

PANEL**SOSYAL GÜVENLİK NEREYE?***

Oğuz OYAN**

1980'lerde dünyayı kuşatan neo-liberal akımlar 1990'larda kapitalist sistemin rakipsiz kalması nedeniyle daha cüretkar taleplerle ortaya çıkmaya başlamıştır. Her şeyin fayda-maliyet analizi merceğinden değerlendirilmesi, hatta salt finansal sürdürülebilirlik mantığından bakılması sonucunda sosyal devlet alanının tahribine götüren yeni anlayışlar uç vermiştir.

Olumlu toplumsal dışsallıklar ve kolektif sorumluluklar üzerine bina edilmiş bulunan sosyal güvenlik geleneğinin dahi neo-liberal anlayışların hedef tahtası durumuna getirilmesi 1990'ların kötü mirasları arasında yerini almıştır. Sosyal güvenliğin kısmen ve hatta bazen tümünden özelleştirilmesini savunanların bu dönemde çoğalması, söz konusu akımların etki alanının genişlemesiyle doğru orantılı olmuştur.

Türkiye de bu gelişmelerden nasibini almıştır. Yeni düzenleme hazırlıklarına bakıldığında, önümüzdeki dönemde sosyal güvenlik alanına saldırıların yoğunlaşacağı anlaşılmaktadır. Bu nedenle bugünkü panel, konuyla ilgili tepkilerin oluşturulması bakımından isabetli bir zamanlamaya denk düşmektedir.

1980 sonrasında sermaye birikim modelinin yeni gereklerine uyumlu düzenlemeler arayışına girildiğinde bunun merkezinde kapitalist devletin yeniden biçimlendirilmesinin bulunması şartıydı. Metropol devletlerin ve beynelmilel sermayenin sözcülüğünü yapan IMF, Dünya Bankası, OECD ve GATT (DTÖ) çevreleri bu yöndeki gelişmeleri eşgüdümleme ve hızlandırma rolünü etkin bir biçimde oynamaya gayretli olmuşlardır.

Kapitalist devleti yeniden biçimlendirme çabaları üç ana eksen etrafında yoğunlaşmıştır.

Bunlardan **birincisi**, metropol kapitalist ekonomilerde 20. yüzyıldaki gelişme süreci içinde sürekli (ve bazen sıçramalı) bir büyüme eğilimi içinde olan kamu harcamalarını dizginlemek ve geriletme tasarımı olmuştur. Bu ülkelerde devletin bütçe boyutu itibarıyla genişleme dinamiğini tersyüz etmek, kuşkusuz, kapitalist birikim modelinde bunun nesnel gereklerini hazırlayacak yeni oluşumların devreye girmesiyle mümkün olabilirdi. Çünkü, her ne kadar kapitalist devletin sosyal yönüyle genişlemesi sosyalist sistemle olan rekabetinin de bir parçası sayılabilirse de, eğer kapitalizmin kendi içsel dinamikleri buna izin vermese hatta gerekli görmese genişleyen bir devletin ortaya çıkması mümkün olamazdı. Sistemin kendini genişletmekten yitirdiği üretmesi, genişleyen devlet düzenlemelerini tarihsel olarak gerekli kıldığı gibi, 20. yüzyıl başarılarında ortaya çıkan Fordist birikim tarzıyla örtüşen Keynesgil büyüme modeli de bu eğilimi pekiştirici rol oynuyordu.

Kapitalist ekonomideki gelişmeye koşut olarak genişleyen kapitalist devlet (ölçülebilir boyutlarıyla kamu harcamaları), sermaye birikiminin destekleyicisi değil destekleyicisi olmuştur. Nitekim, kapitalist devletin büyüme sürecine yüzyıllık bir dönemde tekelleşme eğilimlerinin eşlik etmesi, arada çelişkiden ziyade uyum olduğunun sağlam kanıtlarından birini oluşturmuştur. Bununla birlikte bu sürecin sermayenin bütünü bakımından hiçbir soruna yol açmadığı da söylenemez. Kamu finansmanı açısından bakıldığında, büyüyen kamu harcamalarının gerektirdiği vergi zorlamaları bazı rahatsızlıklar oluşturmaya başlamıştır. Özellikle gelişmiş kapitalist ülkeler arasında farklı kamu finansmanı maliyetlerinin oluşturduğu vergi rekabeti nedeniyle 1990'lardan itibaren kamu harcamalarında bazı aşınmalar da ortaya çıkmaya başlamıştır.

*"Sosyal Güvenlik, SSK Nereye?" Mart 2000, Ankara Panelinde Sunulmuştur.

** Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Öte yandan, sosyal harcamaların büyümesinde Batı dünyasında örgütlü emek kesimlerinin azımsanmayacak bir tarihsel rol oynadıkları da hesaba katılmalıdır. Nitekim, 1980 sonrasında metropol ülkelerde kamu harcamalarını frenleme ve giderek daraltma hedefi öncelikle devletin sosyal yönlü harcamalarını kapsama aldığına buna en şiddetli tepkiler de gene bu kesimden gelmiş, bu tür harcamaların tayınlanması önemli toplumsal dirençlerle karşılaştığı için bu alandaki gerilemeler sınırlı tutulmuştur.

Sosyal yönlü harcamaların en olumsuz etkilediği ülkeler, bunların en çok geliştiği coğrafyalarda değil gelişmekte olan ülkeler saflarında ortaya çıkmıştır. IMF ve Dünya Bankası'nın istikrar ve yapısal uyum programları, yerel sermayenin vizyondan yoksun desteğini de yanına alarak, bu ülkelerde henüz emekleme döneminde olan sosyal devleti büyümeden boğmada başarılı olmuştur. Böylece Dünya Bankası'nın *Değişen Dünyada Devlet* raporunda da (Oyan., 1997), gelişmiş ülkelerdeki refah devleti, boyutları ve niteliği bakımından bir istisna ve dönüştürülmesi gereken bir yapı olarak tanımlanırken, gelişmekte olan ülkelere verilen öğüt de, refah devleti yolunu izlemelerinin ne mümkün ne de doğru olacağı olmaktadır. Etkin ama küçük devlet modelinin önerildiği ülkelerde oluşturulan çöküntü ve sefaletin veya Türkiye'de olduğu gibi gelişmiş dünyaya kaynak aktarmaya dönüşen uzun süreli kamu maliyesi krizlerinin ekonomik ve toplumsal bedeli hesaplanmış değildir. Ancak her bir ülke açısından olduğu gibi dünya ölçeğinde de ortaya çıkan gelir dağılımı bozulmalarının bu bedelin elle tutulur bir sonucu olduğu açıktır.

Kapitalist devleti yeniden biçimlendirme çabalarının ikinci bir alanı da, kamunun dolaysız ekonomik girişimciliğini ve kamu yatırımlarını köreltmek biçiminde ortaya çıkmıştır. "Herşey piyasa için ve piyasa tarafından oluşturulmalı" mantığıyla, gelişmekte olan ülkelerin ulusal ve bölgesel iktisadi kalkınmada kullanabilecekleri iktisadi araçları ellerinden alınırken, bu ülkelerin ulusal pazarlarını koruma refleksi de bütünüyle köreltilmiş olmaktadır. Kamusal sağlık ve sosyal güvenlik kuruluşlarının yatırım programları, bu arada doğrudan sağlık hizmeti ve ilaç üretimi gibi yönelimleri de katı engellemelerle karşılanmaktadır.

Üçüncü olarak, devletin kapitalist ekonomiyi düzenleyici (regülatör) rolünden vazgeçmesini öngören yeni anlayışların 1980'ler sonrasındaki süreçte uç vermesidir. Bu alanda uygulamaya sokulan deregülasyon önlemleri aslında yeni regülasyon alanlarının ortaya çıkmasını engellememiş, ama özellikle çevre konumundaki ülkelerde devletlerin bağımsız karar alma reflekslerinin köreltilmesi başarılabilmektedir.

Sosyal güvenlik kuruluşları 1990'lı yıllarda sosyal refah devletine yönelik saldırının giderek daha fazla merkezinde yer almaya başlamışlardır. Bunda kuşkusuz

sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinin rolü olmuştur. Ancak bu krizin nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde önemli farklılıklar arzettiği gibi, hangi dünya görüşünden bakıldığına bağlı olarak farklı yaklaşımlar da sözkonusu olmuştur.

Gelişmiş ülkelerde yeni sağ yaklaşımı benimseyen sağ radikaller, sosyal güvenlik sisteminin devrini tamamladığını, devlet müdahaleciliğinin her türlüünün kötü sonuçlar verdiğini ve bunun bir örneğini de sosyal güvenlik kurumlarının krizinin oluşturduğunu savunurken, bireysel sorumluluk anlayışını, toplumların yeniden benimsemesi gereken bir değerler sistemi olarak yüceltmeye girişmişlerdir. Başlangıçta prim karşılığı olmaksızın yoksullara yardım programlarına yönelen eleştiriler giderek sağlık giderlerinin kamu fonlarıyla karşılanmasına karşı çıkmaya başlamış ve nihayet sosyal güvenlik sistemi de hedefe yerleştirilmiştir.

Bu görüşler son zamanlarda ABD ve İngiltere'de daha fazla siyasal destek bulmaya başlamıştır. Şili'de 1981'de başlatılan uygulama bu bakımdan yeni sağ yaklaşımların referans kaynağı olmak gibi bir işlev de yüklenmiştir. Oysa Şili uygulaması, tam tersine, çok yönlü eleştirilerin de odağında olan, toplumsal sonuçları çok tartışmalı bulunan olumsuz bir örnek olarak da anılmaktadır. Buna ilişkin birkaç örnek verilebilir (Midgley., 1999).

Şili'deki uygulamanın temelinde bireysel emeklilik hesaplarının oluşturulması ve ücretlilerin büyük bölümünün (hepsinin değil!) özel sigorta şirketlerinin oluşturduğu "İdari Emeklilik Sandıkları" adı verilen ticari sisteme geçişinin zorunlu kılınması bulunmaktadır. İşverenlerin katkıda bulunmadığı bu hesaplar (Özşuca., Ş.T. 1999), çalışanların nesiller arası bir dağıtıma dayalı olmaksızın kendi kendilerinin yaşlılık aylıklarını finanse etmeleri anlayışına dayalıdır. Kuşkusuz, yaşlılık aylığının miktarı, aktif sigortalının prime esas kazancının büyüklüğüne göre değişmektedir. Ancak temel sorun şudur ki, Şili'de bu sisteme üye olanların önemli bir bölümünün kazançları kendilerine yaşlılıkta asgari bir geçim düzeyi sağlayacak düzeyde değildir. Aktüaryal verileri inceleyen araştırmacılar (Gillion ve Bonilla, 1992), emeklilik sandıklarına üye olanların en az yüzde 40'ünün emekliliğe geçiş sırasında asgari bir gelir düzeyine ulaşabilmek için sosyal yardım sübvansiyonlarına muhtaç olacaklarını belirtmektedirler. Bu sorunun özellikle düşük gelirli kadınlarda, niteliksiz işgücünde ve mevsimlik işçilerde had safhada olduğu görülmektedir.

Aynı nedenlere bağlı olarak, sözkonusu sandıklara üye gözükenlerin yüzde 43'ünün bireysel emeklilik hesaplarına prim yatıramaz duruma düştükleri bir diğer araştırmanın bulgusu olarak ortaya çıkmaktadır (Queisser M., 1995).

Öte yandan, Şili sisteminin maliyetli çalıştığına dair önemli kanıtlar vardır. Bir kere, çalışanların eski sistemden yenisine transferine ilişkin geçici maliyetler yüksek

olmuştur. Bu maliyetler tümüyle devlet tarafından karşılanmıştır. Ama daha önemlisi, mevcut sistemin yönetim masraflarının bütünüyle prim ödeyen hak sahiplerince karşılanmakta oluşudur. Dahası, bu maliyetlerin Avrupa ve Kuzey Amerika'daki sosyal güvenlik sistemlerinin idari maliyetlerinden daha yüksek oluşudur. İdari masrafların prim tutarının yüzde 8'ine ulaştığı hesaplanmaktadır (Queisser M., 1995). Özel emeklilik sandıklarının birbirlerinin "müşterilerini" ayartmak için yaptıkları pazarlama ve reklam kampanyalarının faturaları da prim ödeyen çalışanlara kesilmektedir! Dolayısıyla, serbest piyasa tarafından yönetilen bir özel emeklilik sigortası sisteminin maliyetleri düşüreceği yönündeki kehanetler tutmamıştır.

Nihayet, devlet müdahalesini azaltmak hatta yok etmek iddiasıyla ortaya çıkmış bir sistemin Şili örneğindeki uygulamasına bakıldığında, önemli devlet katkıları olmaksızın sistemin işlemediği görülecektir. Devlet sistemi sadece geçiş aşamasında desteklemekle kalmamıştır; halizarda olduğu gibi gelecekte de devletin sistemi sübvansiyone etmeye devam edeceği anlaşılmaktadır. Peru'nun durumu daha da sorunludur: Bu ülkede sistem 1990 gibi yakın bir tarihte özelleştirilmiş olmasına karşın, bugün ekonomik ve mali açıdan devletin etkin müdahalesi olmaksızın ayakta duramaz durumdadır (Mindgley J., 1999).

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin krizinin arkasında bulunan nedenlerden biri, sosyal güvenlik harcamalarının ulusal gelir içindeki ağırlığının yüzde 20 ile yüzde 33 arasında değişen boyutlara ulaşmış olmasıdır. Oysa Türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının ulusal gelire oranının yüzde 7.5 olduğu bir düzeyde krize girilebilmiş olması, hatta krize giriş aşamasında bu oranın yüzde 5 düzeyinde olması, yeni bir azgelişmişlik göstergesi olarak dahi kabul edilebilir. Bu tuhaflığın arkasında, başka nedenler yanında, kuşkusuz sosyal güvenlik fonlarının onyıllardır devlet tarafından sömürülmesinin payı büyüktür. İşgücüne katılımın bir süredir (kırsal göç ve kayıtdışılık nedenleriyle) artmak yerine azalma eğiliminde oluşu ve bu nedenle de aktif/pasif sigortalı oranının sürekli küçülmesinin etkileri de dikkate alınmalıdır. Ancak Türkiye'de sosyalleşmeden krize sokulan sistemin bugün ortaya sorun olarak çıkarılan yönleri gerçekte tamamen yüzeyseldir. Sorunun kökleri, işgücünün giderek artan bir bölümünün sosyal sigorta dışında kalması ve geleceğe dönük toplumsal kriz tohumlarının kılmesidir. Böyle bir ortamda mevcut şıg sistemin sorunlarını özelleştirme üzerinden aşmaya kalkışmak, yeni sorunlar yaratmaktan başka bir işe yaramayacaktır.

İki bin yılında uygulanmaya başlayan istikrar programının "yapısal reform" denilen ve Dünya Bankası'nın denetiminde yürütülen bölümünün önemli parçalarından birini sosyal güvenlik sisteminin yeniden

düzenlenmesi ve özelleştirme uygulamalarının başlatılması oluşturmaktadır. Bunun ilk ayağını, istikrar programı öncesinde çıkarılan 4447 sayılı Yasa oluşturmuştur. Bu yasanın temel yaklaşımı, 1994 yılından itibaren açık vermeye başlayan ve açık düzeyi ulusal gelirin yüzde 1'inden 1999'da yüzde 3.3'üne çıkan sistemin gelir ayağının güçlendirilmesi, giderlerinin ise kısılması şeklinde olmuştur. Gelir ayağının güçlendirilmesinde prime esas gün sayılarının, prim taban ve tavan düzeylerinin, sigortalının ilaç/televizyon giderlerine katkısının artırılması biçiminde olurken, giderlerin azaltılması için de emeklilik yaşının yükseltilmesi, emeklilik aylıkları bağlama esasının hak kaybına yolaçacak biçimde değiştirilmesi gibi yeni düzenekler getirilmiştir. Sistemin çıkmaza sokulması kamu maliyesi kriziyle birlikte gündeme gelmiş, ancak krizden çıkış yolu sadece sigortalılar üzerinden çözülmeye çalışılmıştır. Düzenlemeler birçok bakımdan kayıtdışılığı özendirici yeni unsurlar getirdiği için, uzun vadede sistemin krizini arttıracak niteliktedir (Oyan O., 1999).

Özelleştirmeci mantığın ikinci ayağı 4792 sayılı SSK Yasasının değiştirilmesine yönelik olarak hazırlanan taslak olmuştur. Söz konusu taslak SSK'yı hükümet müdahalelerine daha açık hale getiren bir anlayışla hazırlanmış, kurumun malvarlığının satışının kolaylaştırılması, hastanelerin işletmeye dönüştürülerek yerel güç odaklarının güdümüne sokulması, genel kurulların işlevsizleştirilmesi gibi özelliklerle donatılmıştır (Türk-İş Dergisi, 2000).

Özelleştirme yönünde daha güçlü bir hamlenin özel emeklilik sandıklarının kuruluşunu hazırlayan yasal düzenlemeyle yapılması beklenmektedir. Ancak bu uygulamanın, basına sızan bilgilere göre, Şili deneyiminden daha ihtiyatlı bir biçimde yürürlüğe sokulmak isteneceği, mevcut sosyal sigortaları tamamlayıcı yönde ek bir ihtiyari özel emeklilik sigortası niteliğinde olacağı anlaşılmaktadır. Ancak, özel sigorta şirketlerinin bunun zorunlu olması ve önemli vergi istisnalarıyla uygulanması yönünde kamuoyu oluşturmaya çalıştıkları gözardı edilmemelidir. Uygulamanın altyapısı, sosyal sigorta emeklilik aylığı bağlama oranlarının düşürülmesiyle yani asgari geçinme düzeyini esasen sağlayamayan yaşlılık aylıklarının daha da geriletilmesiyle atıldığı söylenebilir.

Şimdilik Dünya Bankası, mali sermaye ve hükümet çevrelerinin arasında dönen pazarlıklara çalışan kesimlerin güçlü bir ağırlık koyamadıkları görülmektedir. Bu ağırlığın konulması için mücadele etmek, bugünün acil görevi olarak görünmektedir.

SSK PRİM KAZANÇLARININ GELİŞİMİ

| Dönem | Prim Tabanındaki Değişim | | | | | Prim Tavanındaki Değişim | | |
|-----------------------------|--------------------------|-----------------|-----------------|----------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|----------------------|
| | Asgari Ücret | SSK Prim Tabanı | İşçi Payı (%14) | İşveren Payı (%19.5) | İşveren Ek Yükü | SSK Prim Tavanı | İşçi Payı (%14) | İşveren Payı (%19.5) |
| Aralık 1999 | 93.600.000 | 113.700.000 | 13.104.000 | 18.252.000 | 6.733.500 | 182.100.000 | 25.494.000 | 35.509.500 |
| Ocak 2000 | 109.800.000 | 120.000.000 | 15.372.000 | 21.411.000 | 3.417.000 | 360.000.000 | 50.400.000 | 70.200.000 |
| Nisan 2000 (Yasa Hükümü) | | 192.450.000 | 15.372.000 | 21.411.000 | 27.687.750 | 577.300.000 | 80.829.000 | 112.583.250 |
| Nisan 2000 (Tasarı %25) | 109.800.000 | 150.000.000 | 15.372.000 | 21.411.000 | 13.467.000 | 450.000.000 | 63.000.000 | 87.750.000 |

SSK PRİM KAZANÇLARININDAKİ ARTIŞ VE KESİMLERE GETİRİLEN EK YÜKLER

| Ücret Düzeyi | Önceki Kesinti | | Son Kesinti | | Toplam Ek Yük (TL) |
|------------------|----------------|--------------|-------------|--------------|--------------------|
| | İşçi Payı | İşveren Payı | İşçi Payı | İşveren Payı | |
| 400.000.000 | 50.400.000 | 70.200.000 | 56.000.000 | 78.000.000 | 13.400.000 |
| Prim Artışı (TL) | | | 5.600.000 | 7.800.000 | |
| 450.000.000 | 50.400.000 | 70.200.000 | 63.000.000 | 87.750.000 | 30.150.000 |
| Prim Artışı (TL) | | | 12.600.000 | 17.550.000 | |
| 500.000.000 | 50.400.000 | 70.200.000 | 70.000.000 | 97.500.000 | 72.812.250 |
| Prim Artışı (TL) | | | | | |
| 577.350.000 | 50.400.000 | 70.200.000 | 80.829.000 | 112.583.250 | 72.812.250 |
| Prim Artışı (TL) | | | 30.429.000 | 42.383.250 | |

Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir ve Giderleri

| | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------------------------|------|------|------|
| Toplam gelirler/GSMH (%) | 5.2 | 5.6 | 5.9 |
| Toplam giderler/GSMH(%) | 7.5 | 8.5 | 8.2 |

Kaynak: DPT 2000 Yılı Programı

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Transferler (Yüzde olarak)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Transferler/ Bütçe Gid. | 4.4 | 6.3 | 8.5 | 9.4 | 9.0 | 9.8 | 7.7 |
| Transferler/ GSMH | 1.0 | 1.4 | 2.2 | 2.6 | 2.6 | 3.3 | 2.9 |

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 1999 Yıllık Ekonomik Rapor

KAYNAKLAR

DPT, 200 Yılı Programı

Gillion C. et Bonilla A. (1992), "Analyse d'un regime national de retraite prive: le cas du Chili", *Revue Internationale du Travail*, 131,

Maliye Bakanlığı, 1999 Yılı Ekonomik Raporu.

Mindgley J. (1999), "La Securite sociale est-elle devenue sans objet?", *Revue Internationale de Securite Sociale*, 52/2.

Oyan O. (1997), "Değişen Dünyada Değişmeyen Devlet mi?", *Ekonomide Durum*, 1997, 3-4.

Oyan O. (1999), "Emeklilik Yaşında Dtayatmalar ve Türk-İş'in Taslak Aşamasındaki Tepkileri", *TÜRK-İŞ Yıllığı '99*.

Özşuca Ş.T. (1999), "Şili ve Arjantin Sosyal Güvenlik Reformları", *Ekonomide Durum*, 1999, 6.

Queisser M. (1995), "Après le Chili, les reformes de la deuxieme generation en Amerique latine", *Revue Internationale de Securite Sociale*, 48/3-4.

TÜRK-İŞ Dergisi (Şubat/Mart 2000), "Türk-İş ve Bakanlık Tarafından Hazırlanan Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı Karşılaştırması".