzasını taşıyan ve ödenen miktar ile tarihleri belirterek bordrolarda muhasebeleştirildiğinin bildirildiği, inceleme raporuna ekli tutanaktan da, ...'dan alınan paranın sendikanın üyelerine kişi başına 60.000 lira olmak üzere eşit miktarda dağıtıldığının tespit edildiği, bu durumda davacı sendikanın ...'dan almış olduğu paranın bir bağış olmadığı, sendikalar arasında dayanışmayı sağlamak amacıyla teşkil edilen fondan grevde bulunan sendika üyelerine yardım olarak gönderildiği anlaşıldığından Veraset ve İntikal Vergisi beyannamesi verilmemesi nedeniyle yapılan cezalı tarhiyatta isabet görülmediği gerekçesiyle kabul ederek kaçakçılık cezalı Veraset ve İntikal Vergisi'ni terkin eden Ankara 5. Vergi Mahkemesi'nin 22.06.1994 gün ve 1994/837 sayılı kararının; ...'nın sendikasına yaptığı yardımın 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu'nun 3. Maddesinin (a) ve (b) fıkrası kapsamın-



Prof. Dr. A. Can Tuncay

da olmaması karşısında gönderilen paranın, yardım için dahi olsa Veraset ve İntikal Vergisi'ne tabi olduğu ileri sürülerek bozulması istenilmektedir.

**SAVUNMANIN ÖZETİ:** Savunma verilmemiştir.

**SAVCI İ.E.'NİN DÜŞÜNCE:** Temyiz dilekçesinde öne sürülen hususlar, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 49. Maddesinin 1. Fıkrasında belirtilen nedenlerden hiçbirisine uymayıp vergi mahkemesince verilen kararın dayandığı hukuki ve yasal nedenler karşısında anılan kararın bozulmasını gerektirir nitelikte görülmemektedir.

Açıklanan nedenle temyiz isteminin reddi ile vergi mahkemesi kararının onanmasına uygun olacağı düşünülmektedir.

**TETKİK HAKİMİ S.Ç.'NİN DÜŞÜNCE:** İleri sürü-

len iddialar, usule ve hukuka uygun vergi mahkemesi kararının bozulmasını sağlayacak nitelikte bulunmadığından temyiz isteminin reddi gerekeceği düşünülmektedir.

**SONUÇ:** Türk Milleti adına hüküm veren Danıştay Dokuzuncu Dairesi'nce işin gereği görüşüldü: Temyiz edilen Ankara 5. Vergi Mahkemesi'nin 22.06.1994 gün ve 1994/837 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirinin bulunmadığı anlaşıldığından temyiz isteminin reddine, anılan mahkeme kararının ONANMASINA, 05.06.1996 gününde oybirliği ile karar verildi.

## KARARIN İNCELENMESİ

Danıştay 9. Dairesince onanan Ankara 5. Vergi Mahkemesinin 22.06.1996 tarihli kararı oldukça ilginç, ilginç olduğu kadar da önemli bir karardır. Ankara 5. Vergi Mahkemesi işçi konfederasyonunca tüzüğüne göre topladıkları grev fonundan grev uygulayan üyesi bir sendikaya grevci işçilere dağıtılmak üzere 448 milyon TL. gönderilmiş ise de bu para bir bağış niteliğinde olmayıp sendikalar arası dayanışmayı sağlamak üzere kurulan fondan grevde bulunan sendika üyelerine dağıtılmak üzere gönderilen bir para olduğuna ve niteliği itibariyle Veraset ve İntikal Vergisine tabi olmayacağına karar verilmiş bulunmaktadır. İlgili vergi dairesinin gönderilen paranın 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanununun 3. maddesinin a ve b fıkraları kapsamına girmediği için bundan Veraset ve İntikal Vergisi alınması gerektiği gerekçesiyle yaptığı temyiz başvurusu ise Danıştay 9. Dairesince vergi mahkemesi kararının yasal ve hukuki nedenleri itibariyle İdari Yargılama Usulü Kanununda sayılan bozma nedenlerinden hiçbirine uymadığı gerekçesiyle reddedilmiş ve karar onanmıştır.

1- 2821 sayılı Sendikalar Kanununun sendika ve konfederasyonların sosyal faaliyetlerini sayan 33. maddesinde bu hususta bir açıklık yoksa da uygulamada işçi sendikalarının pek çoğunun grevci üye işçilere grevde geçirdikleri sürece dağıtılmak üzere "grev fonu" adı altında aidatlar ve sair gelirlerden ayrılan paylarla fonlar oluşturdukları bilinmektedir. Kanunun 33. maddesi sendikaların işçilere evlenme, yaşlılık, işsizlik gibi durumlarda yardım sandıkları, kooperatifler kurulmasına yardımcı olabilecekleri öngörülmüşse de bu faaliyetleri "herhangi bir bağışta bulunmama" şartına bağlanmış bulunmaktadır. Bu suskunluk hatta kapalılık karşısında sendikaların grev fonu oluşturmalarının yasak olduğu düşünülebilir. Fakat aynı kanunun diğer yasak faaliyetlerle ilgili 39. Maddesinin son fıkrasında (belki de yanlış bir yerde) açıkça "Sendika ve konfederasyonlar elde ettikleri gelirleri üyeleri ve mensupları arasında dağıtamazlar. Ancak grev ve lokavt süresince tüzüklerine göre üyelerine yapacakları yardımlar bu hükmün dışındadır" denilmiştir. Bunun grev (ve işverenler için lokavt) fonlarını amaçladığı kuşkusuzdur.

Nitekim sendikaların amacı (işçilerin çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve sosyal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek) (Sen. K. md.2), AY (md. 51 ve 54) ile güvence altına alınmış olan sendika ve grev hakkı, sendikaların TİS bağitleme, greve karar verme ve

yönetme gibi hak ve yetkileri olduğu (TİSGLK md. 32) düşünülecek olursa grev fonu oluşturmalarının da gayet doğal ve gerekli bir davranış olduğu söylenebilir. Kaldı ki TİSGLK grev esnasında grevcilerin başka bir işte çalışmalarını da yasaklamış bulunmaktadır (md. 43). Grevde de olsa işçinin kendisinin ve ailesinin geçimini temin etmesi gerekecektir.

Fakat başka iş tutma yasağının getirilmesi işçilere üyesi buldukları sendikaca nasıl olsa yardım yapılacağı düşüncesine dayanır. Esasen grevde işçilere başka işte çalışma yasağı getirilmesi greve karar veren sendikanın üyelerine yapacağı yardımları hesaba katarak greve karar verirken daha dikkatli ve basiretli davranmasını sağlamak içindir. Grev bu yüzden bir anlamda işçi sendikası için mali gücünün sınanması anlamını taşır. Mali gücü yerinde olan sendika yani işçilerine grev esnasında uğradıkları ücret kaybını karşılayabilecek mali kaynaklara sahip sendika güçlü sendika demek olur ve toplu iş mücadelesini kararlılıkla yürütebilir. Kısacası, işçi sendikalarının grev fonu oluşturmaları işin doğası gereği olup AY ile güvence altına alınan sendika ve grev hakkının doğal bir sonucu olduğu söylenebilir. Doktrinde de 2822 sayılı K.'nun 39. maddesinin son fıkrasındaki hükme dayanarak işçi ve işveren sendikalarının gelirlerinin bir bölümü ile grev ve lokavt fonları kurarak üyelerine yardım etmeleri doğal karşılanmaktadır (bak. N. Çelik, İş Hukuku Dersleri, 13. Bası İstanbul 1996, s. 345; K. Tunçomağ, İş Hukukunun Esasları, İstanbul 1989, s. 334).

**2-** Sendikacılığın beşiği sayılan Birleşik Krallıkta da sendikaların ötedenberi değil sadece grev fonu, seçim propagandalarına harcanmak için politik fon, üyelerin emeklilik ve ölümlerinde kendilerine ve geriye kalanlarına yardım yapmak amacıyla emeklilik ve ölüm fonları gibi fonlar kurdukları bilinmektedir. Önce "common law" ile oluşturulan ve yönetilen bu fonlar daha sonra 1974 ve bugün yürürlükte olan 1992 tarihli Trade Union and Labour Relations Act (Sendikalar ve İş İlişkileri Kanunu) ile hukuki dayanağını bulmuşlardır. Belirtelim ki, bu fonlar üyelerden alınan aidatlarla oluşturulmakla beraber buna katılma zorunluluğu bulunmamaktadır ve sendi-

kanın kendi bütçesinden ayrı bir hesapta tutulurlar ve kontrol kolaylığı ve güvenilirlik sağlamak için yeddieminlerce (trustees) idare edilirler. Çünkü Birleşik Krallık'ta sendikaların tüzel kişilikleri bulunmamaktadır (B. Perrins. Trade Union Law, London 1985, s. 133; T. Smith/J. Wood/G. Thomas, Industrial Law, 5<sup>th</sup>. Ed., London-Edinburg-Dublin 1993, s. 498 vd.). İşin önemli yanı bu fonların gelir, kurumlar ve intikal vergileri gibi her türlü vergiden muaf olduğunun kabul edilmiş olduğudur (Perrins. Aynı yer).

Durum Alman Hukukunda da farklı değildir. Özel bir sendikalar kanununa sahip bulunmayan bu ülkede içtihatlarla oluşturulan Sendikalar Hukukuna göre işçi sendikalarının grev fonu oluşturmaları caiz olup Federal Vergi Mahkemesi bu fonun ve fondan yapılan yardımların her türlü vergiden muaf olduğuna karar vermiştir (Hanaw/Adomeit. Arbeitsrecht, 10. Aufl., Neuwied-Kriftel-Berlin 1992, s.105).

**3-** Olayımızda ise konfederasyondan daha doğrusu konfederasyonun grev fonundan üyesi sendikaya grevci işçilere dağıtılmak üzere para aktarılması söz konusudur. Burada sorulması gereken ilk soru işçi sendikasının grev fonu oluşturmaya yasaca cevaz verilmişse de (Sendikalar K. md. 39/son) bu fon üyelik aidatlarından toplanan paralardan ayrılacak payla mı oluşturulacaktır, yoksa aidat dışında ayrıca bir kesenek alınabilir mi? Buna olumsuz cevap vermek gerekir. Çünkü Sendikalar K. md. 23/4 "Sendika tüzüklerine, üyelik aidatı dışında üyelerden başka bir aidat alınacağına ilişkin hükümler" konamayacağını çok açık ve kesin bir ifade ile belirtmiştir. Ayrıca md. 61/1 de üyelik aidatı dışında sendikaya ödenmek üzere bir kesentinin yapılmasının toplu iş sözleşmesi ile dahi kararlaştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır. O halde grev fonu ancak aidatlardan elde edilen gelirin bir bölümü vs. Gelirlerden oluşturulabilecektir. Grev fonu adı altında aidat dışında üyelerden bir ödeme istenemez.

İkinci soru sendikaların üyesi bulunduğu konfederasyona üyelik aidatı dışında bir ödeme yapmaları mümkün müdür? Konfederasyona ödenecek üyelik aidatları ve miktar sınırla-

ması konusunda 2821 s. K. da bir hüküm yer almamıştır. Bu nedenle konfederasyona ödenecek üyelik aidatlarının miktarı tüzüğe hüküm konulmak suretiyle serbestçe tespit edilebilir (F. Şahlanan, Sendikalar Hukuku, İstanbul 1995, s. 173). Hatta konfederasyonların sendikalardan üyelik aidatı dışında başka ödemeler istemesine de kanımızca bir engel yoktur. Çünkü Sen. K. md. 23/4 deki sınırlama sendika tüzükleri için getirilmiş bulunmaktadır. Konfederasyonlar zikredilmemiştir. O halde konfederasyon tüzüğünde bu yolda hüküm varsa üyesi sendikalar grev fonu aidatı adı altında konfederasyona ödeme yapmakla yükümlüdürler.

Üçüncü soru konfederasyonun üye sendikalara grev fonundan yardım yapabiliş yapamayacağıdır ki inceleme konusu olayda ihtilaf yaratan husus da budur. Kanunda bir açıklık bulunmamakla beraber yukarıda (1'de) açıkladığımız ve Ankara 5. Vergi Mahkemesinin kararında açıkladığı gibi bu husus sendikalararası dayanışma gereğinin bir sonucudur. Sendika özgürlüğü ve grev hakkının güvencesiyle de ilgilidir. Bir işçi konfederasyonu doğal olarak üyesi sendikanın grevci üyelerine dağıtılmak üzere bu sendikaya bütçesinden bir aktarma yapabilir. Bu aktarma bir bağış ya da bir ivazsız zenginleşme olarak görülmemelidir. Çünkü sendikanın malvarlığında tek taraflı ya da ivazsız bir zenginleşme husule gelmemektedir, grevci işçilere dağıtılmak üzere bir bütçeden diğer bütçeye aktarılan bir para söz konusudur ki yukarıda açıkladığımız gibi sendikalararası dayanışmanın güzel bir örneğidir. Sen. K. 40/4 deki yardım ve bağış yasağı sendika ve konfederasyonların birbirlerine yardımını yasaklamamaktadır.

4- O halde bu aktarmanın 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu hükümleri uyarınca veraset ve intikal vergisine tabi olması düşünülemez. Anılan Kanunun veraset ve intikal vergisinden muafiyetleri sayan 3. maddesinin (a) ve (b) bentlerinde kamu idareleri, emekli ve yardım sandıkları, sosyal sigorta kurumları, kamu yararına çalışan dernekler, siyasi partiler ve bunlara ait kuruluşlar ile bunlar dışında kalan tüzel kişilere ait olup kamu yararına çalışan bilimsel, araştırma, kültür, sanat, sağlık, eğitim, din, hayır

iş, imar, spor gibi amaçlarla kurulan teşekküller veraset ve intikal vergisinden ayırık tutulmuşlardır.

Kanımızca içinde kamu yararına çalışan bilim kurumları, siyasi partiler, sosyal güvenlik kurumları gibi pek çok kuruluşun sayıldığı bir madde içinde sendikalardan söz edilmemesi bir unutkanlık sonucudur. Çünkü maddede "gibi" sözcüğü kullanılarak sınırlı bir sayım yapılmamıştır. Ayrıca başta siyasi partiler, dernekler ve sosyal güvenlik kurumları olmak üzere amaçları kâr dağıtma olmayan pek çok kuruluşun sayıldığı bir maddede AY ile güvence altına alınmış ve çalışan ve çalıştıranların çalışma ilişkilerinden doğan çıkarları ile ortak ekonomik ve sosyal çıkarlarını koruma ve geliştirme amacıyla kurulan sendikaların yer almaması düşünülemez. Sendikalar derneklerden çok daha önemli görev ve yetkileri olan, çalışan ve çalıştıranların ortak mesleki amaçlarına hizmet için kurulan ve bazılarında göre "yarı kamusal" nitelikli tüzel kişilerdir.

Veraset ve intikal vergisinin konusu mal varlığı değerleri daha doğrusu ivazsız kazandırmalar olduğuna göre (Bak. S. Kaneti, Vergi Hukuku, 2. Bası, İstanbul 1989, s.364) bu nitelikte sayılmayan grev fonundan sendikaya üyelere dağıtılma amacıyla aktarılan paranın veraset ve intikal vergisine de tabi olmaması gerekir. Yabancı hukuklardaki uygulamada bu yoldadır. Demek oluyor ki gerek Ankara 5. Vergi Mahkemesinin gerek Danıştay 9. Dairesinin kararı isabetlidir.

