

SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMANI

SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

Editörler

Mutlu YORULDU

Özgür SARAÇ

İstanbul

Eylül, 2023

 **EFEAKADEMİ**
YAYINLARI

SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMANI

SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

Editör
Mutlu YORULDU
ORCID (0000-0002-1010-2938)

Editör
Özgür SARAC
ORCID (0000-0001-8029-6646)

ISBN 978-625-6796-43-0
E-ISBN 978-625-6796-44-7
1. Baskı Eylül 2023

Bu eserin; yayın, satış ve kopyalama hakları EFE AKADEMİ'ye aittir.

KÜTÜPHANE KARTI

Sosyal Güvenlik Finansmanı: Seçilmiş Ülke Uygulamaları
YORULDU, Mutlu – SARAC, Özgür

Anahtar Kelimeler:

1. Sosyal Güvenlik,
2. Sosyal Devlet,
3. Sosyal Güvenlik Modelleri,
4. Sosyal Güvenliğin Finansmanı,
5. Sosyal Güvenliğin Sürdürülebilirliği.

Dizgi
Kapak Tasarım

Mutlu YORULDU ve Özgür SARAC
Ramazan BEKTAŞ
(ramazanbektasdeu1@gmail.com)

Sertifika No
Matbaa Sertifika No

49168
49168

Efe Akademik Yayıncılık

Cağaloğlu Yokuşu Cemal Nadir Sokak
Büyük Milas Han No: 24/125
Fatih/ İSTANBUL
0212 520 52 00
www.efeakademi.com

Efe Akademik Yayıncılık
Matbaa Adres:

Cağaloğlu Yokuşu Cemal Nadir Sokak
Büyük Milas Han No: 24/125
Fatih/ İSTANBUL
0212 520 52 00
www.efeakademi.com

ÖNSÖZ

İnsan, yaşamın merkezinde yer alır. Dünya ve kâinat üzerindeki tüm yaşamsal unsurlar, insanın daha uygun koşullarda hayatını sürdürebilmesi için kurgulanmıştır. Bu kurguların bir kısmı yaradılıştan gelmekte bir kısmı ise insan çabası ile oluşturulmaktadır. Dolayısıyla *“her şey insan için insana dairdir”*. Sosyal güvenlik de bu felsefi düşüncenin bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira her şey insan için ve insana dair ise insanın yaşamını sürdürebilmesi için asgari refah koşullarını tasarlamak, planlamak, oluşturmak ve uygulamaya geçirmek gerekir. İnsanın bireysel güvenliğini, rasyonellik gereği düşünmesi ve sağlaması gerekirken, bunu gerçekleştirmesi çoğu zaman dışsal faktörlerden dolayı mümkün olamaz. Zira insan, diğer insanlarla, varlıklarla ve unsurlarla ilişkilerinde devamlı bir tehdit ve risk altında olduğundan sosyal güvenliğe ihtiyaç duyar. Sosyal güvenlik, insana dair, insanın yaşamını ve yaşama kalitesini etkileyen, bozan, buna öyle ya da böyle zarar veren tüm unsurlara karşı bir koruma kalkanı olarak yorumlanabilir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. maddesinde *“Herkes toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir, sosyal güvenlik bireyin onuru, kişiliğinin geliştirilmesi için kaçınılmaz, ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır”* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla sosyal güvenlik hem temel insan hakkı olarak kabul edilmiş, hem de bunu sağlamak için devletlere sorumluluk yüklenmiştir. Sosyal güvenlik Türkiye Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Kurumu’nun (SGK) yaptığı tanımlamada, sosyal güvenlik; *“insanların gelirlerine bakılmaksızın toplum bütürünü ve refahını bozan sosyal tehlikelerin verdiği zararlardan “insan hakkı” ve esas itibarıyla de “devlet görevi” olarak primli ya da primsiz sistemlerin kullanılması, kişilerin sosyal tehlikelerin zararlarından kurtarılma güvencesidir”* olarak belirtilmiştir. Dünya nüfusunun çoğalması ve insan yaşamını tehdit eden faktörlerin nitelik ve nicelik olarak artması sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunu daha önemli hale getirmiştir. Devletler sosyal güvenlik harcamalarını kaçınılmaz olarak artırırken, bu durum beraberinde süregelen ve büyüyen yeni bir sorunu getirmiştir. Bu sorunun adı *“sosyal güvenlik finansmanı ve sürdürülebilirliği”*dir. Artan sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaya yönelik hizmetler nasıl ve ne şekilde finanse edilecektir? Kaynakların kıtlığı da dikkate alındığında, sürdürülebilirlik nasıl ve ne şekilde sağlanacaktır? İşte editörlüğünü üstlendiğimiz ve alanyazına büyük katkı sağlayacağını düşündüğümüz bu kitap çalışmasında, cevabını aradığımız temel sorular bunlardır. Giriş bölümü dahil toplam 40 bölümden oluşan ve 52 akademisyenin katkıları ile hazırlanan kitabımızın literatüre, ilgililerine ve okuyucularına katkı sağlamasını temennî ederiz.

Bu kitabın telif hakları kamuoyuna aittir.

Editörler

Mutlu YORULDU
Özgür SARAÇ

"olağanüstü fedakârlıklarıyla bizlerin ilk sosyal güvencesi olan annelerimize..."

İÇİNDEKİLER

Giriş Bölümü

Sosyal Güvenliğin Finansmanı ve Sürdürülebilirliği

Mutlu Yoruldu, Özgür Saraç ve Ahmet Burçin Yereli 3-31

Bölüm 1

21. Yüzyılda Refah Devletinin Krizi ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yansımaları

Arman Zafer Yalçın 35-54

Bölüm 2

Bir Refah Devleti İsveç’de Sosyal Güvenlik Sisteminin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi

Asuman Altay 57-72

Bölüm 3

Bulgaristan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Ceyda Şataf 75-95

Bölüm 4

Rusya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Serpil Ağcakaya ve Tugay Arslan 99-124

Bölüm 5

Yeni Zelanda Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Musa Gök 127-159

Bölüm 6

Azerbaycan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Mehmet Yüce ve Imangulu Muradzade 163-183

Bölüm 7

Kırgızistan ve Özbekistan Sosyal Güvenlik Sistemleri ve Finansmanları

Gamze Yıldız Şeren 187-215

Bölüm 8

Küreselleşmenin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Yaptığı Değişimler

Filiz Giray ve Tolga Sezdi 219-244

Bölüm 9

Çin Halk Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sisteminin Değişen Nüfus Politikaları

Bağlamında Değerlendirilmesi

Gökay Yöndemli ve Alparslan Uğur 247-267

Bölüm 10

İsrail Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Güneş Çetin Gerger 271-284

Bölüm 11

Venezuela Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Ahmet Köstekçi 287-310

Bölüm 12

Demografik Dönüşümün Sosyal Güvenlik Sistemine ve Reformlara Etkileri:
Türkiye ve OECD Ülkelerine Yansımaları

Aysun Yılmaztürk 313-341

Bölüm 13

Singapur Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Habip Demirhan 345-370

Bölüm 14

Yunanistan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Betül Hayrullahoğlu 373-388

Bölüm 15

Amerika Birleşik Devletleri Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Burak Ökde 391-412

Bölüm 16

Almanya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Ayşe Atılgan Yaşa 415-443

Bölüm 17

Küba Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Ferhat Akbey 447-474

Bölüm 18

Fransa Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Aslı Ceren Saral 479-510

Bölüm 19

Şili Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Ayşe Günay Bekâr ve Ahmet Özen 513-529

Bölüm 20

Sosyal Güvenliğin/Korumanın Finansmanı: Uluslararası Çalışma Örgütünün Yaklaşımı

Özgür Hakan Çavuş 533-554

Bölüm 21

Japonya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Abdulkerim Eroğlu 557-569

Bölüm 22

Danimarka Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Merve Yolal Eroğlu 573-585

Bölüm 23

Finlandiya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Zeynep Ezanoğlu 589-615

Bölüm 24

Brezilya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Hakan Arslaner, Hatice Erol ve Abdullah Özdemir 619-651

Bölüm 25

BENELÜKS Ülkeleri Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

İsmail Sadık Yavuz 655-677

Bölüm 26

Güney Afrika Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Fatma Yapıcı Sapankaya ve Haluk Egeli 681-705

Bölüm 27

Kanada Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

R. Kutlu Korlu 709-720

Bölüm 28

Avustralya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Ufuk Gencel 723-755

Bölüm 29

Norveç Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Servet Taşdelen 759-774

Bölüm 30

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Gelişmeleri (2013-2022)

Recep Temel 777-800

Bölüm 31

Romanya Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Serdar Çiçek 803-835

Bölüm 32

Meksika Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Nagihan Özkanca Andıç 839-855

Bölüm 33

Arjantin Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Ergün Pirsefa Yıldırım ve Ahmet Arslan 859-873

Bölüm 34

Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Deniz Abukan 877-905

Bölüm 35

Kazakistan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Nazmi Zarifi Gürkan 909-927

Bölüm 36

Mısır Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Gamze Asena Akgöl ve Ufuk Gencel 931-951

Bölüm 37

Portekiz Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Serpil Ağcakaya ve Işıl Kaya 955-976

Bölüm 38

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde “Mali Kaos” Yaklaşırken

İbrahim Attila Acar 979-997

Bölüm 39

Hindistan Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı

Haluk Tandırcıoğlu 1001-1016

Editörler Hakkında 1017

Yazarlar Hakkında 1018

Giriş Bölümü

SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

Mutlu Yoruldu

Balıkesir Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
mutlu.yoruldu@balikesir.edu.tr
0000-0002-1010-2938

Özgür Saraç

Dokuz Eylül Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
ozgur.sarac@deu.edu.tr
0000-0001-8029-6646

Ahmet Burçin Yereli

Hacettepe Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
aby@hacettepe.edu.tr
0000-0002-8746-6756

Özet

Sosyal güvenlik, bir ülkedeki vatandaşların başta yaşlılık ve engellilik olmak üzere özellikle işsizlik ve hastalık gibi durumlarda temel ihtiyaçlarını karşılamayı esas alır ve genelde devlet tarafından sunulan bu hizmetler kapsamında sağlık sigortası, işsizlik sigortası ve emeklilik gibi programlar bulunur. Sosyal güvenliğin finansmanı, bu türden hizmetlerin sürdürülebilirliği için hayatidir. Genellikle katılım esasına dayalı bir fon veya vergi esaslı bir finansman kaynağıyla finanse edilen sosyal güvenlik hizmetleri, bir tür kulüp mal niteliğinde olduğundan bugünkü ve gelecekteki yararlanıcıların ihtiyaçlarına göre düzenli şekilde artan bir finansman modeli gerektirir. Sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği için başta finansal kaynakların sürdürülebilirliği olmak üzere demografik faktörler, sosyal güvenlik programlarının tasarımı ve elbette sosyal güvenlik hizmetlerinin yönetimi bir arada ele alınmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, sosyal devlet, sosyal güvenlik modelleri, sosyal güvenliğin finansmanı, sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği.

Abstract

Social security primarily focuses on meeting the basic needs of a country's citizens, especially in situations such as old age, disability, unemployment, and illness. The government generally provides programs such as health insurance, unemployment insurance, and retirement benefits. Financing social security is essential for the sustainability of these services. Social security services, generally financed through participation-based funds or tax-based sources, require a financing model that exhibits a gradually increasing pattern based on the needs of current and future beneficiaries since they are considered a club good. To ensure the sustainability of social security, factors such as sustainable financial resources, demographic factors, social security program design, and effective management of social security services must be considered together.

Keywords: Social security, welfare state, social security models, social security financing, sustainability of social security.

GİRİŞ

Vatandaşların yaşlılık, engellilik, hastalık ve işsizlik vb. hallerdeki temel ihtiyaçlarının karşılanmasını esas alan sosyal güvenlik, her şeyden önce belli bir mekânla sınırlı olma özelliği taşır; bu mekân ülke sınırlarıdır. Sosyal güvenlik hizmetleri arasında başta sağlık sigortası olmak üzere engellilik sigortası ve işsizlik sigortasının yanı sıra emeklilik programları da bulunur. Kapitalist ilişkilerin tümünde olduğu gibi finansman, sosyal güvenliğin sürdürülebilmesi için olmazsa olmaz (sine qua non) bir özellik taşır. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yer aldığı programlar, genellikle katılım esasına dayanan bir kamu fonu veya genel kamu gelirlerini oluşturan vergi tabanlı bir kaynak tarafından finanse edilir. Bu kaynaklar, sistemden bugün ve gelecekte yararlanacak olanların ihtiyaçlarına göre düzenli artma özelliği sergileyen, yani progresif nitelikli kaynaklar olmalıdır. Sosyal güvenliğin finansmanının önemi, işgücü piyasasında yaşanan değişim ve nüfusun yaşlanıyor olması gibi faktörler ele alındığında daha da artar. Sosyal güvenliğin finansmanı, ayrıca ülkenin ekonomik istikrarı ve gelişimi açısından da kritik rol oynar.

Sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği, sistemin bekası anlamına gelir ve özetle gelecek neslin ihtiyaçlarının karşılanmasına odaklanır. Sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği, başta finansal kaynakların sürdürülebilirliği olmak üzere ülkedeki demografik yapıda meydana gelen değişimin hesaba katılmasını, sosyal programların başarılı tasarımını ve sosyal güvenlik sistemlerinin etkili şekilde yönetimini gerektirir. Sosyal güvenliğin sürdürülemez hale gelmesi, ekonomik sistemden ileri gelen risklerin artmasına ve toplumsal huzursuzluk başta olmak üzere ekonomik zorluklara, işsizlik, yoksulluk ve sağlık sorunlarına ve nihayetinde de ülkenin refah seviyesinde kayıplara neden olur. Pek tabii ki, sosyal güvenliğin sürdürülememesi, hizmetlerden yararlanamayacak olan gelecek neslin hayat kalitesini de olumsuz etkiler.

Sosyal güvenliğin finansmanı alanında kapsamlı bir eser olması düşünülen bu kitabın giriş bölümü olan bu kısım, altı başlık olarak planlanmıştır. Birinci başlıkta sosyal güvenlik kavramı ortaya konulmuş ve bu kavramın içeriği irdelenmiştir. İkinci başlıkta başlangıcından günümüze sosyal güvenliğin ortaya çıkışı ve gelişimine yer verilmiştir. Üçüncü başlıkta sosyal güvenlikle sosyal devlet ilişkisi kurulmuş ve sosyal güvenliğin kamu hizmeti olma özelliği vurgulanmıştır. Dördüncü başlıkta dört temel sosyal güvenlik modeli ele alınmış ve karşılaştırılmıştır. Beşinci başlıkta sosyal güvenliğin finansmanı incelenmiş ve bu başlıkta ayrıca finansman kaynaklarıyla finansman yöntemlerine değinilmiştir. Altıncı ve son başlıktaysa sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği ele alınmış ve zamanında emek lehine sağlanan kazanımların dünya genelinde kaybına sebep olabilecek süreçlerin gittikçe güçlenerek ilerlediğine dikkat çekilmiştir. Bölüm, genel bir değerlendirmenin yapıldığı sonuç kısmıyla bitirilmiştir.

1. SOSYAL GÜVENLİK: KAVRAMSAL ARKA PLAN

Kavramda geçen *sosyal* kelimesiyle bireylerin toplum içindeki konum ve statülerine dikkat çekilirken *güvenlik* kelimesi, belirsizlikler ve risklere karşı önceden belirlenmiş bir koruma sağlanması anlamına gelir. Toplumun her bireyine belirli bir güvence ve refah sağlamayı amaçlayan sosyal güvenlik, bireylerin toplumdaki konum ve statülerine göre yaşlılık, hastalık, işsizlik, sakatlık, yoksulluk gibi risklerle başa çıkmalarını sağlayan bir sistemdir. Tüm sistemlerde olduğu gibi sosyal güvenlik de belli bileşenlerden oluşur ve belli amaçlara hizmet eder. En genel haliyle çalışanlar başta olmak üzere işverenler ve bunların maruz kaldıkları riskler, sosyal güvenliğin bileşenleridir. Sosyal risklerin yönetimine odaklanan sosyal güvenlik sistemi, işleyebilmesi için gerekli olan girdilerin yanı sıra girdileri işlemeyi sağlayan kural ve kurumlarıyla hizmetler üretir. Genellikle hükümetlerce yürütülen sosyal güvenlik hizmetleri, birçok ülkede yasal olarak düzenlenmiştir. Beşerî sermayenin gelişimine önemli katkılar sağlayan eğitim ve sağlık hizmetlerine benzer işlevler yerine getiren sosyal güvenlik, ulusal kalkınma için önemli bir unsurdur.

Kişiyne yönelen tüm fizyolojik ve sosyo-ekonomik tehditlere karşı onu koruma anlayışına dayanan sosyal güvenlik, kapsam bakımından dar ve geniş anlamda tanımlanabilir. Dar anlamda sosyal güvenlik, belirli kamu politikalarıyla hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, iş göremezlik, yaşlılık, ölüm gibi nedenlerle ortaya çıkabilecek ekonomik ve sosyal sorunların olumsuz etkilerine karşı, toplumun kendini korumasıdır (Güvercin, 2004: 89). Geniş anlamda sosyal güvenlikse, Talas'ın (1997) verdiği tanımla bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan kurumlar bütünüdür (Yaşar, 2018: 7). Dolayısıyla dar anlamda sosyal güvenlik, insanın "*risk ve tehditlere karşı korunması*" ihtiyacından doğmuşken geniş anlamda sosyal güvenlik, insanın ve toplumun "*bugününü ve geleceğini teminat altına alma*" anlayışını esas alır.

Kavramsal olarak sosyal güvenlik, modern toplumların ürünüdür. Kavram, hukuki mahiyette ilk olarak ABD'de çıkarılan 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasasında (Social Security Act) kullanılmış; sonrasındaysa kapsam olarak hızla gelişmiştir (Koç, 2004: 187). Birleşmiş Milletler (BM) genel kurulunda 10 Aralık 1948 tarihinde Türkiye'nin de olumlu oylarıyla kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 25. maddesinde, sosyal güvenlik sisteminin kapsamlı çerçevesi çizilmiştir¹ ve sosyal gelişmeyi ilerletmek adına hükümetlere sorumluluklar yüklenmiştir.

¹ Madde göre; "*her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dâhil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır*".

Sosyal güvenlik sistemine ilişkin bir başka kavramsal açıklama da BM'ye bağlı faaliyette bulunan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından yapılmıştır. BM'nin çalışma yaşamındaki uzman kuruluşu olan ILO, 6 Haziran 2003 tarihinde yayınladığı “*Facts on Social Security*” adlı raporda sosyal güvenlik sisteminin tanımını yapmıştır². Kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılamaya yardımcı olan sistem, onları sosyal risklerden korur. Sosyal güvenliği, insan haklarına saygı gösterilmesi, insan onurunun korunması ve sosyal adaletin sağlanması için önemli bir araç olarak gören ILO, 1952 yılında yürürlüğe koyduğu Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi No: 102 ile dokuz (9) temel başlık belirlemiş ve ülke hükümetlerinin bunlardan en az üç (3) tanesinde düzenleme yaparak sosyal güvenlik hizmetleri sunmaları gerektiğine hükmetmiştir (ILO, 1952, Ayhan, 2012: 52).

Sosyal güvenliğin çerçevesini çizen bu dokuz başlık şunlardır:

Sağlık yardımları (medical care),
Hastalık ödemeleri (sickness benefit),
İşsizlik ödemeleri (unemployment benefit),
Yaşlılık yardımları (old-age benefit),
İş kazası ve meslek hastalığı yardımları (employment injury benefit),
Aile yardımları (family benefit),
Analık yardımları (maternity benefit),
Malullük ödemeleri (invalidity benefit), ve
Ölüm aylığı ödemeleri (survivors' benefit).

Aynı zamanda sosyal güvenlik sigorta dallarını oluşturan bu başlıklara göre, ülkelerin yöneldikleri ve buna göre tahsis ettikleri sosyal güvenlik sistemleri de farklılaşmıştır. Başta yapılan düzenlemenin başlığı, düzenlemeyi yapan kurum ve düzenlemenin içeriğine bakıldığında sosyal güvenliğin özde emek faktörüyle ilgili olduğu ve tekrar ifade etmek gerekirse sosyal güvenlik kavramının kişileri sosyal risklere karşı korumayı esas aldığı görülmektedir.

2. SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

İnsanlığın sosyal güvenliğe duyduğu ihtiyaç ve sosyal güvenlik kavramının ilk ortaya çıkışı, insanlığın var oluşuna kadar götürülebilir. İnsanoğlu çeşitli dönemlerde ve biçimlerde, ekonomik ve sosyal şartlara göre bu temel ihtiyaçlarını karşılayabilme arayışına girmiş ve birtakım yollar bulmuştur (Dilik, 1988: 41). Sanayi Devrimi öncesi toplumlar da sosyal güvenlik, kendini toplumsal paylaşım ve yardımlaşma olarak göstermiştir. Bu anlayış içinde aileler, korporasyonlar, yardım sandıkları ve dini

² ILO, sosyal güvenliği “*yoksulluğu azaltmak, sosyal adaleti artırmak, işsizlik, hastalık, kazalar, engellilik, yaşlılık ve diğer sosyal risklerden kaynaklanan sosyal güvencesizliği ve yoksulluğu önlemek veya ortadan kaldırmak için tasarlanmış bir dizi program ve kurumdur*” şeklinde tanımlanmıştır.

nitelikli hayır kurumları, yoksul olan insanlara maddi ve ayni yardımlarda bulunmuşlardır. Orta Çağda Kilisenin, yardıma ihtiyacı olan insanlara yardım sağlamak amacıyla kurduğu kurumlar dikkat çekmiştir. 16. Yüzyıldan itibaren kilisenin bu fonksiyonuna, devletin bu amaçla oluşturduğu kurumların yardım faaliyetleri de destek olmaya başlamıştır (Evcil, 1997: 9-10).

18. Yüzyılın sonlarında hızlanan Sanayi Devriminin toplumsal yapıyı hızla değiştirmesi, ekonomik risklere karşı kullanılan “sosyal yardımlaşma” motifli güvenlik sağlama yollarının yetersiz kalmasına ve toplumda sosyal güvenlik açığının oluşmasına neden olmuştur. Sanayi Devriminden sonra kırsal kesimden şehirlere iş gücü göçünün başlaması, kırsal nüfusun azalmasına ve geleneksel yardımlaşma yöntemlerinin çözülmesine yol açmıştır. Şehirlerde nüfus artışıyla aile, akrabalık ve diğer yardımlaşma mekanizmalarının zayıflamaya başladığı görülmüştür (Yazgan, 1977: 48). Sanayi Devrimi sonrasında ortaya çıkan sosyal dengesizlik ve adaletsizlik karşısında işçi sınıfının tepkisinin artmasına bağlı olarak, işçi sınıfı başta olmak üzere toplum genelinde sosyal güvenlik ihtiyacı yaygınlaşmıştır (Türkoğlu, 2013: 277). Ekonomik ve demografik gelişmeler üretim biçimini ve aile yapısını değiştirmiş, sanayileşme, kentleşme gibi olgular geleneksel sosyal güvenlik yollarını işlevsiz kılmış ve devlet eliyle organize edilen sosyal güvenlik tedbirlerine ihtiyaç artmıştır. Devlet ilk başta, iş kazası ve meslek hastalığı gibi riskler bakımından işverenleri sorumlu tutma yoluna gitmiş, ardından tüm riskler için bütün toplumu kapsamaya yönelik sosyal güvenlik programlarını oluşturmaya başlamıştır (Evcil, 1997: 9-10). Sosyal güvenliğe yönelik ilk devlet programı 1881 yılında Almanya’da Alman Şansölyesi Otto von Bismarck döneminde gerçekleştirilmiştir. Geliştirilen sosyal güvenlik sistemi de Bismarck Sistemi olarak adlandırılmıştır. Dünya’da sosyal güvenliğin gelişimine ilişkin tarihsel gelişimi şu şekilde gösterebiliriz (Kılıç, 2017: 383-384, Estrada & Koutronas, 2017: 9-10, Martin & Weaver, 2005: 4-5).

1881 Almanya, Bismarck Sosyal Sigorta Sistemi: Kurulan sistem kapsamında (i) hastalık sigortası 1883, (ii) iş kazaları sigortası 1884, (iii) yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası 1889 kurulmuştur.

1919 ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü), Kuruluş Anayasası: Evrensel ve kalıcı bir barış ancak sosyal adalet temelinde mümkündür söylemi geliştirilmiştir.

1935 ABD, Sosyal Güvenlik Kanunu: Tarihte ilk kez “sosyal güvenlik” kavramı kullanılmıştır.

1942 Beveridge Modeli: Vergilerle finanse edilen ve herkese karşılık olmaksızın asgari seviyede koruma garantisi getirilmiştir.

1944 ILO, Philadelphia Bildirgesi: İşçilerin genel ve mesleki hastalıklara ve iş sırasında meydana gelen kazalara karşı korunmalarıyla çocukların, gençlerin ve yaşlıların korunması, yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması kurala bağlanmıştır.

1945 Türkiye, İşçi Sigortaları İdaresi: Bu kapsamda (i) iş kazası 1945, (ii) meslek hastalıkları ve analık 1949, (iii) hastalık 1957 ve (iv) yaşlılık 1964 düzenlenmiştir. 1964 yılında yürürlüğe konulan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunuyla işçilere uygulanan farklı sigorta kolları birleştirilmiştir.

1948 Birleşmiş Milletler, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi: Her toplum vatandaşına sosyal güvenlik hakkı verilmesi gerektiği düzenlenmiştir (Bkz., Madde 22).

1952 ILO, Sosyal Güvenliğin Aşgari Normları Sözleşmesi: Dokuz temel risk belirlenmiş ve üye devletlerin bu risklerden en az üçünü önlemeye yönelik tedbirleri uygulamaya geçirmeleri istenmiştir (Bkz., No 102).

1961 Avrupa Konseyi, Avrupa Sosyal Şartı: Taraf ülkelerde ILO 102 sosyal güvenlik kurallarını uygulayacak bir kurumun kurulması kararlaştırılmıştır. Herkese sağlık hakkı verilmesi, sosyal yardımın bir hak olduğu ve mahkemelerde dava konusu olabilmesi ve sosyal hizmetlerin sağlanması ayrı ayrı ele almıştır.

1962 ILO, Davranış Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi (No 118): Vatandaşlarla vatandaş olmayanlara sosyal güvenlik konusunda eşit muamele yapılması gerektiği kurala bağlanmıştır.

1964 ILO, İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Yardımları (No 121): İş kazalarında verilmesi gereken ödenekleri ve koşulları belirlemiştir. Sözleşmeye ek olarak meslek hastalıkları listesiyle tüm ekonomik faaliyetlerin işkollarına göre listesi verilmiştir.

1964 Avrupa Devletleri, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu: Avrupa devletleri ILO'nun No 102'de yer alan dokuz riskin en az altı tanesine güvence sağlanmasını istemiştir.

1967 ILO, Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Yardımları Sigortası (No 128): Gelir desteği ve aynı zamanda sağlık yardımları, rehabilitasyon ve uzun süreli bakım olmak üzere malullükte koruma; yine gelir desteği ve uzun süreli bakım olmak üzere yaşlılıkta koruma; aileyi geçindirenin ölümü durumunda geride kalanlara yönelik koruma getirilmiştir.

1969 ILO, Sağlık Tedavileri ve Hastalık Ödeneklerine İlişkin Sözleşme (No 130): Sağlık yardımı ve gelir kaybını karşılayan nakdi hastalık ödenekleri düzenlenmiştir.

1982 ILO, Sosyal Güvenlik Konusunda Hakların Muhafazasında Uluslararası Bir Sistemin Oluşturulmasına İlişkin Sözleşme (No 157): Özellikle göçmen işçiler bakımından sosyal güvenlik konusunda haklar getirilmiştir.

1988 ILO, İstihdamın Geliştirilmesine ve İşsizliğe Karşı Korumaya İlişkin Sözleşme (No 168): İşsizliğe karşı koruma sistemini ve istihdamın geliştirilmesini kapsamıştır.

1999 Avrupa Konseyi, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı: Yoksulluk ve sosyal dışlanmadan korunma hakkı düzenlenmiştir. Ayrıca mevcut sosyal sigorta tekniğinin gelişen, derinleşen sorunlara çözüm bulamadığı söylemi benimsenmiştir.

2000 ILO, *Analığın Korunmasına İlişkin 1952 Taribli Sözleşmenin Revize Edilmesine İlişkin Sözleşme (No 183)*: Sağlık yardımı ve gelir desteği olmak üzere analıkta koruma sağlanması düzenlenmiştir.

2012 ILO, *Sosyal Güvenliğin, Sosyal Koruma Olarak Değiştirilmesi*: İşgücünün ücret başta olmak üzere korunması ve sosyal güvenliğin tek bir koruma anlayışında birleşmesi sağlanmıştır.

Bir buçuk asra yaklaşan köklü geçmişle sosyal güvenlik, gittikçe artan istihdam sorunları ve karmaşıklaşan çalışma ilişkileri ortamında çok daha önem kazanmış ve çok sayıda uluslararası düzenlemeye rağmen ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği belirsizleşmiştir. Bunda artan nüfus sorunlarının yanı sıra küreselleşme ve beraberinde getirdiği yıkıcı rekabetin etkisi büyüktür. Sosyal güvenliğin finansmanı hususunda sürdürülebilirliğin her geçen gün daha da tartışılır olduğu günümüzde, sosyal güvenlik hizmetlerinde önemli aksaklıklar baş göstermiş ve sosyal güvenlik sistemlerinin tasfiyesini dahi gündeme getiren çok sayıda görüş ortaya atılmıştır.

3. SOSYAL GÜVENLİK ve SOSYAL DEVLET İLİŞKİSİ

Tarihi geçmişi daha eskilere dayansa da sosyal devlet, modern anlamda ilk olarak 20. Yüzyılda Batılı toplumlarda görülmüş ve 1940’lardan itibaren Avrupa coğrafyasında yaygınlaşmıştır (Türkoğlu, 2013: 278). En genel haliyle sosyal devlet, toplumda sosyal dengeyi ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla, devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmesini zorunlu ve meşru gören devlet anlayışıdır (Özbudun, 2010: 135). Başka bir ifadeyle sosyal devlet, herkese insan onuruna yaraşır asgari bir hayat seviyesi sağlamayı hedefleyen yönetim biçimini tanımlar (Gözler, 2014: 73). Sosyal güvenliğin gelişimine önemli katkılar veren ILO sosyal devleti, “*bireylere ve ailelere minimum bir gelirin garantisini veren, aynı zamanda hastalık, sakatlık, işsizlik, yaşlılık ve diğer sosyal riskler karşısında güvence sağlayan devlet*” olarak belirtmiştir (Gül, 2004: 151). Sosyal devlet ile sosyal güvenlik ilişkisi oldukça güçlüdür ve bu ikisinin gelişiminde çalışanlar başta olmak üzere toplum üzerine çeşitli riskler getiren Sanayi Devrimi etkili olmuştur.

Sanayi Devriminin gerçekleşmesiyle geleneksel sosyal güvenlik sistemini tanımlayan ve yardımlaşmaya ağırlık veren sistem, yetersiz gelmeye başlamış ve daha sistematik ve kapsayıcı bir model arayışı gündeme gelmiştir. Ülkelerde toplumu sosyal risklere karşı korumayı artırmak için daha güçlü bir koruyucu yapıya ihtiyaç duyulmuştur. Bu yapı, sosyal devlet yaklaşımı olmuştur. Sosyal devlete duyulan ihtiyaç neticesinde 19. Yüzyıl sonlarında Almanya’da sosyal sigortalar politikası oluşturulup uygulamaya alınmıştır (Kılıç, 2017: 382). O dönemlerde, Almanya da dâhil dünya genelinde ekonomik liberalizm hâkim olduğu için Bismarck tarafından kurulan sosyal sigortalar modeli geniş bir uygulama alanına sahip olamamıştır (Evcil, 1997: 10). Ardından Birinci Dünya Savaşı ve 1929 yılında ABD’de ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkileyen Ekonomik Buhran, sosyal devlet anlayışının ve sosyal politikaların öneminin artmasına,

kapsamının genişlemesine ve sosyal güvenliğin bir hak olarak benimsenmesine yol açmıştır. Özellikle de 1929 Krizi, merkezine piyasayı alan ve devletin müdahalesini istemeyen liberal ekonomik anlayışın önemini yitirmesine neden olmuş ve akabinde sosyal devletin benimsenmesi sonucunu doğurmuştur. Sosyal güvenlik; savaştan ve krizden çıkan toplumların toparlanıp refah düzeylerinin yükselmesini sağlamış; İkinci Dünya Savaşı sonrasında ihtiyaç duyulan sosyal devlet uygulamalarının başında gelmiştir (Başbuğ, 2010: 51). ABD ve İngiltere'nin öncü olduğu sosyal sigortalar, diğer devletler tarafından da hayata geçirilmiş ve sosyal sigortalar gerek kapsam ve gerekse de mekân olarak yaygınlaşmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik ve sosyal devlet arasındaki güçlü ilişki, sosyal devlete yüklenen işlevler incelendiğinde de rahatlıkla görülebilir. Bu bağlamda sosyal devletin işlevleri şu şekilde sıralanabilir (Yılmaz, 2006: 7):

Sosyal güvenliğin sağlanması,

Nakdi ve ayni sosyal yardımlarda bulunulması,

Sosyal hizmetler verilmesi,

Bireylere asgari hayat standardı sunulması,

İşsizliğin önlenmesi,

Çalışanların korunması ve gözetilmesi, ve

Çalışanların yaşamlarının iyileştirilmesiyle sosyal eşitsizliklerin giderilmesidir.

Toplumsal ihtiyaçların gelişmesine bağlı olarak sosyal devlete olan ilginin artması son derece olasıdır ve bu artan ilgi sayesinde sosyal devletin işlevleri zamanla daha da gelişip derinleşebilir. Kaldı ki, tek başına ele alındığında bile günümüzde artan sosyal güvenlik ihtiyacı, bu tespiti doğrular niteliktedir. Bize göre, dünya ve üzerinde yaşadığımız hayat, gelecek kaygıların rahatlıkla yönetilebilir olduğu bir mekân olmayı geçmişte olduğundan çok daha fazla gerekli kılmaktadır.

4. SOSYAL GÜVENLİK MODELLERİ

Toplumda sosyal güvenlik hizmetlerine olan ihtiyacın ortaya çıkması ve giderek artmasına bağlı olarak devletçe sunulması zorunlu hale gelen bu hizmetler, tarihi gelişimi içinde sırasıyla Bismarck ve Beveridge modellerinin esas alındığı sistemler olarak kurulmuştur. Bazı ülkelerse bu modellerin belli özelliklerini çeşitli şekillerde bir araya getirerek kendilerine özgü, karma modellerin oluşmasına vesile olmuşlardır. Hemen belirtmek gerekirse, günümüz uygulamalarında tek başına tamamen Bismarck Modeli veya Beveridge Modeli olma özelliği taşıyan herhangi bir sosyal güvenlik sistemi yoktur. Ülkelerin uyguladıkları sosyal güvenlik sistemlerinin tamamı, birbiriyle benzeşen veya birbirinden farklılaşan yönleriyle karma model olma özelliğine sahiptir. Lakin yine de başta sosyal güvenlik sistemlerine yön veren

bu iki modelin genel hatlarıyla ele alınıp ortaya konulması okuyucular açısından faydalı olacaktır. Ayrıca bu yönlü bir inceleme, ülkelerin uygulamakta olduğu karma modelleri kavramak bakımından da yararlıdır.

4.1. Bismarck Modeli

Alman sosyal güvenlik modeli olarak da anılan bu model, etkisini tüm dünyada göstermiş ve geniş ilgi görmüş bir sistem olarak bilinir. Modeli oluşturan ve bu alanda yenilikçi bir adım atan Alman şansölyesi Otto von Bismarck, sanayileşme sürecinden geçen Almanya’da işçi sınıfının sanayileşmenin olumsuz sonuçlarından etkilenmesinin önüne geçebilmek amacıyla böyle bir model geliştirmiştir. Model, modern sosyal güvenlik sistemlerinin öncüsü olarak kabul edilmektedir. Sanayileşme süreciyle birlikte emek faktörünün zor çalışma koşulları altında geçimini idame ettirmek zorunda kalması ve 1873-77 yıllarında yaşanan ekonomik sorunlar³, işçi sınıfının devlet politikalarıyla korunması ihtiyacını doğurmuştur. Bu nedenle de ilk sosyal sigorta sistemi uygulamaya alınmıştır (Güzel, 2005: 63).

Hastalık, kaza, doğum ve yaşlılık gibi işçi sorunlarını merkezine alan bu model, çalışanlar ve işverenler tarafından finanse edilen bir sosyal sigorta sistemi üzerine kurulmuştur. Buna göre, modelin temel finansman kaynağı, işçi ve işverenlerden tahsil edilen primlerdir. İşçileri koruma amacıyla oluşturulan bu modelde işverenlerden sosyal güvenlik primi alınarak, sisteme katkılarının istenmesinin sebebi, işçilerden tahsil edilen primlerin yeterli olmaması ve işverenlerin iş ortamının ve işçinin güvenliğini sağlama yükümlülüklerinin bulunmasıdır (Seyyar, 2002: 424). Sosyal sigortanın evrensel kabul edildiği bu modelde prim ödemeleri, aynen vergilerde olduğu gibi yasal birer zorunluluk özelliği taşır. Lakin primler, vergilerin aksine ödeyenlere özel fayda sağladıklarından karşılıklıdır ve vergilerden ayrılır.

Sağlıklı işleyen bir sosyal güvenlik sistemi için finansman, kapitalist ilişkilerin hepsinde olduğu gibi Bismarck modelinin işleyişi için de geçerlidir. Dolayısıyla işçi ve işveren prim kesintilerinin yeterli finansmanı sağlayamaması halinde sisteme devletin finansman desteği sunması gerekir (Gülcan, 2006: 9). Bu nedenle sisteme yönelik siyasi müdahaleler, finansman desteğinin sınırları açısından önemli bir risk faktörüdür. Ayrıca devletin sağlayacağı finansal desteğin kamusal bütçe üzerinde oluşturacağı baskı, kamusal hizmetlerin finansmanını zorlaştırabilir.

Bismarck modelinin belli başlı üstünlükleri şunlardır (Uğurluoğlu & Özgen, 2008: 140-142; Kutzin, 2011: 9-12; Cichon & Normand, 1994: 327-328; Zee & Kroneman, 2007: 2-3):

³ Kapitalizmin uluslararası çapta yaşadığı ilk kriz olan bu dönemde sistemin yapısal sorunları ele alınmaya başlanmış ve Almanya’da da ciddi aksaklıklar yaşanan bu dönem, tekeller kapitalizmine geçişin habercisi olmuştur (Bkz., Karabulut & Saraç, 2020: 385).

Model, çalışanlar ve işverenler tarafından finanse edilen bir sosyal sigorta sistemi üzerine tahsis edildiğinden evrensel bir sistemdir ve geniş bir **kapsayıcılığa** sahiptir.

Sosyal sigorta prim ödemeleri **yasal zorunluluk** olduğundan sistemin daha sağlıklı şekilde finansmanına olanak bulunur.

Prim ödemelerinin çalışanların yanı sıra işverenler tarafından ödenmesi sayesinde model, finansal olarak daha güçlü ve daha **sürdürülebilirdir**.

Model, çalışanların hastalık, kaza, doğum ve yaşlılık gibi risklere karşı **koruma** sağlamanın yanı sıra çalışanların yaşamları boyunca sağlık ve refah düzeylerini sürdürmelerine yardımcı olur.

Model, prim ödemeleri açısından işverenlere de sorumluluk yüklediğinden işverenlerin **sosyal sorumluluğunu** artırır ve işverenlerin işçi sağlığı ve refahına daha fazla yatırım yapmalarını teşvik eder.

Bismarck modelinin taşıdığı bazı zayıflıklarsa şunlardır (Uğurluoğlu & Özgen, 2008: 140-142; Kutzin, 2011: 9-12; Cichon & Normand, 1994: 327-328; Zee & Kroneman, 2007: 2-3):

Primlerin çalışanlar ve işverenler tarafından ödenmesi nedeniyle model, sistemin finanse edilmesi açısından oldukça **maliyetlidir**. Primlerin düşük tutulması finansman sorunu yaratırken yüksek tutulmasıysa yeni istihdam sağlanmasını zorlaştırır.

Primlerin gelire göre belirlendiği bu modelde yüksek gelirliiler daha yüksek, düşük gelirliilerse daha düşük prim öderler. Prim farklılıkları, aynı türden sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumu söz konusu olduğunda kaçınılmaz bir **eşitsizlik** oluşturur.

Çok sayıda kurum ve kuruluşun işbirliği içinde çalışmasını gerektiren model, artan **bürokrasi sorunu** oluşturarak sistemin yönetilmesini zorlaştırır.

Primlerin gelirin sabit bir oranı şeklinde belirlenmesi sistemi **esneklikten** uzaklaştırır. Bu, özellikle geçici işlerde ve serbest meslek sahipleri yanında çalışanlar için dezavantajlı bir durum oluşturur.

Yaşlı nüfusun artması ve/veya doğum oranının düşmesi gibi **demografik değişimler** karşısında model kırılmalıdır.

Modern sosyal güvenlik sistemlerinin öncüsü kabul edilen Bismarck modeli, özellikle ortaya çıktığı Almanya başta olmak üzere Fransa, İspanya, İtalya ve Belçika gibi kıta Avrupası ülkelerinde benimsenen bir model olmuş, lakin daha önce de ifade edildiği üzere bu modelin uygulaması zamanla karma modele dönüşmüştür.

4.2. Beveridge Modeli

Modelin temelleri 1911 yılında İngiltere’de atılmıştır. Aynı yılda yürürlüğe giren Sigorta Yasası, ülkede modern sosyal güvenlik sisteminin temellerini atan yasa olmuştur. Yasa sayesinde çalışanlara ve düşük gelirlilere sosyal güvenlik hakları sağlanmış ve zorunlu bir sigorta sistemi kurulmuştur. Hastalık ve sakatlık sigortası yanı sıra ilk kez işsizlik sigortası da düzenlenmiştir. Ulusal sosyal sigorta yasasının uygulamaya alınması bu alanda bir başlangıç olmuş ve sosyal güvenlik alanındaki gelişim 1942 tarihli ünlü Beveridge Raporu ile sürdürülmüştür (Özdemir, 2007: 5). Sir William Beveridge tarafından sunulan bu raporun, sosyal güvenlik sistemine en önemli katkısı sosyal güvenlik hakkının savunulması olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminden yararlanmanın toplumun her kesiminin hakkı olduğu kabul edilmiş ve *sosyal güvenliği yayma ilkesi* benimsenmiştir.

Beveridge modeli de aynen Bismarck modeli gibi temel finansman olanaklarını çalışan ve işverenlerden yapılan prim kesintileri üzerine bina etmiştir. Lakin bu finansman biçiminin yeterli olmaması sebebiyle devletin de daha en başından vergi gelirleriyle sisteme finansman sağlaması benimsenmiştir. Beveridge modelini Bismarck modelinden ayıran en önemli hususa herhangi bir ayırım gözetmeksizin toplumdaki bütün bireyleri kapsamaması ve herkesi sosyal güvenlik sisteminden yararlandırma amacı taşımamasıdır. Bu yönüyle sistemin sosyal adaletsizliği ortadan kaldırmaya çalışan bir sosyal güvenlik sistemi olduğu açıktır (Egeli, 2015: 47).

Beveridge modelinin belli başlı üstünlükleri şunlardır (Uğurluoğlu & Özgen, 2008: 140-142; Kutzin, 2011: 9-12; Cichon & Normand, 1994: 327-328.; Zee & Kroneman, 2007: 2-3):

Model, içerik bakımından herkesin eşit bir şekilde sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlamayı hedeflediğinden çok daha **kapsayıcıdır**.

Sağlık hizmetlerinin finansmanı için genellikle vergilerle finansmanı kullanan model, **malîyet etkinliği** açısından avantajlıdır.

Model, hizmet sunumunda **merkezi yönetimi** benimsediğinden sağlık hizmetlerinin daha iyi planlanmasını ve koordine edilmesini sağlar.

Model, sağlık hizmetleri finansmanının sağlık harcamalarının artması durumunda bile **sürdürülebilir** olmasını sağlamak için tasarlanmıştır.

Bu modelde, tüm vatandaşlar sağlık hizmetlerine erişebilir ve bu da mevcut **sağlık eşitsizliklerinin** azaltılmasına yardımcı olur.

Beveridge modelinin taşıdığı bazı zayıflıklarsa şunlardır (Uğurluoğlu & Özgen, 2008: 140-142; Kutzin, 2011: 9-12; Cichon & Normand, 1994: 327-328; Zee & Kroneman, 2007: 2-3):

Sağlık hizmetleri açısından merkezi yönetimi benimseyen model, sağlık hizmetleri verimliliğini olumsuz yönde etkileyen **bürokrasinin** oluşmasına ve karar alma sürecinde **yavaşlamalara** neden olabilir.

Sağlık hizmetlerinin finansmanı için genellikle vergilerle finansmanı kullanan model, özel sağlık hizmeti sağlayıcıları ve sigorta şirketleri gibi diğer sağlık hizmeti modelleriyle karşılaştırıldığında **kısıtlı seçeneklere** sahiptir.

Model, sağlık hizmetlerinin finansmanını ve yönetimini merkezi bir otoriteye bağlı olarak yürüttüğünden uzun bekleme süreleri oluşabilir ve bu, özellikle acil sağlık hizmetleri bakımından **gecikmelere** sebep olabilir.

Vergilerle finansmanı benimseyen model, hizmet sunumunun yoğunlaştığı zamanlarda **vergilerin artırılmasını** gerektirir ve bu, bazı mükellefleri mali yükümlülükleri açısından dezavantajlı duruma sokabilir.

Model, merkezi yönetim anlayışını benimsediğinden bazı durumlarda sağlık **hizmetleri kalitesinde düşüşlere** neden olabilir ve bu da hastaların sağlık hizmetleri ihtiyaçlarının tam olarak karşılanamamasına yol açabilir.

Bismarck modeline alternatif olan Beveridge modeli başta İngiltere olmak üzere İsveç, Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde benimsenen bir model olmuş, lakin bu model de aynen Bismarck modelinde olduğu gibi zamanla yerini karma modellere bırakmıştır. Aşağıdaki Tablo'da modern sosyal güvenliğin temeli olan bu iki modelin genel hatları karşılaştırılmış ve kolaylık sağlayan bir özet verilmiştir.

Tablo 1: Bismarck Modeli ile Beveridge Modeli Karşılaştırması

	Bismarck Modeli	Beveridge Modeli
Kapsam	Mesleki	Evrensel
Finansman	İşverenlerin ve çalışanların ücretlerinden katkı payları	Kamu bütçesindeki tüm vergi gelirleri
Yönetim	İşveren ve sigortalıların temsilcilerinden oluşan bağımsız kuruluşlar	Merkezi kamu yönetimi
Sigortalıların hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesi	Fon yönetiminden sorumlu olan kamu veya sosyal sigorta kuruluşları	Merkezi kamu yönetimi
Nüfusun kapsamı	Nüfusun çoğu	Nüfusun tümü
Faydalar	Kazançla ilgili	Sabit fiyat
Sosyal ortaklar	Dahildir	Dahil değildir
Kamu sektörü	Tam devlet desteği	Sınırlı devlet desteği
Özel sektör	Emeklilik fonları geç kuruldu	Emeklilik fonları erken kuruldu

Kaynak: Maric (2018) ve Bonoli (2003) çalışmaları kullanılarak oluşturulmuştur.

Tekrar etmek gerekirse, Bismarck ve Beveridge modelleri, başta sağlık olmak üzere emeklilik ve sosyal güvenlik gibi kamusal hizmetlerin sunumu için geliştirilen iki farklı yaklaşımın temsilcileridir. Bu iki temel model arasındaki esas fark, sistemin yönetimi ve finansmanı bakımından oluşur. Buna göre, özel sektörün yönetiminde daha etkin olduğu Bismarck modelinde finansman, primler yoluyla sağlanırken devletin daha etkili olduğu Beveridge modelinde vergilerle sağlanır.

4.3. Karma Model: Ulusal Sağlık Sigortası

Bismarck ve Beveridge modelleri, birçok ülke tarafından aslına sadık kalınarak uygulanırken bazı ülkelere bu modellerin birbirini tamamladığından hareketle, Bismarck modelinin esas aldığı işçi sigortasıyla Beveridge modelinin esas aldığı halk sigortasını bir araya getiren karma bir model uygulamıştır. Karma modelde halk, çeşitli yasal düzenlemelerle hastalık, analık, kaza, sakatlık, çocuk sahibi olma, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı korunmuş ve böylece sigortanın kapsamı geniş tutulmuştur. Karma modelin finansmanı da karma bir özellik taşır ve gerek kamu gerekse özel fonlama mekanizmasıyla yapılır (Uğur, 2004: 66). Diğer bir ifadeyle, işçilerden yapılan prim kesintileri ve işçiler için işverenler tarafından ücretin belli bir yüzdesi olarak sunulan katkıların (Sahan, 2011) yanı sıra hükümet de belli bir yüzdeyle finansmana destek sağlar. Karma modeli diğer iki modelden ayıran asıl özellikse işçi ve işveren sendikaları ile hükümet temsilcileri arasında sosyo-ekonomik politikaların şekillenmesine katkı veren merkezi bir danışma esasının benimsenmiş olmasıdır. Karma model, Beveridge modelinde olduğu gibi sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal yardımların yayılması ilkesine sahip çıktığından sosyal güvenliğin toplumun tümüne açık hale gelmesini sağlamıştır.

4.4. Piyasa Modeli: Özel Sağlık Sigortası

Her şeyden önce özel sağlık sigortası, zorunlu sağlık sigortasının aksine gönüllülük esasına dayanan ve kâra odaklı ticari bir sigorta uygulaması olarak değerlendirilir (Sekhri & Savedoff, 2005: 128). Özel sağlık sigortası modeli, tamamen bireysel fayda ve maliyetlerine göre şekillenen, özel olarak bireysel taleplere bağlı biçimde oluşan ve finansmanı da yine bireysel prim ve tıbbi tasarruflarından karşılanan sağlık sigortası uygulaması şeklinde açıklanabilir (OECD, 2004: 8).

Özel sağlık sigortasında sigorta primleri bireysel, grupsal ve toplumsal risklere göre ayrı ayrı belirlenir. Bireysel risk değerlendirmesinde sigorta talep eden bireyin sağlık riskleri; yaş, cinsiyet ve hizmet kullanma sıklığı gibi ölçütler kullanılarak, aktüeryal hesaplarla tespit edilir ve buna göre bir maliyet hesaplaması yapılır. Sonradaysa bireylerin ödemeleri gereken sigorta prim miktarı ortaya çıkarılır. Özel sağlık sigortası anlaşmasının işverenlerce yapılması halinde hesaplamalar, ilgili işyerinde çalışan grubun ortalama risklerinin tespiti suretiyle gerçekleştirilir. Toplumsal riskin ele alınması halindeyse, belli bir coğrafyada yaşayanların ortalama risk hesaplamaları çıkarılarak ödeyecekleri primler belirlenmiş olur (Maynard & Dixon 2002).

Özel sağlık sigortası, kamusal kaynakların kullanımında etkinlik sağlayabilir. Bunun nedeni, gelir durumu daha iyi olan bireylerin özel sağlık sigortasından yararlanmayı tercih etmeleri durumunda zaten kısıtlı olan kamu kaynaklarının gelir bakımından nispeten daha kötü durumda olan bireylerin sigortalanmaları için kullanılabilmesidir (WHO, 2004). Lakin sosyal güvenlik sisteminin bir bütün olarak özel sağlık sigortası kapsamına alınması, sistemin işleyişi kârlılık olduğundan mümkün değildir. Zira geliri olmayan veya gelir durumu zayıf olanlar için sistem hizmet kullanımı bakımından ciddi dışlama (mahrum bırakma) maliyetleri oluşturur. Ayrıca bu model sosyal devlet anlayışıyla bağdaşır özellikte de değildir.

5. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMANI

Sosyal güvenlik sistemi, kapsam ve uygulama alanı itibariyle *yayılma ilkesi* esasıyla sürdürülür. Bu ilke sayesinde aynı haklar, benzer durumdaki diğer bireyler için de geçerli hale getirilir. Örneğin, bir kişiye işsizlik maaşı verildiğinde, aynı durumda olan diğer kişilerin de bu hakka sahip olmaları amaçlanır ve böylelikle sosyal güvenlik sistemi içindeki bireyler arasında adalet sağlanması hedeflenir. Sistem, sosyal sigortalardan sosyal yardımlara uzanan geniş bir yelpazede toplumun tümünü kapsar ve tüm bireylerin sosyal güvenlik sisteminden yararlanmalarını sağlar. Bunun esas nedeni, sosyal güvenliğin refah ekonomisiyle olan ilişkisidir. Bu kapsamda sosyal güvenlik, iktisadi kalkınmanın önemli yapı taşlarından biri olarak ele alınır. Refah ekonomisi, sosyal adaletsizliğin önüne geçilmesini ve sosyal güvenlik sisteminin toplumsal faydayı artıracak biçimde kapsayıcı ve nitelikli olmasını hedefler. Bir ülkede sosyal güvenlik sistemi, nicelik ve nitelik olarak kapsayıcı ve işleyiş bakımından iyi olursa toplumsal refah da artmış olur. Lakin sosyal güvenlik sisteminin arzulanan düzeyi, sistemin finansman sorununu derinleştirerek daha karmaşık hale getirir ve sistemin sürdürülebilirliğinin sorgulanmasına sebep olur.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı, bir ülkenin sosyo-kültürel ve siyasi yapısıyla ekonomik koşullarına göre farklılıklar gösterebilir ve finansman kaynakları başta olmak üzere finansman yöntemleri ve finansman hacimleri ülkeden ülkeye değişebilir. Ayrıca belli bir ülkede siyasi ve ekonomik konjonktür değişimleri de finansman kaynakları, yöntemleri ve hacimlerinde değişiklikler meydana getirebilir (Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 911). Sosyal güvenlik sistemleri finanse edilirken finansman kaynakları ve finansman yöntemlerinin optimum bileşenlerinin neler olduğu ve olabileceği tahsis edilecek sistemin sağlıklı işleyişi ve bekası için hassas bir konudur.

5.1. Sosyal Güvenliğin Finansman Kaynakları

Sosyal güvenlik sistemlerinin başta nüfus artışı olmak üzere çeşitli sosyo-ekonomik gelişmelere bağlı olarak genişlemesi, sistemlerin nasıl finanse edileceği meselesini güncel tutar. Ülkelerin sosyal güvenlik uygulamalarıyla neleri amaçladıkları, nicelik ve nitelik yönüyle en uygun finansman kaynaklarını tercih etmeleri açısından

oldukça önemlidir. Sosyal güvenlik araçlarının çeşitlendirilmesi de sosyal güvenlik finansman ihtiyacının büyümesine neden olur.

Literatürde temel gelir kaynakları ikiye ayrılır. Bunlardan ilki işçi ve işveren primleriyle devlet destek primlerinden oluşan “*primli sosyal güvenlik rejimleri*” ve ikincisi de vergi gelirleriyle finanse edilen “*primsiz sosyal güvenlik rejimleri*” olarak bilinir. Buna göre, sosyal güvenlik sisteminin finansmanının doğrudan sistemden yararlananlar tarafından sağlanması isteniyorsa primli finansman, sosyal güvenlik sisteminin kaynak ihtiyacının tamamının devlet tarafından karşılanması benimseniyorsa vergilerle finansman öne çıkar (Ancı & Alper, 2012: 123). Finansmanın prim kesintisi ve desteği sağlanarak karşılanması, sosyal güvenliğin kişisel sorumluluk bilincine dayandırılmasını sağlar. Kişinin kendisi ve ailesinin güvencesini öncelikle kendisinin düşünmesi son derece olağandır. Zira kişi, kendini ve ailesini her türlü riskten korumakla yükümlüdür. Sosyal güvenlik finansmanının tamamen devletin vergi gelirleriyle karşılanmasıysa sosyal güvenliğin bir toplum sorunu olarak kabul edilmesinden ileri gelir (Yurdadoğ, 2000a: 86-87).

5.1.1. Primlerle Finansman

Prim ödemeleri Bismarck modeli ile uyumlu bir finansman kaynağıdır. Sosyal sigorta primi, yasal düzenlemelerle sosyal risklere karşı koruma altına alınan bireylerin bu risklerle karşılaşmaları halinde kendilerine yapılacak sigorta yardımları için sigortalı ve işverenden, sigortalının kazancının belli bir yüzdesi olarak alınan parasal tutarlardır (Güzel, Okur & Caniklioğlu, 2008: 202). Primlerle finansmanda sosyal güvenlik, adeta bir tür *kulüp mala* dönüşür ve ödenen primler de kulüp aidatı gibidir. Bilindiği üzere kulüp mallar; tüketiminde rekabetin olmadığı fakat mahrum bırakma ilkesinin geçerli olduğu, sunulan malların faydasından yararlanabilmek için belli bir zümreye veya gruba üye olma şartının arandığı mallardır (Yılmaz & Yaraşır, 2011: 6). Dolayısıyla bireylerin sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanabilmeleri için sisteme üye olarak prim ödemeleri gerekir.

Sistem, prim ödeme gücüne sahip olunması karşılığında hizmetin faydasını bireyselleştir. Ayrıca istem temeli finansman kaynağını oluşturan primler, çalışanın ücreti üzerinden hesaplandığından ücretin bir parçası olarak görülür. Primler, sigorta hizmet ve yardımlarının bir karşılığı olduğundan bu yönüyle fiyata ve tahsilatları cebren yapıldığından da vergiye benzer ve bu nedenle parafiskal (vergi benzeri) gelir olarak adlandırılır (Yereli, 2002: 38; Alper, 2008: 1-28). Primleri vergiden ayıran temel özellik, doğrudan fayda karşılıklarının bulunması, yani sosyal sigorta sisteminde belli bir *nimet-külfet dengesi* olmasıdır (Özdemir, 2007: 229). Bireylerden tahsil edilen primler karşılığında, onlara birtakım mali ve sosyal yardımlar yapılır. Eğer ki bir birey ödediği sosyal güvenlik priminin karşılığını parasal olarak tam anlamıyla alamıyorsa, bu durumda bireyin ücretinden tahsil edilen fakat karşılığı verilmeyen kısım vergi olarak ifade edilebilir. Sosyal güvenlik primlerinde hizmet karşılığının kaybı, primin fazladan ödenen kısmını vergiye dönüştürür.

Sosyal güvenlik primleri bir yönüyle “zorunlu tasarruf” olarak düşünülebilir. Ekonomi biliminde tasarruf, gelirin tüketilmeyen kısmıdır. Bir başka açıdan bakıldığında ise tasarruf ertelenmiş tüketimdir. Sosyal güvenlik kapsamına giren hizmetler aslında pek çok kişinin gelecekte tüketmek durumunda olacağı hizmetlerdir. O nedenle finansmanın önceden planlanması gerekir. Pek çok kişi bu hizmetler için önceden tasarruf etmek suretiyle geleceğe yönelik bir harcama planlaması yapmayı ya düşünmez ya da tasarruf etmesi gereken miktarı tam olarak belirleyemez. İşte bu aşamada kamu otoritesi devreye girer ve sosyal güvenlik sisteminin en uygun tasarımı belirler ve geleceğe yönelik finansman modelleri oluşturur. Çalışanların ödeyeceği zorunlu primler ile işveren ve devlet katkı primlerinin tutarları yıllara göre belirlenirken toplanan primlerin nasıl nemalandırılacağı da yine kamu otoritesince belirlenir.

Finansmanın primlerle karşılanması, sigorta kurumlarına risk karşılığında ödenen primlerle risklerin gerçekleşmesi halinde sigortalı bireye yapılması gereken ödemeler arasındaki ilişkiyi kuran aktüeryal dengeyi (Serdar, 2022: 30) özel önemi olan bir konu haline getirir. Aktüeryal dengenin varlığı, sistemin etkinliği ve sürdürülebilirliği açısından olmazsa olmaz bir role sahiptir. Bu dengenin sağlanamaması durumunda, sistemin paydaşlarının önemli maddi kayıplar yaşamaları ve çok daha önemlisi sistemin tamamen çökmesi muhtemeldir. Esasen günümüzde birçok ülkede yaşanan sosyal güvenlik finansmanı sorununun temelinde de aktüeryal dengenin bozulması yer almaktadır. Olması gereken aktüeryal denge koşulu, aktif/pasif oranına göre en az dört çalışanın bir emekliyi finanse etmesiyle bunun sistemin aleyhine olacak şekilde genellikle siyasi vaatlerle düşürülmesi, sistemin sürdürülebilirliği için ciddi sorunlar yaratmaktadır (Taılı & Göçer, 2015: 89). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu’nun (SGK) verilerinden yola çıkılarak, prim ödemesi yapılmayan stajyer, kursiyer ve çıraklar ile düzenli prim ödemesi yapılmayan diğerlerinin de dikkate alınmasıyla yapılan hesaplamada 2022 yılı sonu itibarıyla bu oran 1.50 seviyesindedir (SGK, 2023). Ayrıca 3 Mart 2023 tarihinde yürürlüğe giren 7438 Sayılı “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile Emeklilikte Yaşa Takılanların (EYT) emekliliğe sevkî gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun neticesinde aktif/pasif dengesi, pasifin lehine bozulduğundan, bu oranın 2023 yılı sonu itibarıyla çok daha düşük çıkması muhtemeldir.

Finansmanın temelde primlerle sağlanıyor olmasına rağmen modern sosyal güvenlik sistemlerinde -sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak- devlet desteklerinin de bulunduğu görülür. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına doğrudan katılımının amacı, işçi ve işverenler üzerindeki prim yükünü hafifletmektir. Bu, sosyal güvenliğin finansman yükünün daha dengeli ve adil dağılımına imkân sağlar (Başterzi, 2006: 321). Zira, primlerden farklı olarak devletin gelir kaynakları çeşitlidir ve bunlar, miktar ve taban bakımından çok daha geniş özelliktedir. Bu bakımdan sosyal

güvenlik sistemine devlet desteği, çeşitli biçimlerde olabilir. İlk kuruluş döneminde maliyetlerin yüksekliği dikkate alındığında devletler, kendi bütçelerinden kaynak aktarımlarıyla sisteme bir başlangıç desteği sağlarlar. Sonrasındaysa sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlayabilmek için sosyal sigortaların finansmanına iştirak ederler (Yazgan, 1992: 156). Ancak bu desteğin giderek sistemde daha geniş bir yer tutması halinde sosyal güvenliğin primlerle karşılanmasından ziyade vergilerle finansmanına doğru bir kayış olma riski yaşanabilir.

5.1.2. Vergilerle Finansman

Sosyal güvenlik sisteminin vergilerle finansmanı Beveridge Modeli olarak kabul edilmektedir. Buna göre, sosyal güvenliğin finansmanı primler olmadan vergi gelirleriyle sağlanmaktadır. Lakin bunun sağlıklı işletilebilmesi için mevcut sosyal güvenlik uygulamalarının toplumun tümüne yayılması gerekir. Vergilerle finansmanda sosyal güvenlik, herhangi bir mahrumiyetin söz konusu olamadığı *tam kamusal mala* dönüşmüş olur. Bilindiği üzere, tam kamusal malların tüketiminde rekabet yoktur ve ortak tüketim olduğu için finansmana katılmayan bireylerin tüketimden dışlanmaları mümkün değildir. Ayrıca bu tür mallar, bireyin ödeme gücüne sahip olup olmadığına bakılmaksızın, kamu otoritesi tarafından toplumun tümüne yönelik olacak şekilde sunulur. Bu ise beraberinde *bedavacılık sorunu* doğurur. Özetle, vergi ödemeyen veya olması gerekenden daha az ödeyenler de sosyal güvenlik hizmetinden yararlanabilir.

Vergiler herhangi bir ayırım gözetilmeden toplumun tümünden alındığından ve potansiyel vergi mükellefiyeti tüm toplumu kapsadığından her bir bireyin sosyal güvenlik sisteminin nimetlerinden yararlanabilmesi gerekir. Vergileriyle finansmanın başarılı olabilmesi, çoğunlukla ülkenin içinde bulunduğu konjonktüre bağlıdır. Bu bakımdan yeterli vergi tahsilatının yapılamadığı ve vergi açığı oluşması halinde finansman sorunu yaşanması kaçınılmazdır. Vergilerden hangilerinin sosyal güvenlik finansmanına ayrılacağı da iyi tespit edilmelidir. Zira kaynak yetersizliği oluştuğunda yeni vergilerin sistemine dâhil edilmesi, ekonomik sorunlara neden olabileceği gibi vergi yükünün adil ve dengeli dağılmaması sonucunu da doğurabilir (Çalışır, 2018: 2).

Kamu gelirlerinin bütçe içinde toplandıktan sonra kamu hizmetleri içinde kullanılmasında genellikle adem-i tahsis ilkesi uygulanır. Lakin sosyal güvenlik alanında iş göremezlik ödenekleri, malullük ve yaşlılık aylıkları gibi ücret sayılan sosyal güvenlik ödemelerinin, ücret gelirlerinden alınacak vergilerle finanse edilmesi, yani bir anlamda *tahsis ilkesinin* kabul edilmesi uygun bir tekniktir. Aile ve sağlık yardımları gibi doğrudan ücret sayılmayan ödemelerin finansmanındaysa yine adem-i tahsis ilkesine bağlı kalınabilir (Gerek & Oral, 2004: 58). Vergilerle finansman sosyal güvenlik sisteminin bir tür kulüp mal haline getirilmesi halinde uygun bir yöntem değildir. Zira hizmetin kendisinden sadece üyeler yararlanabiliyorken hizmetin finansmanına herkesin dâhil edilmesi, hakkaniyet bakımından doğru bir uygulama

değildir. Kısaca, vergilerle finanse edilecekse sosyal güvenliğin herkesi kapsaması gerekir.

5.2. Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenliğin finansman kaynakları kadar finansman yöntemleri de önem arz eder. Finansman alanında geliştirilen ve geliştirilebilecek olan belli teknikleri içeren finansman yöntemleri, (i) kapitalizasyon, (ii) dağıtım ve (iii) karma yöntem şeklinde üçe ayrılır. Yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları gibi uzun süre ödeme yapılan sigortalarda kapitalizasyon yöntemi, meslek hastalığı ya da iş kazası gibi kısa süreli ödeme yapılan sigortalarda ve hastalık, analık ve sağlık sigortası gibi hizmetlerde dağıtım yöntemi tercih edilmektedir (Baybora, 2019: 216). Ayrıca bu ikisinin bileşeni olan karma yöntem de ülkelerin sosyal güvenliği finanse etmede kullandıkları yöntemler arasındadır.

5.2.1. Kapitalizasyon Yöntemi

Yöntem, beklenen risklerle ilgili olarak gelecekte yapılacak ödemelerin karşılanması amacıyla işçi ve işveren tarafından ödenecek primlerle bir fon oluşturulması esasına dayanır. Fon biriktirme yöntemi olarak da adlandırılan yöntem bireysel ve kolektif olmak üzere ikiye ayrılır (Yurdadoğ, 2000a: 88). Bireysel kapitalizasyon yönteminde çalışan her sigortalı adına ödenen primler kişisel olarak açılan bir fon hesabına aktarılır. Aktarılan bu primler, adına hesap açılan bireyin gelecekte kendisine ödenecek sosyal yardımlarının karşılığını oluşturur (Egeli, 2015: 54). Diğer bir deyişle, kişilerin emeklilik dönemlerinde ihtiyaç duyacakları sosyal güvenlik fonları, bireysel hesaplarda biriktirilir ve yöntem, emeklilik fonlarının kişisel hesaplara aktarılması ve yatırım yapılması yoluyla çalışır.

Kapitalizasyon yöntemi şu temel formülü esas alır (Güneş & Yakar, 2004: 130):

$$\text{Gelirler} = \text{Harcamalar}$$

$$[\text{Primler} + \text{Primlerin İşletilmesi Gelirleri} = \text{Sigortalılar İçin Yapılan Harcamalar}]$$

Kapitalizasyon yönteminde fonda toplanan gelirlerle sigortalılar için yapılan harcamalar eşit olduğundan, L^1_t sigortalı işçi sayısını, L^2_{t+1} emekli sayısını, t bireyin ödediği primi, z birey başına ödenen emeklilik gideri ve r faiz oranını gösterdiğinde nihai formül aşağıdaki gibi belirlenebilir (Yurdadoğ, 2002b):

$$L^2_{t+1} z = L^1_t t (1 + r)$$

Yukarıdaki denklikte, emekli sayısının ve/veya bir emeklinin emekliliği nedeniyle oluşan finansman maliyetinin artması durumunda, aktif sigortalı sayısının ve/veya aktif sigortalının ödediği prim düzeyinin de artması gerekir. Aksi halde sosyal güvenlik finansman dengesi bozulacak, finansman açığı doğacak ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği olumsuz etkilenecektir. Yöntemin olumlu ve olumsuz yönleriye şu şekilde toplu hale getirilebilir:

Tablo 2: Kapitalizasyon Yönteminin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Olumlu Yönleri
Fon gelirleri arttıkça prim düzeyi düşer ve bireysel yük azalır. Fonların katılımcı hesaplarında biriktirilmesi sisteme adaptasyonu artırır. Fon birikimi sayesinde özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına katkı sağlanır. Biriktirilen fonlar, durgunluk dönemlerinde birer mali araç olarak kullanılabilir. Kişisel gelirle prim ödemesi ilişkili olduğu için gelire bağlı prim farklılığına imkân tanır.
Olumsuz Yönleri
Fonlar bireysel hesaplarda biriktüğünden gelirin nesiller arası aktarımına izin verilmez. Fonun kuruluş döneminde kapsam dışı gruplar fazladır. Prim ödemeleri zamanla vergiye benzediğinden ödemelerde direnç oluşabilir. Fon yönetiminde yaşanan aksaklıklara bağlı değer kayıpları ortaya çıkabilir.

Kaynak: Özaydın (2022) yardımıyla oluşturulmuştur.

Bireysel kapitalizasyon yöntemi, bireysel hesaplarla çalıştığından kişisel yatırım seçenekleri sunar ve emeklilik fonlarının kişinin kontrolünde olmasını sağlar. Lakin bu yöntem, kişinin piyasa dalgalanmalarına karşı risk üstlenmesini gerektirir ve kişisel yatırım kararlarına göre emeklilik fonlarının değeri artıp azalabilir. Her ne kadar bazı ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinin bir parçası olarak uygulasalar da bu yöntemin sosyal güvenlik sistemi için uygunluğu tartışmalıdır. Yüksek gelirli için avantajlı olan bu yöntem, düşük gelirli bireyler için dezavantajlı olabilir. Ayrıca bu yöntem sosyal güvenliğin temel amacı olan eşitlik ve toplumsal dayanışma ilkesine de aykırı olabilir. Bununla birlikte, her ülkenin sosyal güvenlik sistemleri farklı olduğundan, bireysel kapitalizasyon yöntemi kullanımı da farklılık gösterir (Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 916).

Örneğin, Şili, 1981 yılında bireysel kapitalizasyon sistemini benimseyen ülkelerden biri olmuştur. Ülkede bireysel emeklilik hesaplarına katkıda bulunmayı zorunlu kılan bir sistem uygulanır ve bu sistem, emeklilik fonlarının kişiler tarafından kontrol edilmesine imkân verir (Gülşen, 2019: 120). Arjantin, Meksika, Peru, Uruguay ve İsveç de bireysel emeklilik hesaplarına dayalı sistemler uygulamaktadır. Lakin İsveç'in uyguladığı sistem, bireysel emeklilik hesaplarını geleneksel emeklilik sistemine entegre ettiğinden Şili ve diğer ülkelerin sistemlerinden farklıdır. Avustralya da 1992 yılından beri bireysel kapitalizasyonu, tamamlayıcı bir sistem olarak uygulamaktadır (Çamrın & Durdu, 2015: 72).

Kolektif kapitalizasyon yöntemindeyse ödenen primler bireyler adına açılan hesaplar yerine ortak bir fonda toplanır ve ödenen primler, diğer hak sahiplerine yapılacak olan sosyal yardımlar için de kullanılabilir (Egeli, 2015: 54). Diğer bir deyişle, bu yöntemde sosyal güvenlik fonları, belli bir grubun emeklilik dönemi ihtiyaçlarını karşılamak için bir araya getirilerek biriktirilen ortak bir hesaba toplanır ve

biriktirilen bu fonlar yatırımlara yönlendirir. Sisteme dâhil kişi, emekli olduğunda biriktirilen fonların kendileri adına olan kısmını kısmen veya tamamını alabilir. Yatırım riskinin grup içinde paylaşılması sayesinde bu yöntem, bireysel kapitalizasyon yöntemine göre daha az risklidir ve fonlar bir araya getirildiğinden ölçek ekonomisi üstünlükleri geçerlidir (Güneş & Yakar, 2004: 130).

Kolektif kapitalizasyon yöntemi, bazı ülkelerde sadece bireysel emeklilik planları için kullanılırken, bazı ülkelerdeyse sosyal güvenlik sistemi içinde yer alır. Örneğin, Kanada’da bazı emeklilik fonları kolektif kapitalizasyon yöntemini kullanır ve bu fonlar işçiler ve işverenler arasında kurulabilir. Fransa’da ise bazı emeklilik fonları, çalışanların ve işverenlerin ortak katkılarıyla finanse edilir (Demirpehlevan, 2010: 47). İsviçre emeklilik sistemi, birinci ve ikinci sütun olarak adlandırılan iki ayrı bölümden oluşur. Birinci sütun, tüm çalışanların zorunlu olarak katıldığı kolektif bir sistemdir ve devlet tarafından finanse edilir. İkinci sütunsa, özel emeklilik planlarına dayalıdır. Bunun yanı sıra Danimarka, Norveç, Almanya ve Hollanda gibi diğer Avrupa ülkeleri de kolektif kapitalizasyon yöntemini uygulamaktadır. Yöntem ayrıca Avustralya, Yeni Zelanda ve Singapur gibi bazı Asya-Pasifik ülkelerinde de kullanılmaktadır (Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 916).

İster bireysel ister kolektif olsun kapitalizasyon yönteminde toplanacak primlerin aynı dönem içerisinde dağıtılması söz konusu değildir. Bu, zaman içerisinde toplanan fonların büyük meblağlara ulaşmasını sağlar. Fonlarda biriken bu yüksek meblağların işletilmesi sonucunda başta faiz olmak üzere çeşitli gelirler elde edilebilir. Bu gelirler yapılacak olan sosyal yardımların finansmanını kolaylaştırır. Ayrıca fonlarda biriken meblağlar ülkede yapılacak olan çeşitli yatırımlara yönlendirilebilir. Lakin bu olumlu yönlerinin aksine ülkede yaşanan enflasyonist dönemler, fonların reel açıdan değer kaybına uğramasına sebep olabilir (Egeli, 2015: 54).

5.2.2. Dağıtım Yöntemi

Yöntem, kapitalizasyon yöntemini uygulayan enflasyonlu ülkelerde yaşanan ve yaşanacak olan sorunların yaratacağı sakıncaları engellemek için geliştirilmiştir. Gelir ve giderler arası dengeye dayanan yöntem, belli bir yılın sosyal yardım giderlerinin aynı yılın prim gelirleriyle karşılanmasını hedef alır. Yöntemde aktif olarak çalışan ve prim ödeyen bireylerin daha önceden çalışıp prim ödemiş, lakin şu an pasif olan sigortalı bireylere sağladıkları katkının zamanı geldiğinde, yani emekli olduklarında da aynı seviyede yarar sağlaması esas alınır (Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 916).

Dağıtım yönteminin olumlu ve olumsuz yönleriye şu şekilde toplu hale getirilebilir:

Tablo 3: Dağıtım Yönteminin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Olumlu Yönleri
Basit ve kolay anlaşılır.
Ayrıntılı hesaplama gerektirmedüğinden bürokrasiyi azaltır.

Kurulduktan sonra hemen işlemeye başladığından idari boşluklar oluşturmaz
Olumsuz Yönleri
İktisadi ve demografik değişimlerden çabuk etkilenir. Nüfus yaşlandıkça gelecek neslin prim yükü artar. İvaz (karşılık) alanların prim yükünden kurtulmaları sebebiyle ivaz talepleri artabilir Prim/ivaz oranları sıklıkla değişebildiğinden istikrarsızlık oluşabilir.

Kaynak: Özaydın (2022) yardımıyla oluşturulmuştur.

Dağıtım yöntemi de sigortalılardan toplanan primlerle sigortalının olası risklere yakalanması yüzünden doğacak zararın finansmanı arasında denge arar. Diğer bir ifadeyle, bu yöntemde de gelirlerle giderler arasında bir denge kurulması esastır. Dağıtım yönteminde bu denge şu şekilde gösterilebilir (Chand & Jeager, 1999):

$$N(\forall W) = M(\exists W)$$

Eşitliğin solunda yer alan N sisteme katkı sunanların sayısını, $\forall$ efektif prim katkı oranlarını ve W de katkı oranı, yani yöntemde hesaplanan ortalama brüt geliri temsil eder. Eşitliğin sağında yer alan M prim ödeyenlerin sayısını ve $\exists$ de yenilenmiş efektif prim oranlarını gösterir. Belirtilen denklikte, emeklilik sistemine katkı sunanların diğer bir ifadeyle emeklilikten yararlanacak olanların sayısının artması halinde, dengenin korunması için sisteme prim ödeyen aktif olarak çalışan sayısının da artması gerekir. Dolayısıyla dengenin sağlanması esastır ve dengenin sol taraftakilerin aleyhine olacak şekilde bozulması, sosyal güvenlik sisteminin geleceği açısından sürdürülebilirlik sorunu oluşturur.

Dağıtım yönteminde belli dönemler arasında bir gelir - gider dengesi oluşturulmak istendiğinden aktif olarak prim ödeyen bireylerin primleri, kapitalizasyon yönteminde olduğu gibi bir fon hesabında tutulmaz ve daha önce belirtildiği üzere pasif olan sigortalılara sosyal yardımlar şeklinde aktarılır (Egeli, 2015: 55). Yöntemin kullanıldığı bir sosyal güvenlik sisteminde aktif olarak sigorta primi ödeyen bireyler, gelecekte sosyal yardım almaya hak kazanacaktır. Buna göre, prim ödeyen aktif sigortalı sayısı fazla ve yardım alan pasif sigortalı sayısı azsa, sağlanan imkânlar sayesinde prim miktarları veya oranları düşürülebilecek ya da diğer taraftan daha fazla sosyal yardım yapılabilecektir. Sağlanan tasarrufun faiz başta olmak üzere çeşitli getirileri olacak şekilde değerlendirilmesi de mümkündür. Aksine aktif sigorta primi ödeyen sayısı az ve buna karşın pasif sigortalı sayısı fazla olduğunda ya aktif sigortalılar daha fazla prim ödeyecek ya da ödenen sosyal yardımların miktarı azaltılacaktır. Oluşan açığın dış kaynak, yani borçlanma yoluyla finansmanı mümkün gibi görünse de borçlanma sistem açıklarının büyümesine neden olabilecek sakıncalı bir araçtır.

Özetle; bu sistemin dengesi hayati derecede önemlidir. Daha önce de ifade edildiği üzere dengenin prim ödeyenlerin aleyhine olacak şekilde bozulması, sosyal

yardımların finansmanı konusunda sorunlar doğurur (Egeli, 2015: 55). Finansman sorunlarının yaşanması halinde devletin çeşitli vergiler ve katkılarla devreye girecek olması, sosyal yardımların pasif sigortalılara aktarılmasını gerektirdiğinden (Gerek & Oral, 2004) sisteme dâhil olmayanların sistemi fonlaması sonucunu doğuracaktır. Bu ise sistemin hakkaniyet açısından zayıflaması anlamına gelecektir.

5.2.3. Karma Finansman Yöntemi

Karma yöntem, kapitalizasyon ve dağıtım yönteminin bir arada benimsendiği bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntem de matematik karşılıkların ayrıldığı fakat ödenmiş primler karşılığının ayrılmadığı bir karma yöntemin uygulandığı görülür (Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 917). Yüksek enflasyonun olduğu ülkelerde paranın değer kaybı ya da fonların doğru alanlarda değerlendirilememesi gibi nedenlerden dolayı parasal kayıplar olabilir. Bu sebeple de kapitalizasyon yöntemi çeşitli değişimlere uğrayarak farklı biçimlerde uygulanmaktadır (Yurdadoğ, 2000a: 91). Bu da karşımıza karma finansman yöntemi olarak adlandırılabilen farklı bir yöntemi çıkarmaktadır.

Karma yöntem, sosyal güvenliğin finansmanında verimliliği artırabilmek için oluşturulmuştur. Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yer alan sigorta hizmet kollarının her biri için ayrı ayrı kapitalizasyon yöntemi veya dağıtım yöntemi uygulanabileceği gibi bu iki finansman yönteminin özelliklerinden yararlanılarak, optimal bir yöntem tercih edilebilir. Karma yöntem olarak adlandırılan bu yöntemin esas amacı sosyal güvenlik harcamalarının finansman kaynağını oluşturan primlerin düzenli olarak tahsilatının gerçekleştirilemediği dönemlerde, finansman dengesinin korunmasını sağlayabilmektir (Bulut, 2018: 34). Dolayısıyla, sosyal güvenlik sisteminin finansman açısından sürdürülebilirliğini gerçekleştirebilmektir. Tabii ki ülkeler açısından hangi finansman yönteminin daha uygun olduğu, ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin dizaynına ve içinde bulundukları sosyo-ekonomik konjonktüre göre farklılıklar gösterebilmektedir.

6. SOSYAL GÜVENLİĞİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

Vatandaşların sağlık hizmetlerine erişimleri, işsizlik dönemlerinin idamesi, engellilik maluliyetlerinin giderilmesi, doğum dönemi izinleri ve emekliliklerinin finansmanı, bireysel ve çok daha önemlisi toplumsal açıdan birer risktir ve sosyal güvenlik, bu risklerden kaynaklanan kamusal kötülüklerin engellenmesini amaçlayan hizmetler bütünüdür. Hizmetlerin sürdürülebilirliğiyle ilgili hizmet veya hizmetlerin gelecekte de sunulacağı ve bunun için gerekli kaynakların ve işleyişin başarıyla yönetimidir. Hizmetlerin sürdürülebilirliği, finansal ve operasyonel imkânların yerinde ve doğru kullanımını, hizmet kalitesinin iyileştirilebilmesi için süreçlerin başarılı yönetimini ve ilgili hizmetlerin toplumsal etkilerinin izlenmesini gerektirir. Bu, sosyal güvenliğin sağlanmasından sorumlu olan hükümetler için bir tür görevdir.

Günümüzde sosyal güvenlik hizmetlerinin ülke milli gelirler payının yüzde 20 ila 30 arasında olduğu görülür. Bu, oldukça önemli bir paydır ve tek başına bile sosyal

güvenlikte sürdürülebilirliğin önemini ortaya koyar. Diğer yandan ülkelerin nüfusları içinde sosyal güvenliğe tabi olanların payı da yüzde 60'ı aşkındır. Bu oran, sosyal güvenliğin sürdürülememesi halinde bundan etkileneceklerin hiç de az olmayacağını gösterir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin sürdürülebilmesi için birçok faktör dikkate alınmalıdır. Bunlardan ilk akla gelenlerse şunlardır:

Finansal Sürdürülebilirlik: Sistem, sürekli gözden geçirilip revize edilen uzun vadeli planlamaya tabi olmalı ve sisteme yeterli finansman kaynakları tahsis edilmelidir. Sosyal güvenlik, kamusal bir hizmet olduğundan başta vergiler olmak üzere hizmet kullanıcılarından sağlanan primlerle sistemin yönetiminden elde edilen işletme gelirleri, finansmana imkân sağlayan temel kaynaklardır.

Demografik Değişimler: Sistem, sürekli değişime tabi nüfus üzerine bina edildiği için sürdürülebilirlik açısından nüfusun gençleşmesi prim ödemelerini artıran bir sebep olduğu için avantaj, yaşlanmasıysa özellikle artan sağlık harcamaları ve emeklilik ödemeleri bakımından dezavantajdır.

Ekonomik Büyüme: Sistem, nüfus artışının zaruri kıldığı artan finansmana ihtiyaç gösterdiğinden ekonominin büyümesi, vergiler başta olmak üzere istihdamdan sağlanan prim ödemelerinin artmasına ve sistemin sürdürülebilirliğine katkıda bulunur. Ekonomik büyümenin sürekliliğiyle sistemin sürdürülebilirliği pozitif ilişki içindedir. Sistem, işsizliğin arttığı durgunluk dönemlerinde bir yandan finansman kaynakları bakımından zayıflarken diğer yandan sunulması gereken hizmet artışı nedeniyle zorlanır ve ciddi aksaklıklar gösterebilir.

Yönetim Başarısı: Sistem, tüm sistemler gibi başarılı yönetimi gerektirir. Sosyal güvenlik, finansman kaynakları içinde vergiler ağırlık gösterdiğinde kamusal müdahalelere oldukça açık bir alan haline gelir. Ayrıca sistem, siyasilere siyasi manevralar açısından da oldukça geniş imkanlar sağlar. Seçim dönemlerinde emeklilik yaşının düşürülmesi, oy kazanmanın aracı haline getirildiğinde sistem, sürdürülebilirlik yönünden ağır hasarlar alabilir.,

Diğer Faktörler: Sosyal güvenliğin sürdürülebilmesi, oldukça geniş bir içeriğe sahip olduğundan daha birçok faktör sayılabilir. Sağlık harcamalarının kontrolü, prim ödemelerinin artırılması, aktüeryal dengenin korunması, esnek istihdamın yaygınlaşması, sosyal devlet anlayışının güçlenmesi vb. faktörler bunlara örnektir.

Sosyal güvenlik hizmetleri, sosyal devletin belki de en önemli kazanımıdır. Sosyal güvenliğin sürdürülememesi, kaçınılmaz olarak bu anlayışı zayıflatır ve mevcut toplumsal eşitsizlikleri daha da artırır. Ayrıca sosyal güvenliğin sürdürülemez hale gelmesi, daha birçok olumsuzluğu beraberinde getirir. Bunlardan bazıları şunlardır:

Yoksulluk ve işsizlik artışı: Sosyal güvenlik hizmetlerinin olmadığı bir ülkede yaşlılar ve engelliler başta olmak üzere işsizler gibi dezavantajlı gruplar ciddi bir yoksulluk

sorunuyla karşılaşabilir. Artan yoksulluk, yaşlılarda emek arzının zaruri artışına yol açacağından özellikle genç işsizliğini artırabilir.

Sağlık sorunlarının artışı: Sosyal güvenliğin sürdürülemez hale gelmesi ve onun içinde önemli bir yeri olan sağlık hizmetlerinin sunulamaması, ülkenin beşeri sermayesini olumsuz yönde etkiler ve sağlık hizmetlerine erişilememesi sorununu artırır. Sağlık hizmetlerinde yaşanan aksaklıklar kişi mutluluğu başta olmak üzere toplumsal refahın gerilemesine sebep olabilir.

Ekonomik zorlukların artışı: Sosyal güvenlik hizmetlerinin yokluğu, beşeri sermayeyi riske sürükler ve çeşitli ekonomik sorunları tetikler. Sosyal güvenlik açığının -her ne kadar bu amaçla kullanımı sınırlı olsa da- kamusal bütçe kaynaklarıyla finansmanıyla sorunların genel ekonomiye sirayet etmesine ve ekonomik istikrarın bozulmasına ya da daha da derinleşmesine yol açabilir.

Toplumsal huzursuzluğun artışı: Sosyal güvenlik hizmetlerinin yokluğu halinde başta işsizlik olmak üzere beraberinde gelen yoksulluk ve sosyal adaletsizlik, toplumsal huzuru bozabilir ve/veya daha da artırabilir. Huzurun olmadığı bir yerde yaşam, her haliyle zorlaşır ve toplumsal dayanışma geriler.

Gelecekteki nesillerin yükümlülüklerinin artışı: Sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği, gelecek neslin bu hizmetlere ulaşabilmesi için zaruridir. Finansal kaynakların tükenmesi veya yetersiz kalması, gelecek neslin sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanmasını riske sokabilir ve gelecek neslin bu hizmetlerden yararlanma maliyetlerini artırabilir.

Sosyal güvenlik hizmetleri içinde görece en geniş bölümü ve en ciddi finansman gereksinimini emeklilik oluşturur. Emeklilik, çalışanların belli bir süre (20-25 yıl) çalışıp prim ödedikleri ve belli bir yaşa (60-65 yaş) geldikten sonra iş hayatından çekilip düzenli gelire ulaşmalarını sağlayan bir sosyal güvenlik hizmeti, çalışanlar içinde yaşlılık döneminde rahat etmelerini sağlayacak olan bir tür hedeftir.

Sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği denildiğinde her ne kadar tüm sosyal güvenlik hizmetleri kastediliyorsa da emeklilik sisteminin sürdürülebilmesi öne çıkan bir husustur. Aksi durumda emekli ve emekliliğe hak kazanacak olan milyonlarca kişinin hayatı dramatik bir şekilde zorlaşacaktır. Ayrıca günümüzde birçok ülke, emeklilik sistemlerini aktif işgücünden pasif işgücüne fon akımı oluşturan dağıtım yöntemiyle finanse etmekte ve emeklilik, ona ulaşanlar için bir tür hak olmaktadır. Kazanılan hakların hukuki güvence altına alındığı ülkelerde sürdürülebilirlik yasal bir zorunluluk haline gelmekte ve bunun gerekliliklerini sağlamaya muhatap da *de facto* olarak yine hükümetler olmaktadır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal devlet, sosyal adaleti sağlamayı ve toplumsal refahı artırmayı hedef alan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımı hayata geçiren ülkelerde hükümetler birer kazanım olarak

sosyal güvenlik hizmetleri sunarlar veya sunulmasına katkı sağlarlar. Sosyal güvenlik hizmetlerinin herkesi kapsayacak şekilde sunumu, toplumun hayat kalitesine olumlu yansır ve özellikle işsizlik, hastalık, engellilik ve yaşlılık gibi sosyal risklere karşı koruma sağlayarak temel ihtiyaçların karşılanmasına yardımcı olur. Sosyal güvenlik hizmetleri ekonomik istikrarı da destekler. Örneğin bu hizmetlerden biri olan işsizlik sigortası sayesinde işgücünün verimliliği korunur ve ekonomik büyüme amacı desteklenir. Emeklilik ödemeleri sayesinde bireyler, maddi güvence temin ettiklerinden bu dönemdeki tüketim alışkanlıklarını sürdürerek ülke ekonomisine katkı sağlarlar. Sosyal güvenlik, toplumun her kesimi için eşitlik ve adalet sağlanmasını amaçlar; toplumsal huzur ve barışın tesisi için önemli bir rol oynar.

Sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi izlendiğinde Almanya ve İngiltere'nin sağladıkları katkılarla ekol birer ülke olduğu ve sırasıyla Bismarck ve Beveridge modellerini geliştirdikleri görülür. Kapsamı daha dar tutan ve prim gelirleriyle finansmanı öne çıkaran Bismarck modeli karşısında kapsamı çok daha geniş tutan ve vergi gelirleriyle finansmanı benimseyen Beveridge modeli, her ne kadar sosyal güvenlik sistemleri için esas katkıları oluştursalar da zamanla dönüşmüşler ve ülkeler kendi şartlarına uyan ve her iki modelin olumlu yönlerini bir araya getiren karma modellere yönelmişlerdir. Ülkelerin izledikleri sosyal güvenlik sistemlerini ve bu minvalde finansman yöntemlerinin benzerlik ve farklılıklarını ortaya koymak önemlidir. Kaldı ki, sosyo ekonomik hayatta yaşanan sürekli değişim ve tüm ülkelerin ekonomi politikalarını şekillendiren küresel gelişmeler böyle bir incelemeyi zorunlu kılmakta ve sosyal güvenlik alanında oluşturulan iyi örnekleri çoğaltmayı gerektirmektedir.

Sosyal güvenlik hizmetleri için “finansman”, -her sunumun gerektirdiği gibi- özel önemi olan bir konudur. Eğer yeterli finansman sağlanmazsa sosyal güvenlik hizmetleri aksayabilir ve yukarıda sıralanan kazanımlar ve daha nice kaybedilebilir. Sosyal güvenlik programlarının sürdürülemez hale gelmesi, büyük bir sosyal risktir. Yeterli finansal desteğin sağlanamadığı durumlarda sosyal güvenlik açığı oluşabilir. Hizmet kalitesinin düşmesine ve çok daha önemli hizmet kesilmesine neden olan bu açık, ivedilikle ve kalıcı şekilde kapatılmalıdır. Hayli geniş bir konu olan sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği, sadece sağlıklı finansmanı değil, hizmet programlarının etkili tasarımı ve sistemin başarılı yönetimini gerektirir. Sürdürülebilirliğin içinde bulunduğumuz yirmi birinci yüzyılda özel önem arz eden bir konu olduğu ortadadır. Çevre ve ekoloji alanında sıkça çalışılan bir konu olan sürdürülebilirliğin sosyal güvenlik sistemleri açısından da incelenmesi ve mevcut aksaklıkların ne şekilde giderilebileceğinin incelenmesi gerekir. Aksi halde sosyal devlet anlayışının bizce en önemli kazanımı olan sosyal güvenlik hizmetlerinin geleceğinin tehlike altına girmesi kaçınılmazdır ve kötü sonu beraberinde getirecek toplumsal kaygıların bir an önce boşa düşürülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2008), ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Model Olabilir mi?. *Çimento İşveren Dergisi*, 22 (2), 1-28.
- Ayhan, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1 (1), 41-55.
- Arıcı, K. & Alper, Y. (2012). *Sosyal Güvenlik*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Başbuğ, A. (2010). *Sosyal Hukuk: Hukukun Toplumsal Temelleri*. Ankara: Binyıl Yayınevi.
- Başterzi, F. (2006). *Yaşlılık Sigortası: Normların Uyumlaştırılması ve Yeniden Yapılandırma Açısından*. Ankara: TİSK Yayınları.
- Baybora, D. (2019). Sosyal Güvenlik Hukuku Hakkında Genel Bilgiler ve Ülkemizde Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Kurumsal Yapısı. Hasan Nüvit Gerek ve Fatma Kocabaş (Ed.), *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku içinde* (s. 195-216). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- BM (1948). İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi. <https://www.ihd.org.tr/insan-haklari-evrensel-beyannames/>.
- Bonoli, G. (2003). Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35 (4), 399-416.
- Boyacıoğlu, N. & Öçal, M. (2018). Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye’de ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (26), 910- 923.
- Bulut, H. G. (2018). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumunun Finansman Sorunları: Tahsilat Sisteminin Değerlendirilmesi*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırklareli.
- Chand, J. & Sheetal, A. (1999). Reform Options for Pay As You Go Public Pension Systems. *Social Protection Discussion Paper*, [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/0/926d8bf262d3ca88525693b006d2251/\\$FILE/9927.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/0/926d8bf262d3ca88525693b006d2251/$FILE/9927.pdf).
- Cichon, M. & Normand, C. (1994). Between Beveridge and Bismarck – Options for Health Care Financing in Central and Eastern Europe. *World Health Forum Papers*, 15 (4), 323-328.
- Çalışır, Y. C. (2018). Sosyal Güvenliğe Giriş. https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/50655/mod_resource/content/1/Sosyal%20Güvenliğin%20Finansmanı.pdf.
- Çımrın, F. K. & Durdu, Z. (2015). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Dönüşümü ve Bireysel Emeklilik Sistemi. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 4 (8), 60-75.

- Demirpehlevan, B. (2010). *Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemi*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Egeli, H. (2015). *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*. İzmir: Altın Nokta Yayınevi.
- Estrada, M. A. R. & Koutronas, E. (2017). The Origins and Evolution of Social Security Research. *International Social Security Review*, 5, 1-21.
- Evcil, C. (1997). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Sistemin Sorunları ve Bu Sorunlara Çözüm Önerileri*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gerek, N., & Oral, A. İ. (2004). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Gözler, K. (2014). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gül, S. S. (2004). *Sosyal Devlet Bitti, Yasasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kıskaçında Refah Devleti*. İstanbul: Etik Yayınları.
- Gülcan, E. (2006). *Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Karşılaştığı Sorunlar ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Gülşen, M. (2019). Bireysel Emeklilik Sisteminde Fon Kesintilerinin Getiri Üzerindeki Etkileri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 8 (16), 117-139.
- Güneş, İ. & Yakar, S. (2004). Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yönetimlerinin Değerlendirilmesi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (2), 127-142.
- Güvercin, C. H. (2004). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57 (2). 89-95.
- Güzel, A. (2005). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 7, 61-76.
- Güzel, A., Okur, A. & Caniklioğlu, N. (2008). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- ILO (2003). Facts on Social Security. <https://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pol/campaign/facts/factsheet.pdf>.
- ILO (1952). 102 No’lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm.
- Karabulut, Ş. & Saraç, Ö. (2020). İktisadi ve Mali Krizlerin Anatomisi: Krizler Tarihi Üzerine Kısa Değerlendirmeler. *İzmir İktisat Dergisi*, 35 (2), 375-401.

- Kılıç, M. (2017). Sosyal Güvenlik Hakkının Kapsamı ve Sınırı. *İş ve Hayat Dergisi*, 3 (5), 378-398.
- Koç, M. (2004). Dünyada Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi. *Mali Çözüm Dergisi*, 68, 187-200.
- Kutzin, J. (2011). Bismarck vs. Beveridge: Is There Increasing Convergence Between Health Financing Systems?, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/49095378.pdf>.
- Maric, Z. (2018). The Tax Reform in a Function of a Real Depreciation and Higher Competitiveness Level. *Perspectives of Innovations, Economics & Business*, 18 (1), 1-13.
- Martin, P. P. & Weaver, D. A. (2005). Social Security: A Program and Policy History. *Social Security Bulletin*, 66 (1), 1-15.
- Maynard A. & Dixon A. (2002). Private Health Insurance and Medical Savings Accounts: Theory and Experience. Elias Mossialos, Anna Dixon, Josep Figueras ve Joe Kutzin (Ed.), *Funding Health Care: Options for Europe içinde* (pp. 80-109), Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- OECD (2004). Proposal for A Taxonomy of Health Insurance. *OECD Study on Private Health Insurance*, <https://www.oecd.org/health/health-systems/31916207.pdf>.
- Özaydın, M. M. (2022). Sosyal Güvenlikte Finansman Yöntemleri. <https://slideplayer.biz.tr/slide/15296399/>.
- Özbudun, E. (2010). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: İTO Yayınları.
- Dilik, S. (1988). Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 43 (1), 41-80.
- Sahan, A. (2011). Dünyada Mevcut Başlıca Sosyal Güvenlik Sistemleri. <http://www.ikademi.com/archive/index.php?t-349.html>.
- Sekhri, N. & Savedoff, W. (2005). Private Health Insurance: Implications for Developing Countries. *Bulletin of the World Health Organization*, 83, 127-134.
- Serdar, B. (2022). Sosyal Güvenlik Kurumunda Prim Tahsilat Oranının Aktüeryal Denge Üzerine Etkileri ve Bir Uygulama. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karabük.
- Seyyar, A. (2002). *Sosyal Siyaset Terimleri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- SGK (2023). SGK Veri Uygulaması, <https://veri.sgk.gov.tr/>.
- Talas, C. (1997). *Toplumsal Ekonomi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Tatlı, H. & Göçer, İ. (2015). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Politikalarının Sürdürülebilirliği: Çoklu Yapısal Kırılmalı Eşbütünlük Analizi. *Business and Economics Research Journal*, 6 (3), 87-111.

- Türkoğlu, İ. (2013). Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8 (3), 275-305.
- Uğur, S. (2004). *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*. Ankara: TİSK Yayınları.
- Uğurluoğlu, E. & Özgen, H. (2008). Sağlık Hizmetleri Finansmanı ve Hakkaniyet. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 11 (2), 133-160.
- WHO (2004). What are The Equity, Efficiency, Cost Containment and Choice Implications of Private Health-Care Funding in Western Europe?. *WHO Regional Office for Europe’s Health Evidence Network Report*, https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0003/74694/E83334.pdf.
- Yaşar, G. Y. (2018). *Sosyal Güvenliğin Tanımı, Amaçları, İşlevleri ve Teknikleri*. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Yazgan, T. (1977). *Sosyal Sigorta*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Yazgan, T. (1992). *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını.
- Yereli, A.B. (2002). Türk Hukuk Sisteminde Parafiskalite. *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, 4 (14), 38-48.
- Yılmaz, B. E. & Yaraşır, S. (2011). *Bir Küresel Mal Olarak Sağlık ve Finansmanında Resmi Kalkınma Yardımlarının Rolü*. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 0 (55), s. 1-33.
- Yılmaz, G. A. (2006). *OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*. İstanbul: Arıkan Yayınları.
- Yurdadoğ, V. (2000a). Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri. *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, 7 (8), 85-93.
- Yurdadoğ, V. (2002b). Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri. www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf.
- Zee, J. V. D. & Kroneman, M. (2007). Bismarck or Beveridge: A Beauty Contest Between Dinosaurs. *BMC Health Services Research*, 7(1), 94, 1-11.

Bölüm 1

21. YÜZYILDA REFAH DEVLETİNİN KRİZİ VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE YANSIMALARI

21. YÜZYILDA REFAH DEVLETİNİN KRİZİ VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE YANSIMALARI

Arman Zafer Yalçın

Balıkesir Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
armanzafer2525@gmail.com
0000-0002-2246-2527

Özet

Refah devleti, batılı gelişmiş kapitalist devletlerin İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızla kalkınmalarını sağlayan bir modeldir. Bu modelin ortaya çıkışında etkili olan birçok ekonomik, toplumsal ve siyasi faktör olmakla birlikte, esas faktörün dünya savaşları ve derin bir ekonomik bunalım sonucunda krize giren kapitalist sistemin içine girdiği derin krizden çıkış formülü olarak nitelendirilmektedir. Emek ve sermaye sınıfları arasındaki tarihsel uzlaş, refah devletinin yirminci yüzyılın toplumsal sözleşmesi olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır. 1950 ile 1980 arasında altın yıllarını yaşamasının ardından neo-liberal politikalarla düşüşe geçmeye başlayan refah devletinin, günümüzde içinde bulunduğu krizden nasıl çıkacağına yönelik tartışmalar yoğunluk kazanmıştır. Refah devletinin ana omurgasını oluşturan sosyal güvenlik sistemi, hızla artan ve yaşlanan nüfus, çalışma ilişkilerinde yaşanan köklü değişimler, ülkeler arası göçler ve küreselleşme süreciyle birlikte ciddi bir tehdit altındadır. Bu çalışmada, refah devletinin yirmi birinci yüzyılda içinde bulunduğu durum ve sosyal güvenlik sistemine olan etkisi incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Refah devleti, sosyal güvenlik, kapitalizm, küreselleşme.

Abstract

The welfare state is a model that enables the western developed capitalist states to develop rapidly after the Second World War. Although there are many economic, social and political factors that are effective in the emergence of this model, it is stated that the main factor is the capitalist system, which went into crisis as a result of world wars and a deep economic depression, to get out of the crisis. The historical consensus between the labor and capital classes reveals the fact that the welfare state is the social contract of the twentieth century. After experiencing its golden years between 1950 and 1980, the welfare state, which started to decline with neo-liberal policies, has intensified today's discussions on how to get out of the crisis it is in. The social security system, which is the backbone of the welfare state, is under a serious threat with the rapidly increasing but aging population, radical changes in labor relations, migration between countries and the globalization process. In this study, the situation of the welfare state in the twenty-first century and its reflections on the social security system will be examined with a philosophical approach.

Keywords: Welfare state, social security, capitalism, globalisation.

GİRİŞ

Refah devleti, 20. Yüzyılda batı uygarlığının en yüksek seviyesine ulaşmasını sağlayan kurumsal, politik ve iktisadi yapıyı temsil etmektedir. Batı uygarlığının kapitalist sistem içerisinde sanayi devriminden itibaren başlayan yükselişi, 20. Yüzyılın başlarında yaşanan iki büyük dünya savaşı ve büyük ekonomik buhranla ciddi bir yıkıma uğramıştır. İki büyük dünya savaşının sonunda adeta taş taş üzerinde kalmayan Batı Avrupa, çok kısa bir zamanda tekrar yükselişini refah devleti modeline borçludur. Refah devleti anlayışı, ortaya çıkışı, gelişimi ve neden olduğu çok yönlü sonuçlar bakımından ilgiyi hak etmektedir. Zira refah devleti, kapitalist sistem içerisinde emek ve sermaye sınıflarının tarihsel uzlaşmasıyla ortaya çıkmıştır ve bu uzlaş, kapitalizmin kendine içkin yönlerini tırpanlamış, Batı Avrupa'dan başlayarak önemli bir coğrafyada insani ve toplumsal refahın yükselişinde anahtar rol oynamıştır. Wahl'ın (2015) deyimiyle refah devleti, yirminci yüzyılda toplum ve iktidar arasındaki sözleşmeyi ifade eden bir tarihsel olgudur.

Ne var ki, 1970'lerin sonları ve 1980'lerin başlarında refah devleti anlayışını ortaya çıkaran şartların yavaş yavaş ortadan kalkmasıyla birlikte refah devletinin krize girdiği ifade edilmektedir. Refah devleti anlayışının tüm ağırlığıyla hüküm sürdüğü 1950-80 arası dönemde emek güçleri ile piyasa güçleri arasında oluşan uzlaş, ilkel kapitalizmin ortaya çıkardığı çok yönlü olumsuzlukları önemli ölçüde ortadan kaldırarak, kitlesel refahın artmasında başat aktör olmuştur. 1980 yılı, emek sınıfıyla sermaye sınıfının arasında sağlanan uzlaşının sona erdiği, neo-liberal (daha Türkçe bir ifade ile yeni sağ) minimal devletin temellerinin atılmaya başlandığı, 2000'li yıllarda küreselleşme olgusunun paradigmaya dâhil edilmesiyle günümüze kadar devam eden sürecin başlangıç yılı olarak kabul edilmektedir.

Refah devletinin en önemli yapısal bileşenlerinden biri olan sosyal güvenlik, emekçilerin ve toplumların en alttan başlayarak en dezavantajlı kesimlerinin onurlu bir yaşam sürdürme haklarını temsil eden bir insan hakkıdır. Sosyal güvenlik sistemi, kapitalist sistem içinde toplumu oluşturan bireyler ve devlet arasındaki dayanışmanın en ileri boyutudur. Sosyal güvenlik sistemi sayesinde kapitalist sistem içinde güçsüz ve güvencesiz insanların eşit fırsatlara sahip olabilmesi mümkün olmuştur. Bu açıdan sosyal güvenliğin bugünü ve geleceği hakkında herhangi bir değerlendirme yapılırken, refah devletiyle olan ayrılmaz ilişkisi gözden uzak tutulmamalıdır.

Kitabın bu bölümünde refah devletinin ortaya çıkışından, gelişim sürecine ve 21. Yüzyılda içinde bulunduğu krizin sosyal güvenlik sistemine etkileri üzerinde durulacaktır. Temel amacımız, günümüzde refah devletinin yaşadığı krizle sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı kriz arasındaki nedensellik ilişkisinin kurulmasıdır. Dolayısıyla çalışmadaki temel varsayımımız, günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu yaşamsal kriz, aslında refah devletinin içinde bulunduğu krizin bir sonucudur. Bölümde, öncelikle refah devletinin ortaya çıkışı,

gelişimi ve uygulamada ortaya çıkan farklı refah devleti modelleri üzerinde durulacaktır. Daha sonra, 1980 sonrası dönemde refah devletinin neden ve nasıl bir kriz sürecinde olduğuna yönelik değerlendirmeler yapılacak ve son bölümde neo-liberal çağda sosyal güvenliğin içinde bulunduğu kriz ve 21. Yüzyılın geri kalanında hem refah devletinin, hem de sosyal güvenliğin küresel düzeyde nasıl yapılandırılması gerektiğine yönelik değerlendirmeler yapılacaktır.

1. REFAH DEVLETİNİN DOĞUŞU ve TARİHSEL GELİŞİMİ

Refah devletinin tarihte neden ve nasıl ortaya çıktığı, nasıl bir evrim geçirdiği, devlet ve toplum yapısını nasıl etkilediği konusundaki detaylara girmeden önce, refah kelimesinin Türkçe karşılığını ve refah devleti bağlamında refah olgusundan ne anlaşılması gerektiği konusunda kısa bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır.

Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre refah, genellikle bireylerin ve toplumların maddi durumlarını ifade etmek için kullanılır. Refah sözcüğüne en yakın anlamda kullanılan diğer sözcükler “*gönenç*”, “*bolluk*” ve “*zenginlik*” tir (<http://sozluk.gov.tr/refah>). Sözlük anlamından da anlaşılabilirliği gibi refah, hem bireysel, hem de toplumsal bir olgudur. Bir taraftan bir bireyin maddi açıdan iyi olma hali, yaşam kalitesinin belli bir düzeyin (yoksul olmama hali) üstünde olma durumuna işaret ederken, bireylerin bütününe oluşturan ve bireyler toplamından çok daha fazla bir anlam bütünlüğüne sahip olan toplumun genel olarak iyi olma hali olarak ifade edilir. Refah, refah devletinin doğuşunu izleyen yıllarda genel olarak bir toplumun yaşam kalitesinin yükselmesinden ziyade, yoksullara yardım ederek yoksulların durumlarının iyileştirilmesi olarak kabul edilirken, 20. Yüzyılda refah devletinin kurumsallaştığı yıllarda yoksulların durumunun iyileştirilmesinin çok daha ötesinde toplumdaki genel yaşam kalitesinin artırılması olarak kabul edilmiştir.

Refah devleti, kamu kaynaklarından finanse edilen çeşitli sosyal harcamalar ile halkın refah düzeyini yükseltmeye çalışan bir devlet modelidir (Kirmanoğlu, 2017: 23). Toplumsal yaşamdaki gelişmeler ve değişimler, toplumsal ihtiyaçların da değişip dönüşmesine neden olmuştur. Bu bakımdan refah devletine ilişkin tartışmalar, neredeyse uygarlık kadar eskiye dayanmaktadır. Ancak refah devleti tartışmaları uygarlık tarihi kadar eski olsa da, refah devletinin nasıl tanımlanacağı konusu oldukça tartışmalı bir konudur. Bunun sebebi, “refah devleti” kavramının farklı tarihsel bağlamlarda bunu kullanan kişilere göre değişmesidir. Kavramın kökenleri, 1840’lı yıllara kadar uzanmaktadır (Dülger, 2022: 18-19).

Dülger’e göre (2022: 19) refah devleti kavramı, bugünkü anlamıyla ilk defa 1880’li yıllarda Almanya’da kullanılmıştır. Bu dönemde Lorenz von Stein, Rudolf Gneist ve Max Weber gibi felsefeciler, kavramın gelişimine ve genişlemesine katkıda bulunmuşlardır. Refah devleti kavramının en çok kullanılan tanımlarından biri de Adolf Wagner’e aittir. Wagner’e göre refah devleti, sosyal reformları aktif olarak

uygulayan devlettir. Refah devletinin temelinde devletin yurttaşlarına sosyal hizmetleri sunma sorumluluğu vardır (Stefan, 2015: 30).

Taşğın'a göre (2017: 25) refah devletinin ortaya çıkışı, İngiltere'de 17. yüzyıl yasalarına kadar geriye götürülebilir. Ancak kavramın kökleşmesi ve genişlemesi 1870'li yıllarda Almanya'da Bismarck dönemi sosyal güvenlik yasalarının uygulanmaya başlamasına denk gelmektedir. Koray'a göre (2000: 53) refah devletinin doğuşu ve gelişimi dört dönem halinde incelenebilir. Birinci dönem, "başlangıç ve deneyim kazanma" dönemidir ve 1870'lerde başlamıştır. 1930'lu yılların sonu ve 1940'lı yılların başındaki ikinci dönem uygulamaları "pekiştirme ve sağlamlaştırma" dönemidir. Üçüncü dönem, 1950'li yıllardan 1970'li yılların ortalarına kadar uzanan "büyüme ve yayılma" dönemidir. 1970'li yılların sonlarında başlayan ve halen sürmekte olan dördüncü dönem ise "sorgulama ve yeniden biçimlendirme" dönemidir.

Wahl'a (2015: 25-26) göre refah devletinin sahip olduğu popülerlik onun başarısının da en önemli ölçütüdür. Refah devleti, İkinci Dünya Savaşı'nın sonundan 1970'li yıllara kadar özellikle Kuzey Avrupa ülkelerinde gelişim gösterirken, nüfusun çoğunluğu için muazzam bir ilerlemeyi temsil etmekteydi. Özellikle Kuzey Avrupa ülkelerinde yoksulluğun azaltılması, gelirin daha adil bölüşümü, insanların hastalık ve yaşlılık zamanlarında güvence altına alınması, ücretsiz eğitim ve sağlık hizmetlerinin tüm topluma yayılması, demokrasi ve insan haklarının sağlanmış olması, refah devletinin başarılı olduğunun en önemli kanıtıdır.

Refah devletinin başlangıç ve deneyim kazanma dönemi, Batı Avrupa'da işçi hareketlerinin büyüyerek geliştiği, politik özgürlük ve hak arayışlarının öne çıktığı, sınıfsal tartışmaların ve kitle partilerinin zeminlerini genişlettiği, emekçi ve yoksul kesimlere yönelik sosyal güvenlik politikalarının kabulü yönünde önemli gelişmelerin yaşandığı bir dönem olarak kabul edilmektedir. Pekiştirme ve sağlamlaştırma dönemi olan ikinci dönemde, iki dünya savaşı ve büyük ekonomik buhranın ardından artan iktisadi ve toplumsal sorunlar karşısında emek ve sermaye sınıfları arasında bir güç mücadelesi ve özellikle emek sınıfının kendi içindeki dayanışma gelişmiş, sermaye ve emek sınıfları arasında bir toplumsal uzlaşma ortamı oluşmuştur. Refah devletinin büyüme ve genişleme döneminde, Keynesyen iktisadi politikaların da etkisiyle, Batı Avrupa'da önemli bir ekonomik büyüme dönemi yaşanmıştır. Sermaye ve emek kesimleri arasındaki tarihsel uzlaşma sayesinde ücretlerin yükseldiği, sosyal güvenliğin kapsama alanının gelişip yaygınlaştığı bu dönem, "*Keynesyen Refah Devleti*" olarak da adlandırılmaktadır (Koray, 2000: 53-55). 1970'li yılların ortalarında Batı Avrupa'da başlayan enflasyon ve enflasyona eşlik eden işsizlik, otuz yıldan fazla süren yüksek refah döneminin sonunun gelmesinin en önemli etkenlerden biri olarak ifade edilmektedir. Ancak refah devletinin altın çağı olarak adlandırılan bu dönemin sonuna gelinmesinde enflasyon ve işsizlik kadar,

düşen sermaye kazançları, petrol krizi ve Sovyetler Birliği'nin gücünü kaybetmiş olması da etkili olan önemli faktörlerdir.

Taşğın'a göre (2017: 27) refah devletinin dönemleştirilmesi, onun kendine has özelliklerinin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Çünkü refah devleti, 1870'lerden bu yana değişik formlarda hep var olan bir devlet modelidir. Koray'ın (2000) refah devletinin doğuşu ve gelişim sürecini ele alırken yaptığı dönemleştirmede son aşama, 1970'li yılların sonundan günümüze kadar devam eden süreci sorgulama ve yeniden yapılanma süreci olarak ele alması, günümüzden geriye doğru baktığımızda geçerli bir tanımlama olmadığı söylenebilir. Bölümün sonraki kısımlarında daha detaylı olarak ele alınacak olsa da, 1980'li yıllarda yaşanan paradigma değişimi ve 2000'li yıllardan günümüze değin süren dijitalleşme ve küreselleşme süreçleri, refah devletini yeniden yapılandırmadan ziyade ortadan kaldırmaya dönük bir süreç olarak değerlendirilmektedir.

Refah devleti, yirminci yüzyılın ortasından itibaren yaklaşık otuz yıllık bir süreçte özellikle Batı Avrupa ülkelerinde daha önce benzeri görülmemiş düzeyde bir refah artışına yol açmıştır. Bu dönem aynı zamanda refah devletinin altın çağı olarak adlandırılır (Hobsbawm, 2007: 346). Briggs'e göre refah devleti, piyasa aktörleri ile üç alanda etkin işbirliği yapmıştır. Bunlardan ilki, refah devleti, sadece yurttaşlık bağına bağlı olarak herkese belli düzeyde bir gelir garantisi vermektedir. İkinci olarak refah devleti, toplumsal yaşamda bireylerin kendi başlarına üstesinden gelemeyecekleri risklere karşı yurttaşlarını güvence altına almasıdır. Üçüncü ve sonuncusu, toplumda eşitliği sağlamak için herkese eşit ve en kaliteli hizmeti sunmayı garanti eder (Briggs, 1961: 43 akt. Taşğın, 2017: 28).

1.1. Refah Devletinin Oluşumu ve Gelişiminde Toplumsal Güç İlişkilerinin Etkisi

Tarihsel bir olgu olarak refah devletinin toplumsal sözleşme ya da yirminci yüzyılda emekle sermaye arasındaki büyük tarihsel işbirliğinin gelişiminin sonucu olduğuna dair geniş bir görüş birliği bulunmaktadır. Bu anlamda son derece özel bir tarihsel durum içinde gelişen bu model, toplumsal ve tarihsel köklerinden ve onu mümkün kılan güç ilişkilerinden bağımsız bir şekilde değerlendirilemez (Wahl, 2015: 28-33).

Refah devletinin günümüzde yaşadığı krizin köklerinin anlaşılmasında refah devletinin ortaya çıktığı dönemlerdeki güç ilişkilerinin anlaşılması bir gerekliliktir. Refah devletinin gelişim süreci, aynı dönemde yaşanan iki önemli gelişmeyle sıkı bir şekilde bağlantılıdır. Bunlardan birincisi, Batı Avrupa'daki emek hareketinin gelişimi ve ikincisiyse siyasal demokrasinin gösterdiği ilerlemedir. Her iki gelişme de toplumsal güç ilişkilerinde köklü değişikliklerin ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur.

Kapitalizmin toplumsal ilişkilere içkin olan yönü, sanayi kapitalizmi içinde emek ve sermaye sınıfı arasındaki temel çıkar çatışmasıdır. Emek hareketleri ve sol siyasal

hareketler, söz konusu çıkar çatışmasını sermaye sahiplerinin emekçiler üzerindeki tahakkümü olarak değerlendirmektedir. Refah devleti, söz konusu çıkar gruplarından birinin diğerine karşı güç kazanmasını temsil etmemektedir. Burada söz konusu olan, emek ve sermaye sınıfları olarak adlandırılan çıkar grupları arasında sağlanan tarihsel işbirliğidir. Her işbirliği oluşumunda olduğu gibi, bu işbirliğinin her iki taraf için de kısmi olarak çelişen çıkarların tatmin edilmesi gerekliliğidir. Emek hareketinin amacı, üretim ilişkilerinde sömürünün ve baskının olmadığı, insanların üretim süreçlerinde yaratıcılıklarını geliştirebildikleri ve içinde yaşadıkları koşulları kendi kendilerine biçimlendirebildikleri bir toplum kurmaktır. Oysa refah devletini sadece emekçi sınıfının idealleri üzerinden okumak, tek yanlı bir bakış açısı olacaktır ve bu tek yanlı bakış açısı onun tüm yönleriyle anlaşılmasını zorlaştıracaktır. Bu bakımdan refah devletini sermaye sınıfının bakış açısıyla anlamaya çalışmak oldukça faydalı olacaktır. Refah devleti, sermaye sınıfının da çıkarlarını yansıtmaktadır. Sermaye sınıfı, üretimin ve kazancın devamlılığı, verimlilik artışı ve toplumsal istikrarın korunması gibi konularda oldukça güçlü çıkara sahip olduklarını akılda tutmak gerekir. Refah devleti için verilen mücadelede özellikle 1930’lu yıllardaki derin ekonomik bunalım ve piyasalara siyasi müdahalelerin giderek artması önemli olmuştur. Bu açıdan bakıldığında, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri için verilen mücadele, piyasalara ve onun gücü ile zenginliğini ayrıcalıklı bir ekonomik seçkinler grubunun elinde yoğunlaştırma eğilimine karşı verilmiştir. Sosyal güvenliği arttırmak ve yaygınlaştırmak amacıyla yapılan düzenlemelerin düzeyi ve içeriği, toplumdaki güç ilişkilerinin toplumsal mücadele içindeki tarafların güçlerinin bir sonucu haline gelmiştir. Refah devleti, sadece toplumdaki güç ilişkilerinde yaşanan bir dönüşümün ürünü değildir. Refah devleti, yirminci yüzyılda uluslararası siyasi gelişmelerle ulusal kalkınmanın karşılıklı etkileşime girdiği bir zaman diliminde ortaya çıkan, kendine has dinamikleri olan bir tarihsel sürecin ürünüdür (Wahl, 2015: 42-45).

1.2. Refah Devletinin Kurumsal Temeli Olarak Beveridge Raporu

Refah devletinin tarihsel gelişimi ele alınırken, temellerini atan ve kurumsallaşmasını sağlayan Beveridge Raporu’nun mutlaka ele alınması gerekmektedir. Bununla birlikte, refah devletinin gelişiminde aynı dönemlerde Batı Avrupa’da etkili olan Keynesyen ekonomi politikalarının Beveridge raporu ile birbirlerini tamamladığı ve iki önemli unsur olduğu kabul edilmektedir.

Adams’a göre Beveridge raporu, 20. Yüzyılın en önemli sosyal politika belgelerinden biri olarak kabul edilmelidir (Adams, 2002: 17). “Sosyal Sigorta ve Bağlı Hizmetler Raporu” başlığına sahip olan bu rapor, William Beveridge başkanlığındaki bir heyet tarafından kaleme alınmıştır. Raporun içeriği zamanın koşulları dikkate alındığında, oldukça radikaldir. Bunun sebebi, sadece Beveridge’nin liberal bir siyasetçi olması değil, raporun muhafazakâr Churchill’in başında olduğu hükümet için hazırlanmış olmasıdır (Wahl, 2015: 52).

Beveridge Raporu, İkinci Dünya Savaşı devam ederken İngiltere’de medeniyetin yeniden inşası için beş temel sorunla; yoksulluk, hastalık, cehalet, sefalet ve tembellikle mücadele etme niyetini ortaya koymaktadır. İkinci Dünya Savaşı sırasında raporda yer alan önlemlerin ancak çok küçük bir bölümü uygulamaya konulabildi. Muhafazakârlar, şüpheyle karşılamış ve savaş zamanında bu türden yüksek maliyetli reformlara öncelik vermenin mümkün olmayacağını ileri sürmüşlerdir. Soldaki İşçi Partisi, 1945-1951 yılları arasında, başbakanlığını Clement Attlee’nin yaptığı bir çoğunluk hükümeti kuruncaya kadar, en önemli ayakları olan Ulusal Sigorta Yasası (1946) ve Ulusal Sağlık Yasası (1948) ile birlikte, refah devletinin gerçek anlamda uygulanmaya konulması mümkün olmadı. Beveridge Raporu, sadece İngiltere için önem taşımakla kalmadı, aynı zamanda Kuzey Avrupa ülkeleri de dâhil birçok ülkede refah hizmetlerinin geliştirilmesi için bir model haline gelmiştir (Wahl, 2015: 53).

Beveridge Raporu’na göre yoksulluk, önlenemez bir sorun değildir. Yoksulluk, pekâlâ üstesinden gelebilecek bir olgudur. Bir ülkede yoksulluğun üstesinden gelinebilmesi için etkili bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalıdır (Friedlander, 1961: 55 akt. Göze, 2007: 400). Sosyal güvenlik sistemi, hem bireyin tek başına yoksulluğun üstesinden gelebilmesi için gelir elde edebileceği bir işe sahip olmasını sağlamalı, hem de elde ettiği gelirinden tasarruf ederek asgari bir gelirin üzerinde bir yaşam standardını sağlayabilmelidir (Taşkın, 2017: 40).

1.3. Refah Devleti Modelleri

Refah devletinin ortaya çıkışı, gelişimi ve bugünkü durumunu inceleyen bilimsel araştırmaların çokluğu kadar, refah devletini sınıflandırmaya çalışan araştırmalar da oldukça fazladır. Literatürde sınıflandırma çalışmalarından biri de Wilensky ve Lebeaux tarafından yapılan çalışmadır. Bu sınıflandırmada refah devleti, kalıntı ve kurumsal olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kalıntı refah devletinde refahı sağlaması gereken öncelikle aile ve piyasalardır. Ailenin ve piyasaların yetersiz kalması durumunda devlet devreye girerek refah fonksiyonunu yerine getirmeye çalışır. Kurumsal refah devleti ise, devletin refah fonksiyonunu yerine getirdiği modeldir

(Klienman, 2006: 170).

Sosyal politika alanında öncü çalışmaları ile bilinen Titmus (1974), Wilensky ve Lebeaux’un ikili sınıflandırmasını geliştirerek refah devletlerini üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur. Bunlar; sosyal demokrat veya kurumsal refah devleti, muhafazakar refah devleti ve liberal (kalıntı) refah devleti modelidir. Yine sosyal politika alanında tanınan araştırmacı Esping- Andersen’e göre refah devletlerinin sınıflandırılmasında temel alınan ölçüt, istihdam edilme koşulları ve emek piyasasına giriş ve çıkışlardır

(Toprak, 2015: 155).

Therborn, kalıntı ve kurumsal sınıflandırma türünden yararlanarak tam istihdam ve emek piyasalarını da analizine katarak dörtlü bir refah devleti sınıflandırması

yapmıştır. Buna göre ilk model, güçlü müdahaleci refah devletleridir. Adından da anlaşılacağı gibi, çok güçlü sosyal hakların olduğu, devletin ekonomide tam istihdamı hedeflediği modeldir. Refah devleti modelinin sembolize edildiği Norveç, İsveç, Avusturya ve Finlandiya bu modelin en önemli örnekleridir. İkincisi, daha yumuşak ve telafi edici refah devleti modelidir. Bu modelde, devletin sağladığı sosyal hakların standartları yüksektir, ancak devlet vatandaşa tam istihdamı garanti etmez. Bireyin istihdamı gerçekleşmediğinde devlet telafi edici önlemleriyle bireyi koruma altına alır. Almanya, Fransa ve İtalya bu modelin en önemli örnekleridir. Üçüncüsü, Tam istihdam odaklı küçük refah devletleridir. Bu modelde devletin bireye güçlü bir istihdam vaadi vardır. Fakat sosyal hakların kapsamı oldukça dardır. İsviçre ve Japonya bu modele örnek ülkelerdir. Dördüncü ve sonuncu model, piyasa odaklı küçük refah devletleridir. Bu modelde bireyin istihdamı veya sosyal hakların genişliğinden çok, muhtaçlık derecesi önceliklidir. Devlet, piyasa ve aile tarafından sağlanamayan refahın telafi edicisi durumundadır. Bu modelde muhtaçlığın öncelikle sosyal dayanışma ağları tarafından karşılanması beklenir. Toplum tarafından karşılanmayan ihtiyaçlar, son kertede devlet tarafından karşılanır. ABD, İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda bu modele örnek ülkelerdir (Toprak, 2015: 156).

Refah devletine ilişkin en bilinen ve en fazla kabul gören sınıflandırmayı yapan Esping- Anderson'dur. Daha önceki sınıflandırmalarda devletin sosyal harcamaları, ülkenin refah devleti modelini belirleyici ölçüt olarak kullanılmaktayken, Esping-Anderson, dekomodifikasyon (emeği meta olmaktan çıkarma) düzeyine bağlı bir sınıflandırma tasarlamıştır. Esping- Anderson, refah devletlerini, refahın, devlet, piyasa ve aile arasında nasıl üretildiğine ve paylaşıldığına ve dekomodifikasyon düzeyine göre üçlü bir sınıflandırma yapmıştır. Bunlar; (i) Sosyal Demokrat, (ii) Liberal ve Muhafazakâr ve (iii) Korporatist Refah Rejimleridir. Literatürde bu sınıflandırma aynı zamanda “Refah Rejimleri Üçlemesi” olarak da adlandırılmaktadır (Esping- Anderson, 1990: 5).

2. NEO-LİREBALİZM SONRASI DÖNEMDE REFAH DEVLETİNİN KRİZİ

Refah devleti, en etkin olduğu dönemde, ülkenin en düşük düzeyde gelir elde eden kesimlerinden güçlü bir destek sağlamıştır. Bu nedenle de kamu hizmetlerinin artan maliyetlerinden ve bunları finanse etmek için yüksek vergilere başvurulmasından dolayı ortaya çıkan tepkiler, çok cılız kalmıştır. Bu sayede sosyal politikanın toplumları dönüştürücü etkisi ortaya çıkabilmiştir. Buna karşılık, sosyal hakları ortadan kaldırmaya yönelik girişimler etkisiz olmuştur (Pierson, 1996 akt. Buğra, 2013: 77). Ancak özellikle Batı Avrupa’da ikinci dünya savaşı sonrasında hızlı bir refah artışı sağlayan refah devleti sistemi, 1980 sonrası dönemde etkisizleşmeye, emek piyasaları üzerindeki olumlu gücünü yitirmeye başlamıştır.

Refah devletinin 1980'lerden itibaren eski ışıltılı günlerinden artık çok uzak olduğu ve bunun da neo-liberal, diğer deyişle yeni sağ paradigmadan kaynaklandığı yönündeki düşünceler genellikle sol ve marksist düşünürler tarafından ileri sürülürken, daha liberal ve sağ düşünürler de refah devletinin krizde olduğunu kabul etmekle birlikte krizin sebebinin neo-liberalizmden ziyade devletin aşırı büyüyerek işlevlerini yerine getiremez hale gelmesinden kaynaklandığını ifade etmektedirler. Refah devletine ister soldan, ister sağdan bakılsın, 21. Yüzyıldaki devletin 20. Yüzyıldaki refah devletinden çok farklı bir durumda olduğu ortak kabul gören bir düşüncedir. Bu noktada refah devletinin ortaya çıkışındaki formu, 21. Yüzyılda aynen devam mı etmeli, yoksa değişen şartlar doğrultusunda refah devletinin işlevleri mi güncellenmeli? Bu soruya rasyonel bir cevap verebilmemiz için refah devletinin 1980'lerden itibaren neden ve nasıl bir değişim geçirdiğini ortaya koymak gerekir. Bu noktada ana meselenin refah devletinin geçirdiği dönüşüm olmadığını ifade etmek gerekir. Çünkü, 1980 sonrası dönem küresel ölçekte bir siyasal ve ekonomik paradigma değişimidir. Refah devletinin değişimi de bu büyük dönüşümün önemli bir yansımasıdır.

Refah devletinin 1980'li yıllarda başlayan gerileyişinde 1970'li yıllarda küresel ekonomik sistemde meydana gelen bir takım olumsuzluklar etkili olmuştur. 1973 yılında petrol fiyatlarındaki yüksek artışlar ve petrol üreticisi devletlerin üretim kısıntılarına gitmeleri, batılı sanayileşmiş ülkelerde belirgin bir ekonomik yavaşlama meydana getirmiştir. Bu dönemde ABD ve İngiltere gibi ülkelerde refah devletinin gerektirdiği yüksek kamu harcamalarının yüksek bütçe açıklarına ve işsizliğe neden olması, beraberinde dünya ekonomisinde belirgin bir durgunluk riskini ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde düşen şirket karlılıkları, sermaye sınıfı ile emek sınıfı arasında oluşan büyük uzlaşının bozulmasına neden olarak sendikal hareketlerin işverenler ve devlet elitleri eliyle engellenmesine giden bir süreci başlatmıştır. Washington Konsensüsü adı verilen ve Dünya Bankası ile IMF tarafından uygulanan yeni ekonomik paradigma, ülkeler arasında gümrük duvarlarının mümkün olduğunca kaldırılarak küresel ticaretin arttırılması, devletlerin kendi iç yönetim sistemlerinde yabancı sermaye hareketlerine karşı uyguladığı yasaklamaların kaldırılması (deregülasyon, serbestleştirme) ve kamusal fonksiyonların azaltılması şeklinde ifade edilebilecek önlemleri içermektedir. Bu önlemlerin dışında emek piyasalarında emek sınıfının lehine olan düzenlemelerin kaldırılarak daha esnek bir emek piyasası oluşturmak, sendikal hareketlerin faaliyetlerine daha katı kurallar getirilerek, emek sınıfının hareket serbestisinin kısıtlanmaya çalışılması, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, esnek kur sistemlerine geçilmesi, vergi oranlarının genel olarak azaltılması, vergi sistemlerinde harcama vergilerine daha fazla ağırlık vermeye başlanması, sosyal nitelikli transfer harcamalarında kısıntılara gidilmesi, bu yeni dönemin en önemli karakteristiğini oluşturmuştur.

1980'li yıllarda dünyaya hakim olmaya başlayan neo-liberal paradigma, 1990'lı yıllarda yaygın özelleştirmelerle etkisini iyiden iyiye arttırmış ve sonunda 2000'li

yıllardaki küreselleşme sürecinin etkisiyle bütün dünyaya hakim bir düşünce sistemi haline gelmiştir. Neo-liberal paradigma, refah devletini devletin serbest piyasalara müdahale ve sosyalizmin bir uzantısı olarak görmektedir. Refah amaçlı kamu harcamalarını ekonomik olarak verimsiz görmektedir. Diğer bir ifadeyle sosyal harcamalar, ekonomide reel sektörün işleyişine zarar verdiği için piyasa mekanizmasının işleyişini bozucu etki yaratırlar. Refah harcamaları ve hizmetleri toplumsal yapıya da zarar verirler. Çünkü devletin karşılıksız olarak yaptığı bu harcamalar, bağımlılık yarattığı için çalışma hevesini kırmakta ve işgücünün verimliliğini düşürmektedir. Neo-liberal paradigmanın bu görüşleri, iletişim kanalları üzerinden ve akademik çalışmalarla mutlak doğrular olarak toplum üzerinde yaygınlaştırılmış ve böylece devletin refah sağlama zorunluluğu aşamalı olarak kamu sektöründen özel alana (piyasalara, ailelere ve bireylere) kaydırılmıştır

(Clarke & McLaughlin, 2000: 2-3 akt. Taşkın, 2017: 74).

Marksist işlevselci yaklaşıma göre refah devleti, kapitalizmin krizi sonucu ortaya çıkan koşulların ürünüdür. Jessop'a göre ikinci dünya savaşı sonrasında toplumlar, Fordist büyüme modeli ve Keynesyen politikalar çerçevesinde yapılandırılmıştır. Bu anlamda refah devleti, Fordist ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinde gerekli olan toplumsal, ekonomik ve siyasi ortamı sağlamıştır. Ancak, 1970'lerin ortalarından itibaren yaşanan toplumsal, ekonomik ve teknolojik değişimler, daha liberal, daha piyasa merkezli bir refah devleti anlayışına dönüşümü beraberinde getirmiştir (Gül, 2004: 164).

Gül'e göre (2004: 173) refah devletinin krize girmesinin sebebi, kar oranlarındaki sistematik düşüştür. Sermayenin elde ettiği karlılık düzeyinin düşmesi ise, kapitalizmin krize girmesine neden olmuştur. Refah devleti uygulamalarının sonucunda artan kamu harcamalarının kamu bütçesine getirdiği aşırı yük, sermaye sahipleri üzerindeki vergi yükünün artmasına neden olmuştur. Sermaye sahiplerinin üzerindeki vergi yükünün artmasıysa, refah devletinin meşruiyeti tartışmalarına zemin hazırlamıştır.

Refah devletindeki gerilemeyi ekonomik ve politik seçkinlerin kaybettikleri ayrıcalıklarını yeniden kazanmak için başlattıkları bir saldırı olarak nitelendiren Wahl'e göre (2015: 97-98) söz konusu gerilemenin (veya krizin) ana nedeni, sınıflar arası uzlaşma ve işbirliğinin kalıcı bir durum olmamasıdır. Kapitalizmin temel özellikleri yerli yerinde dururken, savaş ve ekonomik kriz sonrası dönemde sağlanan bu sınıfsal işbirliğinin kalıcı bir durum olduğuna inanılması, büyük bir yanılgıdan ibarettir. Refah devletinin gerilemesinde sendikaların, sınıfsal işbirliğini kalıcı bir durum olarak görmeleri ve sermaye sınıfıyla girdikleri uzun vadeli stratejik işbirliği, emekle sermaye sınıfları arasındaki tarihsel çelişkinin ortadan kalktığı gibi bir yanılsamaya dönüşmesinde büyük bir rol oynamıştır.

3. NEO - LİBERAL ÇAĞDA SOSYAL GÜVENLİĞİN BUGÜNÜ ve GELECEĞİ

Refah devletinin geleneksel olarak üç ana kolon üzerine inşa edildiği kabul edilmektedir. Bunlar; kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi, genel refah hizmetleri (sağlık, eğitim ve bakım) ve sosyal yardımlardır (Wahl, 2015: 67). Sosyal güvenlik sistemi, refah devletinin ekonomik olarak yeniden üretimini ve devamlılığını sağlayan ana unsur olarak görülmektedir. Bu nedenle refah devletinin krize girdiği veya gerilediği 21. Yüzyılda, sosyal güvenlik sisteminin bu süreçten nasıl etkilendiğini ortaya koymak çalışmanın temel amacını oluşturması bakımından oldukça önemlidir.

Refah devleti, gerektirdiği yüksek kamu harcamalarını finanse edebilmek için geniş kitlelerin katılımını gerekli kılar. Sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmanın olanaklı olduğu durumlarda sigortaya ihtiyacı olmayan insanlar (örneğin zenginler, işsiz kalma riski düşük insanlar veya sağlıklı insanlar) diğerlerini beslemek istemeyecekleri için sistem dışına çıkacaklardır. Sadece diğerlerine dayalı bir sosyal güvenlik sistemi ise sürdürülebilir olmayacaktır. Çünkü sadece muhtaç olan diğerleriyle finanse edilmeye çalışılan bir sosyal güvenlik sistemi, çok yüksek düzeyde prim ihtiyacı ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla refah devleti, ancak işgücünün veya vatandaşların tamamının veya çok büyük bir bölümünü kapsamı halinde işleyebilir (Milanoviç, 2021: 71). Bu anlamda sosyal güvenlik sisteminin, refah devleti sistemi içinde kurulmuş büyük bir dayanışma ağı olduğu söylenebilir. Önemli olan nokta, toplum ve ekonomi içinde çok farklı çıkarlara dayalı sınıfların bu büyük dayanışma ağı içinde kalmalarının sağlanmasıdır. Oysa, neo-liberal çağın en önemli özelliği, toplum içindeki irili ufaklı dayanışma ağlarını, kendi ahlaki normları içinde eritmesi ve yok etmesidir. Neo- liberalizm, bireyi ve piyasaların üstünlüğünü temel ahlaki norm olarak aldığı için, toplumsal olanı ve kamusalı toplumun algısal çerçevesi içinde yok etmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin günümüzde karşı karşıya kaldığı en önemli problemlerden biri de küreselleşme çağı olarak da adlandırılan 21. Yüzyılda toplumun farklı katmanları arasındaki legal kamusal dayanışma anlayışının yıkılmış olmasıdır. Bu durum, “*çalışmayana ekme*” anlayışı ile temsil edilmektedir. Çalışmayana ekme yok anlayışı, toplumda kapitalizmin meydana getirdiği olumsuzlukları görmezden gelmeye, görülse bile bu olumsuzlukların aile ve piyasa ilişkileri içinde çözülmesi gerektiği yaklaşımına dayalıdır. Oysa, bu durum ekonomik ve sosyal eşitsizlikleri besleyerek refah devletinin altını oymaktadır.

Refah devletinin en önemli bileşenlerinden biri olan sosyal güvenlik, bireyin gerek çalışma yaşamında, gerekse de çalışma dışı özel yaşamında karşılaşılabileceği ve kendi imkanlarıyla başa çıkamayacağı risklere karşı korunması amacıyla geliştirilmiş bir güvence kurumudur. Sosyal güvenlik, maliye literatüründe yarı kamusal mal ve hizmet olarak sınıflandırılmaktadır. Yarı kamusal mallar, bireye özel fayda sağlar. Bireye özel fayda sağladığı için fiyatlandırılabilir ve faydası birimlere bölünebilir niteliktedir. Yarı kamusal bir mal ve hizmet olarak sosyal güvenlik, çok yoğun dışsal

Fayda yayarlar. Yoğun dışsal fayda yayması, o hizmetin mutlaka devlet kontrolünde sunulması gereğini ortaya çıkartır. Teorik olarak sosyal güvenlik hizmetleri özel sektör tarafında da sunulabilen, fiyatlandırılabilen ve özel faydaya konu olan kamusal hizmetlerdir.

Sosyal güvenlik, bir hak olarak İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile evrensel bir nitelik kazanmıştır. Sosyal güvenlik, bireyin çalışma yaşamındaki konumundan bağımsız olarak tüm insanlara devletler tarafından ayrımsız bir şekilde sağlanması gereken bir haktır. Sosyal güvenlik, aynı zamanda, devletlerin en önemli sosyal politika aracıdır. Bu yönüyle bireyi ve toplumu sadece sosyal risklere karşı koruyan değil, geniş anlamda yoksulluğa ve muhtaçlığa karşı da bireyi ve toplumu koruma özelliği vardır. Dolayısıyla sosyal güvenlik, bir toplumda ekonomik ve toplumsal eşitsizliklere karşı en etkili politika araçlarından biri olarak kabul edilmektedir.

Dünyada ilk sosyal sigorta sistemi Almanya’da Bismarck tarafından 1881 yılında hayata geçirilmiştir. Bismarck’ın kurduğu sosyal güvenlik sistemi, sadece belli düzeyin altında ücret alan işçileri kapsamaktaydı. Sisteme 1883 yılında hastalık, 1884 yılında iş kazaları ve 1889 yılında yaşlılık ve sakatlık riskleri de eklenmiştir. 1938 tarihli Yeni Zelanda Sosyal Güvenlik Sistemi, dünyada kişinin çalışma yaşamındaki yerinden bağımsız olarak yoksulluk ve işsizliği de kapsayan ilk en geniş kapsamlı sosyal güvenlik sistemi olmuştur. 1942 tarihli Beveridge raporu sonrasında 1940’lı yılların sonlarında İngiltere’de hayata geçirilen sosyal güvenlik sistemiyle yoksulluk altındaki bireyleri yoksulluktan kurtarma amacı gütmesi bakımından oldukça önemlidir.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri, refah devleti anlayışının yaşadığı krize paralel olarak ciddi sorunlar yaşamaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, refah devletlerinin hedeflerinin gerçekleştirilmesinde en önemli ayağı oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, refah devletinin yaşadığı krizin sosyal güvenlik sistemlerinde hissedilmesi son derece normal karşılanmalıdır.

2020 yılı istatistiklerine göre, dünya nüfusunun yalnızca yüzde 46,9’u sosyal güvenlik kapsamındadır. Öte yandan kalan yüzde 53,1 yani 4,1 milyar insan bir sosyal güvenlik koruması altında değildir. Böyle bir tablonun arka planında, ülkeler arasında ve ülkelerin kendi içinde önemli eşitsizlikler yatmaktadır. Avrupa ve Orta Asya’da yüzde 83,9 ve Amerika kıtasında yüzde 64,3 kapsama oranları ile ortalamanın üzerindeyken, Asya-Pasifik’te yüzde 44,1, Arap ülkelerinde yüzde 40 ve Afrika’da yüzde 17,4 ile belirgin bir kapsama açığı vardır. Hukuki bakımdan, dünya nüfusunun yüzde 30,6’sı çocuk ve aile yardımlarından yaşlılık aylığına kadar her türlü yardımı içeren kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamındadır. Kadınların kapsamı, erkeklerin kapsamına göre yüzde 8’lik fark ile geridedir. Dolayısıyla, dünya nüfusunun büyük çoğunluğu, yüzde 69,4 veya 5,4 milyar insan, kısmi korumaya sahip veya hiç bir korumaya sahip değildir (ILO, 2022: 2).

Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsama, kapsamlılık ve yeterliliğindeki açıklar özellikle Afrika, Arap Ülkeleri ve Asya'da sosyal koruma harcamalarının önemli ölçüde yetersiz oluşuyla ilişkilidir. Ülkeler, GSYH'lerinin ortalama yüzde 12,9'unu sosyal güvenliğe (sağlık hariç) harcamaktadır. Ancak bu oran, büyük farklılıkları gizlemektedir. Yüksek gelirli ülkelerin ortalama yüzde 16,4 olan harcama düzeyi esas alındığında, yüksek-orta gelirli ülkeler bunun yarısı kadar (yüzde 8), düşük-orta gelirli ülkeler altıda biri kadar (yüzde 2,5), düşük gelirli ülkeler ise 15'te biri kadar (yüzde 1,1) harcamaktadır (ILO, 2022: 2).

3.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerine Yönelen Tehditler

Sosyal güvenlik sistemleri, her ülkede aynı sorunlar ve tehditlerle karşı karşıya olmasa da, onları besleyen kök sorunlar temelde birbirlerinin aynısıdır. Ancak bazı sorun ve tehdit alanları, gelişmiş batılı refah devletlerini daha fazla etkilerken, gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler, daha düşük düzeydeki kurumsallaşma nedeniyle daha farklı sorun ve tehdit alanlarıyla karşı karşıya kalmaktadır. Örneğin, batılı gelişmiş refah devletlerinde göç ve demografik değişim, sosyal güvenlik sistemlerini daha fazla etkilerken, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde kayıt dışılık ve emek piyasalarının gelişmemiş olması, daha ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Ülkeleri gelişmişlik farklarına göre ayırmadan, genel hatlarıyla sosyal güvenlik sistemlerinin karşıya olduğu sorunları şöyle sıralayabiliriz;

Demografik yapıdaki değişim

Çalışma ilişkilerindeki değişim

Gelir dağılımı bozuklukları ve eşitsizliklerdeki artışlar

3.1.1. Demografik Yapıdaki Değişim

Demografik yapı, bir toplumun nüfus yapısını ifade etmektedir. Bir toplumun nüfus yapısı, ekonomide sahip olduğu üretim gücünün en önemli göstergelerinden birini oluşturur. Sosyal hayatın ve devletin kurumsal yapılanmasının toplumun demografik yapısı ile olan ilişkisi çok yönlü ve oldukça karmaşıktır. Sosyal güvenliğin temel hedefi ve varlık sebebi, tüm toplumu kapsama alanına almaktır. Sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişi, bir toplumda çalışan ve prim ödeyen nüfus ile çalışma hayatından ayrılan yaşlı ve engelli nüfusun nispi büyüklükleri ile yoksul nüfusun bunlara olan oranları arasındaki dengeye dayanır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin girdileri ile çıktıları ve temel başarı kriterleri doğrudan toplumun demografik yapısı ile ilgilidir (TÜSİAD, 2012: 23).

Ülke nüfusunun artışı, nüfus içerisinde yaşlı ve diğer bağımlı nüfusun artışı, ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini derinden etkilemektedir. Gelişmiş batılı refah devletlerinde nüfus artış hızı artık negatif oranlarda seyretmektedir. Yani nüfus azalmakta, buna karşılık yaşlı nüfus artmaktadır. Buna karşılık dünya nüfusunun dörtte üçlük kısmını oluşturan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde nüfus artış

hızı yüksek seyretmektedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşlı nüfus, toplam nüfus içinde nispi olarak düşük olsa da çocuk nüfusun fazlalığı, işgücüne katılım oranlarının gelişmiş batılı ülkelere göre düşük seyretmesi, bu tip ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin kapsayıcılığını ve sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Son yıllarda demografik yapıdaki değişimin sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki en önemli riskini, göç dalgaları oluşturmaktadır. 2010'lu yıllardan itibaren özellikle Afrika, Ortadoğu ve Güney Asya ülkelerinden batılı gelişmiş refah devletlerine doğru tarihte daha önce görülmemiş düzeyde göç hareketleri yaşanmaktadır. Buna karşılık batılı gelişmiş refah devletleri, göçü kendi yaşam standartlarına karşı tehdit olarak algılamakta, göç hareketlerine karşı sert tedbirler alarak göçü engellemeye çalışmaktadır. Son on yıl içinde özellikle Akdeniz'de çok sayıda mülteci teknesinin batması sonucu ciddi sayıda ölüm gerçekleşmiş, bu durum dramatik boyutlarda insani felaketlerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu durumun gelişmiş batılı refah devletleri açısından farklı bir boyutu daha vardır. Yukarıda da bahsedildiği gibi, bu ülkelerde nüfus piramidi, yukarıya doğru genişlemekte, yani nüfus hızla yaşlanmaktadır. Hızla yaşlanan nüfusa karşılık, doğum düzeylerinin düşük kalması, üretimin ve ekonomik faaliyetlerin gerektirdiği yeni işgücünün karşılanamamasına neden olmaktadır. Hızla yaşlanan nüfus ve buna karşılık üretim için gerekli yüksek vasıflı nüfusun alttan yeterince yetişememesi, bu ülkeleri iyi eğitilmiş genç nüfusun göç yoluyla sistemlerine entegre edilmesini bir zorunluluk haline getirmektedir.

3.1.2. Çalışma İlişkilerindeki Değişim

Küreselleşme süreci, tüm dünyada çalışma ilişkilerinde çok önemli dönüşümlerin yaşanmasına sebep olmuş ve geleneksel istihdam biçimleri kökten değişmiştir. Geleneksel istihdam şekli olarak sabit bir işyerine bağlı ve uzun süreli çalışma biçimi yerine, kısa süreli ve daha esnek çalışma biçimleri tüm dünyada yaygınlaşmaya başlamıştır. Dijital teknolojinin uzaktan çalışmaya imkân tanınması sayesinde özellikle yazılım ve finans sektörlerinde mobil çalışma biçimleri hızla yaygınlaşmıştır. Hizmetler sektörünün ekonomilerin ağırlıklı istihdam kaynağı haline gelmesi, esnek ve kısa süreli çalışma biçimlerini daha yaygın hale getirmiştir. Esnek ve kısa süreli çalışma biçimlerinde güvencesizlik ve kayıt dışılık oldukça yaygındır. Çünkü hizmetler sektörü sanayi sektörü gibi kalıcı ve yüksek maliyetli istihdam biçimine dayalı olmayan piyasa yapısıyla güvencesiz çalışmayı, çalışanlar açısından adeta bir zorunluluk haline getirmektedir. Oysa sadece işsizlik ve kayıt dışılık değil, çalışma ilişkilerinde uygulanan esneklik politikaları da sosyal güvenlik hakkını zedelemektedir. Özellikle sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan işgücünün sayıca artışı, sosyal dayanışma düşüncesini zedelemekte ve sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde sağlanan hak ve güvencelerden yoksunluğa sebep olmaktadır (Erdut, 1998: 64-70). Tam zamanlı çalışmanın giderek azalması, esnekliğin getirdiği kısmi süreli ve çağrı üzerine çalışma gibi düzenli olmayan çalışma şekilleri de, çalışma ile sosyal

güvenlik ilişkisinin bir sonucu olarak sosyal güvenlik sisteminin haklarından yararlanmayı engellemektedir (Kırmızı & Hüseyinli, 2019: 1210).

3.1.3. Gelir Dağılımı Bozuklukları ve Eşitsizliklerdeki Artış

Sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli toplumsal ve ekonomik çıktılarından biri de gelirin yeniden dağılımı yoluyla gelir dağılımı adaletini gerçekleştirme fonksiyonudur. Tarihsel olarak bakıldığında, batılı gelişmiş refah devletlerinin en düşük gini katsayılarına sahip oldukları gözlenmektedir. Düşük gini katsayısı, daha adil gelir dağılımı anlamına gelir. Bu ülkeler aynı zamanda ideal refah devleti tipini gerçekleştirmiş ülkelerdir. Buna karşılık görece daha yüksek gini katsayılarına sahip ülkeler, nispeten daha istikrarsız ve dar kapsamlı sosyal güvenlik sistemlerine sahip ülkeler ise, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerdir. İdeal bir refah devletinde elde edilen vergi gelirlerinden sosyal güvenlik sistemlerine transfer gerçekleştirilir. Bu transferler sayesinde geliri yetersiz veya muhtaç durumdakilere sosyal güvenlik sisteminden ödemeler yapılarak gelirin yeniden dağılımı yerine getirilmiş olur. Ancak gelirin yeniden dağılımının sağlanabilmesi için nüfusun tamamının veya önemli bir kısmının sosyal güvenliğin kapsamı altında olması gerekir. Oysa yukarıda da belirtildiği gibi gelişmiş batılı refah devletleri dışındaki ülkelerin toplam nüfuslarının yüzde 70'i sosyal güvenlik sistemi dışında kaldıkları görülmektedir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere nüfusun sadece yüzde 30'unun sosyal güvenlik kapsamı içinde olması, gelirin yeniden dağılımı yoluyla gelir dağılımı adaletinin daha da bozulmasına ve ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin giderek daha da artmasına sebep olmaktadır.

3.2. Refah Devleti Penceresinden Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Geleceği Üzerine Düşünceler

Dünyada tüm ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri ciddi düzeylerde açık vermektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinde açıkların oluşması, ülkelerin sosyal politika uygulamalarının devamlılığı için olağanüstü bir olgu değildir. Ancak ülkeler oluşan sosyal güvenlik açıklarını finanse etmekte zorlandıkları durumlarda, sosyal koruma ve diğer sosyal nitelikli kamu harcamalarında kısıntılara gitmek suretiyle açıkların daha da büyümesine engel olmaya çalışmaktadırlar. Oysa sosyal güvenlik açığı, gelirin yeniden dağılımını sağlaması ve bu suretle gelirin daha adil dağılımını gerçekleştirmesi bakımından bir maliye politikası aracı olarak kullanılmaktadır. Ülkelerin sosyal güvenlik açıklarını sosyal nitelikli transfer harcamalarında kısıntıya giderek kontrol etmeye çalışması, yoksulluğun ve eşitsizliğin boyutlarının daha da artmasına yol açmaktadır. Bu noktada önemli olan devletin sosyal güvenlik açıklarını kontrol edebilmek için daha yüksek gelirli kesimler üzerine daha yüksek vergi yükü getirip getiremeyeceğidir. Bu çelişki uzun dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin toplumda yoksulluk ve eşitsizlikler üzerindeki telafi edici etkisinin devam edip etmeyeceğini belirleyecek temel faktör olacaktır.

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin nasıl finanse edileceği meselesi, aynı zamanda refah devletinin ne yönde ilerleyeceğinin de belirleyicisi olacaktır. 2020 yılında başlayan ve iki yıl süren Covid-19 pandemisi, dünyada toplumsal ve sosyal dengeler üzerinde çok ciddi olumsuzluklar meydana getirdi. Pandemi döneminde sosyal güvenlik sisteminin korunmasız milyarlarca insan için ne kadar önemli olduğunu bir kez daha ortaya koydu. Pandemi dönemini takip eden zaman diliminde ise dünya ekonomisi, Rusya- Ukrayna Savaşı nedeniyle tahıl krizine girmiş, bu durum küresel düzeyde gıda güvenliğinin ne kadar önemli olduğunu işaret etmiştir. Yine pandemi sonrası dönemde, dünya ekonomisinin düşük büyüme ve yüksek enflasyon sürecine girmiş olması, korunmasız ve yardıma muhtaç milyarlarca insan için riski giderek arttırmaktadır. Küresel düzeydeki gıda, güvenlik, düşük büyüme, iklim değişikliği gibi riskler, gelecekte sosyal güvenlik sistemi üzerine gelecek olan daha büyük yükleri bize göstermektedir. Gelişmiş veya az gelişmiş ülke ayrımı yapmadan milyarlarca insanın yaşamını garantiye alabilmek için sosyal güvenlik sistemlerinin bugünün ve geleceğin risklerini de dikkate alarak reforma tabi tutulması gerekmektedir.

Günümüz dünyası, refah devleti anlayışının ortaya çıktığı dönemdekinden çok daha farklı özelliklere sahiptir. Her şeyden önce giderek dijitalleşen, hizmetler sektörünün ağırlıklı istihdam kaynağı haline geldiği, kentlerin temel yaşam alanı olduğu bir dünyada yaşıyoruz. 1940'lı yıllarda ortaya çıkan refah devleti anlayışı, o dönemde savaşların meydana getirdiği fiziki ve toplumsal yıkımın onarılması ve uygarlığın daha da ileriye götürülmesinde önemli bir rol aldı. Fakat günümüz dünyasında gelişmiş batılı refah devletleri ile dünyanın geri kalanı arasındaki refah açığı giderek artıyor. Ülkeler arası gelişmişlik ve refah farkı, küresel düzeyde eşitsizliklerin daha da görünür hale gelmesine yol açıyor. Dünyanın karşı karşıya kaldığı çoklu risk ve tehditler, devletleri küresel düzeyde işbirliği yerine giderek daha da fazla içe kapanmaya zorluyor. Böyle bir ortamda sosyal güvenlik sistemlerinin geçmişin refah devleti anlayışı ile devam edip milyarlarca dezavantajlı insanı korumaya çalışması anlaşılabilir olmakla birlikte sürdürülebilir değildir. Bu noktada temel soru, çoklu risklerle karşı karşıya olan bir dünyada milyarlarca korunmasız insanın, insan onuruna yakışır bir yaşam için nasıl bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç duyulduğudur. Sosyal güvenlik açıklarının daha fazla bütçe açığına yol açmaması ve kamu maliyesi dengesinin sağlanabilmesi için çalışanlar üzerindeki prim yüklerinin arttırılması, fakat buna karşılık daha düşük emeklilik maaşlarına razı olunması mı? Yoksa toplumda sermaye sınıfı ile emek sınıfı arasındaki uzlaşının yeniden sağlanarak yeni yüzyılda yeni bir toplumsal sözleşme sağlanması mı? Refah devletinin ve sosyal güvenlik sistemlerinin geleceğini belirleyecek olan, bu temel çelişkinin nasıl aşılacağına verilecek cevapta saklıdır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Refah devleti, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Batı Avrupa'nın yüksek yaşam standartlarına sahip olmasında temel etken olmuştur. Literatürde refah devletinin ortaya çıkışı ve gelişimi konusundaki tartışmalarda savaş sonrası yıkımdan çıkış ve hızlı bir gelişme için emek ve sermaye sınıfları arasında sınıfsal işbirliği sağlanmış olmasının temel sebep olduğu yönünde geniş bir uzlaşa bulunmaktadır. Bu sınıfsal işbirliği, aynı zamanda bir toplumsal sözleşme niteliğine de sahiptir. 1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilerek yayınlanan Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi'nde sosyal güvenliğin ve çalışmanın bir insan hakkı olarak kabul edilmiş olması, refah devletinin bir toplumsal sözleşme olarak kabul edilmesi gerektiğini bize göstermektedir.

1950 ve 1970'li yıllar, refah devletinin altın yılları olarak kabul edilmektedir. Bu altın yıllarda Batı Avrupa'da, ABD'de, Avustralya'da ve Yeni Zelanda'da yaşam standartları, daha önce görülmemiş düzeyde artmıştır. Esasen bu ülkelerdeki yaşam standartlarının neo-liberal çağ olarak da adlandırılan 1980 sonrası dönemde artarak devam ettiğini görmekteyiz. 1980 sonrası neo-liberal dönem, refah devletlerinin refah fonksiyonunu yerine getirme bakımından artık yavaşlamaya başladığı dönem olarak kabul edilmektedir. Refah devletlerinin altın çağlarında olduğu gibi toplumların yaşam standartlarını geliştirememesinin altında birçok sebep yatmakla birlikte, esasen neo-liberalizm ile birlikte artık sermaye sınıfı ile emek sınıfı arasında sağlanan büyük uzlaşının sona ermesinin büyük rolü bulunmaktadır. Bir ekonomik ve toplumsal yaşam sistemi olarak kapitalizm, girdiği krizlerden çıkmak için her zaman kendine bir yol açabilmiştir. Marksist iktisatçılar, refah devleti modelinin kapitalizmin içine düştüğü bunalımdan çıkabilmesi için geliştirilen bir model olduğunu, emek ve sermaye sınıfları arasındaki tarihsel zıtlığın, kısa bir süreliğine rafa kaldırıldığını, sermaye sınıfının karlılık düzeylerinin düşmeye başlaması ve refah devleti uygulamalarının kamu bütçeleri üzerine yüklediği ağır yükün bu geçici uzlaşmayı sona erdirdiğini iddia ederler.

Bu noktada sorulması gereken refah devletinin gerçekten bir krizde olup olmadığıdır. Liberal iktisatçılar, değişen ve dönüşen toplumlar ve ekonomik faaliyetler nedeniyle, eski refah devleti uygulamalarının aşırı maliyetlerini kaldıramayacağını ve bu nedenle refah devletinin 21. yüzyılın şartlarına göre yeniden şekillendirilmesi gerektiğini iddia ederler. Liberal iktisatçılara göre refah devletleri bir krizde değildir. Ancak mutlak anlamda günün şartlarına göre dönüştürülmelidir. Bu iddianın anlamı, 21.yüzyılda devlet ve toplum arasında yeni bir sözleşmenin gerektiğidir.

Sosyal güvenlik, temel bir insan hakkı olarak, refah devleti sistemin omurgasını oluşturur. İdeal bir sosyal güvenlik sistemi ile birlikte gerek çalışma ilişkilerinden, gerekse de çalışma ilişkileri dışındaki sebeplerle korunmaya muhtaç olan çok geniş toplumsal kesimler korunma altına alınır. Sosyal güvenlik sistemi, aynı zamanda,

gelirin yeniden dağılımını sağlayarak gelir dağılımı adaletini ve eşitsizlikleri azaltma işlevini de yerine getirir. Oysa 21. yüzyılda sosyal güvenlik sistemleri her iki işlevini de yeterince yerine getirememektedir. Refah devletinin krizde olduğuna yönelik iddiaların temelinde sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu açmazlar vardır. Artan ve giderek yaşanan nüfus, esnek ve kısa çalışma şekilleri, teknolojik gelişmeler nedeniyle artan yapısal işsizlik, küreselleşmenin piyasaları kutsaması sonucu sosyal güvenliğin giderek kamusal özelliği yerine bireyciliğin ikame edilmesi, sendikal örgütlenmelerin etkisizliği, giderek sıklaşan ekonomik krizler ve ülkeler arası göçler sosyal güvenlik sistemlerinin kapasitesini zorlayarak devasa bütçe açıklarına neden olmaktadır.

21. Yüzyılda refah devletinin ideal formuna dönmesi mümkün müdür? Sosyal güvenlik sistemleri, ideal refah devletinin işlevini yerine getirmesi için nasıl bir forma dönüşmesi gerekmektedir? Değişen ve dönüşen ekonomik yapı ve toplumlar için gelecekteki risk ve tehditleri bertaraf edecek yeni bir sosyal güvenlik sistemi tasarlanabilir mi? bu sorular çoğaltılabilir. Ancak dijital çağın ve küreselleşmenin devletleri ve toplumları dönüştürdüğünü, bu sebeple eskiye dönüşün mümkün olmadığı gerçeğini kabul etmek gerekir. Esas mesele, eğer refah devleti krizde ise bu krizi nasıl atlatacağımız gibi daha basit ve yüzeysel bir mesele değildir. İnsanlık sanayi devriminden bu yana oldukça yüksek bir yaşam seviyesine ulaşmıştır. Ancak refahın dağılımı oldukça dengesiz ve adaletsizdir. Küreselleşme süreci bu dengesizliği ve adaletsizliği besleyen ana unsur durumundadır. Gelişmiş batılı refah devletlerinde sosyal güvenlik sistemleri yüksek bütçe açıklarına rağmen devam etmektedir. Bu tip ülkelerde refah devletinin krizinden bahsedecek elimizde yeterince güçlü kanıtlar yoktur. İnsani gelişmişlik göstergeleri, bu tespiti doğrular niteliktedir. Ancak bu durum dünya nüfusunun dörtte üçü için geçerli değildir. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, klasik refah devleti uygulamaları ya çok kısıtlı olarak uygulanmakta, ya da hiç uygulanmamaktadır. Asıl mesele dünya nüfusunun dörtte üçlük kısmı için kapsayıcı ve iyi işleyen bir sosyal güvenlik sistemi inşa etmektir. Bu ise küresel düzeyde sermaye sınıfının gücünün milyarlarca emekçi ve yoksul için sınırlandırılmasına bağlıdır.

KAYNAKÇA

- Adams, A. (2000). Introduction: The Challenges of Globalization. Adams, A. ve Shardlow, S. (Ed.) Fundamentals of Social Works in Selected European Countries, ss: 1-8. Dorset: Russel House Publishing.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. Zaid, N. M. (Ed.) Social welfare Institutions A Sociological Review içinde ss: 37-70. New York: John Wiley Sons Inc.
- Buğra, A. (2013). Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika. 6. Baskı. İstanbul: İletişim Yayınları.

- Clarke, J. & McLaughlin, S. (2000). *Reinventing the Welfare State*. Clarke, J. ve McLaughlin, S. (Ed.) *New Managerialism New Welfare?* içinde ss: 1-26. London: Sage Publication.
- Dülger, C. (2022). *Refah Devleti Kapsamında İktisat Tarihi*. İstanbul: Kriter Yayınları.
- Erdut, Z. (1998). *Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedlander, A.W. (1961). *Sosyal Refah Hizmetine Başlangıç*. (çev. Taşcıoğlu, R.). Ankara: Sağlık Bakanlığı Yayınları.
- Göze, A. (2007). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. 11. Basım. İstanbul: Betaş Yayınları.
- Gül, S.S. (2004). *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Piyasa Kısacasında Refah Devleti*. İstanbul: Etik Yayınları.
- Hobsbawm, E. (2017). *Kısa 20. Yüzyıl Tarihi, 1914-1951 Aşırılıklar Çağı*. 11. Basım. İstanbul: Everest Yayınları.
- ILO. (2022). *Dünya Sosyal Koruma Raporu, 2020-2022, Yönetici Özeti*. http://ilo.org/WCMS_818343.E.T. 21.07.2023.
- Kırmızı, E. & Hüseyinli, N. (2019). “Sosyal Güvenlik Hakkının Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt 2, Sayı 61, SS: 1203-1236.
- Kirmanoglu, H. (2017). *Kamu Ekonomisi Analizi*, 6. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Klienman, M. (2006). *Kriz mi? Ne Krizi, Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim*. Buğra, A. ve Keyder, Ç. (Ed.). *Sosyal Politika Yazıları* içinde, ss: 159-193. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Koray, M. (2000). *Sosyal Politika*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Milanović, B. (2021). *Kapitalizm Tek Başına, Dünyaya Hükmeden Sistemin Geleceği*. Çev. Mustafa pirili ve Meneviş Özbay. Ankara: Efil Yayınları.
- Pierson, P. (1996). “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, Cilt 48, Sayı 1, ss: 145-179.
- Stefan, G.M. (2015). “European Welfare State in an Historical Perspective, A Critical Review”, *European Journal of Interdisciplinary Studies*, Cilt 17, Sayı 1. Ss: 25-38.
- Taşgın, N.Ş. (2017). *Yoksulluk, İnsan Hakları ve Sosyal Hizmetler*. Ankara: Nika Yayınevi.
- Therborn, G. (1987). “Welfare States and Capitalist Markets”, *Acta Sociologica*, Sayı:30, ss: 237-254.

- Titmus, R. (1974). Social Policy. London: Allen and Unwin Publications.
- Toprak, D. (2015). “Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı 21, ss: 151-175.
- Tuncay, A. C. & Ekmekçi, Ö. (2017). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 19. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi.
- TÜSİAD, (2012). 2050’ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik Sistemine Bakış. Yayın No:2012-11/535.
- Wahl, A. (2015). Refah Devletinin Yükselişi ve Düşüşü. Çev. Haldun Ünal ve Baran Öztürk. İstanbul: H2O Kitap.
- <http://sozluk.gov.tr>

Bölüm 2

BİR REFAH DEVLETİ İSVEÇ’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

BİR REFAH DEVLETİ İSVEÇ’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Asuman Altay

Dokuz Eylül Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
asuman.altay@deu.edu.tr
0000-0002-6685-8101

Özet

“İsveç bir refah devletidir.” Bu önerme; gerek İsveç devletinin sahip olduğu toplum için sosyal hizmet üretim düzeyi ve gerekse uluslararası istatistiklerdeki sıralaması ile doğrulanmaktadır. Çünkü refah devletinin olmazsa olmazı olan sosyal refahın ve bu kapsamda sosyal ihtiyaçların giderilmesine yönelik sosyal mal ve hizmetlerin üretimi temeldir. Bu ise öncelikle devletlerin görevi olup, toplumu oluşturan mikro aktörler (birey, firma ve hanehalkları) arasında adil bir tahsis ve dağılım mekanizması ile sağlanır. Sosyal refahın tahsis ve dağılımı için sözü edilen mikro ajanların da bunun finansmanına katılmalarına ihtiyaç vardır. Finansmana katılan aktörlerin etkinlik düzeyi ile bu kaynakların finansal yönetimi yine devletin başat rolüne ihtiyaç duyar. Sosyal refahın en iyi göstergesi “sosyal güvenlik”tir. Her etkin ve adillik iddiası olan modern devletin yine etkin ve adil bir sosyal güvenlik sistemi kurması gerekir. Gerek çalışanların ve gerekse işverenlerin çalışma yaşamında ve sonrasında karşılaşılabilecek tüm risklere karşı bir sistemin kurulması zorunludur. İsveç özelinde en dikkat çekici olan noktanın sosyal güvenlik açısından öncelikli risklere karşı “koruyucu” olunmaya çalışılması ve bu konuda özellikle toplumdaki demografik değişikliklerin de sisteme sürekli entegre edilmesidir. Bu çalışmada söz konusu konular ele alınarak, İsveç sosyal güvenlik sistemi özellikle “İskandinav “örneğini en iyi temsil eden olduğu için ele alınarak, değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: İsveç, refah devleti, sosyal refah, İsveç sosyal güvenlik sistemi.

Abstract

“Sweden is a welfare state.” This proposition; this is confirmed by both the level of social service production for the society owned by the Swedish state and its ranking in international statistics. Because social welfare, which is an indispensable part of the welfare state, and in this context, the production of social goods and services to meet social needs are fundamental. This is primarily the duty of the states and is achieved through a fair allocation and distribution mechanism among the micro actors (individuals, companies and households) that make up the society. For the allocation and distribution of social welfare, the mentioned micro agents also need to participate in its financing. The efficiency level of the actors participating in the financing and the financial management of these resources again require the leading role of the state. The best indicator of social welfare is "social security". Every modern state that claims to be effective and fair must also establish an effective and fair social security system. It is

essential to establish a system against all risks that both employees and employers may encounter during and after working life. The most striking point in Sweden is that it tries to be "protective" against priority risks in terms of social security and that demographic changes in society are constantly integrated into the system. In this study, these issues will be discussed and the Swedish social security system will be evaluated, especially since it is the best representative of the "Scandinavian" example.

Keywords: Sweden, welfare state, social welfare, social security system of Sweden.

GİRİŞ

Devletlerin birçok varlık nedenleri bulunur. Bunların başında sınırları içinde ve hatta dışında yaşayan vatandaşlık bağı ile kendisine bağlı bireyleri ve bu bireylerin oluşturduğu toplumu her türlü konuda “*korumak*” gelir. Koruma gerekçelerinden biri bireylerin kendi ve ailelerinin yaşamlarında karşılaşacakları ve/veya karşılaşma ihtimalleri olan fiziki, sosyal, ekonomik ve mesleki risklerdir. Demokrasinin geliştiği ve insana hizmet odaklı “*sosyal refaha*” dayalı “*sosyal demokrasi*” ülkelerinde özellikle insanların sosyal açıdan güvenli olmaları sağlanmaya çalışılır. Dünyada sosyal refahın ve sosyal demokrasinin en yaygın olduğu ve etkin uygulandığı ülkeler ağırlıklı olarak İskandinav ülkeleridir. Bunların içinde İsveç gerek sağladığı sosyal refah imkânlarıyla ve sosyal güvenlik hizmetleriyle dikkat çekici bir örnek oluşturur.

Sosyal refahla neredeyse doğru orantılı olan sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynaklarının etkin ve verimli olması önemlidir. Finansman yönetimi sağlıklı bir sosyal güvenlik sistemi açısından gerekliliktir. Özellikle sürdürülebilir bir sosyal güvenlik için sürdürülebilir gelir kaynaklarına ihtiyaç vardır. Bireylerin karşılaştığı risklerin tazmininde ve çözümlenmesinde bu gelir kaynakları etkin, adil ve verimli bir şekilde aktarılmalıdır¹.

İnsanlar bireysel, ailesel ve toplumsal olarak hastalık, kaza, doğal afetler, işsizlik, yaşlılık, ölüm vb. gibi riskler ve hatta afetlerle karşı karşıyadırlar. Bunlara karşı alınacak özel ve kamusal önlemlerin yanında sigorta sistemlerinin de çalıştırılması gerekir. Oluşabilecek risklerin ortaya çıkarma ihtimali olan ve/veya ortaya çıkan zararların giderilmesinde devletin kuracağı bir sosyal güvenlik sistemi büyük bir zorunluluktur. Ancak bu sistemi destekleyecek sürekli gelir kaynakları ve finansman yönetimi etkin olamazsa bu tür güvenlik ve sigorta sisteminin sürdürülebilir olması beklenemez.

Bireylerin sözü edilen riskler karşısında geçici veya sürekli olarak gelir kaybına uğramaları ve ortaya çıkan mağduriyetlerin giderilmesi ve düşecekleri yoksulluğa karşı korunmak için getirilecek tedbirler “*sosyal güvenlik*” sisteminin konusudur. Bu çalışmada İsveç sosyal güvenlik sistemini incelenecektir. İsveç sosyal demokrasisi ve

¹ Bu kapsamda Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nun 1952 yılı 102 sayılı sözleşmesinde yer alan dokuz sosyal sigorta risk ve bu riskler için sosyal sigorta kuruluşları gereği toplanmış olan primlerin değerlendirme yöntemleri çok önemlidir.

sosyal refah devleti tüm ülkeler içinde dikkati çeken bir örnektir. Bu sistemin anlaşılması için İsveç sosyal piyasa ekonomisinin, sosyal refah olgusunun ve sosyal demokrasi anlayışının analiz edilmesi İsveç sosyal güvenlik sistemini daha iyi anlamamıza yardımcı olacaktır.

1. İSVEÇ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ve DAYANDIĞI TEMELLERİ

Sosyal güvenlik bir devlet mekanizmasına ihtiyaç duyar. Devletin toplumsal fayda ve koruma üretebilmesi içinse bir “*sosyal refah devleti*” anlayışına sahip olması gerekir. Dolayısıyla sosyal güvenlik ve sosyal refah birbirinden ayrı tutulamaz. Nitekim sosyal güvenliğin güçlü koruma ve fayda ürettiği toplumların yüksek bir sosyal refah ve gelişme yolunda oldukları bir gerçektir. Aksi durumdaysa yeterli olmayan ve toplumsal sosyal refah ve barışın yaygınlaştırılamadığı bir yapı ortaya çıkarır. Bu başlık altında önce sosyal refah ve sosyal güvenlik yaklaşımları özellikle Kuzey Avrupa ülkeleri özelinde ve İsveç vurgusuyla yer alacaktır. Daha sonra İsveç’in sosyal refah ve sosyal güvenlik sistemi alt unsurlarıyla birlikte ele alınacaktır.

1.1. Sosyal Refah ve Sosyal Güvenlik Yaklaşımı

Refah devleti yaklaşımının belirli bir sistem içinde incelenmesi çabaları uzun yıllar siyaset, iktisat alt dallarıyla özellikle çalışma ve endüstri ilişkileri araştırma alanlarına hâkim olmuştur. Refah devletinin sağlayıcıları arasında başat rolü oynayan sosyal refahın ve bu kapsamda sosyal ihtiyaçların giderilmesine yönelik sosyal mal ve hizmetlerin devletlerce ne kadarının kime ne şekilde tahsis edileceğiyle bu faaliyetlerin finansmanı çok önemli bir yere sahip olmuştur. Yirminci yüzyıl başlarından itibaren sanayinin gelişme hamleleriyle birlikte özellikle çalışanların karşılaştıkları risklerin giderilmesi konusu işverenlerden çok devletin konusu ve hatta sorunu olmuştur. Çünkü kar ve yüksek risk yüksek getiri güdüsü ve amacıyla hareket eden piyasa aktörleri özellikle firmalar çalışanlarının gelir, yan haklar, hastalık, kaza, malullük, emeklilik vb. gibi hak temelli konularla ilgilenmek istememişlerdir. İşte bu nedenlerle ve çalışanların hak talepleri ve demokrasinin gelişme düzeyine bağlı olarak “*sosyal refahın*” devlet eliyle ve “*devlet takibinde*” yapılması gerekli olmuştur. Bu kapsamda literatürde farklı yaklaşımlar söz konusudur.

“*Refah devleti*” yaklaşımı, en temel biçimde siyaset ve yönetimin etkin bir şekilde kullanılarak ortaya çıkmış “*örgütlü bir güç*” tür. Birey, aile ve sosyal hizmetler bağlamında bir çerçeve çizer (Briggs, 2000: 16). Öncelikle bireylerin ve ailelerin geçimlik düzeyde bir geliri garanti eder. Daha sonra yine birey ve ailelerin karşılaşılabilecekleri sosyal riskler olan işsizlik, hastalık, kaza, yaşlılık vb. durumlara karşı koruyucu ve önleyici tedbirler alır. Son olarak bireylerin ve ailelerin statüleri, ekonomik ve sosyal seviyeleri fark etmeksizin eşit ve verimli bir şekilde standart koşullarda “*sosyal hizmetlerden ve imkânlardan*” genel kabul görmüş ölçütlerde yararlanmaları sağlanır.

Aşağıdaki tabloda liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat refah devleti sınıflandırması yer almaktadır.

Tablo 1: Refah Devleti Sınıflandırması

Liberal	Muhafazakâr	Sosyal demokrat
ABD,	Almanya	İsveç
İsviçre	Fransa	Norveç
Japonya	İtalya	Danimarka
Kanada	Avusturya	Finlandiya
Avustralya	Belçika	Hollanda

Kaynak: Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, UK: Policy Press, 74.

Literatürde “*İskandinaviyalı Modeli*” olarak yer bulan İskandinav ülkelerine özgülüğü olan bir “*sosyal güvenlik modeli*” nden söz edilebilir. İskandinav refah rejiminin önde gelen temsilcisi İsveç’tir. Diğer ülkelerse, Finlandiya, Hollanda, Norveç ve Danimarka’dır. Bu ülkelerin ortak özelliklerinin sınıflar arasında eşitlik, sosyal dayanışma ve evrensellik olduğu söylenebilir (Yıldırım & Şahin, 2019: 2534). Tablo 1’de görüleceği gibi Kuzey Avrupa ülkeleri diğerlerinden farklı olarak “*sosyal demokrat*” sınıflandırması içinde konumlandırılmıştır. Bunun anlamı söz konusu ülkelerde yaygın olarak eğitim, sağlık, çalışma yaşamı ve sosyal güvenlik gibi temel insan hakları piyasa ilişkilerinden ayrı ele alınmaya çalışılmaktadır. Çünkü bu ülkelerde vatandaşların hak talepleri evrensel bir sisteme dayandırılmaktadır.

Ayrıca sözü edilen bu modelin temeli güçlü ve adalet eksenli bir “*devlet*” yapısının varlığından kaynaklanmaktadır. Bunun yanında devlet tarafından sunulan sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanının vatandaşlara yüksek vergi düzeyi getiren bir anlayışla uygulandığı bir gerçektir. Böylece İsveç başta olmak üzere Kuzey Avrupa modelinde refahın temel aktörü durumunda olan devlet sosyal güvenliğin finansmanı yüksek vergilerle sağlarken; karşılığında yüksek kaliteli ve yaygın bir sosyal güvenlik hizmeti sunmaktadır.

1.2. İsveç Sosyal Refah Devleti ve Sosyal Güvenlik

İsveç bir “*sosyal refah*” devletidir. Bu sistemin oluşması birçok ülkede olduğu gibi devlet toplum ilişkilerinin örgütlenmesi ve gelişmesi bağlamında bu günkü durumuna ulaşmıştır. Özellikle ülkelerin tarihsel geçmişleriyle kültürel ve ekonomik gelişimleri sosyal refah modellerini ve bu kapsamda sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasına hizmet etmektedir. İsveç, Kuzey Avrupa’da İskandinavya yarımadasında yer almaktadır. Norveç ve Finlandiya ile sınır komşusu olup, Danimarka’ya bir köprü (Öresund Köprüsü) ile bağlıdır.

Yaklaşık 450,000 km² yüzölçümüne sahip olan İsveç, 2020 yılı verilerine göre 10,3 milyon nüfusa sahiptir. Avrupa Birliği (AB) üyesi olan ülke, birliğin en kalabalık on birinci ülkesidir. Stockholm İsveç'in başkenti olup nüfusun iki milyonu bu kentte yaşamaktadır. Yönetim şekli "*anayasal monarşi*" olan İsveç'te Anayasa 1 Ocak 1975 yılında kabul edilmiştir.

1995 yılında AB'ye katılan İsveç, 2003 yılında yapılan referandum sonucunda AB'nin Euro para birimini kullanmamayı tercih etmiştir. İsveç üniter bir devlettir. Bununla birlikte, ülke devletin çizdiği sınırlarda yirmi bir (21) bölgeye (län) ayrılmıştır. Bölgelerde birden fazla belediye olabildiği gibi Kiliseler de ayrı birer yönetim birimine (Parish) sahiptir. Kilise bölge yönetimleri ayrı bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmekte ve bu yapıları yasalarla korunmaktadır. İsveç'te toplam yönetim birimleri üç bine yakındır.

İsveç, İskandinav ülkelerinde uygulanan sosyal refah modeli çerçevesinde "*sosyal demokrasi*" yaklaşımıyla merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu sosyal hizmet ve sosyal güvenlik sistemini benimsemiş bir ülkedir. İsveç'in toplum yönlü sosyal refah ve sosyal korumacılık yaklaşımı;

- Sosyal refah anlayışı,
- Sosyal piyasa ekonomisi anlayışı, ve
- Dengeli ve sosyal etkileşimli sivil toplum kuruluşları ve devlet ilişkisi kapsamında değerlendirilmelidir. İsveç'in de yer aldığı İskandinav ülkelerinde görülen refah modelinin en belirgin özelliği sosyal refah ve sosyal güvenlik hizmetlerinin vatandaşların hemen hepsine "*eşit olarak*" dağıtılmasıdır. Öyle ki İsveç'in bu konuda dünyadaki en başarılı model olduğu ileri sürülebilir.

İsveç Sosyal Refah ve Sosyal Güvenlik Modelinin özelliği onun dayandığı finansman modelinin ve finansman sonucunda elde edilen kaynakların yine vatandaşa döndürülebilmesidir. Söz konusu kaynak döngüsü (toplanan vergiler ve topluma sunulan sosyal hizmetler ve sosyal koruma) ekonomik büyümeyi uyardığı gibi, yüksek düzeyde vergi, sosyal refah devleti ve eşitlik ilkesini toplumun her kesimine yaymaktadır. Modelin en önemli başarısıysa, İsveç başta olmak üzere diğer İskandinav ülkelerinin başta eğitim ve sağlık olmak üzere tüm ekonomik ve sosyal göstergelerinin pozitif olduğu ve yoksulluğun en az görüldüğü ülkeler olduğu vurgulanmalıdır.

İsveç sosyal koruma ve güvenlik sistemi, toplumdaki tüm bireylerin risklerinin ortak bir şemsiye altına alınması ilkesine dayanır. Gerek piyasa ve gerekse aile bireyin gerisinde kalır ve bireye odaklanılır. Böylece gerçek anlamda "*eşit vatandaşlık*" tanımı geçerlilik kazanır. Hakların ve sosyal güvenliğin birey temelli tanımlanması birçok ülkede görülenin aksine, özellikle kadınların toplum ve iş yaşamında geri planda kalmamasına ve her haktan yararlanan eşit birey olarak var olmasına yol açar.

İsveç her yıl Birleşmiş Milletler (BM) tarafından açıklanan İnsani Gelişme Endeksi’nde yedinci sırada yer almaktadır. Endeksin unsurları olan, Ortalama Yaşam Beklentisi 80,86 yıldır. Bu oran kadınlarda 82, erkeklerdeyse 78’dir. Bir diğer unsur olan okur-yazar oranı yüzde 99 gibi çok yüksek bir orandadır. Ülkelerin gelişmişlik seviyesini belirleyen en önemli unsurlardan biri olan anne ve bebek ölüm oranlarında dünya sıralamasında ilk beş ülkeden birisidir.

İsveç eğitim ve sağlık hizmetleri konusunda da çok üstte yer alır. Eğitim anaokulundan başlayarak ücretsizdir (0-16 yaş eğitimi zorunludur). Sağlık hizmetleri kapsayıcı olup, maliyeti il genel meclislerine hükümetçe tahsis edilen bütçeden karşılanır.

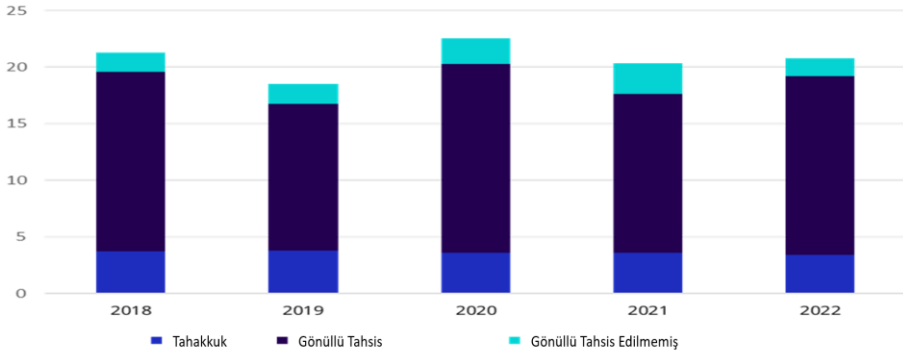
İsveç’te yerel yönetimler çok güçlüdür. Gerek belediyeler ve gerekse İl Genel Meclisleri yerinden yönetim ilkesine göre yönetilirler. Bu bağlamda merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki ilişki yasalarla tanımlanmış bağımsız bir ilişkidir denilebilir.

Ülkenin sosyal güvenlik sistemi ve sosyal refah uygulamaları son altmış yılda oluşturulmuştur. Eğitim ve sağlığın yanı sıra, turizm, eğlence ve kültür destekleri de illerin ihtiyari görevleri arasında yer alır (Bkz, Green, 1999).

İsveç çalışma yaşamı özellikle işçi ve çalışan işyeri ve dışı refahına odaklanmıştır. Bu amaçla kurulmuş olan İsveç Çalışma Ortamı Otoritesi (SWEA), çalışma ortamıyla ilgili konularda en üst idari birimdir. Bu yönde sıklıkla işyerleri denetlenir (<http://www.av.se/inenglish>). SWEA, Çalışma Bakanlığı’na bağlı olmakla birlikte denetim faaliyetlerinde bağımsızdır².

İsveç, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’nun kurucu üye devletlerinden biri olarak çalışma koşullarının oluşturulması, denetlenmesi ve hak boyutunda konumlanması ile öne çıkan bir ülkedir. Özellikle ILO’nun sürdürülebilir olmasına çalıştığı “İnsana Yakınsır İş Gündemi” nin desteklenmesinde önemli bir ortaklık sunmaktadır. İsveç ILO kapsamında dört Protokolü ve 94 Sözleşmeyi onaylamıştır. Bu ise, sekiz Temel Sözleşmeyi, dört öncelikli Yönetişim Sözleşmesini ve 82 Teknik Sözleşmeyi içermektedir. İsveç Kalkınma Ajansı (SIDA) ILO ile ortak çalışmalarda ulusal ve uluslararası önemli fonksiyonlar üstlenmektedir.

² Organizasyon ve fonksiyonel kompozisyonu kapsayan kanun Work Environment Act (1977: 1160) Değişiklikler: (SFS 2005: 396)’ya kadar ve dâhil Çalışma Saatleri Yasası (1982: 673) Değişiklikler: (SFS 2005:428’e kadar ve dahil) Çalışma Ortamı Kurumu (Daimi Talimatlar) Yönetmeliği (2007: 913).

Tablo 2: İsveç'in ILO 2018-2022'ye Katkısı (103,5 milyon ABD Doları)

Kaynak: <https://www.ilo.org/pardev/donors/sweden/lang-cn/index.htm>, Erişim: 13.05.2023.

İsveç, ILO'yu birçok yolla finanse etmektedir. Bu yönüyle gelişmemiş ya da sosyal refah yönünden sıkıntılı ve sorunlu ülkeler ILO projeleri üzerinden destek vermektedir. Özellikle SIDA aracılığıyla düşük gelirli ülkelerin sürdürülebilir kalkınmasına katkıda bulunmak ve özel sektörü ILO'nun çalışma koşullarını düzenlemek amacına hizmet edecek destekler ve projeler gerçekleştirmektedir.

1.3. İsveç Sosyal Güvenlik Sistemi ve Reform Çalışmaları

İsveç, sosyal güvenlik sistemi kazanca bağlı emeklilik (eski sistem) sistemile 1937 yılında oluşturulmuştur. Bu yıldan daha önce doğmuş, kendi adına ya da bağımsız çalışan kişileri yıllık 43.300 Kron'dan fazla kazanca sahip olanları kapsamıştır (SGK, 2019: 278). 1938 ve 1953 yılları arası doğmuş olan kişiler için eski sistemden yeni sisteme kademeli bir geçiş söz konusudur. Yeni Sistem 1954 ya da sonrası doğmuş olanları kapsamıştır. Yıllık kazanç miktarı değiştirilerek 19.247 Kron olarak belirlenmiştir.

İsveç sosyal güvenlik sistemi yıllar içinde bazı reformlara tabi olmuştur. Örneğin emeklilik reformu 1995 yılında özellikle demografik değişiklikleri de kapsayacak şekilde değiştirilmiş ve sistem yaşam boyu kazanç üzerine temellendirilmiştir. Ayrıca sistem uzun süreli hastalıkları ve malullük yardımlarını da içerecek şekilde reforme edilmiştir.

1998 yılında emeklilik sistemi bir kez daha reforma tabi olmuştur. Böylece emeklilik sistemi tüm nüfus için garanti kapsamına alınmıştır. Yeni sistem kurulan sosyal güvenlik ofisleri tarafından izlenmekte ve herkesin katılımı zorunlu tutulmaktadır.

İsveç'te dış bakım planı ulusal düzeyde 1974 yılında yürürlüğe girmiştir. 1999 yılında yapılan bir değişiklikle yirmi yaşına kadar olan nüfusa Ulusal Dış Sevisinde ücretsiz

bakım ve tedavi yapılmaktadır. Yirmi yaş üstü içinse devlet temel tedavi ve daha ağır tedavi durumlarında üst limit belirleyerek bir katkı ödemektedir.

2004 yılında yeni malullük düzenlemeleri yürürlüğe girmiştir. Daha önce yaşlılık aylığı ve malullük aylığı arasında olan bağ bu yıldan itibaren kaldırılmıştır. Malullük aylığı doğrudan gelir kaybıyla ilişkilendirilerek, hastalık sigortasıyla bağ kurulmaktadır.

Ayrıca, 2004 yılında Sosyal Sigortanın Yönetimi İçin Yeni Bir Kamu İdaresi adı altında bir reform yapılarak idari örgütlenme değiştirilmiştir. Buna göre, sosyal sigorta yönetimi, Ulusal Sosyal Sigorta Kurulu (RFV), merkezi yönetim ajansı ve onun yirmi bir (21) bölgesel sosyal sigorta ofisinden oluşturulmuştur.

2005 yılında hükümet emeklilik kurumlarının özellikle finansmanı ve denetimi konusunda adım atmıştır. Bu kapsamda mesleki emeklilik kurumları ile mesleki yaşam sigortası kurumları düzenlenmiştir. Böylece, emeklilik kurumlarının finansmanına yönelik bu kurumların ihtiyatlı bir şekilde yatırım yapmaları ve Finansal Denetleme Kurulu tarafından da denetlenmeleri sağlanmıştır.

Bunun yanında, 2005 yılında hastalık durumunda yapılacak yardımların işveren ve devlet arasında işbirliğinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 2006 yılında da Aile Nakit Yardımının Artırılması söz konusu olmuştur. Aile nakit yardımı, çocuklara bakmak için evde kalan ebeveynleri finanse etmek desteklemek için oluşturulmuştur. Aile yardımı 2002’den önce doğanlar için geçerli gün sayısı 450, 2002’den sonra doğan çocuklar için 480 gün üzerinden hesaplanmaktadır. 2006 yılında ayrıca Tanımlanmış Yardım Planının Tanımlanmış Prim Planını ile Yer Değiştirmesi Anlaşması yapılmıştır. İşverenler, sendikalar ve özel sektör işçileri için tamamlayıcı bir düzenlemedir. Nitekim bu plandan amaç, İsveç’te emeklilik hakkını tamamlamaktır. Kapsamlı olan plan, emeklilik, malullük ve ölüm yardımını içermektedir.

2007 yılında, Tartışmalı İşsizlik Reformları yapılmıştır. İşsiz kişilere ödenen yardımlar azaltılmış, ancak işsizlik yardımlarına esas teşkil edecek primler artırılmıştır. İşsizlik sigortası 2009 yılında zorunlu hale getirilmiş ve tüm çalışanlar için zorunlu işsizlik sigortası uygulamasına geçilmiştir. 2010’da Zorunlu Bireysel Emeklilik Prim Hesaplarında Değişiklikler yapılmıştır. Prim tercihleri ve primlerin yatırıldığı fonlar değiştirilerek, düşük maliyetli kaynaklar ve sabit gelir fonları uygulamaya getirilmiştir. Ayrıca prim sahipleri fonların yönetim ücretleri için katkı payları ödemektedir. Eğer kişiler fon yatırım seçeneğini tercih etmezler ise primleri 55 yaşına kadar yüzde yüz hisse senedine yatırılacaktır.

2010 yılında İsveç emeklilik koruma fonlarının birleştirilmesi kararı alınmıştır. Kişisel zorunlu emeklilik keseneği hesapları (AP7-Kamu Emekli Kesintileri Fonu) için değişiklikler istenmiştir. Söz konusu fon yüksek fiyatlı seçenekler ve

yükümlülüğünü yerine getiremeyen fonlardan, düşük maliyetli hisse senetleri ve sabit getirili fonlara geçiş yapmıştır.

2014 yılında yeniden kamu emeklilik koruma fonları, İsveç Maliye Bakanlığı ve Devlet Emeklilik Grubu (çoğunluğu temsil eden partilerin temsilcileri) tarafından ele alınarak değişiklikler yönünde çalışmalar başlatmıştır. Bu fonlar, özellikle emekli maaşlarının ödemesinin tehlikeye düşeceği dönemlerde devreye girerek otomatik istikrar sağlayıcı işlev göreceklerdir.

1.4. İsveç'te Temel Sosyal Sigorta Sistemi

İsveç'te en temel sosyal sigorta sistemi "*gelire dayalı*" ve "*bireysel temele dayalı*" olarak uygulanır. Gelire dayalı yardımlar, herhangi bir nedenle gelir kaybının yaşanması halinde ortaya çıkan riskleri tazmin etmeye yöneliktir. Bu durumlar arasında, hastalık ya da evde çocuk bakımı gibi çalışmanın mümkün olmadığı haller sayılabilir. Bunun yanında gelirden bağımsız olarak genel yardımlar söz konusudur. Bu tür yardımlar her bireye aynı oranlarda ödenen çocuk ödeneği ya da evlat edinme ödenekleridir. Ayrıca gelir testi kapsamında yine gelirden bağımsız yapılan ödemeler vardır. Barınma ödeneği, nafaka yardımı ya da emeklilere ödenen barınma desteği bu kapsamda sayılabilir. Gelire dayalı olarak yapılan ödemeler vergi kapsamında değilken diğer ödemelerden vergi alınmaktadır.

Sosyal devlet olmanın gereği olarak, çocuklu ailelere, hasta ve engellilerle yaşlılara İsveç sosyal güvenlik sistemi kapsamında mali güvence verilir. Sosyal güvenlik sisteminin içinde yer alan sigorta kolları Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 3: İsveç'te Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Sigorta Kolları

Katkı Karşılığı	İkamet Karşılığı
Sağlık sigortası	Bakım ödeneği
İş kazası ve meslek hastalığı hallerinde sağlanan yardımlar	Çocuk yardımı
İşsizlik sigortası	Hastalık tazminatı
Yaşlılık ve ölüm aylıkları	Garanti emekli aylığı
Malul aylığı	Barınma yardımı
Ebeveyn sigortası	
Aile yardımları	

Kaynak: <https://www.csgb.gov.tr/digm/contents/sosyalguvenlikulkekunyeleri/isvec>, Erişim: 15.05.2023.

Sosyal güvenlik kapsamındaki sigorta kollarına bakıldığında işveren ve çalışan katkıları ile ikamet etme karşılığında sigorta işletilmektedir. Sosyal sigortanın finansmanı ise işçi işveren katkı payları ve vergilerden karşılanmaktadır. Tablo 2'de yer alan sigorta kollarına ödenecek miktarlar, tüketici fiyat endeksine bağlı taban

fiyatlara oranlanmaktadır. Bundan amaç, kişilere yapılan yardımların satın alma gücüne yetmesi ve ödemelerin fiyatlar genel düzeyinin altında kalmasının önüne geçilmesidir.

1.5. Sigorta Kollarına Göre Yardımlar, Ödemeler ve Finansmanı

Aşağıda sosyal güvenlik sigorta sistemi içinde yer alan kollardan en önemlileri açıklanmaya çalışılacaktır.

1.5.1. Yaşlılık Sigortası

İsveç’te ulusal emeklilik sistemi uygulaması söz konusudur. Diğer deyişle “zorunlu yaşlılık emeklilik” sistemi, İsveç sosyal güvenlik sisteminin en temel ögesidir. Yaşlılık aylıkları, gelire dayalı emeklilik, garanti aylığı, işyeri emekli aylığı, bireysel emeklilik planları ve primli emeklilik sistemlerinden oluşmaktadır. Ayrıca Tablo 2’den de görüleceği gibi gelire bağlı olmaksızın yaşlılık emekliliği kapsamında gelir testi ile barınma yardımı ve nafaka desteği sağlanmaktadır.

Gelire dayalı ve primli emeklilik sistemlerinde yaşam boyu elde edilen gelirler esastır. Öyle ki, kişi ne kadar uzun çalışırsa o kadar fazla emekli aylığına sahip olacaktır. Emekli olan kişiler çalıştıkları dönemde ister sözleşmeli isterse bağımsız çalışsın bu kapsamda kabul edilir. Emekli olunduktan sonra da elde edilen kazançlar emekli aylığının miktarı üzerinde etkilidir.

Prim emeklileri gelire dayalı emekliliklerden farklıdır. Bu tür emeklilik sistemi tasarruf edilen paranın fonlarda değerlendirilmesi ile adeta bir yatırımın sonucu olarak elde edilen gelirdir. Bireysel emeklilik uygulamasına benzer bu sistem de prim ödeyen kişinin tasarrufları fonlarda değerlendirilir.

İsveç emeklilik sistemi kapsamında yeterli emekli aylığı olamayan ve garanti emekliliği olmayan kimselere de aylık telafi edici ödemelerde bulunur. Tablo 2’den de izleneceği gibi bunlar ikamete dayalı ve merkezi bütçeden yapılan ödemelerdir.

İsveç emeklilik sisteminde belirlenmiş bir emeklilik yaşı bulunmamaktadır. Bununla birlikte emekliliğe esas olacak yaş 61’dir. 2017’de yapılan bir reform çalışması ile en düşük emekli aylığı alma yaşı 2020 de 62’ye, 2023 yılından itibaren ise 63’e çıkartılmıştır. 2026 yılında ise en düşük emekli aylığı alma hakkı 64 yaş olarak belirlenmiştir. Çalışma kanununa göre, 2020 yılından itibaren 68, 2023 de ise 69 yaşına kadar çalışılabilecektir. Ancak çalışmak isteyenler işçi ve işveren karşılıklı anlaştıktan sonra belirlenen yaş sınırları uzatılabilir. Devlet tarafından garanti aylıkları ise 65 yaşından itibaren ödenmektedir. Bu ödemenin yapılabilmesi için 16-64 yaş aralığında 40 yıl süreyle İsveç’te ikamet şartı aranır. Eğer yıl eksikliği varsa aylıktan dörtte bir oranında her aya indirime gidilir.

Genel emeklilik sistemi içinde çalışmak esastır. Ancak, sigorta katkı paylarının ödenmeye devam ettiği ebeveyn izninde geçen süreler, hastalık yardımı ve malul

aylığı alınan süreler, zorunlu askerlik hizmetinde geçen süreler ve öğrencilik süreleri emeklilik süresine ilave edilir. 1995 yılı sonrası ayrıca lisansüstü eğitimini bursla tamamlayanların süreleri ile askerlik sürelerini emeklilik gün hesabına eklemektedirler.

1.5.2. Emeklilik Sisteminin Mali Yapısı

İsveç'te istihdamda yer bulmuş ve gelir elde ederek gelir vergisi ödeyen herkes emekliliğe adaydır. Çalışma Kanununda yer alan kurallara uyulması halinde emekliliğe ve emeklilik gelirine hak kazanılır. Çalışanın aylığının ve kazancının yüksek olması onun emeklilikte yüksek aylık alacağı anlamına gelmez. Çünkü vergilendirilebilir gelirin bir taban oranı olduğu gibi bir de tavan oranı vardır. Bu bağlamda üst sınır yıllık elde edilen gelirin 7.5 katıdır. Ayrıca emekli aylığı alan bir sigortalının ölmesi halinde ona ödenen tutar aynı yaş dilimindeki diğer emekliler arasında eşit olarak dağıtılır.

Emeklilik sisteminin mali yapısı, adeta kendi kendini finanse eden bir mekanizmadır. Özerk ve hükümet bütçesinden bağımsız bir şekilde gelire dayalı ve primli uygulanır. Gelire dayalı sistem bir *"dağıtım"* sistemi şeklinde uygulanır. Yıl içinde ödenen katkı payları o yılın emeklilik ödemelerini finanse etmede kullanılır. Primli sistemdeyse fon kaynaklarında değerlendirilir. Yıl içinde gelire dayalı olarak uygulanana emekli maaşlarının yetersiz kalması durumunda tampon fonlar denilen dört tane ulusal emeklilik fonuna başvurulur.

Primli emeklilik sisteminde ise fon kaynakları değerlendirilerek emekli ödemeleri yapılır. Fon tercihi sigortalı kişi tarafından yapılır ve tercih yapmayanların fonları devlet tarafından tercihi yapılır.

Emeklilik sisteminde prim ödemeleri çalışanın aylığının sosyal sigorta ve işsizlik sigortasından aldığı gelirin yüzde 7'si olup, kaynaktan vergi kesintisi gibidir. İşverenlerse devlete çalışanın aylığının yüzde 10,21'i oranında katkı payı sağlarlar³. Sigortalı çalışanın en az 5 yıl boyunca emekliliğe esas olacak gelirin olması bir gerek koşuldur.

Toplam emeklilik katkı payı yüzde 17,21'dir. Garanti aylığı devlet tarafından finanse edildiği için, emeklilik aylığı ulusal dört fonda değerlendirilir. İsveç'te yaşayan yabancı çalışanların emeklilik hakları da düzenlenmiştir. Örneğin Türkiye ile İsveç arasında yapılan *"sosyal güvenlik anlaşması"* ile hizmet birleştirilmesi kabul edilmiştir.

1.5.3. Malullük Sigortası

³ Eğer kişi sosyal sigortadan ya da işsizlik sigortasından ödenek alıyorsa devlet yüzde 10,21 oranında, malul aylığı alıyorsa (faaliyet ya da hastalık tazminatı şeklinde) yüzde 18,5 oranında katkı payı ödemektedir.

Malullük, sosyal güvenlik sistemi içinde çalışma yaşamında aktif iken bireyin başına gelen herhangi bir hastalık, kaza vb sonucu çalışma ve meslekte kazanma gücünde kayıpların olmasıdır. Bu kayıpların oranı her ülkede farklıdır. İsveç sosyal güvenlik sisteminde bu halde olan kişilere “*faaliyet tazminatı*” ya da “*hastalık tazminatı*” adı ile ödemeler yapılır. Bunun için sigortalı kişinin emeklilik katkı payları, malul aylığı ödenmeye devam edildiği sürece, yaşlılık aylığı almayı hak ettiği yaşa kadar ödenmeye devam eder. İşverenin bunun için ödeyeceği prim katkısı yüzde 4,35’tir. Kişinin malullük hakkından yararlanabilmesinin şartı kanunda sayılan durumların en az yüzde 25’ine sahip olmasıdır.

Hastalık tazminatı ile faaliyet tazminatı arasında süre açısından farklılık vardır. Faaliyet tazminatı geçici olarak kişilerin faaliyette bulunamadıkları süreleri kapsar. Faaliyet tazminatı, 19 - 29 yaş arasındaki çalışanlara çalışma kapasitelerinin tıbbi nedenlerle en az yüzde 25 oranında ve en az bir yıllığına azalması halinde ödenmektedir. Malul aylığının temeli sigorta kapsamında aktif çalışanların iş kaybı üzerinden hesaplanarak ödenir. Bu aylıklar gelire bağlı malul aylığı ve garanti aylığı şeklinde düzenlenmektedir. Garanti aylığı, malul aylığı alamayan ya da geliri çok düşük olduğu için malul aylığı da düşük olanlar için ek kazanç olması amacıyla uygulanır. Garanti aylığına hak kazanabilmek için gereken koşul kişinin minimum üç yıl sigortalı olmasıdır. Ayrıca, faaliyet tazminatı ya da hastalık tazminatı alanlara Sosyal Sigortalar Kurumunca kişinin isteğine göre vergiden muaf bir halde barınma destek ödemeleri yapılır (www.riksgdagen.se).

1.5.4. İkinci Emeklilik

Kişinin çalıştığı işyerinde imzalamış olduğu iş akdinde ikinci emeklilik ile ilgili ibare var ise uygulanır. Bu kapsamda garanti aylığı alabilmesinin koşulu minimum üç yıllık sigortalı olmaktır. Sigortalılık, kişi fiilen çalışıyorsa ve işveren ve kendi tarafından sigorta katkı paylarının ödendiği süreler (ebeveyn izni, zorunlu askerlik, öğrencilik, hastalık yardımı ve malul aylığı alma süreleri de hesaplanır) kapsamında hesaplama yapılır.

İsveç’de emeklilik konusunda gelire dayalı olarak ödenen faaliyet ve malullük aylığı kişi Türkiye’ye kesin dönüş yapmış ise ödenmeye devam edilir. Bu kişilerin yeni ikamet adresleri, banka adı ve hesap bilgilerini İsveç Sosyal Sigortalar Kurumuna bildirerek işlemleri yapmaları gerekmektedir. Bunun yanında kesin dönüş yapanlara garanti aylığı ödenmemektedir. Ancak malul aylığı alan ve Türkiye’ye kesin dönüş yapan kişilerin yılda bir defa İsveç Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından yılda bir kez gönderilen yaşam sertifikasının doldurularak kuruma gönderilmesi gerekmektedir.

1.5.6. Hastalık Sigortası

Hastalık yardımı, sürekli olmayıp geçicidir. Hastalığın kişinin çalışma kapasitesini etkilemesine göre süre belirlenir. Böylece tekrar işe dönene kadar hasta olan kişinin

gelir kaybı telafi edilir. Hastalık yardımı sigortalının işgücü kapasitesinde en az yüzde 25 oranında azalma meydana gelmesi halinde uygulanır. Bu yardımı almanın temel koşulu kişinin bir aydan az olmamak kaydıyla İsveç’de sigortalanmış olması ve 14 gündür çalışıyor olması gerekir. Hastalandığı için işine gidemeyen kişinin bu süresi yedi günü aşıyorsa iş yerine bir sağlık raporu sunması gerekir. Hastalık parası maaşın yüzde 80’i kadardır. Bununla birlikte bu oran toplu sözleşme ile daha yüksek de olabilmektedir.

Sözleşmeli ve bağımsız çalışanlar içinse durum farklıdır. Sözleşmeli hasta kişi işgücü kapasitesindeki azalma ve buna bağlı ödeme ilk 90 gün için hesaplanır. Kişinin işyerinde başka bir işi yapıp yapamayacağı değerlendirilerek karar verilir. 180 gün sonunda ise, hastalık yardımı alabilmesi için kişinin hala iş yapamıyor olması gerekir. Bağımsız çalışanlar açısından hastalık halinin işgücüne engel olduğuna dair değerlendirme 180 günlük bir döneme göre belirlenir.

1.5.7. Ölüm Sigortası

Hayatını kaybeden çalışanın yakınlarına yapılacak ödemeler sigortalıların statüsü dikkate alınmaksızın eşit olarak uygulanır. Bağımsız çalışanların yakınları da diğer çalışan yakınları gibi gelire dayalı emeklilik sistemi içinde yer alan ölüm sigortası kapsamındaki yardımları alırlar. İşveren tarafından ölüm sigortası için çalışanın aylığının yüzde 0.70’i oranında prim ödemesi yapılır. Ölüm sigortası uygulamalarından sorumlu kurum İsveç Emekli Aylıklar Kurumu’dur (www.pensionsmyndigheten.se). Ölüm yardımı kapsamında;

- Uyum aylığı ve garanti aylığı,
- Dul aylığı ve garanti emekliliği
- Yetim aylığı veya yetim ödeneği yer alır.

Uyum aylığı ve garanti aylığı, ölüm tarihinde sigortalı ile sürekli olarak birlikte yaşamakta olan ve 18 yaşın altında çocuğu olan veya vefat eden sigortalı ile en az 5 yıldır birlikte yaşayan 65 yaşın altındaki (kadın veya erkek) eşe ödenir.

Ölen kişinin eşine ödeme yapılabilmesi için emeklilik hesabında yeterli birikimi yoksa ya da en düşük emekli aylığı alıyorsa bu durumda kişinin İsveç’de kırk yıl sigortalılık süresinin bulunması gerekir (ikamete dayalı sigortalılık). Aksi durumda eşe taban fiyat tutarının 2.13’ü oranında garanti emekli aylığı bağlanır. Ölen kişinin sigortalılık süresi kırk yılın altında ise yapılacak ödeme her eksik yıl başına 1/40 oranında düşürülerek ödenir. Dul ve garanti aylığı 1990’da ölüm emekliliği sisteminde yapılan reform kapsamında yürürlükten kaldırılmıştır. Bu tarihten önce evlenmiş ve eşini kaybetmiş kadınlara -pozitif ayrımcılık kapsamında- dul aylığı bağlanır. Bu oran taban fiyat tutarının yüzde 90’ı oranındadır.

Ölen sigortalının çocuğu için yetim aylığı ya da çocuk yardımı ödenir. Ödenecek tutar sigortalının yaşlılık aylığı emeklilik hesabında biriken sermayeye karşılık yapılan bir ödemedir. Yetim aylığı, sigortalı ölenin çocuğu 18 yaşına gelene kadar, eğitim görmesi halinde de 20 yaşına girdiği yılın Haziran ayına kadar yapılır. Yapılan ödemeler sigortalının emekli aylığının yüzde 80’ini geçemez. Sigortalı emekli olmadan ölmüş ise geride kalanlarına ödeme beş yıllığına yapılır. Emekli iken ölmesi durumunda geride kalanlara ödenen prim aylığı ömür boyudur.

1.5.8. Sağlık Sistemi ve Sağlık Hizmetleri

İsveç sağlık hizmetleri yaygın sosyal bir hizmet olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülke sınırları içinde ikamet eden ve yasal çalışan herkes bu hizmetlerden yararlanır. Devlet, sağlık ve tıbbi bakım hizmetleri konusunda önemli roller üstlenmiştir. İl belediye meclisleri kendi bölgelerinde ikamet eden ve kayıtlanan kişilere sağlık hizmeti sunar. Tedavi ücretleri il genel meclisi bütçesinden karşılanır. Hasta da aldığı sağlık hizmeti karşılığında küçük bir katkı payı öder. Ödenen katkı payları belediyelere göre değişiklik gösterebilir.

Sağlık hizmetleri ile ilgili Bakanlık Sağlık ve Sosyal İşler Bakanlığıdır (www.government.se). Ayrıca bakanlığa bağlı olarak çalışan Ulusal Sağlık ve Refah Kurulu vardır. Kurul, sosyal hizmetler, sağlık, medikal hizmetler, çevre sağlığı, bulaşıcı hastalıkların önlenmesi alanlarında faaliyet gösterir (www.socialstyrelsen.se).

Sağlık hizmetlerinin önemli bir kısmı olan reçetelendirilmiş ilaçlar da yine devlet tarafından karşılanır. Hasta bunun için küçük bir katkı payı öder. İsveç devleti tıbbi bakım ve reçetelendirilmiş ilaç için yıllık bir üst limit uygular. Bu uygulama ulusal *‘yüksek ücret koruması’* adını taşır.

1.5.9. İş Kazası ve Meslek Hastalığı

İsveç’te çalışan herkes statüsüne bakılmaksızın iş kazası ve meslek hastalıklarına karşı sigortalıdır. Hatta okudukları bölüm gereği belli oranda tehlike altında olan öğrenciler de bu kapsamda yer alırlar. İş kazaları işyerinin içinde ya da iş yerine giderken ve de dönerken yaşanması halinde geçerlidir. Meslek hastalıkları ise, kişinin işyerinden kaynaklanan hastalıklardır. Örneğin gürültü, titreşim, kimyasal maddeler, ağır ve tekrarlanan iş gibi negatif dışsallığı olan ve çalışan üzerinde olumsuz etkileri olan etmenlerden kaynaklanan hastalıklardır. Bu hastalıklar fiziksel ya da mental olabilir. Ayrıca hastane ve laboratuvar gibi ortamlardan kaynaklanan enfeksiyon bulaşması da bir meslek hastalığı olarak kabul edilir.

Bu durumların çalışanın üzerindeki etkisinin düzeyi, işgücü kapasitesinin en az 1 yıllığına 1/15 oranında kaybedilmiş olmasıdır. Çalışan ve devlet katkı payı ödeyerek bu korumayı sağlar. İşverenin payı yüzde 0.20 oranındadır.

İş kazası ve meslek hastalığı kapsamında, dış tedavi masrafları, sınır ötesi sağlık bakımı ve rehabilitasyon dahil tedavi hizmetleri, bazı hallerde hastalık yardımı ve

özel destek cihazlarının bedeli İsveç Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından karşılanır. İsveç Emekli Aylıkları Kurumu iş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle ölümün gerçekleşmesi halinde geride kalanlara tazminat ya da cenaze masraflarını öder. Ödenecek tazminat tutarı taban fiyat tutarının 7,5 katının üstünde olamaz.

1.5.10. Analık Sigortası

Hamilelik ve doğum, doğurganlığın ve nüfus artışının düşük olduğu İsveç’de önemli bir konudur. İsveç’de yaşayan ve ikamet eden tüm kadınlar hamilelik ve doğumda sağlık bakımı alma hakkına sahiptir. İsveç’de “İşyeri Ortamı Yasası” vardır. Buna göre, hamilelikte yapılması tehlikeli işlerde çalışan kadın hamilelik yardımına hak kazanır. Doğum veya evlat edinme durumunda her iki ebeveyn tarafından kullanılabilen süreler vardır. Bunlar, doğumla birlikte başlayan 480 gün ya da 16 aylık ücretli ebeveyn iznidir. İlk yapılan ödeme gelire dayalıdır ve 390 günü kapsar. Ebeveyn bu sürede gelirinin yüzde 80’ini alır. Geliri olmayan ya da çok düşük olan ebeveynler için günlük en az ödeme 250 İsveç Kronudur.

1.5.11. Çocuk Parası ve Aile Yardımları

Yasal olarak ülkede ikamet eden herkes çocuk sahibi olması durumunda ödemedен yararlanır. Çocuk parası ya da aile yardımı denilen bu ödeme, çocuk nüfusunun artırılması ve çocukların daha iyi koşullarda yetişmesinin sağlanmasıdır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

İsveç bir sosyal refah devletidir. Refah yapılanmasında ve bunu topluma uygulamasında ihtiyaç odaklı ve yaygın sosyal refahı benimsemiştir. Oluşturduğu refah programlarını yirminci yüzyılın ikinci yarısından bu yana toplumun özellikle demografik değişimi gözetilerek ve farklılaşan sosyal ihtiyaçlar yönünde reforma tabi tutmaktadır. Özellikle ILO ile kendi ulusal kalkınma ajansı olan SIDA üzerinden sadece kendi ülkesi için değil diğer toplumlar için de birçok refah programı uygulamaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin bu programların yapılandırılması doğrultusunda yönlendirildiği görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin özü toplumda özellikle emeklilik, yaşlılık malullük ve hastalık üzerinden oluşan riskleri korumaya yönelik olarak uygulanmaktadır. Diğer yandan çocuk ve ebeveynlerini korumaya ve desteklemek için önemli ödemeler yapılmaktadır. Bir diğer sosyal sorun olan geçici ya da daimi iş kayıplarının tazminine yönelik işsizlik ödemeleri ve destekleri de sürekli gözden geçirilerek yeniden programlanmaktadır.

İsveç sosyal güvenlik sisteminin mali yapılanmasını da özellikle işveren ve işçi primleri üzerinden temin etmektedir. Böylece sosyal güvenlik sisteminin başarısının sürdürülebilir mali yapısı ve güçlü ulusal mali fonlar olduğu söylenebilir. İsveç sahip olduğu söz konusu sistemin gerek kapsayıcılığı ve gerekse finansmanı açısından

başarılı bir örnektir. Ancak bu başarının sosyal ekonomik ve mali yapının birbirini tamamlayıcı yapısından kaynaklandığı da vurgulanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Briggs, A. (2000). “The Welfare State in Historical Perspective”, C. Pierson ve F. G. Castles (Ed.). The Welfare State: A Reader içinde. USA: Blackwell Publishing, 16-29
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı , <https://www.csgeb.gov.tr/digm/contents/sosyalguvenlikulkekunyeleri/isvec/>, Erişim Tarihi: 15 haziran 2023.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, UK: Polity Press.
- Green David G, “The Friendly Societies and Adam-Smith Liberalism”, Before Beveridge: Welfare Before the Welfare State, Ed. David Gladstone, First published, Civitas Choice in Welfare No:47, London, 1999 <http://www.civitas.org.uk/pdf/cw47.pdf>.)
- ILO (2023), www.ilo.org/pardev/donors/sweden/lang--en/index.htm, Erişim Tarihi: 3 Haziran 2023.
- Pensionsmyndigheten – www.pensionsmyndigheten.se, Erişim Tarihi: 3 Haziran 2023.
- Socialdepartementet – www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-health-and-social-affairs, Erişim Tarihi: 3 Haziran 2023.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), (2019), Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik, 2019, Yayın No: 172, 278.
- Sosyal Sigortalar Kanunu (2010), http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110, Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2023.
- SWEA, <http://www.av.se/inenglish/>, Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2023.
- Yıldırım, B. & Fatih Şahin (2019), “Esping-Andersen’in Refah Devleti Sınıflandırması ve Makro Sosyal Hizmet Uygulamaları Temelinde Türkiye’nin Konumu”, Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, Sayı: 18, Haziran.

Bölüm 3

BULGARİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

BULGARİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Ceyda Şataf

Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ceydasataf@sdu.edu.tr

0000-0002-7112-6546

Özet

Bulgaristan uzun süredir Batı Avrupa'dakine benzer bir sosyal güvenlik programına sahiptir. Yaşlılık, bireyler ve maluliyet sigortası programına ek olarak, bir işçi tazminatı programı ve en azından bir işsizlik sigortası programı bulunmaktadır. Bulgaristan'da ayrıca evrensel bir tıbbi bakım programının yanı sıra nakit hastalık yardımları, kısmi sakatlık yardımları ve aile yardımı programı da bulunmaktadır. Sosyal koruma harcamalarının Bulgaristan'daki krizin gelir üzerindeki etkilerini hafifletmeye yardımcı olduğunu öne sürerken, aynı zamanda yoksulluğu azaltma hedefleri ve zaman içinde önemli mali riskler anlamına gelen verimsizlikler (sağlıkla ilgili harcamalar dâhil) açısından nispeten zayıf sonuçlara da işaret etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bulgaristan, sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik finansmanı.

Abstract

Like other East European countries, Bulgaria has long had a social security program similar to those in Western Europe. In addition to the Old-Age, Survivors, and Disability Insurance program, it has a workers' compensation program and, at least, an unemployment insurance program (unusual in communist countries). Bulgaria also has had a universal medical care program as well as provisions for cash sickness benefits, benefits for partial disability, and a family allowance program. While recent studies suggest that social protection spending helped to mitigate the income effects of the crisis in Bulgaria, they also point to relatively poor results in terms of poverty reduction objectives and inefficiencies (including in health-related spending) that imply substantial fiscal risks over time.

Keywords: Bulgaria, social security system, social security finance.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, çalışan kişilerin hayati riskleri, meslek kazaları ve bu kazaların sebep olduğu hastalığa yakalanma, işsiz kalma, yaşlılık durumu ve bakım gereksinimleri gibi sonuçlarına yönelik finansal destek sağlayabilen sistemdir. Sistemin amacı, her bir bireye istikrarlı bir hayat standardı sağlayabilmektir.

Bulgaristan'daki sosyal güvenlik sistemi, farklı gelişim ve olgunluk dönemlerinden geçen, krizlerin üstesinden gelen ve organizasyonunu ve içeriğini önemli ölçüde değiştiren uzun bir geçmişe sahiptir. Bulgaristan sosyal güvenlik sistemi genel hastalık, iş kazaları, meslek hastalığı, annelik, işsizlik, ihtiyarlık, ölüm risklerini kapsamaktadır. Ülkenin sosyal güvenlik sistemi yaşam koşullarını iyileştirmeyi ve yeterli yaşam standardını sağlayabilecek durumda olmayan aile ve kişiler için asgari gelir standardını garanti etmeyi amaçlayan çok çeşitli önlemler, yardımlar ve hizmetler içermektedir.

Bulgaristan'da sosyal güvenlik hizmetleri devlet ve özel sektör aracılığıyla yapılmaktadır. Devlet, sosyal sigorta sistemi ve sosyal yardım sistemi olmak üzere iki çeşit hizmet sunmaktadır. Özel sektör de, hastalık, çocuk yardımı, analık vb. için işveren tarafından yapılan ödeme hizmetleri vermektedir.

Çalışmada öncelikle ülke hakkında genel bilgiler verilmiş daha sonra Bulgaristan'ının sosyal güvenlik sisteminin tarihçesinden bahsedilmiş, ardından ülkenin sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı, sosyal güvenliğin finansmanı ve son olarak ülkenin sosyal güvenlik sisteminin geleceği incelenmiştir.

1. BULGARİSTAN HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Bulgaristan, Balkan Yarımadası'nın doğusunda bulunan nispeten küçük bir Avrupa ülkesi olup nüfusu yaklaşık 7 milyondur. Ülkenin başkenti 1,22 milyon nüfusuyla en kalabalık şehri olan Sofya'dır. Para birimi Bulgar Levası ve resmi dili Bulgarcadır (OECD, 2022: 23). Nüfus yapısına bakıldığında, nüfusun yüzde 72,9'u şehirde, yüzde 27,1'i kırsal kesimde yaşamaktadır (Bulgaristan Ülke Profili, 2023:2).

Bulgaristan Cumhuriyeti üniter bir devlet niteliğine sahiptir. 265 belediyenin bulunmakta olup 28 yönetim bölgesine ayrılmıştır. Doğu Bloğunun yıkılmasıyla, ülke 1989'dan sonra, demokratik hayata ve serbest piyasa ekonomisine geçiş yapmıştır. 2 Nisan 2004'te NATO'ya, 1 Ocak 2007'de ise AB'ye üye olmuştur (Sofya Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği, 2022: 18).

Son otuz yıllık Bulgaristan'daki demografik gelişmeler incelendiğinde nüfusta azalma görülmekte, doğum oranı düşmekte, ölüm oranı yükselmekte ve bu durum nüfusun yaşlanmasıyla ifade edilmektedir (Bulgaristan sağlık sektörü, 2017: 4).

2. BULGARİSTAN'NIN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHİ GELİŞİM SÜRECİ

1990'larda Bulgaristan, "tüm eski sosyalist ülkeler arasında en zor, en yavaş ve en az başarılı geçiş dönemi" yaşamış bir ülke olarak nitelendirilmiştir (Todorova, 1999: 91). Geçiş sürecindeki birçok ülkede olduğu gibi, Bulgaristan'da da yeni işsizlik ve kitlesel yoksulluk ortaya çıktığı için sosyalist tip sosyal güvenlik rejiminden vazgeçilmek zorunda kalınmıştır (Peterson & Naydenov, 1999: 12).

Bulgaristan'da 1989'dan önceki sosyal güvenlik sistemi, sosyalist devletin planlamış olduğu "kullandıkça öde" sistemi olmuştur (Acknll vd., 2002: 23). Bu sistem, erken emeklilik ve işten ayrılan her yüz kişi yerine alınan işçi sayısı oranlarının yüksek düzeyde tutulmasıyla bilinmektedir. Geçiş dönemindeki ekonomik kriz, emekli maaşlarından elde edilen gelirleri oldukça kötü etkilemiş ve işçi sayısı oranları düşmüştür. 1991'de, Bulgar hükümeti emekli olma yaşını indirmiş ve asgari bir emekli olma seviyesi belirlemiştir. Fakat 1997 krizinin ardından, ülkenin sosyal güvenlik sisteminden sorumlu olan Çalışma ve Sosyal Politika Bakanı Bay Neikov tarafından politika değişiklikleri yapılmıştır. Değişikliklerin mali, yapısal ve sosyal yönleri bulunmuştur. Mali açıdan bakıldığında, ülkenin kamu maliyesi üzerindeki mali yükünü hafifletebilmek için emeklilik sisteminde değişiklikler yapılmıştır. Sosyal açıdan bakıldığında serbest piyasa ekonomisine geçişin ardından hayat şartları kötüleşen emeklilerin satın alma güçlerini iyileştirebilmek için çalışmalar yapılmıştır. 1999'da Bulgaristan'da asgari düzeyde emekli olma yaşı arttırılmış ve bireysel emeklilik fonları için düzenlemeler getirilmiştir (Sotiropoulos vd., 2003: 665-666).

Ülkedeki sosyal güvenlik sistemi farklı seviyede yapılan değişim ve gelişim aşamalarından geçerek günümüze ulaşmıştır. Gelişimin en son aşaması, 1990'larda Bulgaristan'daki demokratik değişimlerden sonra başlamıştır. Sistem, yeni sosyal, ekonomik ve politik gerçeklere cevap vermeye çalışan, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin en iyi modellerine yakınlaşan ve sosyal güvenlik konusunda Avrupa Birliği (AB) düzenlemelerine uyumlu hale gelen yeni bir görünüm ve içerik kazanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin temel ilkeleri: zorunlu nitelikler ve genellik; sigortalıların dayanışması; sigortalıların eşitliği; sosyal güvenlik kaynaklarının fon organizasyonudur (Comparative Social Security Benefits Study, 2017: 24).

Sosyal güvenlik sisteminin genel reformu, 1990'ların ortalarında sosyal güvenlik sistemini kamu bütçesinden ayıran bir kanunun kabul edilmesiyle başlamıştır. Bu noktada, 1990'ların sonuna kadar birçok yeni yasa ve kanun zorunlu, zorunlu ek ve gönüllü olmak üzere üç olası biçimde "üç sütun" (kamu sigortası, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası) ile mevcut kamu sosyal güvenlik sisteminin temellerinin atılması benimsenmiştir. 1997 yılı sonunda, Bulgaristan, İşsizliğe Karşı Koruma ve İstihdamın Teşviki Yasasını kabul etmiş ve daha önceki yasal düzenlemelerle (1989-1997) oluşturulmuş olan sosyal güvenlik ve yardım ödemeleri dâhil olmak üzere

politikaları, kurumları, hak ve yükümlülükleri de yasal olarak güvence altına almıştır (Vladimirova, 2010: 300-301).

1997'deki ekonomik kriz, emeklilik reformuna yönelik tutumların değişmesine neden olmuştur. Kriz, döviz kurunu, kamu maliyesini ve bankacılık sistemini etkileyen “üçlü kriz” olarak adlandırılmıştır. Ülke, hükümetin maliye politikasını yürütürken sahip bulunduğu özgürlük derecesine büyük ölçüde kısıtlama getiren bir para kurulu düzenlemesini kabul etmiştir (Adascalitei, 2017: 472).

Ülkede 1997'de para kurulunun yürürlüğe girmesiyle makroekonomik istikrar sağlanmış ve 2009'daki ekonomik durgunluğa kadar devam eden, yüksek oranda ekonomik büyüme, düşen işsizlik ve yoğun bir şekilde doğrudan yabancı yatırım girişleri döneminin başlangıcı olarak ifade edilmiştir. Fakat para kurulu tarafından dayatılan mali disiplin ve 2007'de AB'ye katılımı ilgili yakınsama kriterleri, güçlü sosyal koruma uygulama alanını kısıtlamıştır. Bu, 2008'e kadar pozitif ekonomik büyüme süre zarfında GSYH'nin yüzdesi olarak hükümetin sosyal koruma harcamalarındaki azalma net bir şekilde ifade edilmiştir (Mihaylova & Manoleva, 2017: 41).

1997–2001 dönemindeki Kostov Hükümeti, Parlamento'da hazırlanan kamu politikası reformları konusunda anlaşma sağlayan çoğunluktan faydalanan ilk hükümet olmuştur. Uluslararası finans kuruluşlarının yakın kılavuzluğu altında, hükümet özelleştirme gündemi için taahhütte bulunmuş ve zorunlu özel hesapların kademeli bir şekilde uygulamaya başlayabilmesi için planlar yapmıştır. Başlangıçta özelleştirmeye karşı çıkan sendikalar, kamu sistemindeki parametrik düzenlemelere ilişkin tavizlerle düzenlemeler yapmışlardır. Özellikle hükümet, reformu bir anda uygulamak yerine emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesini kabul etmiş ve aynı zamanda, işverenler ve çalışanlar arasında sosyal güvenlik primlerinin kademeli olarak eşitlenmesi konusunda anlaşmaya varmıştır (Adascalitei, 2017: 472).

Sosyal güvenlik sisteminin (ve emeklilik sistemi reformunun da) esas meselesi finansal istikrarı sağlayabilmektir. Bu tür sorunları önlemek için 1999'da aşağıda belirtilen bazı değişiklikler yapılmıştır: (Loukanova, 2000: 13)

Kimi sosyal hak sahiplerine yönelik olarak sosyal güvenlik primlerinin ödendiği sosyal güvenlik gelir tabanının arttırılması;

Kısa vadeli sosyal güvenlik ödemelere erişim için çeşitli daha liberal fırsatlara sınır getirerek sosyal güvenlik harcamalarının düşürülmesi;

Sosyal Sigortalar Fonu ile Sağlık Sigortası Fonu arasında sosyal güvenlik primlerinin tekrar dağıtımının yapılmasıdır.

Ülke sosyal güvenlik sistemi olarak Bismarck modelini benimsemiştir (Sredkova, 2016: 39). Sosyal güvenliğin yapısına bakıldığında, kamu bütçesi tarafından finanse edilen sosyal hizmet sistemi de dâhil olmak üzere, sigorta primlerine dayalı sosyal güvenlik,

sosyal güvenlik programları ve primsiz sosyal yardımlardan meydana gelmektedir (EMN, 2014: 18). Primlere dayalı sosyal güvenlik sistemi dokuz standart sosyal risk içermektedir: Geçici iş göremezlik/çalışma gücünün azalması, analık (hamilelik, doğum ve çocuk bakımı), işsizlik, malullük, yaşlılık ve ölüm durumlarında yardım sağlamasıdır

Tablo 1: Bulgaristan'daki sosyal güvenlik yardımlarının türleri ve finansman ilkeleri

Yardım Türleri	Finansman İlkeleri
Hastalık ve analık: Aynı yardımlar	Katkı payları (işveren ve sigortalı kişi) ve vergiler
Hastalık ve analık: Nakdi yardımlar	Katkı payları (işveren ve sigortalı kişi). Devlet bütçesi açığını finanse etmektedir.
Engelli	Katkı payları (işveren ve sigortalı kişi). Devlet bütçesi açığı kapatılmaktadır.
Yaşlılar	Katkı payları (işveren ve sigortalı kişi). Devlet bütçesi açığı kapatıyor.
Malullük	Katkı payları (işveren ve sigortalı kişi). Devlet bütçesi açığı kapatıyor.
İş kazaları ve meslek hastalıkları	Kakılar (İşveren)
İşsizlik	Katkı payları (işveren ve sigortalı kişi). Devlet bütçesi açığı kapatıyor
Aile yardımı	Vergiler
Sağlık hizmeti	Katkı payları ve vergiler

Kaynak: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/> Erişim Tarihi: 2 Mart 2023.

Tablo 1'de görüldüğü üzere, ülkede sosyal güvenlik sistemi işverenlerin ve çalışanların katkılarında meydana gelen kendi gelir kaynaklarına sahiptir, ancak aynı zamanda, gelir-gider açığını finanse etmek için devlet bütçesinden yapılan transferler de mevcuttur. Yani, sosyal güvenlik sistemi, işverenler, çalışanlar ve serbest meslek sahipleri tarafından ödenen ulusal sigorta primleriyle ve kısmen devlet bütçesinden finanse edilmektedir (Comparative Social Security Benefits Study, 2017: 24).

Ülkenin sosyal güvenlik sisteminin etkin olup olmadığı yönünde farklı yönlerden değerlendirmeler yapılmaktadır. Önemli görülen hususlar, yoksulluk, işgücü piyasası ve sağlık hizmetlerinin kalitesi üzerindeki etkisi olmuştur. 2003 yılında yapılan ankete göre, bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemi Bulgaristan'da yoksulluğun azaltılmasında önemli bir etkiye sahiptir. Yoksul nüfusun payı yaklaşık üç kat azalmıştır (sosyal transferler öncesinde yüzde 39,7'den sonra yüzde 14'e). Sosyal yardım transferleri ve işsizlik yardımları, yoksulluğun azaltılmasına yüzde 3,4 puan katkı sağlamakta, yani, transferlerden önce yüzde 17,4 olan yoksulların sayısı, daha

sonra yüzde 14'e düşmüştür. Bu sebeple, emeklilik yardımları, diğer sosyal transfer türleriyle kıyaslandığında, ülkedeki yoksulluğu azaltmada birincil derecede önemlidir (Beleva & Tzanov, 2008: 43).

3. BULGARİSTAN'IN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KURUMSAL YAPISI

Bulgaristan'daki kamu sosyal güvenliği, Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından düzenlenmekte ve tüm sosyal güvenlik riskleri için yardımlar, tazminatlar ve emekli maaşları sağlanmaktadır. Bu çeşit sosyal yardımlardan yararlanmak amacıyla, işçiler ve işverenler dört temel sosyal güvenlik fonuna belirlenmiş katkı paylarını ödemektedirler: Emeklilik maaşları, genel hastalık veya doğum izni, meslek kazası veya hastalığı ve işsizliktir. Sosyal güvenlik katkı paylarının tutarı ve işçi ile işveren arasındaki paylaşımı her sene Sosyal Güvenlik Kanunu'nda güncelleme yapılmaktadır. Sosyal güvenlik katkı payları, işçinin brüt ücretinden düşülen belirli bir yüzdeyi oluşturmakta ve ücretin ödeme tarihi geldiğinde işveren tarafından iade edilmektedir (Living & Working Conditions In Bulgaria, 2021: 14).

Kurum, 1995 yılında kabul edilen Sosyal Sigorta Fonu Yasası adlı mevzuatla oluşturulmuştur. Kurumun yöneticileri, Parlamento tarafından atanan vali ve vali yardımcısıdır. İşçi ve işveren kuruluşlarının temsilcilerinden ve bakanlar kurulu tarafından atanan diğer kişilerden eşit sayıda temsil edilen bir yönetim kurulu bulunmaktadır. Kurul, yapılacak işi belirler, bütçe taslağını onaylar, işin yürütülmesini denetler ve hükümete sunulmadan önce kanun taslaklarını onaylamaktadır. Kurumun işiyle ilgili olarak yıllık bir rapor sunması gerekmektedir (Palmer, 2007: 15).

Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu, işsiz kalma, meslek kazası ve hastalığı, sakatlık, yaşlılık ve ölüm için zorunlu sosyal güvenlik hizmeti temin etmektedir. AB için sosyal güvenlik ve hastalık ve analık yardımları, ölüm ödenekleri, işsizlik devlet sosyal güvenliğini yöneten kamu kurumudur. Bu kurum hastalık, analık yardımları ve engellilik, yaşlılık ve ölüm aylığı alanlarında ikili anlaşmaların uygulanması ile koordinasyon içinde olan Bulgaristan'ın yetkili kurumudur. Kurum, 1995'de Devlet Sosyal Güvenlik Fonu Yasası ile Sosyal Güvenlik Genel Müdürlüğü'nün yerine geçmiştir. Faaliyetlerini Bulgaristan Ulusal Meclisi'nde açıklamaktadır. Denetim Kurulu, devlet temsilcilerinden ve işçi ve işverenlerin ulusal temsilci kuruluşlarından oluşan kurumun en yüksek yönetim organıdır. Kurum, Sofya şehrinde bir merkez ofis ve ülkenin 28 ilçe merkezinin her birindeki yerel ofislerden oluşan bir tüzel kişiliğe sahiptir (<https://www.noi.bg/en/about-nessi/>).

AB Sosyal Güvenlik Koordinasyon Birimi, Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin (Avrupa Topluluğu) 883/2004 sayılı Yönetmeliğin uygulanmasına ilişkin Bulgar yetkili kurum ve irtibat organı olarak görev yapmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonuna ilişkin (Avrupa

Topluluğu) 883/2004 sayılı Tüzüğün ve aşağıdakilerle ilgili sosyal güvenlik alanındaki Bulgar uluslararası anlaşmalarının uygulanmasına ilişkin prosedürü belirleyen (Avrupa Topluluğu) 987/2009 sayılı Tüzük:

Hastalık, analık (babalık) nakdi yardımları ve ölüm yardımları;

İşsizlik nakit yardımları;

Yaşlılık, malullük ve ölüm aylığı.

Hastalık, analık (babalık) nakdi yardımları ve ölüm yardımları, Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yereldeki ofisleri, hastalık, analık (babalık) nakit yardımları ve ölüm hibeleri verme konusunda yetkilidirler. Her durumda, yabancı yetkili kurumlar ve irtibat organlarıyla yazışmaları içermektedir. İkili formları, e-formları, yapılandırılmış elektronik belgeleri ve taşınabilir belgeleri düzenlenebilmesi AB Düzenlemeleri ve Uluslararası Anlaşmalar Direktörlüğü aracılığıyla yapılmaktadır. *Emeklilik*, emekli olma haklarının değerlendirilmesi ve yabancı yetkili kurumlar ve irtibat kurulları ile yazışmalar dâhildir. İkili formların, e-formların, yapılandırılmış elektronik belgelerin ve taşınabilir belgelerin düzenlenmesi şu şekilde yapılmaktadır:

Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumunun yerel ofisi, Bulgaristan'da daimi ve mevcut adresi olan kişiler için;

AB Mevzuatı ve Uluslararası Anlaşmalar Müdürlüğü, diğer AB/AEA üyesi devlette veya Bulgaristan'ın uluslararası anlaşma uyguladığı devlette ikamet eden kişiler için.

Bulgaristan'da sosyal güvenlik faaliyetleri Ulusal Gelir Dairesi, Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu, Ulusal Sağlık Sigortası Fonu ve ek zorunlu sosyal güvenlik için özel emeklilik fonları tarafından yürütülmektedir. Zorunlu sosyal güvenlik primlerine dayalı geleneksel sosyal güvenliğe ek olarak, Bulgar sosyal güvenlik sistemi sosyal hizmetleri de içermektedir. Sosyal yardım ve bakım, çalışma çağındaki ancak işgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan kişiler için iş yaratılması, çocuklar için aile yardımları vb. için ulusal bütçe tarafından finanse edilen hedefli programları kapsamaktadır. Bu sosyal programlar, çeşitli hükümet yetkilileri aracılığıyla Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı tarafından yönetilmektedir: Sosyal Yardım Kurumu ve İş ve İşçi Bulma Kurumudur (Natchkova, 2021: 49).

Devletin kamu sosyal güvenlik planı, sosyal güvenlik ağının ve Bulgaristan'ın sosyal güvenlik sisteminin en büyük ve en önemli kısmıdır. Devletin bu fonlarında ve sağlık sigortasında sosyal güvenlik katkı paylarının tahsilatı, devletin kamu sosyal güvenlik planı bütçesinin gelir kısmından sorumlu olan ve toplanan geliri Ulusal Sağlık Sigortası Fonu bütçesine aktaran Ulusal Gelir Dairesince yapılmakta olup sigortalı kişilerin bireysel hesapları altında toplanan tutarlardır (evrensel emeklilik fonları ve profesyonel emeklilik fonları)dır. Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu, sağlık sigortası dışındaki tüm sosyal güvenlik risklerini yöneten kamu kurumudur. Oluşan

sosyal güvenlik faaliyetleri için ödenek ve tazminat ödemelerini yönetmekte ve devletin kamu sosyal güvenlik planı bütçesinin maliyet kısmından sorumlu tutmaktadır. Ulusal Sağlık Sigortası Fonu, halka sağlık sigortası hizmeti arz eden kamu kurumudur (Natchkova, 2021: 49).

Ülkede sosyal güvenlik sistemi çalışan tüm kişileri kapsamamaktadır. Özellikle mevsimlik işçiler için resmi sigorta kapsamı yoktur. Örneğin, işsizlik ve analık yardımları, kaza ve mesleki yaralanmalar ve yaşlılık/ölüm aylığı vb. gibi. Ayrıca, serbest meslek sahipleri işsizlik yardımları, kaza ve mesleki yaralanmalar için resmi bir sigorta kapsamına dâhil edilmemiştir (Country Report Bulgaria, 2019: 40).

4. BULGARİSTAN EMEKLİLİK SİSTEMİ

Emeklilik sisteminin çağdaş yapısı iki temel kanuni düzenlemeye dayanmaktadır: 1996'daki Sosyal Sigorta Fonu Yasası ve 2003'teki Sosyal Sigorta Yasasıdır. Sosyal sigorta, genel ve zorunlu sigortacılık, sigortalılar arasında dayanışma ve eşit haklar, sosyal sigorta sisteminin idaresinde sosyal diyalog ve kaynakların fona dayalı örgütlenmesi prensiplerine dayanmaktadır (Domalewska & Docheva, 2021: 169).

1999'da ülkenin emeklilik sisteminde önemli ölçüde reformlar yapılmıştır. Bu reform, “kullandıkça öde” sisteminin kademeli olarak üç sütunlu finanse edilen bir emeklilik sistemiyle değiştirilmesini öngörmüştür (Ackrill vd, 2002: 25). Bulgaristan'da 1999'da yeni sosyal güvenlik mevzuatının getirilmesiyle birlikte, Dünya Bankası anlayışına dayanan çok sütunlu emeklilik modelinin inşası başlamıştır. Bu emeklilik modeli, “kullandıkça öde” sistemine dayalı mevcut kamu sosyal güvenlik planını ek zorunlu ve isteğe bağlı tanımlanmış sigorta katkı planlarıyla birleştirilmiştir (Mareva, 2018:1-2).

Bulgaristan, eski AB üye devletlerinin geleneksel üç sütunlu modelinden farklı olarak, AB'nde yaşlılık aylığı modellerine sahip ülkelerden biridir. AB direktiflerinin dayandığı geleneksel üç sütunlu model, yasal bir kamu ayağı, bir mesleki direktör ve bir özel sigorta ayağından oluşmaktadır (Tisheva, 2014: 306).

Sosyal güvenlik sisteminin ana bileşeni, yeni mevzuattaki prensiplere uygun şekillenmiştir. Bunların başlıcaları, İşsizlik ve İstihdamın Teşviki Hakkında Kanun ve Emeklilik Sistemi Kanunu'dur. Emeklilik reformu, üç sütunlu emeklilik sisteminin getirilmesini öngörmektedir: Zorunlu evrensel sosyal güvenlik, zorunlu ek sosyal güvenlik ve gönüllü ek sosyal güvenlikten oluşmaktadır. Bu emeklilik reformunun hedefleri: (Loukanova, 2000: 12)

Var olan ve gelecekte emekli olacaklar için sosyal güvenlik koruma düzeyinin iyileştirilmesi,

Emeklilik sisteminde toplumsal eşitliğin temin edilmesi;

Kısa ve orta vadede sosyal güvenlik sistemini finansal yönden istikrara kavuşturabilmesi;

Sosyal güvenlik sistemini çeşitlilik sağlayarak ve sermaye-harcama sosyal güvenliğinin avantajlarını zorunlu, isteğe bağlı, evrensel ve profesyonel sosyal güvenliğin avantajlarıyla birleştirmektedir.

Ülkede yapılan reformla birlikte, yalnızca masrafları kapsayan sütunu değil, aynı zamanda gönüllü ve zorunlu sigortanın sermaye türünü de içeren 3 sütunlu emeklilik modelinin oluşturulmuştur. Bu üç sütunun içeriği şu şekildedir: (Beleva & Tzanov, 2008: 35)

Birinci sütun: Bu sütun zorunlu olup masrafların karşılanması bu sütuna dâhil edilmektedir. Fonlar aracılığıyla ödenen, sosyal katkı payları ve/veya devlet bütçesi transferleriyle finanse edilen emekli maaşlarını kapsamaktadır. Ulusal Sigorta Enstitüsü tarafından yönetilmektedir.

İkinci sütun: Bu sütun, tamamlayıcı özelliği bulunan zorunlu, sermayeyi kapsamaktadır. Lisanslı emeklilik sigortası firmalarınca idare edilen evrensel ve/veya profesyonel emeklilik sigortası fonlarında biriken kaynaklardan ödenen emekli maaşlarını kapsamaktadır. Finansmanı, işverenlerin ve çalışanların sosyal sigorta katkı paylarından sağlanmaktadır.

Üçüncü sütun: Bu sütun, tamamlayıcı, gönüllü, sermayeyi kapsamaktadır. Lisanslı emeklilik sigortası firmalarınca idare edilen gönüllü emeklilik sigortası fonlarında toplanan kaynaklardan ödenen emekli maaşlarını içermektedir. Finansman, taraflar arasında kararlaştırılan sosyal sigorta katkı paylarından temin edilmektedir. Toplu iş sözleşmesine dayalı ve kişinin kendi iradesine dayalı sistemlerden oluşmaktadır.

Tablo 2: Bulgaristan'ın üç sütunlu emeklilik modeli

Sütun	Emeklilik Sistemi	Yükümlülük
1.Sütun	Kullandıkça Öde Sistemi	Zorunlu
2.Sütun	Özel olarak yönetilen emeklilik fonları ile sermaye destekli emeklilik planı	Zorunlu
	Profesyonel emeklilik planları	Zorunlu
3.Sütun	Gönüllü emeklilik fonları	Gönüllü
	Meslek programları kapsamındaki gönüllü emeklilik fonları	Gönüllü

Kaynak: Enev, 2017: 307.

Sistemin birinci sütununda tipik olan dayanışma ilkesi ile ikinci ve üçüncü sütunda tipik olan fonlama ilkesini birleştirmek amacıyla üç sütunlu bir emeklilik modeli

uygulanmıştır. Bu reformun uzun vadeli hedefi, sigortalının nihai maaşının yüzde 70 ile yüzde 80'i arasında bir gelir ikame oranına ulaşmaktır. *Sistemin ikinci sütunu*, tamamlayıcı zorunlu emeklilik sigortasıdır. İki tür emeklilik fonu vardır: Evrensel ve mesleki. 31.12.1959 tarihinden sonra doğan herkes genel emeklilik sandığına, birinci ve ikinci işçi kategorisine giren herkes mesleki emeklilik sandığına sigortalanmak zorundadır. *Sistemin üçüncü sütunu*, bütün katılımcıların ek faydalar için katkıda bulunmayı tercih ettiği ek gönüllü emeklilik sigortasıdır (Milev & Nenovsky, 2012: 73). Emeklilik sistemine yönelik yasanın gelişimi, 1999'daki Tamamlayıcı Gönüllü Sosyal Güvenlik Kanunu'nun kabul edilmesiyle beraber daha da ilerleme göstermiştir.

Bulgar emeklilik sisteminin üç sütunu birbirine bağlıdır. Tamamlayıcı emeklilik sigortası, sigortalıya yasal olarak belirlenmiş koşullara bağlı olarak "devlet" emekliliği ile birlikte bir veya daha fazla emekli maaşı alma imkânı sağlayarak devlet emeklilik sigortasının yerine geçmez, onu tamamlar niteliktedir (<https://dallbogg.bg/en/the-bulgarian-pension-system>).

Bulgaristan'daki mesleki emeklilik planlarının kapsamı, ikinci sütuna sahip tüm AB üye devletlerarasında en düşük olanıdır. Mesleki emeklilik fonu varlıkları, GSYH'nin yalnızca yüzde 0,0002'sini göstermekte ve bu, mesleki emeklilik fonuna sahip tüm AB üye devletlerarasında en düşük oranlıdır. Bu, mesleki emeklilik fonlarının emeklilik provizyonu yönünden Bulgaristan'da önemsiz bir rol oynadığı anlamına gelmektedir. Bulgaristan'da gönüllü emeklilik fonlarının kapsamı da çok yüksek değildir, örneğin 2016'da 15-64 yaş arası nüfusun yalnızca yüzde 12,9'u bu fon kapsamındadır (Hadad vd, 2022: 351).

Maliye bakanlığı 2016'da bir ödeme yasaı önermiş, ancak daha sonra ikinci sütun fon yöneticilerinin eleştirileri üzerine geri çekmiştir. Temel itirazları, ömür boyu emeklilik maaşları için sağlam finansman sağlamak üzere varlıklarını bir araya getirme gerekliliğine odaklanmıştır. Bakanlığın tasarıyı geri çekmesinin ardından hükümet, ikinci sütun ödeme yasaı yetkisini henüz bir teklif hazırlamamış olan Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na kaydırmıştır. Bir ödeme yasaı yürürlüğe girene kadar, emekli olan işçiler, tam bir kamu emekliliği karşılığında toptan ödemeler alır veya hesap bakiyelerini kamu sistemine iade etmektedir (Fultz & Hirose, 2018: 4).

Tablo 3: İkinci Sütundan Çıkış Seçenekleri

	Yapılacak Değişiklikler
Bulgaristan	2014 yılı sonunda, ikinci sütun üyeleri hesap

	bakiyelerini hükümete iade ederek, yalnızca birinci sütuna dönmelerine izin verilmiştir. ¹ Bu durum, emeklilikten beş yıl öncesine kadar kullanılabilir
	İkinci sütundan vazgeçen kişiler de tekrar bu sütuna dahil olabilirler
	Bir yıl içerisinde ikinci sütunu seçmeyenler, işgücü piyasasına yeni girenler için yalnızca birinci sütuna dâhil olabilmektedirler.

Kaynak: Fultz & Hirose, 2018: 5.

Bulgaristan'daki gönüllü emeklilik fonlarına işverenler, bireyler ve üçüncü şahıslar katkıda bulunabilmektedir. En az 16 yaşındaki tüm kişiler bir gönüllü emeklilik fonlarına dâhil olabilmektedir. 2020'de gönüllü emeklilik fonlarına yapılan ortalama aylık katkılar çok düşük kalmıştır: yaklaşık 45 Euro, bu da ortalama aylık maaşın yaklaşık yüzde 6,4'ünü temsil etmektedir. Bulgaristan'da gönüllü emeklilik fonlarında biriken varlıklar, 2020'nin sonunda 629 milyon Euro'ya ulaşmış ve bu, GSYH'nin yalnızca yüzde 1,04'üne eşdeğerdir (Hadad vd., 2022: 351-352).

2025-2034 yılları arasında, emeklilik harcamalarının GSYİH içindeki payının yüzde 10'u civarında nispeten sabit bir seviyede kalması beklenmektedir. Maliye Bakanlığı'na göre, 2035-2060 döneminde, yaşlanma süreci ve beklenen yaşam süresinin artması nedeniyle, devlet emeklilik sistemi üzerindeki mali baskı artacak ve emekli maaşlarının GSYH içindeki payı artmaya başlayacak ve 2060 yılında yüzde 12,5 ile en yüksek değerine ulaşması beklenmektedir (Kandilarov, 2021: 4).

4.1. Bulgaristan Emeklilik Sisteminin Yönetimi

Bulgaristan'da emeklilik sisteminin ilk basamağı ulusal sosyal sigorta olup, sigortalıların dayanışması ilkesine dayanmaktadır. Bu, katkılarında elde edilen fonların, sosyal güvenlik sisteminin birinci basamağındaki tüm emeklilerin emekli maaşlarının ödendiği ortak bir hesapta toplandığı anlamına gelmektedir. Bu, Ulusal Sosyal Sigorta Enstitüsü tarafından yönetilmektedir (Bulgarian pension system, <https://dallbogg.bg/en/the-bulgarian-pension-system>).

Ulusal Sosyal Sigortanın aksine, ek zorunlu ve isteğe bağlı emeklilik sigortası, sermayeye yönelik prensibe dayanmaktadır. Evrensel, profesyonel veya gönüllü bir fondaki her sigortalının, kar elde etmek ve bu varlıkları büyütmek amacıyla tüm katkı paylarının biriktirildiği ve Sosyal Güvenlik Kanunu ile tanımlanan ve sınırlandırılan finansal araçlara yatırıldığı bireysel bir sigorta planı vardır. Fonlar,

¹ Hükümet, fonların bir kamu emeklilik demografik rezervi olan devlet Gümüş Fonuna yatırılmasını önerdi. Bulgaristan'daki Gümüş Fonu gelirleri esas olarak bütçe fazlalarından oluşuyor ve fonun kendisi de ülkenin mali rezervinin bir parçası olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, 2012'den bu yana elde edilen sıfır kârlılıkla düşük bir yatırım faaliyeti ile karakterize edilmektedir.

sigortalıların çıkarlarını korumak amacıyla lisanslama rejimine ve devlet düzenlemesine ve kontrolüne tabi olan emeklilik sigorta şirketleri tarafından yönetilmektedir. Emeklilik güvence şirketlerinin denetimi, uzmanlaşmış bir idari organ olan ve Bulgaristan Cumhuriyeti Ulusal Meclisi'ne bağlı Mali Denetim Komisyonunca yürütülmektedir (Bulgarian pension system, <https://dallbogg.bg/en/the-bulgarian-pension-system>).

5. BULGARİSTAN'DAKİ SOSYAL İÇERİĞİ OLAN YARDIMLAR

Ülkenin Sosyal Yardım Yasası ve yasanın yürütülebilmesi için çıkarılan yönetmeliklerle ve kanunlarda sosyal yardım tanımı yapılmıştır. Bunlar, ülkenin sosyo-ekonomik gelişimine göre yeterli yiyecek, giyecek ve barınma olarak tanımlanan “temel ihtiyaçların” karşılanmasını sağlamak için asgari araçlara sahip olma hakkını tanımlanmıştır. Belirtilen yasa dışında Engelli Kişilerin Entegrasyonu Yasası, Çocuklar için Aile Ödenekleri Yasası, Savaş Gazileri Yasası, vb. gibi yasalarda yer almaktadır (ERGO Network, 2021: 13).

Bulgaristan'ın çeşitli primli ve primsiz sosyal yardımları vardır.² Sosyal sigorta (katımlı) programları yaşlılık, engellilik ve ölüm aylığı ve sağlık yardımlarını içermektedir. Primsiz veya sosyal yardım programları, aylık aile yardımlarını (çocuk yardımları, doğum izni), ısınma yardımlarını, yaşlılar için sosyal aylıkları, engelli yardımlarını, son olarak ise sosyal yardım programını ve diğer birçok küçük yardımı içermektedir. Sosyal yardım programları çok küçük bir kısımdır, sosyal sigorta programları, sosyal korumaya dair toplam harcamaların en büyük kısmını meydana getirmektedir (Lakwijk, vd., 2014: 12-13).

Bulgaristan'da primsiz sosyal güvenlik programları ve sosyal sigorta ayrı ayrı idare edilmektedir. Sosyal sigorta sisteminin nakit transferleri çoğunlukla yaşlılık, engellilik ve ölüm aylığından sorumlu olan Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından idare edilmektedir; işsizlik yardımları; istihdam yaralanmaları için tazminat; doğum yardımı ve Genel Hastalık Yardımları gibi bazı hastalıklarla ilgili nakdi yardımlardır. Kurum tarafından yeniden dağıtılan GSYH'nin payı yüzde 11,2'dir. Kurum aynı yardımlar sağlamaz ve küçük bir transfer olan “Sosyal Yaşlılık Aylıkları” haricinde, geliri test edilmiş yardımlar uygulamamaktadır (Social Security Spending in South Eastern Europe: A Comparative Review, 2005: 48).

Sosyal Yardım Yasasına göre: *“Garanti edilen asgari gelir, bireylerin yaşlarına, medeni durumlarına, sağlık ve varlık durumlarına, istihdam ve eğitimlerine göre temel yaşam ihtiyaçlarını*

² Sosyal yardımlar, sosyal koruma programları tarafından hane halklarına ve bireylere, onları tanımlanmış bir dizi risk veya ihtiyaç yükünden kurtarmak için yapılan nakdi veya aynı transferlerden oluşur. Katkı payı ödeneği, yalnızca kayıtlı sektörde çalışmış ve sosyal güvenlik primi ödemiş olması durumunda nakit transferinin alındığı bir yardımdır. Primsiz yardım programları ise (i) bir hanenin ihtiyaç sahibi olması; (ii) çocuğu olan bir aile; veya (iii) engelli bir birey şeklindedir.

karşılacak asgari bir gelir sağlamak amacıyla sosyal yardımın belirlenmesinde temel olarak kullanılan yasal bir fon miktarıdır". Yasal tanımın önerdiği gibi, "garantili" asgari gelir garanti edilmez, ancak farklı insanlar için farklılaştırılmış gelirlerin hesaplanması için bir temeldir (Jeliazkova vd, 2018: 16).

İşsizlik yardımları, 1991'den sonra Bulgaristan'da geniş kapsamlı bir işsizlik yardımı programı geliştirilmiştir. Devlet bütçesi ve işverenler, işsizlik yardımlarının maliyetini üstlenmişler ve "Mesleki Yeterlilik ve İşsizlik Fonu" adında yeni bir fon oluşturulmuştur. 1990'larda işsizlik yardımları için daha kısıtlı bir politika benimsenirken, 1998'de uzun süreli işsizlerin toplam işsiz sayısının yüzde 60'ını oluşturmuş ve gençler arasında çok uzun devam eden işsizlik oluşmuştur (Sotiropoulos, vd, 2003: 668).

Bulgaristan'daki işsiz bireyler için gelir desteği, öncelikle iki aşamalı bir sistem aracılığıyla sağlanmaktadır. Bunlar: (Connecting People with Jobs Reaching Out & Activating Inactive & Unemployed Persons in Bulgaria, 2022: 80).

Gelir düzeyine bağlı olmayan ancak asgari bir sosyal güvenlik primi süresi gerektiren katkılı işsizlik sigortası,

İmkânları test edilen ve düşük gelirli ailelere yönelik olan ancak sosyal yardıma bağımlı olmayan sosyal yardım ve ısınma yardımı güvenlik katkılarıdır.

İşsizlik sigortasından faydalananlar, katkı payı gelirlerinin (son 24 ayın ortalaması) yüzde 60'lık standart bir oran almaktadır. Minimum tutar günlük 9,12 Bulgar levası (4,6 EUR) (veya aylık 195 Bulgar levası (99,7 EUR). Maksimum miktar günlük 74,29 Bulgar levası (37,8 EUR) (aylık 1 609,6 Bulgar levası (823 EUR). Uluslararası standartlara göre yüzde 60 yenileme oranı yüksek bulunmuştur ve çocuğu olmayan bekâr bir kişi için vergi ve sosyal güvenlik katkı payları hariç yüzde 77 oranı uygulanmaktadır. Ancak yüzde 60 oranının istisnaları bulunmaktadır. İstihdamın kendi isteğiyle veya görevi kötüye kullanma sonucu sona ermesi halinde, asgari işsizlik sigortası ödenmektedir (Connecting People with Jobs Reaching Out & Activating Inactive & Unemployed Persons in Bulgaria, 2022: 80).

6. BULGARİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI

1990'ların sonlarında, Bulgar işletmeleri ve işçileri, her biri yaklaşık yüzde 40'lık kurumlar ve kişisel gelir vergisi oranlarıyla karşı karşıya kalmışlar ve en yaygın istihdam türleri için sosyal güvenlik katkı oranı toplam yüzde 37 seviyesinde olmuştur (Bogdanov, 2020: 71).

2000'li yılların başından bu yana, sosyal koruma yardımlarının GSYH'deki nispi payı, 2000 yılındaki yüzde 14,1'e kıyasla kademeli olarak azalarak 2007'de yüzde 12,9'a ulaşmıştır. 2009-2016 döneminde bu eğilim bir ölçüde tersine dönmüş olsa da, genel sosyal koruma harcamalarının GSYİH içindeki yüzde payı hala AB

ortalamasının oldukça altındadır. Bulgaristan, vergi muafiyeti olmadan yüzde 10'luk sabit bir düşük gelir vergisi uygulamaktadır (yani, çocuklar ve engellilerle ilgili bazı kesintiler dışında gelirin hiçbir kısmı vergiden muaf değildir). Gelir vergileri oranı düşük olmakla birlikte, sosyal güvenlik primleri çalışanlar için yüzde 13,8 ve işverenler için yüzde 19,2 ile önemli düzeydedir. Bu, işgücü geliri üzerinde yüzde 43 gibi yüksek bir ortalama vergi takozuna yol açmaktadır. Sosyal güvenlik katkı paylarının üst limitleri vardır. Çalışanlar ayda 30.00 levanın (1.533,9 avro) üzerindeki gelirler için katkı payı ödememektedirler (OECD, 2021).

Bulgaristan'da 2007'nin sonunda, Parlamento hem yüzde 10'luk bir kişisel gelir vergisi oranının getirilmesi hem de sosyal güvenlik katkı paylarının düşürülmesi yönünde oy kullandı. Ancak, yeniden yapılan bir oylamanın ardından, sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesi Temmuz 2008'e ertelendi ve bütçe fazlasının planlanandan daha yüksek olması şartına bağlandı. 2008'deki yıl ortası fazla, aslında beklenenden daha yüksekti - kurumlar ve kişisel gelir vergisi gelirleri yıldan yıla yüzde 16 daha arttı - ve sosyal güvenlik katkı payları, sadece üç yüzde puanıyla da olsa düşürüldü. Küresel krizin ardından 2010 ve 2011'de sosyal güvenlik katkı paylarını daha da düşürme girişimleri başarısız oldu (Djankov, 2022: 54). Sosyal güvenlik katkı payları 2005 ile 2017 yılları arasında 9 puan düşürülmüş ve en yüksek son birim geliri vergisi oranı 2000'de yüzde 40'tan 2007'de yüzde 24'e düşürülmüştür (Bogdanov, 2020: 71).

İşveren, bir iş sözleşmesinin akdedildiğini üç günlük bir süre içinde Ulusal Gelir İdaresine bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Ayrıca sosyal güvenlik primlerini takip eden ayın 25'ine kadar ödemek zorundadır (SGK Madde 7 (1) Ulusal sigorta primleri, sosyal güvenlik ve sağlık sigortası primlerini içerir. Sosyal güvenlik primlerinin toplam oranı yüzde 24,7 ile yüzde 25,4 olup, bunun yüzde 14,12 ile yüzde 14,82'si işveren tarafından ve yüzde 10,58'i çalışan tarafından ödenmiştir. Sağlık sigortası primlerinin toplam oranı yüzde 8 olup, bunun yüzde 4,8'i işveren tarafından, yüzde 3,2'si ise çalışan tarafından ödenmiştir. Toplam ulusal sigorta katkı oranı (sosyal güvenlik ve sağlık sigortası) yüzde 32,7 ile yüzde 33,4 olup, bunun yüzde 18,92 ile yüzde 19,62'si işveren tarafından ödenmiş ve yüzde 13,78'i çalışan tarafından ödenmiştir. Yukarıdaki oranlar, Bulgaristan vatandaşları ve Bulgaristan sosyal güvenlik katkı paylarına tabi olan Avrupa AB/Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) vatandaşları için geçerlidir (Global Employer Guide: Bulgaria, 2020: 7).

Zorunlu sigorta primlerinin temeli, bazı durumlarda brüt ücretten yasal kesintiler çıkarılarak elde edilmektedir. Sigorta temel geliri aylık 2600 BGN (yaklaşık 1330 Euro) ile sınırlıdır. Oranlar yüzde 30,7 - yüzde 31,4 arasındadır ve hem işveren hem de çalışan tarafından belirli bir oranda ödenmektedir. Bu oranlar: yüzde 13,8 - emeklilik fonu, yüzde 5 - evrensel emeklilik fonu, yüzde 0,4 - yüzde 1,1 - iş kazası ve meslek hastalıkları fonu, yüzde 3,5 - yaygın hastalık ve doğum fonu, yüzde 1 - işsizlik fonu, yüzde 8 - sağlık sigortası fonudur. Yabancılar Bulgaristan'da sosyal

güvenlik katkı paylarından muaf olabilir veya yaptıkları katkı payları __ geçerli bir ikili veya çok taraflı sosyal güvenlik anlaşması kapsamında kendi ülkelerinde tanınabilmektedir (Taxes In Europe, 2020: 67).

2002'den bu yana Bulgaristan, kayıt dışı çalışmayla mücadele etmek için faaliyet türüne ve istihdama göre farklılık gösteren bir asgari sosyal güvenlik eşikleri sistemi uygulamaktadır.³ Bu eşikler, 2007 ve 2010 yılları arasında ortalama olarak neredeyse yüzde 90 oranında yükseltilmiştir. Kendi hesabına çalışanlar için asgari eşik, yalnızca 2010'da yüzde 60'tan fazla artırılmıştır. Sosyal güvenlik için gelir tavanı, yüzde 10'luk sabit oranın uygulamaya konulduğu 2008 yılında yüzde 43 oranında artırılmıştır. Serbest meslek sahipleri için harcama ödeneği toplam gelirin yüzde 35'inden yüzde 25'ine düşürülmüştür. Aynı zamanda, sosyal güvenlik vergisi 2 puan daha düşürülmüştür. Kısacası, daha düşük vergi oranlarıyla birlikte geniş bir vergi tabanı kullanılmıştır (Bogdanov, 2020: 72).

Tablo 4: Yaşlılık ve ölüm aylığı hariç sosyal koruma yardımları⁴, 2018

	Bulgaristan	AB27
İşlev	GSYH (yüzde)	
Hastalık ve sağlık bakımı	4,9	7,8
Engellilik	1,2	2
Aile ve Çocuk	1,7	2,2
İşsizlik	0,5	1,2
Sosyal konut	0	0,4
Sosyal dışlanma	0,2	0,6
Çalışma çağındaki nüfusa sağlanan toplam sosyal koruma faydalar	8,4	14,4
Nakit ve aynı	Sosyal güvenliğin (yüzde)	
Nakdi yardımlar	36	38
Aynı yardımlar	64	62
Gelir testi		
Gelirin faydaları	6	17
Gelirin test edilmemiş faydaları	94	83

³ 1990'lı yıllarda yaygın bir uygulama, bir şirkette tüm işçilerin asgari ücretle çalıştırılması ve ek tutarların nakit olarak ödenmesi, böylece sosyal güvenlik ve vergi ödemelerinden kaçınılmasıydı. Mesleklerle ve ekonomik faaliyete göre asgari eşik sistemi, işverenlerin idare tarafından önceden belirlenmiş ve tipik olarak asgari ücretten daha yüksek olan bir gelir düzeyine dayalı olarak etkin bir şekilde sosyal güvenlik (sağlık dahil tüm katkı payları) ödemesini sağladı.

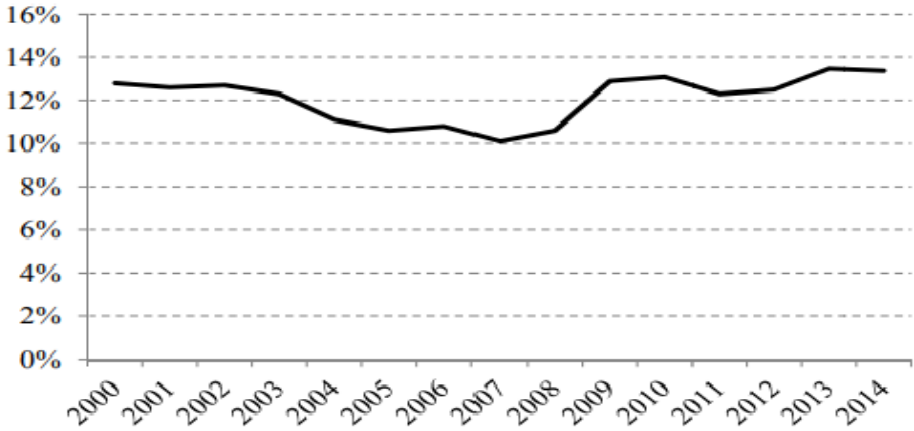
⁴ Farklı "işlevler", nakit ve aynı transferlerin yanı sıra araç/araç dışı testlerin bir karışımını kapsar. Bulgaristan'ın aylık Sosyal yardımı ve Isınma için Sosyal yardımı, "başka yerde sınıflandırılmayan sosyal dışlanma" kategorisine dahil edilmiştir. "Sosyal yardım" kapsamına giren ve sosyal yardım kurumu tarafından yönetilen diğer yardımlar, diğer fonksiyonlara (Ör; "Aile/çocuk", "Engelli", "Barınma") dahil edilebilir. Nakit/durum dışı ve gelir testli/varlık testli olmayan faydaların genel yüzdesi, ilgili başlıklar altında gösterilmektedir. Yaşlılık ve ölüm aylığı işlevlerin, varlık testinin ve nakdi/aynı hesaplamaların dışında tutulur. Kaynak: Eurostat, Sosyal koruma Veritabanı (ESSPROS), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>

Yaşlılık ve ölüm yardımları (GSYİH'nin yüzdesi)	8	12,3

Kaynak: Eurostat, Sosyal koruma Veri tabanı (ESSPROS), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>, Erişim: 05.03.2023.

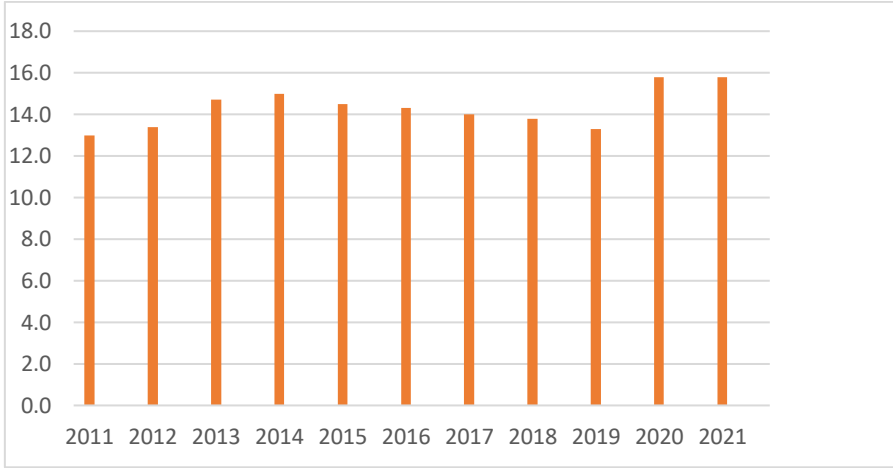
Bulgaristan'da sosyal güvenliğe yönelik yapılan harcamalar, diğer AB27 ülkelerine kıyasla düşük düzeyde kalmaktadır. Bulgaristan varlık testinden AB27 ortalamasından çok daha az yararlanmaktadır. Gerçekten de, gelir testi yapılan sosyal yardım ve ısınma ödeneğine yapılan harcamalar, GSYH'nin yalnızca yüzde 0,2'sini oluşturmaktadır. İşsizliği azaltmak için yapılan harcamalar da düşüktür ve GSYH'nin sadece yüzde 0,5'idir ve bu AB 27 ortalamasının yarısından daha az düzeyde kalmaktadır. Sosyal konuta yönelik 2018 yılında hiç harcama yapılmamıştır ve AB27 ülkelerinde de oldukça düşük düzeyde yapılmaktadır. Sosyal dışlanma fonksiyonuna yapılan harcamalar da hem Bulgaristan hem de AB27'nde düşük düzeydedir. Çalışma çağındaki nüfusa sağlanan toplam sosyal koruma için yapılan harcamalar Bulgaristan'da belli bir seviyeye ulaşmıştır ama AB27'nde bu oran daha yüksek düzeydedir. Tablo 4'e göre, Bulgaristan'da sosyal güvenlik harcamaları nakdi ve aynı harcamalar şeklinde yapılmaktadır. Aynı ve nakdi şeklinde yapılan harcamalar hem Bulgaristan'da hem de AB27'nde hemen hemen aynı oranlara sahiptir.

Grafik 1: 2000-2014 yılları arası Bulgaristan'da sosyal korumaya yönelik hükümet harcamaları (GSYH'nin yüzde)



Kaynak: Eurostat, country_social security expenditures, Erişim Tarihi: 02.04.2023.

Grafik 1'de görüldüğü gibi, sosyal korumaya yönelik devlet harcamalarının GSYİH içindeki payı 2000'de yüzde 12,8'den 2007'de yüzde 10,1'e düşmüştür. 2007-2014 dönemi incelendiğinde genel olarak bir artış eğilimi görülmektedir.

Grafik 2: Sosyal güvenlik fonlarının GSYİH'ya oranı (2011-2021)

Kaynak: Eurostat, country_social security funds, Erişim Tarihi: 02.04.2023.

Grafik 2’de görüldüğü üzere Bulgaristan’da sosyal güvenlik fonlarının GSYİH’ya oranı 2011-2021 dönemleri incelendiğinde yüzde 13 – yüzde 15 arasında değişmektedir. Covid-19 pandemisinin etkisiyle son iki yılda bu oranlarda artışlar görülmektedir.

COVID-19 salgını sırasında Bulgaristan, sübvansiyonlar, yardımlar, krediler ve garantilerin yanı sıra vergi yükümlülüklerinin geçici olarak ertelenmesi, artan sosyal yardımlar ve sağlık harcamaları dâhil olmak üzere çeşitli acil durum planları başlattı. Bu da hükümet açıklarını ve borç seviyelerini 2008 mali krizi sırasında ulaşılan seviyelerin üzerine çıkardı (Pahova, 2021: 37).

7. BULGARİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELECEĞİ

Dünyanın en hızlı küçülen ülkesi Bulgaristan’dır. Son on yıl içerisinde, Bulgaristan nüfusunun yüzde 6’sından fazlasını kaybetmiş ve ülke, AB’nde ortalama yüzde 4’lük bir düşüşe karşılık, 2050’ye kadar neredeyse dörtte birlik nüfus kaybıyla daha da küçülmeyi tahmin etmektedir. Bulgaristan’daki düşüş eğilimi 1980’lerde başlamış ve önümüzdeki otuz yılda nüfusta beklenen düşüş, yalnızca 15 yaş altı çocuk sayısının azalmasından (yüzde -26) ve çalışma çağındaki nüfusun azalmasından kaynaklanacak. (-yüzde 30), 65+ üstü kişi sayısının (+yüzde 3) artması beklenmektedir. 2020 yılında çalışma çağındaki (15-64) her 100 kişiye 65 yaş ve üstü 34 kişi düşerken, bu sayının 2050 yılında 50’ye çıkması öngörülmektedir. Nüfusun hızlı yaşlanmasıyla birlikte nüfus kaybının, işgücü arzının ve sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliği dâhil olmak üzere önemli ekonomik sonuçları olacağı düşünülmektedir (Connecting People with Jobs Reaching Out & Activating Inactive & Unemployed Persons in Bulgaria, 2022: 35).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Bulgaristan, 2000'lerin başından beri, komünist rejim ve merkezi planlı ekonomisinin çöküşünü izleyen sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel süreçlerin bir sonucu olarak büyük ölçüde değişiklikler yapmıştır. Bulgaristan'da son 26 yılda sosyal güvenlik sisteminin durumu ve gelişimi, piyasaya geçişin başlamasından beri ülkede meydana gelen sosyal ve ekonomik değişikliklerin etkisi altına almıştır. Geçiş sürecinin ilk yıllarına üretim seviyesi düşmüş, işsizlik artış göstermiş, enflasyon oranı yükselmiş ve artış gösteren sosyal gerilim bu yıllara damgasını vurmuştur.

Ülkedeki sosyal güvenlik hizmetleri sosyal sigorta, evrensel ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Sosyal sigorta, emekli maaşlarını ve işsizlik yardımlarını içermektedir. Bu dönemde yapılan temel değişikliklerden biri, Bulgaristan'ın emeklilik sistemindeki köklü reformu olmuştur. Son 10 yılda emeklilik sistemi reforma tabi tutularak yeni düzenlemeler yapılmıştır.

O dönemde var olan tek sütunlu emeklilik sisteminin yerini, dayanışma temelli fonlanmayan emeklilik planlarını bireysel tasarrufları teşvik eden düzenlemelerle birleştiren çok sütunlu sistem almıştır. Reform, yalnızca masrafları kapsayan sütunu değil, aynı zamanda gönüllü ve zorunlu sigortanın sermaye türünü de içeren 3 sütunlu emeklilik modelinin oluşturulmasında görülebilmektedir. Sistem, emeklilik çağındaki nüfusun neredeyse tamamını kapsamaktadır.

Bulgar sosyal güvenlik modeli geliştirilmeye devam etmektedir. Yapılan reformlar, AB mevzuatı, politikası ve sosyal uygulamaları ile uyumlu, istikrarlı ve verimli bir sosyal koruma sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır.

KAYNAKÇA

- Ackrill R., Dobrinsky R., Markov N., Pudney S. (2002) . Social Security, Poverty & Economic Transition: An Analysis for Bulgaria 1992–96, *Economics of Planning*, Kluwer Academic Publishers 35,19–46.
- Adascalitei D. (2015). From Austerity to Austerity: The Political Economy of Public Pension Reforms in Romania & Bulgaria, *Social Policy & Administration*,51(3),DOI: 10.1111/spol.12173, 464–487.
- Beleva I., Tzanov V., Decent. (2008). Work Country Report – Bulgaria, Institute of Economics Bulgarian Academy of Sciences, International Labour Office Regional Office for Europe & Central Asia, ISBN 978-92-2-122019-0 (web pdf), Erişim Tarihi:12.04.2023.
- Bogdanov L. (2020). Against the Flow: Can Bulgaria Survive Progressive Counter Revolution in Labor Taxation?, *Taxing Taxes: Labor & Capital In Cee*,71-84.
- Bulgarian Pension System, <https://dallbogg.bg/en/the-bulgarian-pension-system/> Erişim Tarihi:09.05.2023

- Connecting People with Jobs Reaching Out & Activating Inactive & Unemployed Persons in Bulgaria,2022, Erişim Tarihi:12.04.2023.
- Deloitte, Comparative Social Security Benefits Study, 2017, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/tax/TaxStudiesAndSurveys/1-60>, Erişim Tarihi:12.04.2023.
- Domalewska D. & Mindova D. I. (2021). An Overview of Social Policy in Croatia, Albania, Bosnia & Hercegovina, Greece, Romania & Bulgaria, Pages, *Social Security in the Balkans*, Volume 1, ISBN: 978-90-04-46657-9, e book- pdf. Erişim Tarihi:12.05.2023
- Djankov S. (2022). The Bulgarian Pension System: <https://cepr.org/voxeu/columns/lat-tax-reform-ukraine-lessons-bulgaria>, Erişim Tarihi:02.04.2023
- Enev P. (2017). Reforms in the Pension Systems of Bulgaria & Poland – Comparative Analysis, *Trakia Journal of Sciences*, Vol. 15(1):305-310.
- European Commission, Commission Staff Working Document, Country Report Bulgaria, (2019). Including an In-Depth Review on the prevention & correction of macroeconomic imbalances Accompanying the document, https://commission.europa.eu/system/files/2019-05/2019-european-semester-country-report-bulgaria_en.pdf, Erişim Tarihi:09.05.2023
- Eurostat, country_social security expenditures, Erişim Tarihi:09.05.2023
- Eurostat, country_social security funds, Erişim Tarihi:09.05.2023
- Eurostat, Sosyal koruma Veritabanı (ESSPROS), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database> Erişim Tarihi:09.05.2023,
- Fultz E., Hirose K.(2018) . Second-pillar Pension Re-reforms in Bulgaria, Croatia, Estonia, Latvia, Macedonia, Romania, & Slovakia Benefit Payouts amidst Continuing Retrenchment, *ESS – Working Paper*, No. 72, International Labour Organization, ISSN 1020-9581; 1020-959X.
- GlobalEmployerGuide:Bulgaria,<https://f.hubspotusercontent30.net/hubfs/6815181/Country%20Guides/OLD/Bulgaria++Global+Employer+Guide.pdf>, Erişim Tarihi:09.05.2023
- Hadad E., Dimitrov S., Nikolova, J.S.(2022). Development of Capital Pension Funds in the Czech Republic & Bulgaria & Readiness to Implement PEPP, *European Journal Of Social Security*, Vol 24(4),342-360.
- Jeliazkova, M., Minev, D., Draganov, D., Krasteva, V. & Stoilov, A. (2018). Youth employment policies in Bulgaria, *EXCEPT Working Papers*, WP No 27. Tallinn University, Tallinn. <http://www.except-project.eu/working-papers/>, ISSN 2504-7159 ISBN 978-9949-29-396-4, Erişim Tarihi:12.04.2023.

- Kandilarov, E. 2021. Bulgaria social briefing: Pension System in Bulgaria, (BG), *China-CEE Institute*, Weekly Briefing, Vol. 41(3),1-5.
- Kocaeli Sanayi Odası, Bulgaristan Ülke Profili (2023). <https://kosano.org.tr/wp-content/uploads/2023/05/Bulgaristan-2023-Guncel-Rapor-PDF.pdf>,Erişim Tarihi:09.05.2023
- Lakwijk F., Gracia B., Weber A. (2014). Bulgaria, , *IMF Country Report* ,No. 14/24.
- Loukanova P. V. (2000). The welfare state, labour markets & employment policies during the prolonged transition: The case of Bulgaria, *The Year 2000 International Research Conference on Social Security*, Helsinki, 1-20.
- Mareva, N. (2018). "Capital Pension Funds in Bulgaria - Development, Status and Prospects", (in Bulgarian), Yearbook of VUARR, item 6.
- Mihaylova S., Manoleva B.S.(2017). Social Transfers & Income Inequality in Bulgaria, *South East European Journal of Economics & Business*, Volume 12 (1), 38-49 DOI: 10.1515/jeb-2017-0003.
- Milev J., Nenovsky N.(2012). Capital Pension Schemes In Bulgaria, Hungary & Slovakia Under The Impact of the Ongoing Financial Crisis, *Journal of Economics & Business*, Vol. XV(1 & 2),71-88.
- Natchkova M. I.,(2021) . Information Connections & Payment Systems In The Social Security System Of The Republic Of Bulgaria, *Knowledge – International Journal*, Vol.44(1), 49-56.
- National Contact Point to the European Migration Network in Bulgaria (EMN), (2014). Migrant access to social security & healthcare: Policies & practice. Main study. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/illegally-resident/03.bulgaria_national_report_social_security_en_version.pdf. Erişim Tarihi: 2 Mart 2023.
- Nikolova J. S. (2022) . Development of capital pension funds in the Czech Republic & Bulgaria & readiness to implement, *European Journal of Social Security*, Vol. 24(4): 342–360.
- OECD (2021), OECD Economic Surveys: Bulgaria 2021: Economic Assessment, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1fe2940d-en>.
- OECD & AB ülkelerinde sağlık ve geri ödeme sistemleri.(2019), T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Yayını, Güncelleştirilmiş İkinci Baskı, ISBN: 978-605-4844-21-0, Ankara, Uzman Matbaa, Yayın No: 172.
- OECD & AB ülkelerinde sağlık. (2022). T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, ISBN: 978-605-4844-26-5, Ankara, Girişim Matbaa, Yayın No: 176.
- Paliova I. (2005) . Bulgaria's Fiscal Sustainability & Policy Response to the COVID-19 Outbreak, Social Security Spending in South Eastern Europe: A Comparative Review Budapest, International Labour Office.

- Palmer E. (2007). Bulgaria Country Study, Pension Reform & the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance, *Background Paper*, The World Bank Washington, D.C.
- Petersen H.-G., Naydenov A. (1999) . The Tax & Social Contribution System in Bulgaria: Formal Structure & Possible Impacts, Discussion paper series editor: Prof. Dr. Hans-Georg Petersen, Special Series (*Industrial & Social Policies in Countries in Transition*), No.S-13.
- Republic Of Bulgaria National Social Security Institute, <https://www.noi.bg/en/about-nssi/>, Erişim Tarihi:14.05.2023
- Roma Access To Adequate Minimum Income Schemes In Bulgaria, The Czech Republic, Hungary, Romania, & Slovakia A contribution to reducing Roma poverty & social exclusion, www.ergonetwork.org, ERGO Network (2021), https://www.eaiinternational.org/public_files/prodyn_img/bulgaria-1.pdf, Erişim tarihi:26.05.2023
- Sotiropoulos D. A., Neamtu I. & Stoyanova M. (2003) . The Trajectory of Post-communist Welfare State Development: The Cases of Bulgaria & Romania, *Social Policy & Administration* ,Vol:37 (6):656–673.
- Sredkova, K. (2016). *Social insurance law* (5th ed.). Sofa: SIBI Publishing.
- Todorova, S. (1999) ‘Emerging Poverty in Bulgaria’, in Y. Atal (ed.) *Poverty in Transition & Transition in Poverty: Recent Developments in Hungary, Bulgaria, Romania, Georgia, Russia, Mongolia*. New York: UNESCO Publishing/Berghahn Books.
- Tisheva G. (2014) . A Case Of Discrimination Based On Sex In The Statutory Social Insurance In Bulgaria, *Central & Eastern European Online Library*,19:305-319.
- T.C. Sofya Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği Bulgaristan’ın Genel Ekonomik Durumu ve Türkiye İle Ekonomik-Ticari İlişkileri (2020-2021), 2022, Sofya, <https://ticaret.gov.tr/>, Erişim Tarihi:02.04.2023.
- T.C. Sofya Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği T.C. Filibe Başkonsolosluğu Ticaret Ataşeliği Bulgaristan Sağlık Sektörü, 2017, <https://ticaret.gov.tr>, Erişim Tarihi:09.05.2023
- Vladimirova K. (2010) . Bulgaria Unemployment benefit: reforms, policies & security, Unemployment benefit systems in Europe & North America: reforms & crisis, 293-309, <https://www.etui.org/cite-page/31832>, Erişim Tarihi:02.04.2023.

Bölüm 4

RUSYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

RUSYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Serpil Ağcakaya

Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

serpilagcakaya@sdu.edu.tr

0000-0001-6107-8205

Tugay Arslan

Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

tugayarslan@sdu.edu.tr

0000-0002-2966-1190

Özet

Günümüzün önemli devletlerinden olan Rusya’da sosyal güvenlik kavramı, değişen toplumsal ihtiyaçlara uyum sağlayarak sürekli değişmekte ve gelişmektedir. Uzun bir tarihe sahip olan Rusya özellikle 18. yüzyıldan itibaren vatandaşlarının ihtiyaç duyduğu sosyal güvenlik hizmetine önem vermeye başlamış ve bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla zamanla günümüzdeki modern halini almıştır. Sosyal güvenlik hakkı aynı zamanda anayasal düzeyde de korunmakta olup çeşitli kurumlar aracılığıyla bir sosyal güvenlik hizmetine ihtiyaç duyan kişilere ulaştırılması hedeflenmektedir. Rusya’da sosyal güvenlik hizmeti yerel yönetimler ve federal hükümet tarafından uygulanır. Yalnızca tıbbi bakım gerektiren haller değil, aynı zamanda iş kaybı, geçim sağlayanın kaybı, iş göremezlik hali gibi çeşitli durumları da kapsayan güncel bir sosyal güvenlik hizmeti sunulmaktadır. Sosyal güvenlik harcamalarının karşılanması ise hem devletin hem de çalışanların katkılarına dayalı olarak gerçekleşmektedir. Son yıllarda Rusya’da sosyal güvenlik sistemi üzerindeki reform çalışmalarının devam ettiği görülmektedir. Bu reformlar ise emeklilik sistemi, sağlık hizmetleri, işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardım programlarında yapılan değişiklikleri kapsamaktadır. Ancak sosyal güvenlik anlayışının gelişmesini takiben sosyal güvenlik harcamaları da giderek artmakta ve kronik bütçe sorunları ortaya çıkarmaktadır. Emeklilik yaşında gerçekleştirilen değişiklikler gibi bazı sınırlamalara gidilmeye başlandığı görülmektedir. Bu durum, Sosyal güvenliğin yarattığı sorunların çözümüne dair düzenlemelere ihtiyaç duyulduğunun göstergesidir. Buna rağmen Rusya’da sosyal güvenliğe dair sorunların devam ettiği de anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Rusya, sosyal güvenlik, Rusya sosyal güvenlik finansmanı, sosyal sigorta.

Abstract

Russia, which is one of the important states of today, has the concept of social security that is constantly changing and developing by adapting to shifting of social needs. Especially since the 18th century, Russia has started to give importance to the social security service that its citizens need and has taken it to its modern form to meet the needs. The service of social security in Russia is implemented by local governments and the federal government. The right to social security is also protected at the constitutional level, and it is aimed to provide social security services to people in need through various institutions. The provided up-to-date social security service is covering not only the situations that require medical care, but also various situations such as job loss, loss of the breadwinner and incapacity for work. Social security expenditures are covered by the contributions of both the state and employees. In recent years, reform

studies on the social security system in Russia continues to develop. These reforms include changes to the pension system, health services, unemployment insurance and other social assistance programs. However, following the developments of the understanding of social security, social security expenditures are gradually increasing as well, and chronic budget problems arise. It is seen that some limitations such as the changes in the retirement age have begun to be applied. Thus, regulations have been made for the solution of the problems created by social security. Despite this, it is understood that the problems related to social security in Russia continue.

Keywords: Russia, social security, Russia social security finance, social insurance.

GİRİŞ

Tarih boyunca insanlar vatandaşı oldukları devletlerden birtakım beklentilere sahip olmuşlardır. Genel olarak sosyal yaşamı kolaylaştırmayı amaçlayan bu beklentilerin zamanla değişmesi ve gelişmesi sonucu devletlere yüklenen sorumluluklar da değişikliğe uğramıştır. Günümüzde toplumların hayatı kolaylaştırıcı ve geleceğe dönük talepleri sonucu devlet faaliyetlerinin de bu yeni duruma uyum sağladığı görülmektedir. Modern bağlamda ise devletin sosyal risklere karşı koruyucu ve riskleri ortadan kaldırmaya yönü sosyal güvenlik hizmeti adı altında ele alınmaktadır. Ayrıca toplumsal refahın devletlerce genişletilerek ve geliştirilerek sunulmasının beklendiği görülmektedir. Sahip olduğu jeopolitik önem nedeniyle küresel bir güç olarak kabul edilen Rusya (ya da resmi adıyla Rus Federasyonu) da çağdaş bir yaklaşımla vatandaşlarının ihtiyaçlarına ve beklentilerine yönelik faaliyetler gerçekleştirmektedir. Bu bağlamda Rusya’da modern devlet anlayışı çerçevesinde vatandaşlara çeşitli sosyal güvenlik hizmetleri sunulmaktadır. Batı kültürüyle olan derin ve köklü ilişkileri sebebiyle bir Avrupa medeniyeti sayılan Rusya’nın özellikle Avrupa ülkelerinde görülen sosyal refah hareketleri ve refah devleti anlayışının gelişimiyle birlikte vatandaşlarına sunduğu sosyal güvenlik kapsamını sürekli genişletmek ve geliştirmek eğilimde olduğu görülmektedir.

Toplumsal refahın artırılması ve sosyal risklere karşı önlem alınması gibi nedenlerden ötürü günümüzde oldukça önem kazanmış bir kavram haline gelen sosyal güvenlik artık küresel bir olgu haline gelmiştir. Bu bakımdan Rusya’da da sosyal güvenlik sistemi vatandaşların ve çalışanların temel ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan geniş kapsamlı bir yapıya sahiptir. 1991 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin (SSCB) dağılmasından sonra Rusya Federasyonu bağımsız bir devlet olarak yeniden örgütlenmiş ve bunu takiben sosyal güvenlik sistemi de geliştirilmeye başlanmıştır. Bu süreçte Rusya’da sosyal güvenlik sistemi önemli değişikliklere uğrayarak özelleştirmeler ve ekonomik reformlar yapılmış, sosyal yardımların kapsamında ve sunumunda bazı programlar ise revize edilmiştir.

Bu çalışmada öncelikle Rusya’nın sosyal, ekonomik ve politik yapısı ile ilgili genel çerçeve detaylı bir biçimde açıklanmıştır. Daha sonra Rusya sosyal güvenlik sisteminin Rus İmparatorluğu döneminden günümüze kadar tarihsel gelişimi

hakkında açıklamalara yer verilmiştir. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde Rusya’da sosyal güvenliğin hukuksal dayanakları anayasal ve yasal düzeyde sunulmuş olup, federal hükümet ve alt birimleri kapsamında kurumsal yapısına dair bilgiler de açıklanmıştır. Ayrıca çalışmamızda Rusya’da sosyal güvenlik sisteminin genel yapısı etraflıca ele alınmıştır. Bölümün temel konusunu oluşturan Rusya’da sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısı ve ana unsurlar; Rusya’da sosyal güvenlik türleri, kapsamı, ilgili kurum ve kanunlarla sağladığı faydalar açısından incelenerek detaylı bir biçimde açıklanmıştır. Son olarak verilen bilgiler ışığında Rusya sosyal güvenliği konusunda genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. RUSYA’NIN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Rusya 146 milyon nüfusuyla dünyanın en kalabalık dokuzuncu ülkesiyken 17 milyon km² yüzölçümüyle coğrafi ölçüde dünyanın en büyük ülkesi konumundadır. Ülkede on bir zaman dilimi kullanılır (+2 UTC / +12 UTC) ve Avrupa ile Asya’yı coğrafi olarak birbirinden ayıran Ural Dağları da Rusya’da bulunur. 13 milyonluk nüfusuyla başkenti ve en büyük şehri olan Moskova ve 5,6 milyonluk nüfusuyla ikinci en önemli şehri olan St. Petersburg ise Rusya’nın Avrupa kısmındadır. Asya kısmıysa Avrupa Rusya’sına göre nispeten daha az gelişmiş ve daha az nüfusa sahiptir. Ardılı olan ve komünist rejimle yönetilen SSCB’nin en önemli ülkesiyken Birliğin 1991 yılında dağılmasından sonra bağımsız bir federasyon olarak tüm kurumlarıyla birlikte yeniden şekillenmiştir. Ancak Rusya günümüzde 2022 yılında komşusu ve kendisi gibi eski SSCB üyesi bir diğer devlet olan Ukrayna’ya karşı başlattığı savaş nedeniyle dünya tarafından büyük bir ekonomik ve sosyal izolasyonun gölgesinde varlığını sürdürmektedir.

Ülkenin 83 federal bölgesi olup bu bölgeler sekiz ana bölge içinde dağılmıştır. Ancak Rusya’nın 2014 yılında Ukrayna toprakları olan Kırım ve Sivastopol’u ele geçirmesi sonrasında Rusya devleti 85 federal bölgesinde idari yönetim faaliyetleri yürütmekte olup devam eden Ukrayna ile savaş hali nedeniyle ulusal düzeyde tanınan idari yönetimlerin sayısı değişebilmektedir (Government of The Russian Federation, 2023b).

Yönetim sistemi olarak yarı başkanlık sistemiyle yönetilen Rusya’da devletin başı Devlet Başkanı iken hükümetin başı Başbakan’dır (CIS Legislation, 2019). Dünya’da çeşitli örnekleri görüldüğü üzere federal yapının Meclisi iki kanatlı olup alt kanadı 1905 yılında kurulan Devlet Duma’sı, üst kanadıysa 1993 yılında kurulan Federal Konsey’den oluşur. Federal Konsey üyeleri yasama organı temsilcisi, yürütme organı temsilcisi (bir önceki Rusya Federasyonu Başkanı) ve mevcut Federal Başkan tarafından atanan otuz üyeden meydana gelir. Devlet Duma’sı ise federal bölgelerden seçilme gelen 450 milletvekilinden oluşur. Bu iki organ birlikte Meclis yapısını oluşturur ve kanunları yapmak, gözden geçirmek, düzenlemek gibi yasama organına özgü faaliyetleri yürütür (Federation Council of The Federal Assembly of The Russian Federation, 2023).

1945 yılında kurulan Birleşmiş Milletler'in (BM) kurucu üyesi olan SSCB dolayısıyla günümüzde Rusya Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin beş daimi üyesinden biridir (United Nations Security Council, 2023)¹. Ancak ülke Avrupa Birliği (AB) üyesi değildir ve gelişmiş ve gelişmekte olan eşdeğer ülkelerin bulunduğu Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) katılma talebi de Ukrayna'ya karşı başlattığı savaş sebebiyle durdurulmuştur (OECD, 2022b). 1991 yılında SSCB'nin dağılmasıyla birlikte Rusya önderliğinde Avrasya ülkeleri arasında ekonomik, diplomatik ve siyasi işbirliği oluşturabilmek adına kurulan Bağımsız Devletler Topluluğu'nun ise (Commonwealth of Independent States: CIS) en önemli ülkesidir. Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı'nın (North Atlantic Treaty Organization: NATO) Avrasya'daki muadili olarak altı eski SSCB üyesi, ülkenin kurduğu askeri ittifak teşkilatlanması olan Kolektif Güvenlik Antlaşması Teşkilatı'nın (Collective Security Treaty Organization: CSTO)² yine en önemli ülkesidir (Collective Security Treaty Organisation, 2023).

1991 yılına kadar komünist rejimle yönetilen SSCB'nin dağılmasıyla bu birliğin en büyük ülkesi olan Rusya, dağılmadan itibaren liberal ekonomi politikaları benimsemiş ve küresel ekonomik sisteme entegre olmaya başlamıştır. SSCB'nin dağılması sonrası bağımsız bir devlet olarak Rusya'nın katma değer üretebilme kapasitesi artmış ve daha verimli bir ekonomiye geçmiştir (Voskoboynikov, 2021). Ayrıca Rusya, SSCB'nin birçok açıdan en büyük ülkesi olması ve SSCB tarihi boyunca en çok yatırım alan ve kalkınma hamlesi gösteren ülkesi olması dolayısıyla dağılma sonrası dış yatırıma da açılan ekonomisini stabil ve gelişmeye açık tutabilmiştir (Campos & Coricelli, 2002: 804-806). Ancak değişim süreci baştan aşağı bir ekonomik değişim gerektirdiğinden Rusya'nın komünist sistemden piyasa ekonomisine geçiş süreci oldukça zorlayıcı olmuştur. Dağılmadan sonra 1999 yılına kadar negatif ya da çok düşük büyüme rakamları vermişse de daha sonra yüksek büyüme oranlarının da görüldüğü pozitif yönde ilerleyen bir ekonomiye sahiptir (International Monetary Fund, 2022).

Geçiş sonrası Rusya ekonomisi başta petrol ve doğalgaz olmak üzere zengin yeraltı kaynaklarını küresel ekonomiye açmış, piyasa ekonomisinin rekabetçi dinamikleri ve ekonomide merkezi regülasyonların azalması ülke ekonomisindeki bu büyümeye katkı sağlayan diğer etmenler olmuştur (Skiter, Semenychev, & Litvinova, 2015). Ülke ekonomisi 1998 yılında Rus rublesinin değer kaybıyla birlikte bir finansal krize girmişse de bu

¹ Rusya'nın 2022 yılı şubat ayında komşusu Ukrayna'ya karşı başlattığı savaş nedeniyle BM örgütlenmesi içerisinde küresel güvenlik adına oluşturulan en önemli kuruluşu olan BM Güvenlik Konseyi'nin 5 daimi üyesinden biri olması dünya çapında tepkilere neden olmaktadır.

² Ermenistan, Belarus, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya ve Tacikistan'dan oluşan altı eski SSCB ülkesinin başta savunma olmak üzere özellikle askeri açıdan ortak amaçlar çerçevesinde kurulmuş askeri bir ittifaktır. NATO'nun karşısındaki muadil askeri teşkilatlanma olup NATO antlaşmasının en önemli maddesi olan *"teşkilatın bir üyesinin topraklarına yapılan saldırının tüm üye ülkelere yapılmış sayılacağını"* ifade eden 5. maddesi hemen aynı ifadelerle CSTO antlaşmasının 4. maddesini oluşturur. Birlik, üye ülke topraklarına yapılacak her türlü askeri müdahaleyi her üyeye yapılmış sayarak kolektif bir askeri savunma örgütlenmesini amaçlamaktadır (Collective Security Treaty Organisation, 2023).

krizi kısa sürede atlatmıştır. 1998'deki krizden sonra 2008 yılında dünya çapında görülen finansal krize kadar Rusya ekonomisi yıllık ortalama yüzde 7 civarında büyümeler göstermiş, ancak 2008 küresel ekonomik krizi sonrası 2009 yılında yüzde 7,9 küçülmüştür. Ülke ihracatında görülen azalma ve petrol fiyatlarında küresel krizden ötürü meydana gelen düşüşler, ülke ekonomisini kriz karşısında daha zayıf konuma düşürerek küresel krizden beklenenden daha fazla etkilenmesine neden olmuştur (Tabata, 2009). 2021 yılı için 1,78 trilyon Amerikan doları (\$) olan ülkenin gayrisafi yurtiçi hasılasının (GSYH) 2022 ve 2023 yılları için küçülmeye uğrayacağı tahmin edilmiştir. Rus Bilimler Akademisi Ekonomik Tahmin Enstitüsüne (IEF RAS) göre 2019-2025 yılları arası ortalama her yıl için yüzde 4,1 ekonomik büyüme öngörülmüştür (Porfiriev, 2020). Ancak devam eden Rusya-Ukrayna savaşının neden olduğu maliyetler ve süregelen bu savaşın diğer ekonomik ve sosyal etkileri dolayısıyla ülke ekonomisi zorlayıcı süreçlerden geçmektedir. Bundan ötürü 2021 yılında yüzde 4,7 büyüme rakamı yakalayan Rusya ekonomisi için 2022 yılında ise yüzde 2,1 oranında küçülme tahmin edilmiştir.

Ülkedeki enflasyon ise 2022'nin birinci çeyreği için yıllık yüzde 11 gibi yüksek bir oran olarak hesaplanmıştır. Şubat 2022'de ülkenin Ukrayna'ya savaş ilanı sonrası bu savaşın maliyetleri ve dünya genelinde bu savaş sebebiyle Rusya'ya uygulanan yoğun ambargoyla kısıtlamalar ülke ekonomisindeki daralmaların başlıca sebepleridir. Rusya ekonomisinin bu uygulamalar nedeniyle küçülmeye devam edeceği ve 2023 yılı için de negatif büyüme oranları vereceği tahmin edilmektedir. Yine bu sebeplerle 2022 yılında ülke ithalatında (2021'e göre) yüzde 15,01, ihracatında ise yüzde 8,7 düşüş yaşanmıştır. Ülkedeki ithalat ve ihracatın 2023 yılında da düşmesi beklenmektedir (European Council, 2023).

Ambargo ve kısıtlamalarla ülkenin ticaret kapasitesini azaltmak da amaçlanmış, bu hususta birçok uluslararası şirket ülkedeki faaliyetlerine son vermiştir. Ek olarak ülkenin en önemli ihracat kalemi olan ham petrol ve doğalgaz ihracatını düşürmek de hedeflenmektedir. Rusya'nın enerji ihracatındaki en önemli partneri olan Avrupa ülkeleri Rusya'dan doğalgaz ve ham petrol alımlarında büyük kısıtlamalara gitmiş ve Rusya bu ihracat ürünleri için başka pazarlar bulmak zorunda kalmıştır (International Energy Agency, 2023). Bazı Rus bankaları da finans ve bankacılık alanlarında alınan ambargo uygulamaları sonucunda AB tarafından finansal veri değişimini sağlayan Bankalararası Finansal Telekomünikasyon Derneği'nden (SWIFT) çıkarılmıştır (European Council, 2022).

2021 verilerine göre Rusya nüfusunun yarısı bağımlı nüfustur. Yüzde 23'ü 65 yaş ve üstü yaşlı bağımlı nüfus iken yüzde 27'si 15 yaşından küçük bağımlı nüfusu oluşturmaktadır. Ancak ülkenin nüfus büyüme oranı 2021 yılı için negatif yüzde 0,4 olup 1991 yılındaki kuruluşundan bu yana nüfus artmamış, yüzde 0,2 ve negatif yüzde 4 arasında değişen nüfus büyüme oranları sebebiyle çok az değişmiştir (World Bank, 2023).

2. RUSYA'DA SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Günümüz Rusya'sının sosyal güvenliğini incelemeden önce öncülü olan SSCB'deki sosyal güvenliği ve onun da öncesine Çarlık Rusya'sındaki sosyal güvenlik anlayışını kısaca açıklamak gerekir. Rusya'da sosyal güvenlik sisteminin gelişimi Rus İmparatorluğu dönemine kadar uzanır. İmparatorluk döneminde, bazı meslek gruplarına sosyal yardımlar sağlanıyor olsa da genel anlamda kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi yoktur.

Çarlık Rusya'sında sosyal güvenlik olgusuna özellikle 18. yüzyılda Çar I. Petro zamanında görülen modernizasyon çalışmalarında önem verilmiştir. Genel olarak yoksulluk ve işsizlikle mücadele adına çeşitli kararnameleler çıkarılmıştır. Bu uygulamalar ülkede daha sonra 19. yüzyılda görülecek olan emeklilik sistemi oluşturma çabalarına temel teşkil etmiştir. Ek olarak 19. yüzyılın ikinci yarısında sosyal güvenlik olgusu genişletilerek iş kazası, hastalık, yaşlılık gibi hususlar da eklenmiştir (Valieva & Matveev, 2015). Kurumsal olarak bir emeklilik sisteminin oluşmasıysa 1827 yılına rastlar. Ancak sistemde günümüz sosyal sigorta sistemleriyle ortak bir durum olarak emeklilik prim ödemelerinin devlet katkısından az olduğu ve emeklilik sisteminin yükünü büyük oranda devlet hazinesinin yüklediği görülür. 1917 Bolşevik Devrimi (Ekim Devrimi) sonrasında SSCB'nin kurulmasıyla sosyal güvenlik alanında büyük değişiklikler yaşanmıştır. Yeni hükümet sosyal güvenlik ve sosyal yardımları önemli bir politika konusu haline getirmiştir. 1918'de sağlık hizmetlerinin kamulaştırılması gerçekleştirilmiş ve böylelikle ücretsiz sağlık hizmetleri sağlama politikası benimsenmiştir. Devrim sonrası değişen devlet anlayışı sayesinde herkes zorunlu emeklilik sigortasına tabi tutulmuştur. 1930 yılındaysa devlet emeklilik sistemi daha geniş bir şekilde düzenlenerek sosyal sigorta bünyesinde emeklilik sistemi haline dönüştürülmüştür (Social Fund of Russia, 2023g).

Geniş sosyal haklar sunan 1936 tarihli SSCB Anayasası 1977 yılına kadar tüm Sovyet ülkelerinin ortak anayasası olup hastalık, malullük ve yaşlılık durumlarında vatandaşların geçimlerinin devlet tarafından sağlanmasını zorunluluk kabul etmesiyle sosyal güvenliği modern insan hakları çerçevesinde ele almıştır. Her ne kadar devletin 1917'deki kuruluşundan önce Rusya İmparatorluğu sosyal güvenliğe dair birtakım uygulamalara sahipse de bunlar I. Dünya Savaşı öncesi imparatorlukların sosyal haklarına benzer zayıf haklardan öte geçmemiştir. Ancak işçi sınıfı devrimiyle kurulduğunu ifade eden SSCB, vatandaşlarının sosyal güvenliğini eşitlikçi bir yaklaşımla ele alarak genişletmiş, böylece geçim kaybına neden olan çeşitli faktörler sonucu kişinin sosyal devlet anlayışı içinde bir sosyal güvenliğinin olması amaçlamıştır. Anayasası da bu bağlamda her vatandaşın asgari refaha sahip olması adına düzenlenen maddeler içerir.

SSCB'de sosyal sigorta ve sosyal güvenlik şeklinde iki farklı kavram kullanılmış olup emeklilik, malullük, ölüm ve sosyal yardımlar konulu modern sosyal sigorta kapsamı SSCB ülkelerinde Anayasal ve yasal haklar olarak mevcut olmuştur.

SSCB’de sosyal sigorta, sosyal güvenliğe göre daha geniş ve farklı meslek gruplarını ele alan bir kavram olmasına rağmen esasen vatandaşların aynı hususlarda korunmasını ifade etmeleri bakımından birlikte incelenmesi gereken kavramlardır

(Naleszkiewicz, 1964).

Günümüzde cinsiyete ve yaşa dayalı emeklilik sistemi, annelik izni, işsizlik maaşı gibi modern anlamda sosyal güvenlik hizmetlerinin SSCB’de de vatandaşlara sunulduğu görülür. SSCB’de bu hizmetlerin finansmanı sendikalar tarafından oluşturulan ve yönetilen bağımsız bütçelerden yapılmış ve bu bütçeler milli bütçeler içerisinde de yer almıştır. 1956 yılında yürürlüğe giren ve özellikle emeklilik sistemini ele alan yasa, Birliğin sosyal güvenlik sistemini önemli ölçüde iyileştirmesine rağmen sosyal sigorta bütçesinin gelirleri giderlerini karşılamamaya başlamış, bundan ötürü devlet bütçesinden bağımsız hazırlanmasına rağmen sosyal sigorta bütçesi merkezi bütçeden ilgili fonlar aracılığıyla desteklenmek zorunda kalmıştır (Naleszkiewicz, 1964). Bu tarihten itibaren Birliğin bozulmaya başlayan idari işleyişi ve zayıflayan ekonomisi sebebiyle sosyal güvenlik hususu politika oluşturma süreçlerinde ihtiyaç duyulan gerekli ilgiyi görememiş, ancak SSCB’nin 1991 yılında dağılmasıyla kurulan Rusya Federasyonu’nda 1993 yılında yürürlüğe konulan yeni Anayasası içerisinde ilgi görüp güncelleştirilebilmiştir.

Birliğin dağılmasını takiben sağlıklı bir geçiş dönemi için çeşitli uygulamalar ve önlemlerin alınması gerekmiştir. Çoğunluğu bütçelemeyi ve diğer makroekonomik süreçleri içeren bu çalışmalar aynı zamanda geçiş sürecinde sosyal güvenliği de ele alan unsurlar içermektedir. SSCB’de özellikle 1980’lerden sonra verimsiz iktisadi politikalar kaynaklı ortaya çıkan bütçe açıkları geçiş sonrası Rusya ekonomisinde de etkilerini hissettirmiş, geçişle birlikte devrolunan bütçe açıkları sorununa sosyal güvenlik bakımından yeni bir emeklilik sistemi ve özel sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması gibi uygulamalar ile çözüm getirilmeye çalışılmıştır (Başaran, 2001).

Bütçe dışı fon olarak kurulan Sosyal Sigorta Fonu ve Emeklilik Fonunun oluşturulması, yeni devletin kuruluş tarihi olan 1991 yılı itibarıyla gerçekleşmiştir. Konsolide bütçenin bir parçası olmayan bu zorunlu fonlarla emeklilik, annelik, iş göremezlik, engellilik gibi konularda sunulacak sigorta hizmetlerinin sunumu ve finansmanı amaçlanmıştır. 2004 yılında Sosyal Sigorta Fonunun kapsamı geliştirilerek gaziler ve diğer engellilerin rehabilitasyonu ve protez ürünleri temini hususları da sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. 1 Ocak 2023 tarihinden itibaren Emeklilik Fonu ve Sosyal Sigorta Fonu birleştirilerek “Emeklilik ve Sosyal Sigorta Fonu” ya da kısaca “Rusya Sosyal Fonu” (SFR) şeklinde yeniden düzenlenerek yeni ve birleşik bir organizasyonel sosyal sigorta yapısı oluşturulmuştur. Bu fon birleşimiyle birlikte sosyal sigortaya erişimde kolaylık ve idari karmaşıklığın önüne geçilmek amaçlanmıştır (Social Fund of Russia, 2023g).

3. RUSYA'DA SOSYAL GÜVENLİĞİN ANAYASAL TEMELLERİ ve HUKUKİ YAPISI

Rusya'da yaşayanların ve Rus vatandaşlarının sosyal güvenliği anayasal düzeyde bir haktır. 1978 SSCB Anayasasının yerine gelen 1993 Anayasasıyla yeni kurulan devlette sosyal güvenliğe anayasal düzeyde geçerlilik kazandırılmıştır. Evrensel ücretsiz sağlık hakkı gibi modern anlamda toplumlarca ihtiyaç duyulan sosyal güvenlik ihtiyaçlarının devletçe karşılanması anayasal çerçevede güvence altına alınmıştır. Daha sonra 1999 yılında kabul edilen “Devlet Sosyal Güvenliği Kanunu” ile Rusya'da son yıllarda çıkan önemli sosyal güvenlik yasaları birleştirilerek sosyal güvenliğe anayasal düzeyde güncellemeler yapılmıştır (Valieva & Matveev, 2015: 19).

Rusya Anayasası 2020 yılında yapılan değişikliklerle sosyal sigorta, sosyal hizmet ve sosyal yardım, aile, çocuk, engelli, yoksul gibi hedef kitlelerin sosyal devlet anlayışı içerisinde devletçe sunulmuş eşitlikçi ve refah gereksinimlerini gözetten yeni bir yapıya kavuşmuştur. Rusya Federasyonu'nun çoklu etnik yapısını gözetten ve yurtdışında yaşayan Rus vatandaşlarının da haklarını güvence altına alan değişikliklerle Rusya Anayasasının sosyal güvenlik anlayışı modernleştirilmiştir (President of Russia, 2020).

Rusya'da sosyal güvenlik, ülkenin sosyal bir devlet olması çerçevesinde anayasal düzeyde garantiye alınmıştır. 1993 Rusya Anayasasının anayasal düzenin esaslarını belirleyen birinci kısmında yer alan 7. madde devletin sosyal bir devlet olduğunu, vatandaşlarının özgürlüğünü, onurlu yaşam hakkını ve bu haklara dair sosyal güvenlik unsurlarının devlet güvencesi altında olduğunu ifade etmiştir. İnsan ve vatandaşlık hak ve özgürlüklerini anayasal düzeyde belirleyen ikinci bölümün 37-41. maddeleri çalışma serbestisi, işsizlikten korunma, anne, çocuk ve diğer ebeveyn hakları, yaş ve diğer malullük unsurları sebebiyle sosyal güvenlik hakkı, konut hakkı, sağlıklı yaşam ve gerektiğinde tıbbi hizmet alma hakkı gibi sosyal devletin ve toplumsal refahın temel unsurlarına dair çerçeve sunmaktadır. Federal düzenin yapısını ele alan üçüncü bölümün 72. maddesi sağlık, aile unsurlarının korunması ve diğer sosyal güvence konularında Rusya Federasyonu'na ve federasyon unsurlarına görev ve yetki vermektedir. Rusya Federasyonu hükümetine dair hükümleri içeren dördüncü bölümün 114. maddesi ülkede yürütülecek sosyal güvenlik politikalarının ortak ve koordine bir şekilde yürütülmesi için federal hükümet yetkilendirilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemine dair yasal düzenlemelerse sistemin işleyişi, yürütülmesi, finansmanı, kontrolü ve denetimi konularını ele alan yasalardan oluşmaktadır. Federal hükümete bağlı bakanlıklar, bakanlıklara bağlı kurumlar ve ilgili amaçlar için oluşturulmuş fonlarla üçlü bir yönetim yapısı bulunmaktadır (T.C. Çalışma & Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler Müdürlüğü, 2023). Sosyal güvenlik unsurlarına dair hükümler Sosyal Güvenlik Kanunu, Zorunlu Emeklilik Sigortası Kanunu, Çocuk Sahibi Vatandaşlara Yapılacak Sosyal Güvenlik Ödemeleri Kanunu, Aylık Desteği Kanunu, İstihdam Kanunu gibi kanunlarla düzenlenirken ilgili fon ve kurumlara dair kanunlar ve

yönetmelikler ise sosyal güvenliğin işleyişine dair kalan hususları hükme bağlamaktadır.

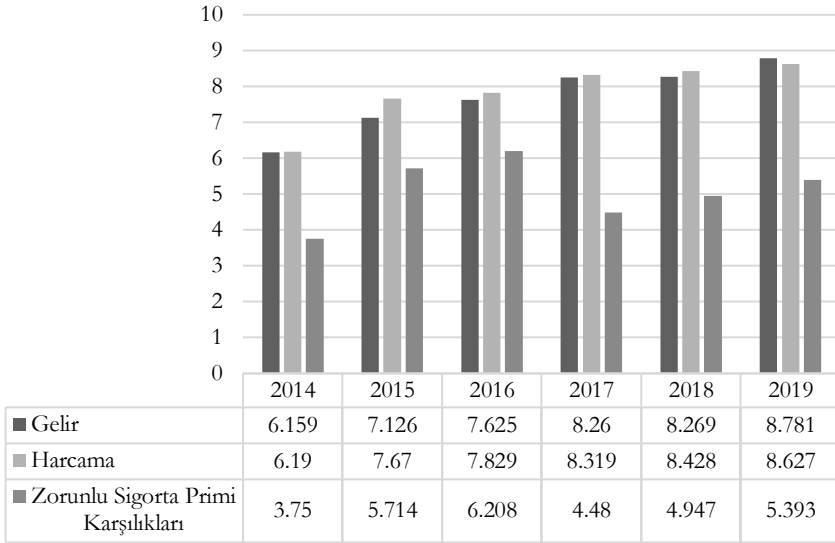
4. RUSYA SOSYAL GÜVENLİĞİNİN KURUMSAL YAPISI

Rusya’da sosyal güvenlik sistemini yöneten ve uygulayan bir dizi kurum bulunur. Bunlar arasında Sosyal Güvenlik Fonu, Emeklilik Fonu, Sigorta Şirketleri, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığı ve diğer devlet kurumları yer alır. Bu kurumlar programların yönetimi, başvuruların değerlendirilmesi, hak sahiplerine ödemelerin yapılması ve diğer sosyal güvenlik hizmetlerinin sağlanması gibi görevleri yerine getirirler. Kurumlar, sosyal güvenlik programlarının etkin bir şekilde işlemesi ve vatandaşların haklarının korunması için çalışırlar.

Rusya sosyal güvenliği federal düzeyde federal hükümete bağlı Sağlık Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığı ve bu bakanlıklara bağlı kurumlar tarafından sunulur. Ek olarak bu bakanlıklara bağlı çeşitli fonlar ile sosyal güvenliğin finansmanı sağlanır. Sağlık Bakanlığı bünyesinde kurulan “Zorunlu Sağlık Sigortası Fonu” sosyal güvenliğin sağlıkla ilgili hususlarını kapsarken Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığı’na bağlı “Rusya Sosyal Fonu” (birleştirilme öncesi eski adlarıyla Emeklilik Fonu ve Sosyal Sigorta Fonu) sosyal güvenliğin zorunlu sosyal sigorta, emeklilik, işsizlik, geçici veya kalıcı malullük gibi diğer hususlara dair sözleşmelerden ve diğer ödemelerden sorumludur (Social Fund of Russia, 2023a).

Rusya Sosyal Fonu emeklilik hizmetleri kapsamında devlet sosyal hizmetleri, emeklilik destekleri, annelik sermayesi desteği gibi çeşitli sosyal güvenlik alanlarında hizmetler sunmaktadır. Fonun bütçesi her yıl kurumun federal bütçe kanun tasarısına ek olarak hazırlanır ve izleyen üç yılın bütçe planlamaları da dahil edilir. Bütçenin büyük kısmı zorunlu sosyal sigorta primleriyle karşılanır. Gelir gider dengesi konusunda Fon, 1 Ocak 2023 tarihinde kurulduğundan henüz bütçe dengesi hakkında veriler oluşmamıştır. Ancak fonun kurulması adına birleştirilen kurumlardan Rusya Emeklilik Fonunun bütçe dengesi verilebilmektedir.

Şekil 1: Rusya Emeklilik Fonunun 2014-2019 Yılları Arası Bütçe Gelir-Gider Dengeleri (Milyar Ruble)



Kaynak: Social Fund of Russia, 2023b ve Rusya Emeklilik Fonunun 2014-2019 arası yıllık idari faaliyet raporlarından derlenmiştir.

Şekil 1 kurumun gelir gider dengesini ve gelirlerin ne kadarının Rusya Emeklilik Fonuna ödenen zorunlu sigorta primlerinden oluştuğunu gösterir. Kurum gelirlerinin kalan kısmıysa federal bütçe gelirlerinden karşılanmıştır. Kurumun prim ödemelerinden elde ettiği gelirlerin kurum harcamalarını karşılayamadığı ve federal bütçeden katkı yapılmak zorunda kalındığı anlaşılmaktadır. Ek olarak merkezi yönetim katkılarına rağmen kurum harcamalarının kurum gelirlerinden fazla olduğu yıllar olduğu da görülmektedir.

Taşra düzeyinde sosyal güvenlik hizmetleriyse federal hükümete bağlı bakanlıkların ve fonların taşra teşkilatları tarafından gerçekleştirmektedir. Bu bölgelerdeki sosyal güvenlik, özellikle finansman alanında bölgenin gelişmişliğine ve nüfusuna göre ufak değişikliklere uğrayabilmektedir. Bölgesel idari yapılanmaların sosyal güvenlikle ilgili kurumları da var olup bölgesel ihtiyaca göre federal bölge düzeyinde sosyal güvenlik hizmeti sunmaktadır.

Sosyal güvenliğin idari birimler arasında ve federal bölgesel bölüşümüyle Rusya'nın çok geniş yüzölçümünden kaynaklanan aksaklıkların ve hizmet eksikliklerinin giderilmesi amaçlanmaktadır. Ancak özellikle Rusya'nın geniş coğrafyası ve ekonomik faaliyetlerin şehirlerde yoğunlaşmaya başlaması sebebiyle nüfus yoğunluğunun şehirlere kayması gibi nedenlerden ötürü taşra teşkilatlarında idari aksaklıklar ve ekonomik sorunlar artmakta, kamusal mal ve hizmetlerin sunumları

zayıflamaktadır (Batunova & Perucca, 2020). Bu soruna çözüm için federal hükümete bağlı Rus Uzak Doğu ve Arktik Kalkınma Bakanlığı kurulmuş olsa da sosyal güvenliğin bu bölgelerdeki sunumunda hizmet kalitesi unsuru hâlâ federal sosyal sigorta teşkilatlanmasının örgüt yapısına bağlıdır.

Devlet tarafından sunulan hizmetler dışında Rus vatandaşları özel sağlık sigortası ve bireysel emeklilik sistemi gibi özel şirketler tarafından sunulan sosyal güvenlik hizmetleri alabilirler. Bu hususta Rus vatandaşları kendi özel tercihleri ve ihtiyaçları doğrultusunda sigorta hizmetleri alabilmektedirler. Ancak 2003 yılından itibaren motorlu taşıtlar için üçüncü şahıslarla yapılan trafik sigortası zorunludur (Russian Association of Motor Insurers, 2023) Sayılan bu özel hizmetler dünyada görülen özel sigorta hizmetleriyle benzer şekilde işlemektedir.

5. RUSYA'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GENEL YAPISI

Rusya'da sosyal güvenlik sistemi; devlet, işverenler, çalışanlar ve diğer paydaşlar arasında iş birliği ve ortaklık esasına dayanır. Denetim mekanizmaları ve adalet sağlanarak sistemin doğru işlemesi ve hak sahiplerinin korunması amaçlanır. Aynı zamanda, uluslararası düzeyde iş birliğiyle sosyal güvenlik haklarının korunması ve uluslararası ilişkilerin güçlendirilmesi yolunda çalışmalar yapılmaktadır. Rusya'nın sosyal güvenlik hizmetleri temelde (i) Sosyal sigorta, (ii) Sosyal Hizmet ve (iii) Sosyal yardım başlıkları altında ele alınmaktadır.

Sosyal sigorta zorunlu olup ücretliler ve kendi nam ve hesabına çalışanlar ve serbest çalışan çiftçiler dahil herkes zorunlu sosyal sigortaya tabi olmak zorundadır. Ülkede ikamet etme hakkına sahip ve emeklilik koşullarına uyanlar da bu zorunluluğa tabidirler. Ülke dışında ikamet eden Rus vatandaşları ise isterlerse bu zorunlu sosyal sigorta sistemine katılabilmektedirler. Çalışanlar ücretleri üzerinden çeşitli zorunlu sigorta primleri olarak alınmak üzere toplam yüzde 30 oranında bir kesintiye uğrarlar (T.C. Çalışma & Sosyal Güvenlik Bakanlığı - Dış İlişkiler Müdürlüğü, 2023).

Ülkede sosyal güvenlik programlarının 2014'ten 2017'ye kadar toplam kapsadığı ülke nüfusu ortalama olarak yüzde 78'dir. Bu bakımdan nüfusun büyük çoğunluğu işsizlik, işgücü kaybı, geçim sağlayanın kaybı, hastalık gibi risklere karşı sosyal güvenlik programlarınca koruma altına alınmıştır (World Bank, 2023). Sosyal risklere karşı Rusya Sosyal Fonu tarafından yapılan birtakım sosyal güvenlik kapsamı şöyledir:

Engelli yetişkin ve çocuklar için herhangi bir başvurmak gereksiz engellilikleri resmî kurumlarca tescil edilmesinden itibaren aylık sosyal yardım ödemesi almaya hak kazanırlar. Engelli kişi bir çocuksa ya da çocuklukta engelli olduysa evlat edinenler dahil ebeveynler veya veli ya da vasiler çocuk başına aylık 10.000 ruble sosyal yardım ödemesi alırlar. Bu kişiler dışında engelli çocuğa bakanlara çocuk başına aylık 1.200 ruble ödeme yapılır. 80 yaşın üstünde kendine bakamadığı resmî kurumlarca tescillenmiş yaşlıların bakımını üstlenen kişilerse yaşlı kişi başına aylık 1.200 ruble ödeme alır. Ödeme ilgili kişinin başvurduğu aydan itibaren başlar.

Bölgesel ihtiyaçlar hususunda (örneğin daha soğuk bölgelerde ihtiyaç duyulan özel bakım unsurları gibi) yapılan ödemenin miktarı artabilir. Ancak sayılan bu bakıcılar başka bir sosyal yardım ödemesi de alıyorsa (işsizlik ödemesi gibi) zaten bir sosyal yardım ödemesi aldıklarından ötürü engelli kişi bakıcılığı yardımından faydalanamazlar. Bakıcılığın sona ermesini gerektirecek bir durum oluştuğunda bu kişiler durumu resmî kurumlara bildirmek zorundadır. Aksi takdirde fazla ödenen miktarın Rusya Sosyal Fonuna (SFR) iadesi talep edilir (Social Fund of Russia, 2023j).

Engelli kişiler hayat kalitelerini arttırmak amacıyla yapacakları harcamaların belirli miktarları için sosyal yardım talep edebilirler. Yaşlı yürüme aparatı, tekerlekli sandalye, protez, ortopedik ayakkabı, duyma aparatı, rehber hayvan gibi rehabilitasyon amacı taşıyan harcamalar için engellilik durumlarına göre hesaplanan belirli miktarlarda ödeme alabilirler (Social Fund of Russia, 2023c).

Engelli kişilerin sağlık sebepleri dolayısıyla araç ihtiyaçları doğrultusunda da uygulanan birtakım sigorta kolaylıkları mevcuttur. Engelli Rus vatandaşları araç sahibi olmak istediklerinde yapmak zorunda oldukları trafik sigortası kendileri ve iki yasal yakınlarını da kapsar. Trafik sigortası çerçevesinde sigorta primlerinin yüzde 50'si engelli kişi ya da en fazla iki yasal temsilcileri tarafından ödenirken kalan kısmı başvuru tarihinde uygulanır ve sigorta hükümleri çerçevesinde sigorta şirketi tarafından ödenir. Ancak trafik sigortası yapılacağı sırada bu yasal temsilcilerin de anlaşmada yer alması zorunludur (Social Fund of Russia, 2023e).

Annelik (aile) sermayesi, Rusya'nın çocuk doğuran ya da evlat edinen annelere (ailelere) yaptığı tek seferlik bir sosyal yardım ödemesidir. 2021 yılına kadar yalnızca bu yıllar arasında doğan veya evlat edinilen ikinci ve daha fazla sayıda çocuk için ödeme yapılmıştır. Ancak doğum oranlarında istenen artış yakalanamadığı için 1 Ocak 2020 yılından itibaren doğan ya da evlat edinilen ilk çocuktan itibaren ilk çocuk için 466.617 ruble annelik sermayesi ödemesi yapılmaya başlanmıştır. 2020 yılından itibaren geçilen sistemde annelik sermayesini ilk defa alacaklar daha önce annelik sermayesi alanlara göre daha fazla ödeme alır. Yani bir kez alındıktan sonra ikinci ve sonrası çocuk için ödemeler daha düşük miktarlarda yapılır. Ödeme, miktarının büyüklüğünden ötürü yalnızca banka aracılığıyla alınabilir ve nakit elde edilmesi kamu kaynaklarının kötüye kullanılması sayılır. Ödeme gelir vergisinden istisna olup ev kredisi gibi hususlarda kullanılabildiği gibi çocuk adına yapılacak harcamalarda da kullanılabilir (Social Fund of Russia, 2023h). Programla Rusya'daki doğum oranlarında görülen düşüşün önüne geçilmek ve çocuk yoksulluğunun azaltılması amaçlanır (Koroleva, 2021).

Askeri hizmetle alakalı yaşadıkları sakatlık nedeniyle engelli olanlar emekli maaşı almaya hak kazanırlar. Görevi başındayken veya görevi sona erdikten sonra üç ay içindeki süreçte yaşadığı sakatlıktan ötürü engelli olan kişiler, askeri bir gönüllülük hizmetindeyken yaşadığı sakatlık sonucu engelli olan kişiler, Nazi Almanyası'na

karşı verilen Büyük Yurtseverlik Savaşı sırasında nedenine bakılmaksızın engelli olanlar, Çernobil nükleer faciası sebebiyle engelli olanlar, Rus uzay faaliyetleri sebebiyle engelli olan kozmonotlar başvurmaları halinde başvuru tarihinden itibaren devlet emekli maaşı alabilirler. Bu kişiler çalıştıkları işleri dolayısıyla aldıkları gelirden ötürü mevcut devlet emeklilik maaşlarını kaybetmezler. Yine bu kişiler normal emeklilik haklarını kazandıklarında iki emeklilik maaşlarını aynı anda alabilirler (Social Fund of Russia, 2023f).

Askeri personel ve kolluk kuvvetleri personelinin sosyal güvenlik bağlamında başkaca ayrıcalıkları da mevcuttur. Bu kişiler veya yasada belirtilen yakınları aşağıdaki hususlar için sosyal yardım elde ederler (Social Fund of Russia, 2023f):

Aylık faturalar: Zorunlu askerlik hizmeti dâhil askeri hizmet sırasında hayatını kaybeden askeri personelin, yirmi yıldan uzun süre askeri personel olarak görev yapıp çeşitli yasal ayrılma sebepleri sonrası sözleşmeleri bittikten sonra hayatını kaybeden kişilerin; ulusal muhafız, iç işlerine bağlı kurumlar personeli, cezaevi sistemine bağlı kurum personeli, uyuşturucu ve türevi maddelerle mücadele adına oluşturulan kurum çalışanları, devlet itfaiye hizmetine bağlı personel ve gümrük yetkililerinin resmî görevli oldukları zaman süresi içinde hayatlarını kaybetmeleri durumunda bu kişilerin yasada belirtilen aile bireyleri başvurmaları halinde bu ödemelerden faydalanabilirler. Bu aile üyeleriye dul eşler, yetişkin olmayan çocuklar, 18 yaşından önce engelli haline gelen yetişkin çocuklar veya 23 yaşına kadar öğrencilik halinde olan çocuklar olup ödedikleri aylık faturalarının yüzde 60'ını sosyal yardım kapsamında geri alabilirler. Aylık faturalar dışında tek seferlik elektrik ya da tesisat gibi masrafların faturaları ve aylık sabit telefon faturaları da yine yüzde 60 oranındaki sosyal yardım geri ödemesine dâhildir.

Tek seferlik ev tamiri masrafları: Ailenin geçimini sağlarken hayatını kaybeden kişinin; asker, ulusal muhafız, iç işlerine bağlı kurumlar personeli, cezaevi sistemine bağlı kurum personeli, devlet itfaiye hizmetine bağlı personel ve gümrük yetkilileri resmî bir askeri hizmette iken hayatını kaybederse aile üyeleri yasada belirtilen oranlarda 10 yılda bir barındıkları evin tamiri için sosyal yardım alabilirler. Bu aile üyeleri dul eşler, yetişkin olmayan çocuklar, 18 yaşından önce engelli haline gelen yetişkin çocuklar veya 23 yaşına kadar öğrencilik halinde olan çocuklar olabilir.

Çocuk yaz tatili yıllık ödemesi: Kuzey Kafkasya ve Çeçenistan Cumhuriyetiyle alakalı yasada belirtilen operasyon ve hizmetlerde engelli kalan ya da hayatını kaybeden kamu görevlilerinin 1-11 arası sınıflarda öğrenim gören çocuklarının ebeveynleri, veli ya da vasilğini üstlenenler, evlat edinenler, büyükanneleri veya büyükbabaları başvurmaları halinde bu çocuklar adına kullanılmak üzere yıllık 33.023 ruble ödeme alabilirler.

Askeri personel çocuklarına aylık burs ödemesi: Zorunlu askerlik hizmeti sırasında hayatını kaybeden, zorunlu askerlik hizmeti sırasında maruz kaldığı yaralanma sonrası malulen terhis edildikten sonra hayatını kaybeden, resmî hizmet sırasında hayatını kaybeden ulusal muhafız, iç işlerine bağlı kurumlar personeli, cezaevi sistemine bağlı kurum personeli, uyuşturucu ve türevi maddelerle mücadele adına oluşturulan kurum çalışanları, devlet itfaiye hizmetine bağlı personel ve gümrük yetkililerinin; yetişkin olmayan çocukları, 18 yaşından önce engelli haline gelen yetişkin çocukları veya 23 yaşına kadar öğrencilik halinde olan çocuklarının ebeveynleri, veli ya da vasilğini üstlenenler ve evlat edinenler başvurmaları halinde çocuklar adına kullanılmak üzere aylık 2.815 ruble ödeme alabilirler.

Askeri yaralanma sebebiyle engelliye veya ölüm sebebiyle yakınlarına ödenen aylık tazminat: Askeri yaralanma sebebiyle engelli olanlar, askeri yaralanma sebebiyle engelli olduktan sonra hayatını kaybeden engelli yakınları, askeri hizmette iken hayatını kaybeden kişilerin aile üyeleri başvurmaları halinde aylık sosyal yardım alabilirler. Bu sosyal yardım hak kazanan aile üyeleri ve hayattaysa engelli kişinin kendisi arasında pay edilerek verilir. Bu yardım için engellilik durumlarına göre üç kategori oluşturulmuştur; birinci grup 21.922 rubleye kadar, ikinci grup 10.961 rubleye kadar ve üçüncü grup ise 4.384 rubleye kadar aylık toplam ödeme alabilir.

Emeklilik Sistemi 3 Ekim 2018 tarihli 350-FZ sayılı federal yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte değişmiştir. Bu tarihe kadar kadınlar için 55, erkekler içinse 60 olan emeklilik yaşı 2028 yılına kadar 10 yıllık süreçte aşamalı olarak kadınlar için 60, erkekler için ise 65 yaş olarak belirlenmiştir. Emekliliğe hak kazananların daha önce sağladıkları sosyal faydalarsa (hak edişlerinde meydana gelecek değişimlere bağımlı koşullarla) aynen devam ettirilmektedir.

Emeklilik sistemi temelde sigorta emekliliği, devlet emekliliği, sosyal emeklilik, fonlu emeklilik şeklinde ayrılmaktadır:

Sigorta emekliliği; ücret ya da diğer gelir kaybına uğrayanlara veya sigortalı kişinin ölümünün ardından çalışamaz durumdaki aile üyelerine yapılan, yıllık enflasyon ve benzeri durumların da hesaplandığı aylık ödemelerdir. Yaşlılık emekliliği, engellilik emekliliği, gelir sağlamanın kaybı (ölüm aylığı) şeklinde ayrılır:

Yaşlılık emekliliği; Rusya'daki en yaygın emeklilik şeklidir. Yaşlılık emekliliğine hak kazanabilmek için erkekler 60 yaş üstü kadınlar ise 55 yaş üstü olmak³, yasada belirtilen süreler boyunca çalışmış olmak ve minimum emeklilik puanlarına sahip olmak zorundadırlar.

³ 2028 yılına kadar kademeli geçiş yaşı olan erkeklerde 65, kadınlarda 60 yaş ile karıştırılmamalıdır. Burada kastedilen çeşitli özel durumlar sonucu yasal emeklilik yaşından önce emeklilik hakkı kazanılan durumlardır. Ancak çalışmada verildiği üzere istisnalara da tabidir.

Engellilik emekliliği; engellilik durumlarına göre birinci, ikinci veya üçüncü kategoriye giren kişilere verilen emeklilik hakkıdır. Kişinin engellilik halinin gerçekleştiği anda istihdam ediliyor olup olmaması önemli değildir.

Gelir sağlayanın kaybı (ölüm aylığı); gelir sağlayanın kaybı durumunda çalışamaz durumundaki aile üyelerine bağlanan aylıktır. Ancak ölüm aylığının bağlanmasına şüpheli işlem olması durumunda kişiler bu haklarını kaybedebilirler.

Devlet emekliliği; yaşlılık, engellilik gibi sebeplerle gelirlerini kaybeden ya da görevleri sebebiyle sağlıklarının bozulması gibi durumlarda belirli kamu görevlilerine verilen aylıktır.

Sosyal emeklilik; Rusya Federasyonu'nda kalıcı olarak ikamet eden ve istihdama katılamayan vatandaşlara verilen aylıktır.

Fonlu emeklilik ya da temettü emekliliği; ödenen sigorta katkı paylarının yatırım tutarlarının borsada işlem görmesi ve zaman içinde değer kazandırılması yöntemiyle fonlanan aylıklardır (Social Fund of Russia, 2023k).

Doktorluk, öğretmenlik, şehir içi toplu taşıma şoförlüğü ve diğer bazı mesleklerin emeklilik yaşıyla kişinin yaşıyla değil, yasada alakalı iş adına sunulan hizmet süresiyle belirlenir ve geçiş sürecinde kademeli olarak arttırılacak emeklilik yaşından etkilenmezler. Bu erken emeklilik hakkı için yasada kategorize edilen belirli işlerde gerekli özel deneyime sahip olmak ve işe göre belirlenen özel hizmet süresinin tamamlanması koşullarına sahip olmak gerekmektedir. Aşağıda belirtilen işlerde çalışanların emeklilik yaşı yeni sistemde değişmemektedir:

Zor ve tehlikeli çalışma koşullarına sahip işlerde çalışma;

Yer altında, zararlı çalışma koşullarında ve sıcak dükkânlarda, demiryolu ve maden lojistiğinde, yer bilimlerine yönelik saha çalışmalarında, deniz ve nehir ulaşımıyla balıkçılık endüstrisinde, madenlerde, sivil havacılıkta, ceza infaz kurumlarında, kereste vb. ürün taşımacılığında ve bu işlerle ilgili kullanılan makineyle teçhizat bakımı, onarımı, kullanımı işinde, düzenli şehir içi yolcu taşımacılığı sağlayan otobüs, trolleybüs ve tramvay şoförlüğünde, profesyonel acil durum hizmetlerinde çalışan kadın ve erkekler,

Endüstriyel çapta çalışan tekstil işletmelerinde, tarım ve benzer ekonomik sektörlerde traktör sürücüsü olarak veya inşaat, yol ve yükleme ile boşaltma makinelerinin sürücülerini kadınlar,

Sosyal nedenler ve sağlık durumu;

Beş veya daha fazla çocuk doğuran ve onları 8 yaşına kadar büyüten kadınlar,

Rusya'nın Uzak Kuzey'inde veya eşdeğer alanlarda gerekli sigorta ve iş deneyimine sahip kadınlar,

Engelli bir kişiyi 8 yaşına kadar büyüten, askeri yaralanma nedeniyle engelli kalan, birinci engel grubuna giren görme engelli, hipofiz cüceliği bulunan ve orantısız bedene sahip olan, Uzak Kuzey'de veya eşdeğeri bir bölgede kalıcı olarak ikamet eden balıkçı, ren geyiği çobanı, avcı ya da tüccar kadın veya erkekler,

Çernobil nükleer felaketi, 1957 yılı Mayak nükleer santralindeki kazası, Techa nehri nükleer atık faciası dahil olmak üzere radyoaktif atıkların çevreye boşaltılması olaylarında, radyoaktif veya insan kaynaklı afetlerde, nükleer ve termonükleer silahlarla ilgili olarak askeri tesislerde görev alması sebebiyle emeklilik yaşından önce emekli aylığı bağlanan kadın veya erkekler ve

Uçuş testleri, deneysel havacılık ve uzay çalışmaları, aeronatik ve askeri paraşütçülük faaliyetlerinde görev alması sebebiyle emeklilik yaşından önce emekli aylığı bağlanan kadın veya erkekler erken emeklilik hakkına hak kazanmış olup geçiş sürecinde kademeli olarak artan emeklilik yaşından etkilenmeyeceklerdir.

2019 yılından bu yana kırsalda yaşayanlar yaşlılık veya engellilik emekliliğine kendi istekleri doğrultusunda arttırılmış bir sabit primle daha yüksek emekli aylığı hakkı sunan yüzde 25'lik sabit oranlı bir tarifeye geçebilirler. Bu geçiş içinse otuz yıllık tarımsal deneyim, kırsalda ikamet etmek ve başkaca bir işte ücretli çalışmama koşulları gerekmektedir. Yine Rusya'nın Uzak Kuzey'inde ve benzeri bölgelerinde yaşayan kadınların emeklilik yaşı 50'den 55'e, erkeklerinse 55'ten 60'a on yıllık geçiş sürecinde kademeli olarak arttırılacaktır. Ancak bu kişiler belirli etnik halklardansa ya da kuzey bölgelerinde ikamet edip iki veya daha fazla çocuk yetiştirmişse emeklilik yaşı bu kişiler için kadınlarda 50, erkeklerde 55 kalmaya devam edecektir.

Öğretmenler, doktorlar ve sanatçılar, mesleğe özgü olarak yasada belirtildiği yıl boyunca (25-30 yıl arası) profesyonel olarak mesleklerini sürdürdüklerinde emeklilik hakkı kazanırlar ve yasal emeklilik yaşından önce emekli olabilirler. Ancak 2019 yılından başlayarak sayılan bu meslek gruplarındaki kişilerin emeklilik için gereken profesyonel mesleki faaliyeti sürdürme süresi 2028 yılına kadar kademeli olarak otuz yıla çıkarılmaya başlanmıştır. Sayılan kişilerin kırsalda görev yapmaları halinde ise kademeli artıştan etkilenmeyecekler ve yirmi beş yıllık profesyonel faaliyetten sonra emekli olabileceklerdir.

Kamu görevlileri aşamalı geçiş yaşına tabiidirler. Erkekler için emeklilik yaşı kademeli olarak 2030 yılına kadar 65'e, kadınlar için ise 2034 yılına kadar kademeli olarak 63'e çıkarılacaktır (yasada belirtilen geçiş hükümlerindeki özel durumlar hariçtir).

2019 yılında yürürlüğe giren emeklilik sistemindeki değişiklikler yaşa bakılmaksızın emekli ücreti elde etmeye hak kazanan engellileri ve ölüm aylığı alan kişileri

etkilememektedir. Böylece engellilikleri ya da geçim sağlayanın kaybı nedeniyle aylık alma hakkı kazananların bu hakları yaşa bakılmaksızın korunur. Sosyal yardım olarak yaşlılık aylığı alma hakkı ise 2028 yılına kadar kademeli olarak beş yıl arttırılacak olup erkeklerde 70 yaş, kadınlarda ise 65 yaş olarak belirlenmiştir.

Kadınlar 37 yıllık çalışma hayatlarından sonra, erkekler ise 42 yıllık çalışma hayatlarından sonra yeni yasayla belirlenen yasal emeklilik yaşından iki yıl öncesinde emekli olabilirler. Ancak bu yaş kadınlarda 55, erkeklerde 60 yaşından önce olamaz. Yine üç çocuklu kadınlar yasal emeklilik yaşlarından üç yıl önce, dört çocuklu kadınlarda dört yıl öncesinde emekli olabilirler, ancak en az 15 yıllık sigorta ödemelerinin olması gerekmektedir. Bu kişilerin emeklilik öncesi işsiz olmaları durumunda da erken emeklilik hakları korunmaktadır (tüm bu durumlar geçiş dönemi özel hükümlerine tabi olarak sürmektedir) (Social Fund of Russia, 2023d).

Emeklilik hakkı elde edemeyenler için ise işsizlik yardımları, ileri iş eğitimi ve istihdam hizmetleri gibi haklar da Rusya Sosyal Fonunun emeklilik sistemi çerçevesinde sunduğu diğer hizmetlerdir. Vatandaşlar ön emeklilik statülerine ve emeklilik haklarına dair sorgulamaları internet aracılığıyla çevrimiçi sunulan Birleşik Devlet Sosyal Güvenlik Bilgi Sistemi (EGISSO) üzerinden sağlayabilmektedirler.

İşverenler ayrıca emeklilik öncesi yaşta çalışanlara yaşlarından ötürü işten çıkarma ya da işe almama gibi sosyal ayırım hallerinde idari ve cezai sorumluluğa tabidir. Yine işverenler emeklilik öncesi yaşta çalışanlara ücretsiz tıbbi muayene hizmeti alabilmeleri için yılda iki gün ücretli izin vermekle yükümlüdürler.

Sosyal güvenlik kapsamında olmayanlar için de birtakım önlemler mevcuttur. Herhangi bir sigorta kapsamında olmayan ancak sosyal güvenlik kapsamı altındaki risklere maruz kalan kimseler için çeşitli kolaylıklar sunulmakta ve sosyal transferler yapılmaktadır. Başlıca sigorta kapsamı çerçevesinde hak ediş kazanamayan bu kimselere de sosyal güvenlik çerçevesinde ihtiyaçları halinde sosyal güvenlik hizmeti kapsamında destekler sunulmaktadır.

6. RUSYA'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI

Rusya'da sosyal harcamaların finansmanı; ekonomik koşullar, siyasi öncelikler ve hükümetin politikaları doğrultusunda şekillenmektedir. Hükümet, icraatları çerçevesinde ekonomik büyümeyi desteklemek, sosyal hizmetleri finanse etmek, yatırımları teşvik etmek ve ekonomik istikrarı sağlamak için uygun finansman stratejileri geliştirmeye çalışmaktadır. Rusya'da sosyal güvenlik programlarının finansmanı farklı kaynaklardan sağlanır. Bunlar; devlet bütçesi, çalışanların maaşlarından kesintiler, sigorta primleri ve diğer vergiler şeklindedir. Devlet, sosyal güvenlik programlarının finansmanını sağlamak ve bu programlardan faydalanan kişilere ödemeleri yapmak için gerekli kaynakları tahsis etmede önemli bir rol oynamaktadır.

Sosyal güvenliğin finansmanı hususunda katılımlı sigorta türlerinde sigorta primi ödemesi bu sigortaların ana finansman kaynağıyken çeşitli fonlarca sağlanan sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanı hususunda ortaya çıkabilecek ihtiyaç halinde federal hükümet gelirlerine başvurulmaktadır. Sosyal hizmet ve sosyal yardım alanlarında sağlanan desteklerin fonu ise yine federal hükümet gelirlerinden sağlanmaktadır. Yerel idarelerin ise ihtiyaç duyan vatandaşlara sağladığı sosyal destekler de bu idarelerin kendi bütçelerinden karşılanmaktadır.

Sistem temelde zorunlu sağlık sigortasını ve emekliliği içeren ve Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığı'na bağlı Rusya Sosyal Fonu ve Sağlık Bakanlığı'nın sorumluluğundaki Zorunlu Sağlık Sigortası Fonu aracılığıyla hizmet vermektedir. Yaşlılık, ölüm, malullük gibi risklere karşı hizmet sunan Rusya Sosyal Fonunun finansmanı sigorta primleriyle finansman oluşturulan genel dağıtım sistemi ve federal devlet katkısından oluşmaktadır. Bütçe dışı bu fonlara yapılan sosyal güvenlik prim ödemeleri ise Federal Vergi Hizmeti (Federalnaya Nalogovaya Sluzhba: FNS) aracılığıyla yapılır. Federal Vergi Hizmeti, Rusya'da Hükümet veya federal meclisçe belirlenen vergi kanunları gibi kanunlara dayanılarak yapılan vergi ve benzeri gelirlerin toplanması, federal bütçeye tam ve doğru şekilde aktarılması gibi görevlerle ilgilenmekle yükümlü kurumdur (Government of The Russian Federation, 2023a). Ek olarak bireysel tercihler neticesinde çeşitli bireysel emeklilik ve sağlık sigortası gibi özel sigortalardan da faydalanılabilmektedir.

Nüfusun önemli bir kısmının sosyal güvenlik kapsamında olduğu Rusya'da sosyal sigorta, sosyal hizmet ve sosyal yardımlara dair bilgiler aşağıdaki tablo 1'de derlenmiştir.

Tablo 1: Rusya'da Sosyal Güvenlik Türleri, Kapsamları, İlgili Kurum ve Kanunlarla Sağladığı Faydalar

Sosyal Risk	Finansal Destek Kapsamı	Kanuni Dayanak	Kurumsal Kaynak	Finansman	Maliyet
-Engellilik -Yaşlılık -Geçim sağlayanın kaybı	Sosyal hizmet	-Aylık Desteği Kanunu	-Federal Hükümet	-Federal Hükümet bütçe gelirleri	-Uzun hizmet aylığı -Yaşlılık aylığı -Engellilik aylığı -Ölüm aylığı -Sosyal aylık
-Engellilik -Yaşlılık -Geçim sağlayanın	Sosyal sigorta	-Zorunlu Emeklilik Sigortası -Katılımlı	-Rusya Sosyal Fonu	-İşveren payları (ücretin yıllık 876,000 rublesine kadar yüzde	-İşçi aylığı -Yaşlılık -Engellilik -Geçim

kayıbı		Olmayan Emeklilik -Rusya Sosyal Fonu ilgili fon kanunu		22, aşan tutar için ek yüzde 10 stopaj) -Serbest çalışan payları (yüzde 26 stopaj – asgari ücretin 12 katına kadar)	sağlayanın kaybı aylığı
-Geçici engellilik -Annelik	Sosyal sigorta	-Sosyal Güvenlik Kanununun çocuk sahibi vatandaşlara yapılacak ödemeler hakkındaki hükümleri -Zorunlu Sosyal Sigorta Kanununun geçici engellilik ve annelik durumuna dair hükümleri	-Rusya Sosyal Fonu	-İşveren payları (ücretin 755,000 rublesine kadar yüzde 2,9 stopaj)	Faydalanma durumları: -Geçici engellilik -Hamilelik ve doğum -Annelik sermayesi -Erken dönem hamilelik kaydı -1,5 yaşını doldurmamış çocuk bakımı
-Geçici engellilik -Annelik	Sosyal yardım	-Sosyal Güvenlik Kanununun çocuk sahibi vatandaşlara yapılacak ödemeler hakkındaki hükümleri	-Sosyal güvenliğe tabi topluluğun bulunduğu bölgesel idare	-Federal hükümet bütçe gelirleri	Çocuk sayısına göre değişen miktarlarda ödemeler
-İş kazası -Meslek hastalığı	Sosyal sigorta	-Zorunlu Sosyal Sigorta Kanununun iş kazası ve meslek hastalığına dair hükümleri	-Rusya Sosyal Fonu	-İşveren payları (işyerinin riskine göre ücretin yüzde 0,2'si ile yüzde 8,5'i arasında stopaj)	Geçici engellilik faydası. Ödemeler: -Tek seferde ve aylık -Tıbbi, sosyal ve profesyonel yardım için yapılan harcamalar -Sanatoryum

					harcamaları -Mesleki eğitim harcamaları

Tablo 1 (devamı): Rusya’da Sosyal Güvenlik Türleri, Kapsamları, İlgili Kurum ve Kanunlarla Sağladığı Faydalar

Sosyal Risk	Finansal Destek Kapsamı	Kanuni Dayanak	Kurumsal Kaynak	Finansman	Maliyet
-Tıbbi bakım ihtiyacı	Sosyal hizmet	-İlgili Bakanlıklar ve alt kurumları -Zorunlu Sağlık Sigortası Kanunu -Bireysel sağlık sigortası programları	-Federal Hükümet	-Federal hükümet bütçe gelirleri -Federasyonların bütçe gelirleri	Tedavi süreci ve tıbbi bakım harcamalarının karşılanması
-Tıbbi bakım ihtiyacı	Sosyal sigorta	-Zorunlu Sağlık Sigortası Kanunu -Bireysel sağlık sigortası programları	-Federal ve bölgesel sağlık sigortası fonları -Sağlık sigortası şirketleri	-İşveren payları [ücretin yüzde 5,1’i ile yüzde 5,9’a kadar stopaj (Rusya Federasyonu’nun bölgesel idarelerindeki işsiz nüfusa göre belirlenir)]	Rusya Federasyonu’nun bölgesel idarelerinde alınacak zorunlu sağlık hizmetlerinin ödenmesi
- İşsizlik	Sosyal hizmet	-İstihdam Kanunu	-Federal İstihdam Hizmeti	-Federal hükümet bütçe gelirleri	Faydalar: -İşsizlik durumu -Geçici engellilik durumu -İstihdam için eğitim alırken burs verilmesi

Kaynak: Valieva & Matveev, 2015: 19-21 ve T. C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler Müdürlüğü verilerinden derlenmiştir.

Tablo 1’de çeşitli sosyal güvenlik hususları, kapsamaları, bu konularla ilgili kanunlar, sorumlu kurumlar, finansman tipi ve maliyet başlığı altında da hedeflenen faydalar ifade edilmiştir. Çeşitli sosyal risklere karşı Rusya Federasyonu birtakım aylık, yıllık veya tek seferlik ödemeler gerçekleştirmekte ve bu ödemeler ise yine sayılan fonlar ve diğer yardımlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Rusya’da sosyal güvenliğin finansmanı hususunda daha önce ifade edildiği gibi ilgili bütçe dışı fonlara (Zorunlu Sağlık Sigortası Fonu ve Rusya Sosyal Fonu) aktarılmak üzere Federal Vergi Hizmeti birimi aracılığıyla yapılan prim ödemelerinden ve devlet katkısından oluşmaktadır. Bu hususta sosyal güvenlik primleri şeklinde sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalananların bu hizmetler adına yaptıkları ödemeler önem arz etmektedir. Aşağıdaki Tablo 2’de ise 2022 yılı Ocak-Ekim arasında Rusya’da ilgili fonlara yapılan prim ödemelerinin miktarları yer almaktadır:

Tablo 2: Rusya’da 2022 yılı Ocak-Ekim Arasında Sosyal Güvenlik Fonlarına Yapılan Prim Ödemeleri Miktarları

Fon adı	Ödeme miktarı (ruble (P))	Bir önceki yıla göre büyüme
Emeklilik Fonu	4,8 trilyon	+ yüzde 1,37
Zorunlu Sağlık Sigortası Fonu	1,7 trilyon	+ yüzde 42,56
Sosyal Sigorta Fonu	665 milyar	+ yüzde 41,24
Toplam	7,2 trilyon	+ yüzde 12,05

Kaynak: Rusya Federal Vergi Hizmeti idari birimi (Federal Tax Service of Russia, 2023).

Yukarıdaki Tablo 2’den görüldüğü üzere ülkede sosyal güvenlik prim ödemelerinde bir önceki yıla kıyasla artış görülmektedir. Yine aynı dönem için devletin topladığı toplam gelir 34,6 trilyon ruble olup bunun 7,2 trilyon rublesi sigorta primlerine yapılan ödemeler, kalan 27,4 trilyon rublesi çeşitli vergi gelirleri olup sosyal güvenlik prim ödemeleri ise toplam gelirlerin yüzde 20,8’ini teşkil etmektedir. Ülkede toplam federal gelirlere göre bütçe dışı sosyal güvenlik prim ödemelerinin toplamı ise yıllara göre şu şekilde gerçekleşmiştir.

Tablo 3: 2017-2022 (2022 için Ocak-Ekim) Yılları Arası Bütçe Dışı Fonlara Yapılan Sosyal Güvenlik Prim Ödemeleri Toplamı

Yıl	Ödeme Miktarı (ruble (P))	Bir önceki yıla göre büyüme (ve artış miktarı)	Federal Gelirler (ve sosyal güvenlik prim ödemelerinin payları)
2017	5,8 trilyon	(verilmemiştir)	23,1 trilyon P (yüzde 25,1)

2018	6,4 trilyon	+ yüzde 10,64 (617 milyar ₺)	27,7 trilyon ₺ (yüzde 23,1)
2019	7 trilyon	+ yüzde 9,7 (621,9 milyar ₺)	29,8 trilyon ₺ (yüzde 23,4)
2020	7,2 trilyon	+ yüzde 2,25 (158,6 milyar ₺)	28,2 trilyon ₺ (yüzde 24,1)
2021	8,1 trilyon	+ yüzde 12,44 (894,8 milyar ₺)	36,6 trilyon ₺ (yüzde 22,1)
2022 (Ocak- Ekim)	7,2 trilyon	+ yüzde 12,05 (772,8 milyar ₺)	34,6 trilyon ₺ (yüzde 20,8)

Kaynak: Rusya Federal Vergi Hizmeti idari birimi (Federal Tax Service of Russia, 2023).

Tablo 3'te görüldüğü üzere ülkede bütçe dışı sosyal güvenlik prim ödemelerinin toplam gelirler içindeki payları son beş yılda miktar bazında artmış olsa da federal gelirlere oranı olarak yüzde 25 ile yüzde 20 arasında seyretmekte olup gittikçe azalan bir orana sahiptir.

Ülke GSYİH'sinde sigorta primlerinin oranı ise oldukça düşük yer tutmaktadır. 2017-2021 yılları arasında sigorta harcamalarının GSYİH'de kapladığı oran yüzdesel olarak sırasıyla 1,392 - 1,424 - 1,351 - 1,414 şeklinde olup aynı dönem içerisinde OECD ortalaması ise yüzde 8,3'ten yüzde 9,3'e çıkmıştır (OECD, 2022a). Sigorta harcamalarının Rusya ile benzer ekonomik yapı ve gelişmişliğe sahip ülkelerin oluşturduğu OECD ortalamasının oldukça altında olduğu görülebilmektedir.

Ülkede federal bütçeden yapılan sosyal güvenlik harcamaları özellikle SSCB'nin dağılması sonrası serbest piyasaya geçiş döneminde diğer Doğu ve Orta Avrupa ülkeleriyle benzer şekilde artmıştır. Bu durum kronik bütçe açıklarının ve yüksek merkezi hükümet borçlanmalarının oluşmasına katkı sağlamıştır (Kapeliouchnikov, 2005).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Günümüzde değişen küresel dinamikler ve sürekli farklılaşan toplumsal risk unsurları kapsayıcı bir sosyal güvenlik sisteminin varlığını gerekli kılmaktadır. Küreselleşmeyle beraber sosyal devlet ve refah devleti kavramları artık her modern devletin önemli bir kavramı haline gelmiştir. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği sonrası hemen tüm kurumlarıyla birlikte yeniden kurulan Rusya Federasyonu günümüzde anayasal olarak sosyal devlet anlayışını benimsemiş ve buna özgü çağdaş düzenlemeler ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu bakımdan Rusya sosyal güvenliği toplumun refahını ve sosyal huzuru artırmayı hedefleyen birçok programı içermektedir. Bu programlarla ihtiyaç halinde Rusya'da yaşayan kimselere hızlı ve modern bir sosyal güvenlik hizmeti sunulması amaçlanmakta, vatandaşların yaşam kalitesini yükseltmek, sosyal eşitsizlikleri azaltmak ve insanların temel ihtiyaçlarına cevap vermek hedeflenmektedir. Sağlık hizmetleri, emeklilik, işsizlik sigortası, engellilik yardımları ve çocuk desteği gibi çeşitli alanlarda koruma ve destekler sunulmakta ve sosyal güvenliğin kapsamı sürekli yeni reform hareketleri ile güncellenmektedir.

Rusya'da sosyal güvenlik programlarının finansmanı ise farklı kaynaklardan sağlanmaktadır. Bunlar arasında devlet bütçesi, çalışanların maaşlarından kesintiler, sigorta primleri ve diğer vergiler yer almaktadır. Devletin, sosyal güvenlik programlarının finansmanını sağlamak ve bu programlardan faydalanacak kişilere ödemeleri yapmak için gerekli kaynakları tahsis ettiği görülmektedir.

Öte yandan günümüzde Rusya'da sosyal güvenlik sistemi anlayışının önemli birtakım sorunları da mevcuttur. Özellikle kronik bütçe açıkları yaratması bağlamında sosyal güvenlik hizmeti sunumunda bir devletin tüm sosyal ve ekonomik dinamikleri bir arada düşünülmelidir. Bu kronik bütçe açıkları sorunu Rusya'da da kendini göstermektedir. Sosyal güvenlik hizmetini sunan kurumlarda alınan sigorta prim ödemeleri sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumuna yeterli gelmediği ve federal bütçeden ek kaynak aktarımı ihtiyacı ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca bazı hizmetlerin doğrudan federal bütçeden ya da bölgesel yönetim bütçesinden karşılandığı da görülmektedir. Tüm bu gelişmeler devlet bütçesi açısından sorunlara neden olabilmektedir.

Rusya'nın 1990'lı yıllara kıyasla ekonomisini ve kurumsal yapısını güçlendirmesinin yanında, yeni kurulan devletin ilk yıllarına kıyasla sosyal güvenlik alanında daha kapsayıcı düzenlemeler oluşturduğu görülmektedir. Her ne kadar ülkede çağdaş sosyal güvenlik uygulama örneklerinin benimsendiği gözlemlense de sosyal hizmet anlayışının Rusya'da diğer gelişmiş ülkelere kıyasla daha zayıf olduğu da anlaşılmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik hizmetinin sunumunda hizmetin hangi kişilere sunulması gerektiği konusunda sorunların olduğu anlaşılmaktadır. Rusya'da sosyal hizmetlerin sunumunun alt gelir grubunu doğrudan hedef alan bir yapıya sahip olmaması bu duruma bir örnektir. Ülkedeki sosyal hizmet programları genellikle bölgesel kalkınma değerleri, faaliyet gösterilen piyasalar, belirli dönemlerde belirli yaş grupları gibi çeşitli kategorileri hedef alan uygulamalar içermekte ve genel olarak düşük gelirli kesim sosyal hizmetlerin ana hedefini oluşturamamaktadır. Bu nedenle devletin sosyal güvenlik alanında ihtiyaç duyulan kapsayıcı çalışmaları tam olarak yerine getiremediği gözlenmektedir. Bu bakımdan yıllar içinde yapılan birçok iyileştirmelere rağmen Rusya'nın bu alanda daha fazla düzenlemelere gitmesi vatandaşların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılayabilmek hususunda ek önlemler alması zorunluluğu görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde Rusya'da sosyal güvenlik sistemi, vatandaşların yaşam standartlarını yükseltmeyi, sosyal ihtiyaçlarını karşılamayı ve toplumsal refahı artırmayı hedefleyen bir yapıya sahiptir. Emeklilik, sağlık hizmetleri, işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardım hizmetleri aracılığıyla bireylere maddi destek sağlayan programlar geliştirilmeye çalışılmaktadır. Küresel gelişmelerin örnek alındığı bu programlar ile yaşlıların, engellilerin, işsizlerin ve diğer dezavantajlı grupların sosyal korumasını ve refahını güvence altına almak ve bu kişilerin sosyal güvenlik haklarının korunması amaçlanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Baieva, N.; Burkin, D.; Vysheslavova, T.; Lukinova, S. (2017). "The concept of the social state and its implementation in the Russian Federation". *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 8(5):1446-55. doi: 10.14505/jarle.v8.5(27).07.
- Başaran, A. (2001). *SSCB'den Rusya Federasyonuna intikal eden bütçe açığı sorunu, maliye politikaları 1985-1995*.
- Batunova, E., ve Perucca, G. (2020). "Population shrinkage and economic growth in Russian regions 1998–2012". *Regional Science Policy and Practice* 12(4):595-609. doi: 10.1111/rsp3.12262.
- Campos, N.; Coricelli, F. (2002). "Growth in transition: What we know, what we don't, and what we should". *Source: Journal of Economic Literature* 40(3):793-836.
- CIS Legislation. (2019). "About Russian Federation". Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (<https://cis-legislation.com/cis/russia/index.html>).
- Collective Security Treaty Organisation. (2023). "History of creation, fundamentals of activity, organizational structure". Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (<https://en.odkb-csto.org/25years/>).
- European Council. (2022). "Russia's military aggression against Ukraine: EU bans certain Russian banks from SWIFT system and introduces further restrictions". Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-bans-certain-russian-banks-from-swift-system-and-introduces-further-restrictions/>).
- European Council. (2023). "Infographic - Impact of sanctions on the Russian economy". Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/impact-sanctions-russian-economy/>).
- Federal Tax Service of Russia. (2023). "Analiticheskiy portal FNS Rossii". Geliş tarihi 18 Mayıs 2023 (<https://analytic.nalog.gov.ru/>).
- Federation Council Of The Federal Assembly Of The Russian Federation. (2023). "Status and authority". Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (<http://council.gov.ru/en/structure/council/status/>).
- Government of The Russian Federation. (2023a). "Federal Taxation Service". Geliş tarihi 18 Mayıs 2023 (<http://government.ru/en/departments/70/events/>).
- Government of The Russian Federation. (2023b). "Regions of Russia". Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (<http://government.ru/regions/>).

- International Energy Agency. (2023). “Russia’s war on Ukraine”. Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (<https://www.iea.org/topics/russias-war-on-ukraine>).
- International Monetary Fund. (2022). “Russia at a glance”. Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (<https://www.imf.org/en/Countries/RUS>).
- Kapeliouchnikov, R. (2005). *Russia’s social safety net: Standing at the cross-roads*. Moscow.
- Koroleva, L. (2021). “Maternity capital as a tool for reducing child poverty in Russia”. Ss. 561-72 içinde. European Publisher.
- Naleszkiewicz, W. (1964). “Sovyet Rusya’da sosyal sigortaların finansmanı ve kapsamı”. *Industrial and Labour Relations Review* 17(2):299-317.
- OECD. (2022a). “OECD Insurance Statistics 2021”. doi: 10.1787/2307843X.
- OECD. (2022b). “Statement from OECD secretary-general on further measures in response to russia’s large-scale aggression against ukraine”. Geliş tarihi 24 Mayıs 2023 (<https://www.oecd.org/newsroom/statement-from-the-oecd-council-on-further-measures-in-response-to-russia-s-large-scale-aggression-against-ukraine.htm>).
- Porfiriev, B. N. (2020). “Prospects for economic growth in Russia”. *Herald of the Russian Academy of Sciences* 90(2):158-64. doi: 10.1134/S1019331620020069.
- President of Russia. (2020). “Law on amendment to Russian Federation Constitution”. Geliş tarihi 13 Nisan 2023 (<http://en.kremlin.ru/acts/news/62988>).
- Russian Association of Motor Insurers. (2023). “About RAMI”. Geliş tarihi 13 Nisan 2023 (<https://autoins.ru/en/rami/about-rami/>).
- Skiter, N.; Valeri S.; Litvinova, T. N. (2015). “Model of economic growth in Russia under conditions of integration into the world economy”. *Applied Econometrics and International Development* 15(2).
- Social Fund of Russia. (2023a). “About social fund”. Geliş tarihi 21 Nisan 2023 (<https://sfr.gov.ru/en/about/>).
- Social Fund of Russia. (2023b). “Annual report 2019”. Geliş tarihi 22 Nisan 2023 (https://sfr.gov.ru/files/id/en/annual_report/annual_report_2019.pdf).
- Social Fund of Russia. (2023c). “Catalog of The Social Fund of Russia”. Geliş tarihi 07 Nisan 2023 (<https://ktsr.sfr.gov.ru/>).
- Social Fund of Russia. (2023d). “Chto nuzhno znat’ o pensionnoy sisteme”. Geliş tarihi 21 Nisan 2023 (<https://sfr.gov.ru/grazhdanam/zakon/>).
- Social Fund of Russia. (2023e). “Compensation”. Geliş tarihi 07 Nisan 2023 (https://sfr.gov.ru/grazhdanam/social_support/mery_podderzhki/ctp_compensation/).

- Social Fund of Russia. (2023f). “Gosudarstvennaya pensiya po invalidnosti”. Geliş tarihi 08 Nisan 2023 (https://sfr.gov.ru/grazhdanam/invalidam/pensions/soc_pens_inv/).
- Social Fund of Russia. (2023g). “History”. Geliş tarihi 05 Nisan 2023 (<https://sfr.gov.ru/en/about/history/>).
- Social Fund of Russia. (2023h). “Maternity (family) capital”. Geliş tarihi 08 Nisan 2023 (<https://sfr.gov.ru/en/matcap/>).
- Social Fund of Russia. (2023i). “Military families”. Geliş tarihi 07 Nisan 2023 (https://sfr.gov.ru/grazhdanam/social_support/mery_podderzhki/Military_families/).
- Social Fund of Russia. (2023j). “Pensions”. Geliş tarihi 07 Nisan 2023 (<https://sfr.gov.ru/grazhdanam/invalidam/pensions/>).
- Social Fund of Russia. (2023k). “Types of Pensions”. Geliş tarihi 21 Nisan 2023 (https://sfr.gov.ru/en/pens_system/type_pens/).
- Tabata, S. (2009). “The impact of global financial crisis on the mechanism of economic growth in Russia”. *Eurasian Geography and Economics* 50(6):682-98. doi: 10.2747/1539-7216.50.6.682.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler Müdürlüğü. (2023). “Sosyal güvenlik künyeleri - Rusya”. Geliş tarihi 21 Nisan 2023 (<https://www.csgeb.gov.tr/digm/contents/sosyalguvenlikulkekunyeleri/ru-sya/>).
- United nations Security Council. (2023). “Current Members”. Geliş tarihi 11 Mayıs 2023 (<https://www.un.org/securitycouncil/content/current-members>).
- Valieva, N.; Jury, M. (2015). “Social security in Russia: Institution-historical and financial aspects”. *Review of European Studies* 7(2):15-22. doi: 10.5539/res.v7n2p15.
- Voskoboynikov, B. (2021). “Accounting for growth in the USSR and Russia, 1950–2012”. *Journal of Economic Surveys* 35(3):870-94. doi: 10.1111/joes.12426.
- World Bank. (2019). *Towards more effective social assistance in Russia: An update of the system performance considering new national target of halving poverty by 2024*.
- World Bank. (2023). “Coverage of social protection and labor programs (% of population) - Russian Federation”. Geliş tarihi 16 Mayıs 2023 (https://data.worldbank.org/indicator/per_allsp.cov_pop_tot?locations=RU).

Bölüm 5

YENİ ZELANDA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

YENİ ZELANDA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Musa Gök

İzmir Demokrasi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

musa.gok@idu.edu.tr

0000-0003-1253-3288

Özet

Yeni Zelanda kurulduğundan beri en kapsamlı ve evrensel sosyal güvenlik hizmeti sunan ülkelerden biri olmuştur. Ülke, sosyal güvenliğe verdiği önem çerçevesinde geliştirdiği kapsayıcı ve evrensel sosyal güvenlik sistemi nedeniyle sosyal laboratuvar olarak nitelendirilmektedir. Halihazırda Yeni Zelanda'da farklı durumlar için altmış bir farklı türde sosyal güvenlik yardımı bulunmaktadır. Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik en başından beri Beveridge yaklaşımına göre sunulmakta ve finanse edilmektedir. Beveridge yaklaşımının Yeni Zelanda uygulamasında sosyal güvenlik genel vergi gelirleriyle finanse edilmekte ve kamu harcamaları yoluyla kamusal hizmet olarak sosyal güvenliğin sunumu sağlanmaktadır. Yeni Zelanda hükümeti vergi gelirlerinin büyük çoğunluğunu, kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi ve mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerden sağlamaktadır. Yeni Zelanda'nın toplam kamu gelirleri 2019-20 mali yılında 116,0 milyar dolar olmuş, bu gelirlerin 85,1 milyar doları vergi gelirlerinden sağlanmıştır. Yeni Zelanda hükümeti 2019-20 mali yılında, GSYİH'nin yüzde 15,1'ini sosyal güvenlik ve refah harcamalarına, yüzde 6,8'ini sağlık harcamalarına ve yüzde 5,3'ünü eğitim harcamalarına ayırmıştır. Yeni Zelanda'da uzun vadeli mali tablo için hazırlanan Hazine projeksiyonları, emekli aylığı ödemelerinin maliyetinin 21. yüzyılın ortalarına kadar GSYİH'nin yüzdesi olarak neredeyse ikiye katlanacağını (yüzde 4,4'ten yüzde 8'e) göstermektedir. Hazine, Yeni Zelanda Hükümetinin gelecekte emekli aylığı ödemeleri nedeniyle artan borç ve büyüyen bir mali açık ile karşı karşıya kalacağını göstermiştir. Yeni Zelanda sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik tartışmalar ve arayışlar devam etmektedir. Ekonomik büyümenin yıldan yıla artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, zorunlu tasarrufların artırılması, emekli aylıklarının endekslenmesi (ücretlere veya TÜFE'ye), finansla okuryazarlığın artırılması tartışılan ve önerilen temel konular arasındadır. Diğer ülkelerde olduğu gibi son yıllarda Yeni Zelanda'da da emekliliğin finansmanında zorunlu ya da gönüllü katılımlı bireysel emeklilik ve fonlu emeklilik sistemlerinin payı giderek artmaktadır. Yeni Zelanda'da sosyal güvenliğin finansmanında 2006 yılından itibaren bir çeşit bireysel emeklilik sistemi olan *KiwiSaver* sistemini uygulamaya başlamıştır. Ayrıca, Yeni Zelanda Hükümeti 2001 yılında artan yaşlı nüfusunun bir sonucu olarak Yeni Zelanda Emeklilik Aylığının gelecekteki maliyetinin bir kısmını önceden finanse edebilmek amacıyla Yeni Zelanda Emeklilik Fonu'nu kurmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yeni Zelanda, sosyal güvenlik, sosyal güvenlik finansmanı, sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği.

Abstract

New Zealand has been one of the countries that offer the most comprehensive and universal social security service since its establishment. The country is described as a social laboratory due to the inclusive and universal social security system it has developed within the framework of the importance it attaches to social security. There are currently 61 different types of social security benefits in New Zealand for different situations. Social security in New Zealand has been offered and funded from the very beginning according to the Beveridge approach. In the New Zealand implementation of the Beveridge approach, social security is financed with general tax revenues and the provision of social security as a public service is provided through public expenditures. The New Zealand government derives the majority of its tax revenue from personal income tax, corporate income tax and taxes on goods and services. New Zealand's total public revenues were \$116.0 billion in fiscal 2019/20, with \$85.1 billion of these revenues from tax revenues. The New Zealand government allocated 15.1 percent of GDP to social security and welfare expenditures, 6.8 percent to health expenditures, and 5.3 percent to education expenditures in fiscal 2019/20. Treasury projections for the long-term financial statement in New Zealand show that the cost of pension payments will nearly double as a percentage of GDP by the mid-21st century (from 4.4 % to 8 %). The Treasury has shown that the New Zealand Government will face rising debt and a growing fiscal deficit due to pension payments in the future. Discussions and searches continue to ensure the financial sustainability of the New Zealand social security system. Increasing economic growth from year to year, raising the retirement age, increasing compulsory savings, indexing pensions (to wages or CPI), increasing financial literacy are among the main topics discussed and recommended. As in other countries, the share of compulsory or voluntary private pension and funded pension systems in the financing of pensions has been increasing in New Zealand in recent years. In the financing of social security in New Zealand, KiwiSaver, a kind of private pension system, has been implemented since 2006. In addition, the New Zealand Government established the New Zealand Pension Fund in 2001 to pre-finance some of the future cost of New Zealand Pensions as a result of the growing elderly population.

Keywords: New Zealand, social security, social security financing, sustainability of social security.

GİRİŞ

Son yüzyılda kentleşme, sanayileşme, küreselleşme ve kapitalist sistemin yapısal dinamikleri hükümetleri çok sayıda ve karmaşık sosyal ve ekonomik zorluklarla karşı karşıya getirmiştir. Gelir eşitsizliği ve yoksulluğun azaltılması, ekonomik büyümenin devamlılığı ve toplumsal refahın sürdürülebilirliğinin sağlanması bu sorunlardan başlıcaları olarak sayılabilir. Hükümetlerin karşı karşıya kaldığı bu sosyoekonomik sorunların çözümüne yönelik politika uygulamalarının başında sosyal güvenlik hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulması ve sürdürülebilirliği gelmektedir. Bu durum sosyal güvenliği ister gelişmiş olsun ister gelişmekte olan ülkeler olsun tüm ülkeler için kamu politika reformlarının odağına yerleştirmiştir.

Dünya genelinde sosyal güvenlik uygulamaları toplumların tarihsel, kültürel, siyasi ve ekonomik süreçlerine bağlı olarak gelişmiştir. Sosyal güvenliğin dünya genelinde amaçları benzer olsa da bu şekilde sunulan hizmetlerin kapsamı, yapısı, çeşitliliği ve finansman şekli birçok farklılıklar içermektedir. Diğer kamu politikalarından farklı olarak, özellikle sosyal güvenlik programlarının finansmanı için benimsenen yöntemler, bunların kurumsal organizasyonunu ve yapısını önemli ölçüde etkiler.

Bu çalışmada dünyada sosyal güvenliğin gelişmesinde öncü ülkelerinden biri olan Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik hizmetlerinin yapısı, finansmanı ve sürdürülebilirliği incelenmiştir. Çalışma kapsamında öncelikle sosyal güvenliğin kavramsal çerçevesine değinilmiş, daha sonra Yeni Zelanda'da sunulan sosyal güvenlik hizmetleri tarihsel gelişim süreciyle birlikte ele alınmıştır. Son olarak da yeni Zelanda'da sosyal güvenliğin finansmanı ve sürdürülebilirliği irdelenmiştir.

1. SOSYAL GÜVENLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ ve KAPSAMI

Sosyal güvenlik, bireylerin ve ailelerin sosyal ve ekonomik korunmasına yönelik (hükümet tarafından sağlanan veya düzenlenen) kamu programları için yaygın olarak kabul edilen küresel bir terimdir (Williams, 1996). Sosyal güvenlik, yaşam döngüleri boyunca yoksulluğu ve kırılganlığı azaltmak ve önlemek için tasarlanmış bir dizi kamu politika ve programlarını ifade etmektedir. Çocuk ve aile yardımları, analık koruması, işsizlik desteği, iş kazası, hastalık ve sağlık korumasının yanı sıra yaşlılık, engellilik ve ölüm aylığı gibi birçok programı içerir. Bu nedenle, sosyal güvenliğin temel klasik işlevleri, bir yandan sosyal asgarileri güvence altına almak, diğer yandan da geliri kesintiye uğratan veya azaltan beklenmedik durumlar karşısında, gelirin ikame edilmesini ve satın alma gücünün korunmasını sağlamaktır (Ortiz, Cummins & Karunanethy: 2017; Calligaro & Cetrangolo, 2023: 2).

Beveridge ve Keynes, İngiltere'nin İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kendini adadığı kolektivizm ile liberteryenizm arasındaki *Orta Yolum* önde gelen savunucuları olarak öne çıkmışlardır. Oldukça basit bir şekilde, Keynesçi önlemler, yüksek düzeyde bir istihdamın sürdürülmesini sağlayacak ve Beveridge tarafından önerilen yaklaşımla, reforme edilmiş ve genişletilmiş bir sosyal yardım sistemi yoksulluğa karşı koruma sağlayacaktır (Wilson & Wilson, 1993: 353 - 354). Onların temelini attığı sosyal devlet anlayışı ve önerdikleri sosyoekonomik çözüm önerileri dünya genelinde sosyal güvenlik tasarımlarının geliştirilmesinde önemli bir rehber olmuştur.

Sosyal güvenlik, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948'de İnsan Hakları Evrensel Beyannamesiyle en önemli insan haklarından biri olarak kabul edilmiştir (Ortiz vd., 2019). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin (1948) 25. Maddesine göre, herkesin temel sosyal hizmetlere (sağlık ve eğitim gibi) erişim ve kendi kontrolleri dışında olabilecek zor koşullardan korunma dâhil olmak üzere makul bir yaşam standardında yaşama hakları vardır (işsizlik, hastalık, sakatlık ve yaşlılık gibi). Hiç kimsenin bu hakların gerçekleştirilmesinden dışlanmamasını

sağlamak için sosyal güvenliğe ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun dışında sadece sosyal değil, ekonomik nedenlerle de sosyal güvenliğe ihtiyaç vardır. Etkili bir şekilde uygulandığı takdirde, sosyal güvenlik, esas olarak, uzun vadede daha fazla emek üretkenliğine ve yoksul yarıları ekonomik büyümeye katkıda bulunacak olan beşeri sermayeye yapılan bir yatırımdır. Sosyal güvenlik, en savunmasız insanları destekleyerek, bireylerin ve ailelerin riski daha iyi yönetmelerine yardımcı olabilir ve böylece ekonomik büyümeye yol açacak biçimde beşeri sermayeye ve varlıklara daha fazla yatırımı teşvik edebilir. Aynı derecede önemli olan bir gerçek de yoksul sınıflar arasındaki sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri ele alarak ve temel hakların evrensel olarak gerçekleştirilmesini teşvik ederek, sosyal güvenliğin ülkeler içinde sosyal ve politik istikrara katkıda bulunabilmesidir (Schmitt, Paienjtton & De, 2014: 1).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 2012 tarihli Sosyal Güvenlik Tabanları Tavsiye Kararı (No. 202), 2012 yılında Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 101. oturumunda kabul edilmiştir. Bu tavsiye kararı, hükümetlerin, işçi ve işveren temsilcilerinin kapsamlı sosyal güvenlik sistemleri ve ulusal sosyal güvenlik tabanlarının oluşturulmasına öncelik vererek sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesini önermektedir. Ayrıca, ülkelere sosyal güvenliğin genişletilmesi için ulusal stratejileri dâhilinde sosyal güvenlik tabanları oluşturmaları ve sürdürmeleri konusunda somut rehberlik sağlayan önemli ipuçları sunmaktadır. ILO söz konusu tavsiye kararıyla temel sosyal güvenliğin; yoksulluğu, yoksunluğu ve sosyal dışlanmayı önlemeyi veya hafifletmeyi amaçlayan korumayı güvence altına alan, ulusal olarak tanımlanmış temel sosyal güvenlik garanti setleri sunmuştur. Bu sosyal güvenlik garantileri şunları sağlamalıdır (ILO, 2012):

Mevcudiyet, erişilebilirlik, kabul edilebilirlik ve kalite ölçütlerini karşılayan, analık bakımı da dâhil olmak üzere temel sağlık hizmetlerini oluşturan, ulusal olarak tanımlanmış bir dizi mal ve hizmete erişim;

Beslenme, eğitim, bakım ve diğer gerekli mal ve hizmetlere erişim sağlayan, en azından ulusal düzeyde tanımlanmış asgari düzeyde çocuklar için temel gelir güvencesi;

Aktif yaşta olup, özellikle hastalık, işsizlik, analık ve sakatlık durumlarında yeterli gelir elde edemeyen kişiler için, en azından ulusal olarak tanımlanmış asgari düzeyde temel gelir güvencesi ve

Yaşlı kişiler için en azından ulusal düzeyde tanımlanmış asgari düzeyde temel gelir güvencesi.

Sosyal güvenliğin en önemli etkilerinden biri yoksulluğun ve gelir eşitsizliğinin azaltılmasında kenedini göstermektedir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ülkelerinde sosyal güvenliğe yapılan yatırım düzeyleriyle eşitsizlikteki azalmalar arasında açık bir korelasyon tespit edilmiştir. OECD üyesi ülkeler sosyal

güvenliğe ne kadar çok harcama yaparsa, eşitsizlikteki düşüş de o kadar büyük olmaktadır (Kidd, vd., 2022).

Ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri esas olarak; yaşlılık, yoksulluk, engellilik ve işsizlik gibi durumlardan etkilenen bireylere yardım sağlamak amacıyla tasarlanmaktadır. Çoğu sosyal güvenlik yardımları çoğunlukla gelir yardımı şeklinde sağlanırken, ayrıca bu yardımlar sübvansiyonlu barınma, tıbbi bakım ve diğer sosyal hizmetler gibi başka biçimlerde de sağlanabilmektedir. Sosyal güvenlikle ilgili çok çeşitli sosyal sorunlar nedeniyle, sosyal güvenliğin niteliği, sağlanan yardımların kapsamı ve çeşitliliği ile bunların finanse edilme ve yönetilme biçimleri ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri arasında önemli farklılıklara neden olmaktadır. Dünya genelinde sosyal güvenlik uygulamalarını etkileyen iki temel yaklaşım ön plana çıkmaktadır: Bunlardan birincisi “Bismark” yaklaşımı, diğeri ise sırasıyla Almanya ve Birleşik Krallık’ta geliştirilen ve ilk sosyal güvenlik programlarını yansıtan “Beveridge” yaklaşımıdır. Bismark yaklaşımında, belirli riskler için sosyal güvenlik yardımları, bireyin katkı payına dayalı olarak sağlanmaktadır. Bu tür bir sosyal güvenlik daha çok bir sigorta biçimine benzemektedir. Dolayısıyla Avrupa’da sıklıkla kullanılan "sosyal sigorta" terimi de buradan gelmektedir. Daha yaygın olarak, bu tür planlar (genellikle hem "sigortalı" kişiye hem de işverenlere uygulanan) ayrı vergiler veya harçlarla finanse edilir ve bağımsız bir fon aracılığıyla yönetilirler. Öte yandan, Beveridge yaklaşımında, sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanı öncelikli olarak, önceden ödenen prim ya da katkılara göre değil, ihtiyaca dayalı bir asgari gelir düzeyi sağlamayı amaçlayan düz oranlı bir sosyal güvenlik ödemesiyle finanse edilir. Bu tür planlar daha az sıklıkla ayrı vergiler veya harçlarla finanse edilir ve genellikle genel vergi gelirlerinden yapılan kamu harcamalarıyla sosyal güvenliğin sunumu sağlanır (Smith, 2009: 3-4). Günümüzde sosyal güvenlik uygulamalarına bakıldığında çoğunun az ya da çok her iki yaklaşımın unsurlarını içerdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

2. YENİ ZELANDA’DA SOSYAL GÜVENLİK

Yeni Zelanda kurulduğu günden itibaren sosyal güvenliğe özel bir önem vermiş ve sosyal güvelliği sürekli geliştiren bir tutum sergilemiştir. Bu bölümde Yeni Zelanda’da sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi ve halihazırda uygulanmakta olan sosyal güvelliği uygulamalarına yer verilmiştir.

2.1. Yeni Zelanda’da Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Yeni Zelanda sosyal mevzuatı yürürlüğe koymaya başladığı 1890’dan bu yana bir sosyal deney laboratuvarı olarak ün yapmıştır. Özellikle 1935-49 İşçi Partisi yönetiminin son döneminde, sosyal hizmetler o kadar genişlemiştir ki, 1942’de Yeni Zelanda toprakları hastalık, işsizlik, sakatlık, yaşlılık, ölüm ve diğer tehlikelere karşı özgür dünyadaki herhangi bir ülkenin en kapsamlı sosyal korumasını sağlamıştır

(McHenry, 1951: 48).

Yeni Zelanda'da yerleşim ciddi anlamda 1840 yılında Avrupa'da, Napolyon savaşlarının ardından uzun süreli bir depresyonun baş göstermesinden dolayı Avrupalı göçmenlerin adaya gelmesiyle başlamıştır. Yeni yerleşimcileri kendi ülkelerini terk etmeye iten temel dürtü, dini veya siyasi zulümden öte, eski ülkelerinde ekonomik olarak umutsuz görünen bir gelecekte kaçma ve bu yeni yerleşim yerlerinde daha dolu ve özgür bir yaşam fırsatı elde etme arzusu olmuştur. Yeni Zelanda İngiltere'deki emekçilerin durumunu belirleyen yoksulluğun olmadığı bir İngiliz uygarlığı olma hedefiyle kurulmuştur. Yeni Zelanda'da esas olarak sosyal güvenliğin temelleri 1890 yılında John Ballance liderliğindeki bir Liberal-İşçi partisinin iktidara gelmesiyle başlamıştır. Bu dönemde emek ve sermaye arasındaki ilişkileri düzenleyen Endüstriyel Uzlaşma ve Tahkim Yasası, tamamı emeğin sömürülmesini önlemek ve istihdamı yaymak için tasarlanmış bir Fabrikalar Yasası, Kamyon Yasası ve bir Mağazalar ve Tezgâhtarlar yasası çıkarılmıştır (Reid, 1945: 1).

Her ikisi de Pasifik ülkesi olan Yeni Zelanda ve Avustralya, refah devleti gelişiminin öncüleri olmuşlardır. Yirminci yüzyılın ilk on yılının sonunda, her ikisi de dünyanın en kapsamlı varlık testli gelir desteği sistemlerini belirli koşullarını karşılayanlara asgari düzeyde sosyal koruma sağlamak üzere tasarlanmış sosyal güvenlik sistemlerini uygulamaya koymuşlardır (Saunders, 1999: 495). Yeni Zelanda sosyal güvenlik sisteminde 1938 yılında yapılan köklü değişiklik ile demokratik bir ülkede ilk kez hemen hemen akla gelebilecek her türlü risk sosyal güvenlik kapsamına alınarak, tüm yaralanıcılara uygun koruma sağlanmıştır. Sir William Beveridge, Yeni Zelanda'dan "*dünyadaki en kapsamlı sosyal güvenlik düzenine*" sahip ülke olarak söz etmiştir. Birkaç istisna dışında, Yeni Zelanda'da normal olarak ikamet eden herkes, yaş ve diğer koşulları karşılamaları durumunda sosyal güvenlik yardım almaya hak kazanır. Nüfusun bu şekilde tam olarak kapsanması, katkı payları ve yardımlarla ilgili bireysel hesapların kaldırılmasını gerekli kılmıştır (McHenry, 1951: 59).

Günümüzün refah sistemi, bazıları geçici ve artan, bazıları radikal olan onlarca yıllık değişimin ürünüdür. Yeni Zelanda refah sistemi de toplumunun değişen biçimini ve değişen politika çerçevelerini yansıtmaktadır (Welfare Expert Advisory: 2022).

Kapsanan risklerin çeşitliliği, yardımların ölçeği, gelir muafiyeti özellikleri ve altında yatan felsefe açısından, 1938 yasası tarafından belirlenen nakit yardımlar büyük ölçüde aile güvenliği alanındaki bu uzun hükümet çabalarından kaynaklanmaktadır. Yeni Zelanda'da sosyal refah ve sosyal güvenliğin tarihsel gelişim süreci aşağıda ana hatlarıyla özetlenmiştir (Welfare Expert Advisory, 2022; Reid, 1945; Fisher, 1945):

1898: Yaşlılık Emeklilik Yasası'nın kabul edildi ve yaşlı kişilere aylık bağlandı.

1911: Bakmakla yükümlü olunan çocukları olan annelere emekli aylığı sağlayan Dullar Emeklilik Yasası kabul edildi.

1912: Maori Savaşı aylığı bağlandı, bir sağlık muayene programı uygulanmaya başlandı.

1915: Madenci emeklilere aylık bağlandı.

1919: Okul çocukları için diş tedavi programı uygulanmaya başlandı.

1924: Körlere emekli aylığı bağlandı.

1930-31: İşsizlik yardım programı yürürlüğe girdi. 1929-35 depresyonu işsizliği ciddi bir sorun haline getirdiğinden, işsizliğin hafifletilmesi için tavsiye planlarının Şubat 1931'de oluşturulduğu bir işsizlik kurulu kuruldu.

1936: Körleri de içeren malullük aylığı yürürlüğe girdi.

1937: Okul sütü programı başlatıldı.

1938: Modern Refah Devletinin başlangıcı olan Sosyal Güvenlik Yasası çıkarıldı, okul sistemindeki ücretsiz sağlık hizmetleri iyileştirildi.

1969: Sosyal güvenlik sisteminin esaslarını ve ödemelerini incelemek üzere bir Kraliyet Komisyonu kuruldu,

1970-1972: Kraliyet Sosyal Güvenlik Komisyonu cömert bir refah devleti tasavvur etti, savaş sonrası dönemin istikrarı çözülmeye başladı. Ekonomik ve sosyal değişimler, refah sistemi üzerinde artan bir baskı oluşturdu.

1984: Bir dizi geniş kapsamlı ekonomik reform, Yeni Zelanda'yı gelişmiş dünyadaki en çok düzenlemeye tabi ülkelerden biri olmaktan en az düzenlemeye sahip ülkelere biri haline getirdi.

1986: Kraliyet Sosyal Politika Komisyonu Raporu, sosyal güvenliğin temel ilkelerinin şunları içerdiğini belirtmiştir: Tüm Yeni Zelandalıların yeterli gelire sahip olmasının sağlanması ve topluma gerçek anlamda katılmalarına izin veren diğer kaynaklar potansiyellerine ulaşma ve tatmin edici buldukları hayatları yaşama fırsatı, acil ihtiyacı gidermek, tüm çocukların refahını ve sağlıklı gelişimini sağlamak. Ancak bu rapora hiçbir zaman hükümetler ilgi göstermediğinden uygulamaya yansıtılamamıştır.

1990-1999:

Sosyal Yardım: Refah İşleri

Refah yardımları, gerçekten ihtiyaç duyduğunu gösterebilenler için bir güvenlik ağı olacaktır.

Devletin vatandaşa karşı sorumluluğu ile vatandaşın kendi hayatı ve ailelerinin sorumluluğu arasında yeni bir denge kurma amaçlandı.

Sosyal yardım hedefli ve daha şartlı hale gelmiştir:

Yan hak bağımlılığını azaltmaya ve çalışan sayısını artırmaya odaklanıldı.

Giderek daha fazla hedeflenen Tamamlayıcı Yardım Programlarının ortaya çıkışı ve genişletilmesi benimsendi.

Mali sıkıntıda artış ve bütçeleme hizmetlerinin daha fazla zorunlu kullanımı.

Refah sisteminde dolandırıcılıkla mücadele önlemleri öne çıktı.

1999-2008: Sosyal Gelişim

Hükümet, sosyal refahı sosyal kalkınma ile değiştirmeyi amaçladı.

Devlet ve halk arasında, yeni haklar ve sorumluluklarla birlikte, yardımlar konusunda aktif bir ortaklık.

İstihdam sonuçlarını iyileştirmeye ve yoksulluğun azaltılmasına odaklanma.

2012-2013: 2012/2013 Refah Reformu Paketi:

Uzun vadeli yardım bağımlılığını azaltılması hedeflendi.

Mevcut ana yardımların yerine üç yeni yardım getirildi, yükümlülükler ve yaptırımlar genişletildi ve

Sosyal Kalkınma Bakanlığı'nda refah bağımlılığını azaltmaya yardımcı olmak için çalışma biçiminde değişikliklere gidildi.

2.2. Yeni Zelanda'da Sosyal Güvenlik Hizmetlerine Genel Bir Bakış

Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik sistemi ikamete dayalıdır ve bir kişinin devletin sunmuş olduğu sosyal güvenlik yardımlarından yararlanabilmesi için belirli bir süre Yeni Zelanda'da yaşamış olması ve Yeni Zelanda'da ikamet ediyor olması gerekmektedir. Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik hizmetleri üç kademeli bir yapıda sunulmaktadır. Birinci basamak yardımlar (ana yardımlar) yoksulluğu ve gelir eşitsizliğini azaltmaya yönelik temel gelir desteği sağlamayı; ikinci kademe yardımlar (tamamlayıcı yardımlar) ihtiyaçların yalnızca ana yardımların kapsadığından daha yüksek olduğu düşünülen durumları karşılamak için ek yardım sağlamayı; üçüncü kademe yardımlar ise (isteğe bağlı yardımlar), sınırlı koşullar için daha fazla ve isteğe bağlı yardım sağlamayı amaçlar. Yeni Zelanda'da sosyal yardım programlarının çok çeşitli amaçları vardır ve genellikle çok çeşitli sonuçları takip etmek için tasarlanırlar. Örneğin kamu tarafından finanse edilen gelir desteği düşük gelirli insanlar için çalışmanın getirisini artırmak, programların vergi mükellefleri üzerindeki mali yükünü kontrol etmek, ailelerin yeterli gelire sahip olmasını sağlamak, vatandaşların ve onların karşı karşıya olduğu maliyetleri kontrol etmek gibi çeşitli sonuçlara ulaşmayı amaçlayabilmektedir. Ayrıca söz konusu sosyal yardımlar; işverenlerin programlara uyması, hükümete program uygulama maliyetlerinin düşürülmesi, yararlanıcıların yaşam döngüleri boyunca gelirin yeniden dağıtılması, ebeveynliğin

desteklenmesi, ailelerin güçlendirilmesi ve özel hayır kurumlarının işleyişinin desteklenmesi gibi amaçlar da güdülebilmektedir (Nolan, 2003: 1).

Yeni Zelanda'da kamu tarafından sunulan sosyal güvenlik hizmetleri aşağıda özetlenmiştir (USA Social Security Administration, 2018; Welfare Expert Advisory Group, 2023).

Yaşlı, Engelli ve Yetimler İçin Yapılan Sosyal Güvenlik Yardımları

Yasal Düzenleme, Kapsam ve Finansman Kaynağı

İlk Yasalar: 1898 (yaşlılık aylığı), 1911 (dul aylığı), 1924 (kör aylığı), 1936 (sakatlık aylığı) ve 1954 (savaş aylığı) yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. **Mevcut Yasalar:** 1964 (sosyal güvenlik), 1965'te uygulandı ve 2014 (gaziler desteği). **Programın Türü:** Evrensel ve sosyal yardım sistemi. **Kapsam:** Yeni Zelanda'nın yasal mukimleri. **Finansman kaynağı:** Toplam maliyet genel kamu gelirlerinden finanse edilir.

Yaralanma Koşullar ve Ödeme Miktarı

Yaşlılık Aylığı (Yeni Zelanda Emeklilik, evrensel): 50 yaşından sonra en az beş yıl dâhil olmak üzere 20 yaşından beri Yeni Zelanda'da en az 10 yıl sürekli ikamet eden ve fiziksel olarak bulunan 65 yaş ve başvuru tarihinde mukim olanlara ödenir. Gelir veya varlık testi yoktur.

Yaşlılık Aylığı Ödeme Miktarı (Yeni Zelanda Emeklilik, evrensel): Haftada net 400,87 Yeni Zelanda Doları (eğer bekâr ve yalnız yaşıyorsa), 370,03 Yeni Zelanda Doları (bekâr ve konaklamayı paylaşıyorsa) veya 308,36 Yeni Zelanda Doları (evli, sivil birliktelik veya fiili bir çift ise) ödenir.

Engelli Aylığı (Supported Living Payment, sosyal yardım, gelir testi): Sınırlı çalışma kapasitesiyle değerlendirilen en az iki yıl ikamet etmiş 16 yaşındaki veya daha büyük vatandaşlara veya daimi ikamet edenlere ödenir (haftada 15 saatten az, iki yıl) ciddi bir engel veya akıl sağlığı sorunu nedeniyle veya tam zamanlı profesyonel bakıma ihtiyaç duyacak bir kişiye bakanlara ödeme yapılır.

Engelli Aylığı ve Bakıcı Yardımı (Supported Living Payment, sosyal yardım, gelir testi): Haftada net 217,80 Yeni Zelanda Dolarına kadar (bekârsa, 16 veya 17 yaşındaysa ve çocuksuzsa), 269,15 NZD'ye kadar (bekârsa, 18 yaşında veya daha büyükse ve çocuksuzsa) , 379,19 Yeni Zelanda Doları (bekâr ve çocukluysa), 237,09 Yeni Zelanda Doları (evli, medeni birliktelik veya çocuklu fiili bir çift ise) veya 224,28 Yeni Zelanda Doları (evli, sivil birliktelik veya çocuksuz fiili bir çift ise) ödenir.

Bakıcı Ödeneği (Supported Living Payment, sosyal yardım, gelir testi): 18 yaşındaki veya daha büyük (istisnai durumlarda 16 ila 17 yaş arası) vatandaşlara veya daimi oturma iznine sahip olan ciddi sakatlık veya zihinsel sağlık durumu olan

kişilere tam zamanlı bakım sağlayan en az iki yıl ikamet edenlere ödenir. Bakım alan kişi, bakıcının eşi veya partneri olmamalıdır.

Engellilik Yardımı (sosyal yardım, geliri test edilmiş): Bu kapsamda konaklama yardımı, aile vergisi kredisi, yardım avansı, eğitim teşvik ödeneği, işe geçiş yardımı, engellilik ödeneği, geçici ek yardım, özel ihtiyaçlar belirli koşulları sağlayan engelli emeklilerine hibe ve diğer yardımlar ödenebilir.

Eş Aylığı (İş Arayan Desteği, sosyal yardım, gelir testi): Çocuğu olmayan dul kadına veya en küçük çocuğu 14 yaşında veya daha büyük olan dul kadına ödenir.

Eşin Emekli Aylığı (İş Arayan Desteği, sosyal yardım, gelir testi): Haftada en fazla 215,34 Yeni Zelanda Doları (bakmakla yükümlü olunan çocuk olmadan), 334,05 Yeni Zelanda Doları (bakmakla yükümlü olunan çocuklarla) veya 224,28 Yeni Zelanda Doları (yardımlar 15 Temmuz 2013'ten önce başladıysa) (net) ödenir.

Yetim Aylığı (Tek Ebeveyn Desteği, sosyal yardım, gelir testi): En küçük çocuğu 14 yaşından küçük olan dul kadına ödenir (bkz. Aile Ödenekleri).

Yetim Aylığı Ödeme Miktarı (Tek Ebeveyn Desteği, sosyal yardım, gelir testi): Haftada 334,05 Yeni Zelanda doları (net) ödenir.

Yetim Aylığı (sosyal yardım, gelir testi): Biyolojik veya evlat edinen ebeveynleri ölmüş, bulunamayan veya uzun vadeli ciddi bir engel nedeniyle çocuğa bakamayacak durumda olan 18 yaşından küçük bir yetimin birincil bakıcısına ödenir. . Bakıcı 18 yaşında veya daha büyük olmalı ve çocuğa en az 12 ay bakmayı taahhüt etmelidir. Çocuğun Yeni Zelanda'da ikamet etmesi ve fiziksel olarak mevcut olması gerekir veya bakıcının Yeni Zelanda'da ikamet etmesi ve en az 12 ay boyunca sürekli olarak fiziksel olarak bulunması gerekir.

Yetim Aylığı Ödeme Miktarı (sosyal yardım, gelir testi): Uygun olan her yetim için yaşa bağlı olarak haftada 229,83 NZD'ye (brüt) kadar ödenir. Temel yıllık yetim ödeneği oranı haftada net 209,52 Yeni Zelanda dolarıdır.

Cenaze Yardımı (sosyal yardım, durumu test edilmiş): Ölen kişinin eşine, çocuğuna, ebeveynine, vasisine veya yukarıdakilerin yokluğunda cenaze masraflarını ödeyen kişiye ödenir. Ölen kişinin ölümden önceki durumuna ve hayatta kalan kişinin yaşına, çocuk sayısına ve ölen kişiyle ilişkisine dayalı gelir ve varlık testleri vardır. Cenaze masrafları için hayatta kalan eşe, partnere veya bakmakla yükümlü olunan çocuğa 2.516,19 NZD'ye kadar (brüt) ödenir.

Diğer Sosyal Yardımlar (sosyal yardım, gelirleri test edilir): barınma yardımı, avans ödemesi, eğitim teşvik ödeneği, işe geçiş yardımı, engellilik ödeneği, özel ihtiyaç yardımı ve belirli koşulları taşıyan emeklilere yapılan yardımları kapsar.

Yönetsel Yapı

Sosyal Kalkınma Bakanlığı (<https://www.msdc.govt.nz>) bağlı Work and Income (<https://www.workandincome.govt.nz>), yerel ofisleri aracılığıyla emekli aylığını ve sosyal yardımları yönetir.

Hastalık ve Annelik İçin Yapılan Sosyal Güvenlik Yardımları

Yasal Düzenleme, Kapsam ve Finansman Kaynağı

Birinci Yasa: 1938. **Mevcut Yasa:** 1964 (Sosyal Güvenlik Yasası), uygulama 1965 yılında başlamıştır. **Programın Türü:** Evrensel ve sosyal yardım sistemi. **Kapsam:** **Genel/Evrensel (ücretli ebeveyn izni):** Yeni Zelanda'da yasal olarak ikamet eden, çalışan ve serbest meslek sahibi kişiler. **Genel/Evrensel (tıbbi yardımlar):** Yeni Zelanda'nın yasal sakinleri ve diğer belirli kişiler. **Sosyal yardım (nakit yardımlar):** Yeni Zelanda vatandaşları veya daimi sakinleri. **Genel/Evrensel (ücretli ebeveyn izni):** Yeni Zelanda'da yasal olarak ikamet eden çalışan ve serbest meslek sahibi kişiler. **Genel/Evrensel (tıbbi yardımlar):** Yeni Zelanda'nın yasal sakinleri ve diğer belirli kişiler. **Sosyal Yardım (nakit yardımlar):** Yeni Zelanda vatandaşları veya daimi sakinleri. **Finansman kaynağı:** Toplam maliyet genel kamu gelirlerinden finanse edilir.

Koşullar ve Ödeme Miktarı

Nakdi hastalık ve doğum yardımları (İş Arayan Desteği, sosyal yardım, gelir testi): 18 yaşında veya daha büyük olanlar yararlanabilir. En az iki yıl sürekli ikametgah sahibi olmak; ve çalışmayı bırakmış, çalışma saatleri ve geliri azalmış veya işsiz veya yarı zamanlı çalışan ve hastalık, yaralanma, hamilelik veya sakatlık nedeniyle tam zamanlı çalışamayacak durumda olanlar. İkametgâhı iki yıldan az olan kişilere, zor durumda kalmaları halinde yardım ödenebilir. Daimi ikamet etmeyenler için, sıkıntı durumlarında gelir ve varlık testine tabi acil yardım ödenebilir.

Hastalık Parası (İş Arayan Desteği, sosyal yardım, gelir testi): 25 yaşında veya daha büyük, bekâr ve çocuksuzsa haftada 215,34 Yeni Zelanda Dolarına (net) kadar ödenir; 20 ila 24 yaşları arasında veya 18 veya 19 yaşında ve evden uzakta yaşıyorsa haftada 179,44 NZD (net); 18 veya 19 yaşındaysa ve bir ebeveynle yaşıyorsa haftada 143,55 NZD (net) tutarında ödeme yapılır. Çocuklu tek bir yararlanıcı için haftada 334,05 Yeni Zelanda Dolarına (net) kadar ödeme yapılır; evli veya çocuklu bir çiftin her üyesi için haftada 192,25 NZD'ye (net) veya çocuksuz haftada 179,44 NZD'ye (net) kadar ödeme yapılır. Yardım, yararlanıcının önceki gelirine bağlı olarak iki haftaya kadar bir bekleme süresinden sonra ödenir. Uygunluk süresi konusunda herhangi bir sınırlama yoktur, ancak yararlanıcının her 52 haftada bir yeniden başvurmaları gerekir.

Ücretli Ebeveyn İzni (Genel/evrensel): Beklenen doğum tarihinden veya evlat edinilen çocuğun ebeveynin bakımına başladığı tarihten önceki 52 haftanın en az 26'sında haftada ortalama en az 10 saat çalışmış olmalıdır. (Kısmi veya tam zamanlı, nitelikli bir eşe veya ortağa devredilebilir.)

Tıbbi Yardımlar (Genel/evrensel): Yasal olarak ikamet etmiş olmalı veya Yeni Zelanda'da en az iki yıl kalma niyetinde olmalıdır. Kaza Tazminat Şirketi kapsamındaki kazalar için sübvansiyonlu tedavi için ikamet şartı yoktur.

Doğum Yardımı (İş Arayan Desteği, sosyal yardım, gelir testi): Bekâr bir hamile kadına, hamileliğin 26. haftasından sonra (veya kadın hamilelik nedeniyle çalışamayacak durumdaysa daha önce) hastalık parası oranından ödenebilir. Ödeme, doğumdan sonra 13 haftaya kadar devam edebilir.

Ücretli Doğum İzni (Genel/evrensel): Çalışanın doğumdan veya evlat edinmeden önceki 52 haftalık kazancının en iyi 26'sındaki ortalama brüt haftalık kazancının yüzde 100'ü 18 haftaya kadar ödenir. Yardım, bir ebeveyne ödenir veya her ikisi de uygunsa, her iki ebeveyn arasında paylaşılır.

En yüksek yetişkin asgari ücreti üzerinden haftada 10 saatten daha az kazanan serbest meslek sahipleri, asgari brüt haftalık yardım alırlar. Kendi hesabına çalışanlar için asgari brüt haftalık ücretli ebeveyn izni ödeneği 165 NZD'dir. Haftalık ödenen maksimum brüt ebeveyn izni ödeneği 564,38 NZD'dir.

Çalışanların/İşçilerin Tıbbi Yardımları:

Ücretsiz hizmetler arasında devlet hastanelerinde yatan hasta bakımı, doğum bakımı ve laboratuvar hizmetlerinin çoğu yer alır. Genel muayenehane ziyaretleri için kısmi sübvansiyonlar sağlanmaktadır. Özel bir hastanede bakım masrafları sübvansiyonla edilemez. Maliyet paylaşımı: Onaylanmış reçeteli ilaçlar için, hastanın hasta sayısına bağlı olarak kısmi sübvansiyon verilir.

Yönetsel Yapı

Sosyal Kalkınma Bakanlığı (Work and Income) (<https://www.msd.govt.nz>), hizmet merkezleri aracılığıyla nakit yardımları yönetir. Sosyal Kalkınma Bakanlığı (Toplum Hizmetleri Kart Hizmet Merkezi) (<https://www.msd.govt.nz>) Topluluk Hizmetleri Kartlarını yönetir. Sağlık Bakanlığı (Sektör Hizmetleri) (<https://www.health.govt.nz>)

İş Kazası

Yasal Düzenleme, Kapsam ve Finansman Kaynağı

İlk yasalar: 1900 (işçi tazminatı) ve 1974 (kaza tazminatı). **Mevcut yasa:** 2001 (kaza tazminatı), 2002'de uygulanmasına başlandı. **Programın türü:** Genel/evrensel ve işveren-sorumluluk (kamu taşıyıcısı aracılığıyla) sistemi. **Kapsam:** İş kazası: Yeni Zelanda vatandaşları ve sakinleri. İş dışı yaralanma: Yeni Zelanda vatandaşları ve sakinleri ve geçici ziyaretçiler. **Finansman kaynağı:**

Sigortalı kişi İş kazası: Yok. **İş dışı yaralanma:** Katkı payı oranları, yasadaki bir programa göre her yıl yaralanmaların gerçek ömür boyu maliyetine göre belirlenir. **Serbest meslek sahipleri: İş kazası:** Katkı payı oranları, yasadaki bir programa göre her yıl yaralanmaların gerçek ömür boyu maliyetine göre belirlenir. **İş dışı yaralanma:** Katkı payı oranları, yasadaki bir programa göre her yıl yaralanmaların gerçek ömür boyu maliyetine göre belirlenir. **İşveren: İş kazası:** Katkı oranları her yıl, hem endüstrinin hem de işverenin yaralanma önleme ve çalışanları işe iade etme performanslarını dikkate alan deneyim derecelendirmelerine ve yaralanma risk gruplarına göre belirlenir. **İş dışı yaralanma:** Yok. **Devlet: İş kazası:** Bir işveren olarak katkıda bulunur. **İş dışı yaralanma:** Kazanmayanlar için programın maliyeti genel kamu gelirlerinden finanse edilir.

Koşullar ve Ödeme Miktarı

İş kazası yardımları: Bir iş kazası veya meslek hastalığı olarak değerlendirilmeli ve iş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle olağan işlerini büyük ölçüde gerçekleştiremeyecek durumda olmalıdır. Bir tıp doktorunun tıbbi bir sertifika sunması gerekir. Gürültüye bağlı işitme kaybı için, yaralanmaya bağlı en az yüzde 6 kayıp ile değerlendirilmelidir.

Geçici Sakatlık Yardımları

Geçici iş göremezlik ödeneği (Haftalık Tazminat, test edilen kazançlar): İşçinin iş göremezlik durumu başlamadan önceki dönemdeki ortalama brüt haftalık kazancının yüzde 80'i, kişi işe geri dönene kadar ödenir. Yardım, belgeli iş göremezlik durumu devam ettiği sürece veya normal emeklilik yaşına kadar veya iş göremezlik başladıktan 12 ay sonrasına kadar (hangisi daha sonraysa) bir haftalık bekleme süresinden sonra ödenir. (İşle ilgili yaralanmalarda, işveren ilk hafta için ödeme yapar)

İş göremez durumdaki tam zamanlı çalışanlar için asgari brüt haftalık geçici iş göremezlik ödeneği 528 NZD'dir.

Haftalık maksimum brüt geçici sakatlık ödeneği 1.976,46 NZD'dir.

Sürekli maluliyet aylığı:

Götürü ödeme: Değerlendirilen iş göremezlik derecesine göre bir götürü ödeme yapılır: yüzde 10 olarak değerlendirilen iş göremezlik için 3.345,06 NZD'den (brüt) en az yüzde 80 olarak değerlendirilen iş göremezlik için 133.802,28 NZD'ye (brüt) kadar. Hak kazanma değerlendirmesi, yaralanmanın meydana gelmesinden veya meslek hastalığının başlamasından iki yıl sonra veya durum stabilize olduğunda (hangisi daha önceyse) başlar.

Bağımsızlık ödeneği: Ödenek, değerlendirilen iş göremezlik derecesine bağlı olarak değişir: yüzde 10 olarak değerlendirilen iş göremezlik için 191,36 NZD'den (brüt) en az yüzde 80 olarak değerlendirilen iş göremezlik için 1.148,81 NZD'ye (brüt) kadar. Ödenek, 1 Nisan 2002 tarihinden önce yaşanan bir yaralanmadan

kaynaklanan herhangi bir uzun vadeli iş göremezlik durumu için diğer nakit yardımlarına ek olarak üç ayda bir ödenir. Süre sınırlaması yoktur.

Tıp pratisyenleri iş göremezlik derecesini değerlendirir.

Çalışanlara yapılan tıbbi yardımları

Tıbbi bakım: Yasadaki bir programa göre tıbbi bakım ve fiziksel rehabilitasyon için bir ön ödeme gerekebilir. İşçi, belirtilmeyen faydaların tam maliyetini öder. Sözleşmeli bir sağlayıcı tarafından gerçekleştirilen elektif ameliyatın tüm maliyeti tamamen karşılanır; sözleşmesiz bir sağlayıcı tarafından gerçekleştirilirse kısmen finanse edilir.

Sosyal rehabilitasyon: Refakatçi bakımı, ev yardımı, çocuk bakımı, yardımcı araç ve gereçler, motorlu araçların ve konutun değiştirilmesi ve ihtiyaç değerlendirmesi yapılması halinde seyahatle ilgili masraflar

Mesleki rehabilitasyon: Kazanç kaybı ve olası kazançlar için tazminat almaya hak kazananlara üç yıla kadar (uzatılabilir) sağlanır.

Yaşayanlara Sağlanan Faydalar

Dul aylığı

Eş aylığı: Ölen kişinin tam iş göremezlik durumunda alacağı geçici iş göremezlik ödeneğinin yüzde 60'ı ödenir. Yardım, beş yıla kadar, ölen kişinin en küçük çocuğunun 18 yaşına geldiği tarihe kadar veya eşinin, ölen kişinin 18 yaşından küçük çocuklarına veya bakmakla yükümlü olduğu diğer uygun kişilere artık bakmadığı tarihe kadar (hangisi daha sonraysa) ödenir. (Eş, emeklilik veya iş kazası kapsamında geride kalanlar için sağlanan yardımlar arasında seçim yapabilir.)

Yetim aylığı: Ölen kişinin tam iş göremezlik durumunda alacağı geçici iş göremezlik ödeneğinin yüzde 20'si yetim için 18 yaşına kadar ödenir (tam zamanlı öğrenciyse 21 yaş; özürlüyse sınır yoktur, vefat edene bağlıdır ve belirli bir miktardan daha düşük kazançlar); Tam bir yetim için yüzde 40. karşılanır.

Bakmakla yükümlü olunan diğer kişilerin emekli aylığı: Ölen kişinin tam bir iş göremezlik durumunda alacağı geçici iş göremezlik ödeneğinin yüzde 20'si, 12 aylık bir süre boyunca ortalama haftalık kazancı asgari tam zamanlı çalışan oranından daha az olan diğer bakmakla yükümlü olunan kişilere ödenir.

Bakmakla yükümlü olunan diğer kişilerin emekli aylığı: Ölen kişinin tam bir iş göremezlik durumunda alacağı geçici iş göremezlik ödeneğinin yüzde 20'si, 12 aylık bir süre boyunca ortalama haftalık kazancı asgari tam zamanlı çalışan oranından daha az olan diğer bakmakla yükümlü olunan kişilere ödenir.

Maksimum birleşik geride kalanlar ödeneği, merhumun haftalık kazancının yüzde 80'i kadardır ve maksimuma kadardır.

Dul ödeneği: Bir eşe 6.668,03 Yeni Zelanda Doları (brüt) götürü olarak ödenir; 18 yaşından küçük veya bakmakla yükümlü olunan diğer her çocuğa 3.334,04 NZD (brüt).

Çocuk bakımı: Bir çocuk için haftada 141,79 NZD (brüt) ödenir; İki çocuk için haftada bir 85,07 NZD (brüt); Üç veya daha fazla çocuk için haftada 198,51 NZD (brüt).

Cenaze yardımı: Hayatta kalan bir kişiye 6.219,44 NZD'ye (brüt) kadar toplu ödeme yapılır.

Yönetsel Yapı

İş, Yenilik ve İstihdam Bakanlığı (<https://www.mbie.govt.nz>) programı ve mevzuatı denetler. Yeni Zelanda Hazinesi (<https://treasury.govt.nz>), Kaza Tazminat Kurumunun performansını izler. Kaza Tazminat Şirketi (<https://www.acc.co.nz>) yardımları yönetir. İşverenler talepleri kendi kendine yönetebilir.

İşsizlik Yardımları

Yasal Düzenleme, Kapsam ve Finansman Kaynağı

Birinci yasa: 1930. **Mevcut yasa:** 1964 (sosyal güvenlik), 1965'te uygulanmasına başlandı. **Programın türü:** Sosyal yardım sistemi. **Kapsam:** Yeni Zelanda vatandaşları veya daimi sakinleri. **İstisnalar:** Emekliler, tam zamanlı öğrenciler ve grevdeki işçiler. **Finansman kaynağı:** Devlet: Toplam maliyet genel kamu gelirlerinden finanse edilir.

Koşullar ve Ödeme Miktarları

İşsizlik ödeneği (İş Arayan Desteği, gelir testi): 18 yaşında veya daha büyük olmalıdır (bakmakla yükümlü olunan bir çocukla birlikte 20 yaşında veya daha büyük); en az iki yıl sürekli ikametgâh sahibi olmak; tam zamanlı iş için müsait olmalı ve aktif olarak aranmalıdır ve herhangi bir uygun istihdam teklifini kabul etmeyi içeren çalışma testine uymalıdır. İşsiz kişi, gönüllü işsizlik veya ciddi suistimal nedeniyle işten çıkarılma durumunda ilk 13 hafta için yardımlardan yararlanamaz (bu süre zarfında, belirtilen görevlerin altı hafta boyunca yerine getirilmesi durumunda geçici bir yardım ödenebilir). Yeni Zelanda'da iki yıldan az ikamet eden vatandaşlar veya daimi oturma izni olan kişiler için, zorluk durumunda da yardım ödenebilir. Daimi ikamet etmeyenler için, sıkıntı durumlarında gelir ve varlık testine tabi olmak koşuluyla acil yardım ödenebilir.

İşsizlik ödeneği (İş Arayan Desteği, gelir testi): 25 yaşında veya daha büyük, bekâr ve çocuksuzsa haftada 215,34 Yeni Zelanda dolarına (net) kadar ödenir; 20 ila 24 yaşları arasında veya 18 veya 19 yaşında ve evden uzakta yaşıyorsa haftada 179,44 NZD (net); 18 veya 19 yaşındaysa ve bir ebeveynle yaşıyorsa haftada 143,55 NZD (net). Çocuklu bekarlar için haftada 334,05 NZD'ye (net) kadar ödeme yapılır; evli, sivil birliktelik veya çocuklu fiili çiftin her üyesi için haftada 192,25 NZD'ye (net)

veya çocuksuz haftada 179,44 NZD'ye (net) kadar. Yardım, yararlanıcının önceki gelirine ve aile durumuna bağlı olarak iki haftaya kadar bir bekleme süresinden sonra ödenir. İşsizlik ödeneğine hak kazanma süresinde herhangi bir sınırlama yoktur, ancak yararlanıcının her 52 haftada bir yeniden başvurması gerekir.

Yönetsel Yapı

Sosyal Kalkınma Bakanlığı (Çalışma ve Gelir) (<https://www.msd.govt.nz>), yardımları hizmet merkezleri aracılığıyla yönetir ve İş ve Gelir hizmet hattı aracılığıyla mali yardım ve istihdam hizmetleri için tek giriş noktası sağlar (<https://www.workandincome.govt.nz>).

Aile Yardımları

Yasal Düzenleme, Kapsam ve Finansman Kaynağı

İlk ve mevcut yasalar: 1964 (sosyal güvenlik), 1965'te yürürlüğe girdi; 2004 (vergilendirme), 2005'te uygulanmasına başlandı ve 2007 (gelir vergisi ve vergi kredileri), 2008'de uygulandı. **Programın türü:** Genel/evrensel ve sosyal yardım sistemi. (Birden fazla vergi kredisi ve ödeneğine hak kazanmak mümkündür). **Kapsam:** Yeni Zelanda vatandaşları ve yasal olarak daimi ikamet edenler. **Finansman kaynağı:** **Devlet:** Toplam maliyet genel kamu gelirlerden finanse edilir.

Koşullar ve Ödeme Miktarları

Tek ebeveyn desteği (sosyal yardım, gelir testi): 14 yaşından küçük bakmakla yükümlü olunan bir çocuğu olan 20 yaşında veya daha büyük tek ebeveyne ödenir. ebeveynin bakmakla yükümlü olduğu en küçük çocuğunun yaşı. En az iki yıl sürekli ikametgâhı olmalıdır.

Genç ebeveyn ödemesi (sosyal yardım, gelir testi): Bakmakla yükümlü olunan çocukları olan 16 ila 18 yaş arası ebeveynlere ödenir. 16 ila 17 yaş arasındaki bekâr ebeveynler istisnai koşullarda (ebeveynleri veya vasileriyle birlikte yaşamamalı veya onlar tarafından desteklenmemeli), boşanmış veya ayrılmış olmalı veya evde yaşamalı veya ebeveynleri veya velileri tarafından maddi olarak desteklenmeli ve belirli bir eşiğin altında kazanç sağlamalıdır. 16 ila 18 yaşları arasındaki evli veya medeni birliktelik içinde olan ebeveynler istisnai durumda olmak zorunda değildir, ancak eşlerden hiçbiri kendi başına başka bazı yardımlar almamalıdır. Tam zamanlı orta veya üçüncül eğitim, onaylı eğitim veya onaylı iş başında öğrenim üstleniyor veya üstlenmeye uygun olmalıdır veya kişisel durumlardan dolayı bu koşuldan muaf olmalıdır. En az iki yıl sürekli ikametgâhı olmalıdır. İkametgâhı iki yıldan az olan kişilere, zor durumda kalmaları halinde yardım ödenebilir. Daimi ikamet etmeyenler için, sıkıntı durumlarında gelir ve varlık testine tabi acil yardım ödenebilir.

Acil bakım ödeneği (sosyal yardım, gelir testi): Tek ebeveyn desteği, iş arayan desteği, destekli yaşam ödeneği, gençlik ödeneği veya genç ebeveyn ödeneği için uygun olmayan ve ödenek olmadan zorluk çekecek olan bekâr ebeveynlere ödenir.

Çocuk engelli ödeneği (evrensel): Ciddi bir engeli olan bakmakla yükümlü olunan çocuğun asıl bakıcısına ödenir.

Desteklenmeyen çocuk parası (evrensel): Mali olarak bakıcıya bağımlı olan ve çocuğun ebeveynleri (biyolojik, evlatlık veya üvey) ona bakamayacak durumda olan 18 yaşından küçük bir çocuk için ödenir. Birincil bakıcı 18 yaşında veya daha büyük olmalı ve çocuğa en az 12 ay bakmayı beklemelidir.

Gençlik ödeneği (sosyal yardım, gelir testi): 16 ila 17 yaşları arasında olmalı ve bakmakla yükümlü olunan çocuğu olmamalıdır. Bekâr ve istisnai durumlarda (ne ebeveynleri veya başka bir vasi ile birlikte yaşıyor ne de onlar tarafından destekleniyor) veya boşanmış veya ayrılmış olmalı veya kendi haklarına belirli yardımlar almayan bir kişiyle evli veya tanınmış bir birliktelik içinde olmalıdır. Tam zamanlı orta veya üçüncül eğitim, onaylı eğitim veya onaylı iş başında öğrenim üstleniyor veya üstlenmeye uygun olmalıdır veya kişisel durumlardan dolayı bu koşuldan muaf olmalıdır. En az iki yıl sürekli ikametgâhı olmalıdır. İkametgâhı iki yıldan az olan kişilere, zor durumda kalmaları halinde yardım ödenebilir. Daimi ikamet etmeyenler için, sıkıntı durumlarında gelir ve varlık testine tabi acil yardım ödenebilir.

Aile vergi indirimi (sosyal yardım, gelir testi): 17 yaşına kadar (öğrenci ise 18 yaş) bakmakla yükümlü olduğu çocukları olan ailelere ödenir. Asıl bakıcı veya çocuk, bir aile gelir testi ve ikamet testini geçmelidir.

Çalışma içi vergi indirimi (sosyal yardım, gelir testi): 17 yaşına kadar (öğrenci ise 18 yaş) bakmakla yükümlü olduğu çocukları olan ailelere ödenir. İki ebeveynli bir aile, haftada 30 saatten fazla birlikte çalışmak zorundadır; Bekâr ebeveynler için haftada 20 saat. 1 Ocak 2006 tarihinden sonra uğradıkları bir yaralanma nedeniyle ücretli doğum izni veya kaza tazminatı alan ebeveynler, çalışma saatleri testini geçebilirler. Uygun olan hiçbir ebeveyn, 1954 tarihli Savaş Emeklilik Yasası uyarınca gelir testine tabi bir ödenek, öğrenci ödeneği veya ebeveyn yardımı alamaz. Asıl bakıcı veya çocuk, bir aile gelir testini ve bir oturma testini geçmelidir.

Asgari aile vergi indirimi (sosyal yardım, gelir testi): Yıllık geliri 26.156 Yeni Zelanda Doları'ndan (net) az olan 17 yaşına kadar (öğrenciyse 18 yaşında) bakmakla yükümlü olunan çocukları olan çalışan ailelere ödenir. İki ebeveynli bir aile, haftada 30 saatten fazla birlikte çalışıyor olmalıdır; Bekâr ebeveynler için haftada 20 saat. 1 Ocak 2006 tarihinden sonra uğradıkları bir yaralanma nedeniyle ücretli doğum izni veya kaza tazminatı alan ebeveynler, çalışma saatleri testini geçebilirler. Hiçbir uygun ebeveyn, gelir testine dayalı bir yardım veya öğrenci ödeneği alamaz. Asıl bakıcı veya çocuk bir ikametgâhla tanışmalıdır.

Yönetsel Yapı

Sosyal Kalkınma Bakanlığı (Work and Income) (<https://www.msd.govt.nz/>), ödenekleri hizmet merkezleri aracılığıyla yönetir. Gelir İdaresi Başkanlığı (<http://www.ird.govt.nz/>),

sosyal yardım almayan çalışan aileler için çalışma içi vergi indirimi, asgari aile vergisi indirimi, en iyi başlangıç vergi kredisi ve aile vergi kredisini yönetir.

Yeni Zelanda'da Eylül 1938'de kabul edilen ve Nisan 1939'da yürürlüğe giren Yeni Zelanda Sosyal Güvenlik Yasası, anlayışı ve kapsamlılığı açısından ülkenin sosyal tarihinde bir kilometre taşı temsil etmektedir. Yukarıda gösterildiği üzere, Yeni Zelanda Yasa'nın kabul edilmesinden önce, 1898'de uygulamaya konan primsiz yaşlılık emeklilik aylıkları, dul kadın, madenci (pnömokonyoz) ve kör kişilerin emekli aylıklarını içeren, tamamen yeterli olmasa da uzun yıllar boyunca kapsamlı bir sosyal hizmet sistemine ve en son 1926'da herhangi bir ülkede ilk kez doğrudan Devlet ödemeleri olarak uygulamaya konulan aile yardımı uygulamalarına sahipti. Bu nedenle 1938 Sosyal Güvenlik Yasası sosyal güvenlik alanda tamamen yeni önlemler getirmese de sosyal güvenliğin tek bir sistem üzerinden koordinasyonun sağlamış ve mevcut programları genişletmiştir. Yeni sistemin en önemli özelliği sosyal güvenlik aracılığıyla tüm risklere karşı sosyal güvenliğin sağlanması olmuştur (PED., 1943: 43).

Yeni Zelanda'da 1940'tan bu yana, temel sosyal güvenlik yardımlarından yararlananların sayısı ve yardımlara yapılan harcamalar önemli ölçüde artmıştır. Yaralanıcıların sayısı 1940'tan 1999'a kadar yüzde 472 artarak nüfusun yüzde 9,2'sinden yüzde 22,8'e yükselmiştir. Temel sosyal güvenlik yardımları için yapılan kamu harcamaları da 1940'ta GSYİH'nin yüzde 4,3'ü oluştururken, 1999'da yüzde 10'a kadar yükselmiştir. Sosyal güvenlik ve refah harcamaları 1999/2000'de tüm kamu harcamalarının yüzde 36'sını oluşturmuş ve GSYİH'nin ise yüzde 12,3'üne eşdeğer olmuştur. Sosyal güvenlik yardımları için yapılan cari harcamaların yarısı Yeni Zelanda Emeklilik Aylığı ödemeleri için yapılmaktadır. Diğer ana yardım türleri ise Aile İçi Amaçlar, İşsizlik, Malullük ve Hastalık yardımlarıdır. Bu yardım türlerinin hepsi nüfusun büyüklüğü ve yapısındaki değişiklikler, işsizlik düzeyi, yardım kuralları ve oranların değişimine bağlı olarak değişim göstermektedir. Yardım oranları, 1970'lerde ortalama ücrete göre iyileşmiş, ancak 1980'lerin sonlarında ve 1990'ların başlarında ve daha yakın zamanlarda bazı yardım türleri için kötüleşmiştir. Diğer taraftan yardım kuralları ve uygunluk testleri zamanla sıkılaştırılmıştır (NZ Parliamentary Library, 2000).

Yeni Zelanda'da 2022 yılı itibarıyla 630.000'den fazla kişi, bir yıl içinde emeklilik hariç bir tür sosyal yardımdan yararlanmaktadır. Bunların 182.000'i aktif olarak çalışmaktadır. Sağlık durumu veya engeli olanlar, tüm ana yararlanıcıların yüzde 54'ünü oluşturmaktadır. Çalışma çağındaki kişilerden 277.410 kişi (Çalışma çağındaki nüfusun yüzde 9,4'ü) temel yardımlardan faydalanmıştır. Aynı dönem itibarıyla 249.283 kişi barınma yardımı almaktadır. Yine Haziran 2018 çeyreğinde 320.000'den fazla kişiye temel ihtiyaç yardımı (temel gıda desteği kapsamında) yapılmıştır. Yeni Zelanda'da farklı durumlar için 61 farklı türde yardım hizmeti mevcuttur. Ana yardım türleri olarak; iş arayan yardımı, tek ebeveyn yardımı, yaşam

yardımları, gençlik ödeneği ve genç ebeveyn ödemesi, acil yardım ödemesi, Yeni Zelanda Emekli Aylığı, gazi aylıkları ve çalışan aile yardımları sayılabilir. Tamamlayıcı yardımlar olarak ise barınma yardımı, çocuk bakım yardımı, kış enerji yardımı, engellik ödeneği, yetim yardımları, çocuk yardımları ve zorluk yardımı sayılabilir. Yeni Zelanda nüfusunun yüzde 15'ini oluşturan Māori halkı yardım alanların yüzde 36'sını oluşturmaktadır. Öte yandan, 20 yaşından önce yardım alan gençlerin, daha uzun süre yardım alma olasılıkları daha yüksektir (Welfare Expert Advisory Group, 2022).

Gelişmiş ülkeler arasında Yeni Zelanda kamu emekli aylıkları çok farklı şekilde tasarlamakta ve yönetmektedir. Yeni Zelanda emekli aylığı sistemi; evrensel, primsiz ve sabit oranlı ve aylığı merkeze koyan benzersiz bir yaklaşım benimsemiştir (John & Dale, 2019: 4).

3. YENİ ZELANDA'DA SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Kavramsal olarak, bir sosyal güvenlik programını finanse etmenin iki temel yolu vardır: Bunlardan birincisi, yardım fonlarını ve sigorta programlarını desteklemeyi amaçlayan bordro vergilerine dayanılarak yapılan finansman (ihtiyat fonu yöntemi ya da primli sistemler); ikincisi ise sosyal yaklaşıma göre devlet bütçelerinden yapılan transferlere dayanan finansman yöntemidir (Reviglio, 1967).

Yeni Zelanda'da geçmiş deneyimlerden de yararlanılarak, 1938'de kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi getirilmiştir. Yeni düzenleme ile sosyal güvenlik hizmetleri kısmen, bireylerin ve şirketlerin vergiye tabi gelirler üzerinden, yüzde 5 oranında "sosyal güvenlik harcı" olarak bilinen gelir vergisine ek olarak özel bir verginin getirilmesiyle finanse edilmeye başlanmıştır (McHenry, 1951; Smith, 2009: 3-4). O zamandan beri işverenlere sosyal güvenliğin finansmanı amacıyla herhangi bir vergi uygulanmamıştır. Sosyal güvenlik harcı, 1942'de yüzde 7,5'a çıkarılmış, bu oranın uygulanmasına, genel gelir vergisine dâhil edildiği 1968 yılına kadar devam etmiştir. Yeni Zelanda'da, 1968'den bu yana, tüm sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları, küçük istisnalar dışında, genel vergilerle finanse edilmekte (Smith, 2009: 3-4) ve yararlanıcıların sosyal sigorta primi/katkısı ödeyip ödemediklerine bakılmaksızın belirlenen koşulları sağlayan herkese kamusal hizmet olarak sunulmaktadır.

Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik sistemi yukarıda açıklandığı üzere en başından beri Beveridge yaklaşımına göre finanse edilmektedir. Beveridge yaklaşımı, temel olarak, ihtiyaca dayalı bir asgari gelir düzeyi sağlamayı amaçlayan düz oranlı bir sosyal güvenlik ödentisi ile karakterize edilmektedir. Daha az sıklıkla olsa da Yeni Zelanda örneğinde olduğu gibi bazı uygulamalarda vergiler veya harçlarla finanse edilebilmektedir. Bu tür uygulamalarda genellikle genel vergi gelirleriyle finanse edilen kamu harcamaları yoluyla hizmetin sunumu sağlanmaktadır. Güncel uygulamaların çoğunda sosyal güvenlik programları her iki yaklaşımın unsurlarını içermektedir. Ancak, Yeni Zelanda uygulamasında sosyal güvenlik rejimi

başlangıcından bu yana Beveridge yaklaşımına göre finanse edilmekte ve sunulmaktadır (Smith, 2009: 3-4). Dolayısıyla Yeni Zelanda sosyal güvenlik sistemi ilk oluşturulduğu günden beri Beveridge yaklaşımına esas alan genel vergi gelirleriyle finanse edilmiştir. Aşağıda Yeni Zelanda vergi sistemi ana hatlarıyla açıklanmıştır (Inland Revenue, 2021).

Yeni Zelanda nispeten sade ve adaletli bir vergi sistemine sahiptir. Yeni Zelanda hükümeti vergi gelirlerinin büyük çoğunluğunu, kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi ve mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerden sağlamaktadır. Vergilendirmede esas olarak beyan sistemi geçerlidir.

Kişisel gelir vergisi (Individual income tax):

Yeni Zelanda'da gerçek kişilerin geliri üzerinden artan oranlı gelir vergisi alınmaktadır. Gelir vergisinin unsurları; maaş ve ücretler, faiz ve yatırımlardan elde edilen gelirler, serbest meslek kazançları, sosyal yardımlar, kira gelirleri ve yurtdışı gelirlerden oluşmaktadır. Ücret gelirleri, sosyal yardımlar, faiz gelirleri gibi bazı gelir kalemleri kaynaktan kesme yöntemiyle tahsil edilmektedir. Yeni Zelanda'da 1 Nisan 2021'den itibaren uygulanan gelir vergisi tarife ve oranları aşağıda gösterilmiştir (Inland Revenue, 2021):

Matrah	Oran (yüzde)
\$14,000' kadar	10,5
\$14,000'den \$48,000' e kadar	17,5
\$48,000'den \$70,000' kadar	30
\$70,000'den \$180,000' kadar	33
\$180,000'ın üzeri	39

Birden fazla gelir kaynağı olanlar ikincil vergi ödemesine tabidir. Ödenen ikincil vergi miktarı işverene veya mükellefe verilen vergi koduna bağlıdır. 1 Nisan 2021'den itibaren ikincil vergi kodları ve oranları aşağıdaki gibidir.

Tüm kaynaklardan Tahmini toplam gelir	İkinci gelir kaynağı için ikincil vergi kodu	İkincil vergi oranı (yüzde) (ACC vergilerinden önce)
\$14,000'e kadar	SB	10,5
\$14,001-\$48,000	S	17,5
\$48,001-\$70,000	SH	30
\$70,001-\$180,000	ST	33
\$180,000 üzeri	SA	39

Yeni Zelanda’da maaş ve ücret gelirleri, gazi aylıkları ve emekli aylıkları için özel vergi oranları uygulanabilmektedir.

Kurumlar Vergisi (Business income tax):

Yeni Zelanda’da işletmeler ve kuruluşların, kârları üzerinden kurumlar vergisi alınmaktadır. Vergi tarifesi aşağıda gösterilmiştir:

İş Tipi	Vergi oranı (yüzde)
Serbest meslek	Kişisel gelir vergisi oranı
Çoğu şirket	28
Māori kurumları	17,5
1908 Anonim Dernekler Yasası kapsamında kayıtlı ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar	28
Tüzel kişiliği olmayan kuruluşlar	Kişisel gelir vergisi oranı
Tröst ve vakıflar	33

Mal ve hizmet vergisi (Goods and Services tax -GST):

Mal ve hizmet vergisi, ithal mallar dâhil kayıtlı tedarikçiler tarafından satılan mal ve hizmetler üzerinden yüzde 15 oranında alınan bir dolaylı vergidir. Yeni Zelanda’nın vergi gelirleri ve kamu harcamalarıyla ilgili sayısal bilgiler aşağıda gösterilmiştir (The Treasury, 2020).

Tablo 2: Yeni Zelanda vergi gelirleri (2020)

30 Haziran itibarıyla	(milyar dolar)
2020 Bütçesi vergi gelirleri	82,3
Mal ve Hizmet Vergisi (Goods and services tax/GST)	1,7
Kaynaktan kesintiler (Vergi stopajları)	0,4
Kurumlar vergisi	0,3
Diğer kişisel vergiler	0,2
Diğer hareketler	0,2
Toplam	85,1

Kaynak: The Treasury, 2020.

Merkezi idarenin 2019/20 mali yılı içindeki toplam gelirleri 116,0 milyar dolar olmuş, bu gelirlerin 85,1 milyar doları vergi gelirlerinden sağlanmıştır.

Tablo 3: Yeni Zelanda’da Kamu Gelirleri, 2011-2020(milyon dolar)

Milyon dolar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Topla	51.557	55.081	58.651	61.563	66.636	70.445	75.644	80.224	86.468	85.102

m vergi gelirle ri										
Diğer gelirle r	5.642	5.347	5.154	5.530	5.577	5.676	6.138	6.554	7.006	6.821
Topla m kamu gelirle ri	57.199	60.428	63.805	67.093	72.213	76.121	81.782	86.778	93.474	91.923
KİT vb. gelirle r	23.448	22.321	21.873	21.443	21.592	21.295	21.640	23.195	25.668	24.080
Gene l topla m	80.647	82.749	85.678	88.536	93.805	97.416	103.42 2	109.973	119.142	116.003

Kaynak: The Treasury, 2020.

Toplam vergi gelirleri 2011 yılında 51.557 milyar dolar iken 2020 yılında 85.102 milyar dolara çıkmıştır.

Tablo 4: Yeni Zelanda’da Kamu Gelirlerinin GSMH İçindeki Payı, 2011-2020 (Yüzde)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nominal GSYİH	205.876	215.189	218.826	236.802	245.010	257.814	274.699	293.105	303.605	308.276
Vergi gelirleri		25,6	26,8	26,0	27,2	27,3	27,5	27,4	28,5	27,6
Diğer gelirler	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2
Toplam kamu gelirleri	27,8	28,1	29,2	28,3	29,5	29,5	29,8	29,6	30,8	29,8
KİT vb. gelirler	11,4	10,4	10,0	9,1	8,8	8,3	7,8	7,9	8,4	7,8
Genel toplam	39,2	38,5	39,2	37,4	38,3	37,8	37,6	37,5	39,2	37,6

Kaynak: The Treasury, 2020.

2020 yılı itibarıyla toplam kamu gelirlerinin GSMH içindeki payı yüzde 37,6 ve vergi gelirlerinin payı ise yüzde 27,6 olmuştur.

Tablo 5: Yeni Zelanda’da Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Dağılımı

Hizmet türü	Gerçekleşen					Bütçe (Tahmin)	Bütçe (Tahmin)
	2016	2017	2018	2019	2020	2019	2020

Sosyal güvenlik ve refah	24.081	25.294	25.999	28.740	44.028	30.811	44.373
Sağlık	15.626	16.223	17.159	18.268	19.891	19.198	20.104
Eğitim	13.158	13.281	13.629	14.293	16.322	14.919	15.516
Temel kamu hizmetleri	4.102	3.957	4.670	5.166	6.083	5.610	6.685
Yasama ve düzen	3.648	3.882	4.184	4.625	4.911	4.890	5.069
Diğer temel hizmetler	13.314	13.702	14.935	15.867	17.597	17.916	22.251
Toplam kamu harcamaları	73.929	76.339	80.576	86.959	108.832	93.344	113.998
Crown kuruluşları, KİT'ler ve tasfiyeler (diğer)	21.208	22.668	23.438	24.417	30.084	25.880	28.686
Toplam harcamalar	95.137	99.007	104.014	111.376	138.916	119.224	142.684
GSMH							
Sosyal güvenlik ve refah	9,3	9,2	8,9	9,5	14,3	9,7	15,1
Sağlık	6,1	5,9	5,9	6,0	6,5	6,1	6,8
Eğitim	5,1	4,8	4,6	4,7	5,3	4,7	5,3
Temel kamu hizmetleri	1,6	1,4	1,6	1,7	2,0	1,8	2,3
Yasama ve düzen	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,7
Diğer temel hizmetler	5,2	5,1	5,1	5,2	5,6	5,7	7,6
Toplam kamu harcamaları	28,7	27,8	27,5	28,6	35,3	29,5	38,7
Crown kuruluşları, KİT'ler ve tasfiyeler (diğer)	8,2	8,2	8,0	8,1	9,8	8,2	9,8
Toplam kamu harcamaları	36,9	36,0	35,5	36,7	45,1	37,6	48,5

Kaynak: The Treasury, 2020.

Hükümetin ana gelir kaynakları vergiler, harçlar, yatırım gelirleri ve mal ve hizmet satışlarından gelmektedir. 2019/20 mali yılı için toplam kamu (Crown) gelirleri 116,0 milyar dolar olmuştur. Yeni Zelanda’da toplam vergi gelirleri toplam kamu gelirlerinin önemli bir bileşenidir. Toplam vergi gelirleri 2019/20 mali yılında toplam 85,1 milyar dolar düzeyindedir.

Yeni Zelanda Hükümeti tarafından 2019/20 mali yılına ilişkin yayınlanan verilere göre, kamu harcamalarının 49,9 milyar doları sosyal güvenlik ve refah hizmetleri, 20,5 milyar doları sağlık hizmetleri ve 17,6 milyar doları eğitim hizmetleri için yapılmıştır (the Treasury, 2021). Aynı sınıflandırmaya göre söz konusu harcamaların GSMH içindeki payına bakıldığında, 2019/20 mali yılında sosyal güvenlik ve refah harcamalarının GSMH’nin yüzde 15,1’ini, sağlık harcamaları yüzde 6,8’ini ve eğitim harcamaları yüzde 5,3’ünü oluşturmuştur. Söz konusu üç harcama tipi toplam kamu harcamalarının yüzde 27,20’sini oluşturmuştur. Sosyal güvenlik ve refah harcamaları 2016 yılında yüzde 9,3 iken 2020 yılında yüzde 15,1’e yükselmiştir.

Yeni Zelanda’da sosyal güvenlik ve sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili diğer düzenlemeler aşağıda açıklanmıştır:

Yan haklar vergisi (Fringe benefits tax-FBT):

Yan haklar vergisi işverenler tarafından çalışanlarına ödenen sosyal haklar üzerinden alınan bir vergidir. Sağlanan yardımların vergiye tabi değeri üzerinden hesaplanan gelir vergisinden farklı bir vergidir. Yan haklar, çalışanlara maaş veya ücretleri dışında verilen haklardır. Vergilendirilebilir yan haklar dört ana grubu ayrılır (Inland Revenue, 2023):

- Özel kullanıma uygun motorlu araçlar,
- Ücretsiz, sübvansiyonlu veya indirimli mal ve hizmetler,
- Düşük faizli krediler ve
- Hastalık, kaza veya ölüm yardımı fonlarına, emeklilik planlarına ve belirli sigorta poliçelerine işveren katkıları.

Bu yardımlardan çalışanlar istihdam nedeniyle faydalanıyorsa, yardımlar Yan haklar vergisine tabidir. İşverenler, çalışanlara veya hissedar-çalışanlara sağlanan menfaatler üzerinden vergi öderler. Nakdi yardımlar normal maaş ve ücret olarak değerlendirildiğinden bu vergiye tabi değildir. Üç ayda bir Yan haklar vergisi beyannamesi veren tüm işverenlerin, 1 ila 3. çeyreklerde FBT ödemelerinde iki seçenekleri vardır (Inland Revenue, 2023):

- yüzde 63,93 tek oran veya
- yüzde 49,25 alternatif oran.

İlk üç çeyrekte herhangi birinde Yan haklar vergisini seçenler ve alternatif oranı kullanarak ödeme yapanlar, alternatif oran hesaplama sürecini dördüncü (son) çeyrekte tamamlamaları gerekir. Yan haklar vergisini 1 ila 3. çeyreklerde tek oran kullanılarak seçilmesi durumunda, dördüncü çeyrekte tek oranı veya alternatif oran hesaplama sürecini kullanma seçeneği bulunmaktadır (Inland Revenue, 2023):

Yeni Zelanda KiwiSaver (bireysel emeklilik) sistemi ve İşveren emeklilik katkı vergisi (Employer superannuation contribution tax -ESCT):

KiwiSaver, Yeni Zelandalıların emeklilik için uzun vadeli birikim yapmalarını kolaylaştırmak üzere tasarlanmış işe dayalı gönüllü bir tasarruf girişimidir (KiwiSaver Yasası, 2006). İşverenin düzenli katkı payları ve hükümet tarafından ödenen yıllık üye vergi kredisi gibi bir dizi üyelik avantajı bulunmaktadır. KiwiSaver, devlet tarafından garanti edilmez ve programlar, KiwiSaver sağlayıcıları adı verilen özel sektör şirketleri tarafından yönetilir. İşverenler paralarını hangi KiwiSaver sağlayıcısına yatıracaklarını seçebilirler. KiwiSaver'a Yeni Zelanda vatandaşı veya süresiz olarak Yeni Zelanda'da yaşama hakkı olanlar ve yaşı normal emeklilik yaşının (65 yaş) altında olanlar katılabilir. Çalışanlar belirli bir süre içinde ayrılmayı seçmezlerse, yeni bir işe başladıklarında (uygunsa) otomatik olarak sisteme kaydolurlar. KiwiSaver, her ödeme döneminde brüt ücretten düşülür. Çalışanlar, brüt maaş veya ücretlerinin yüzde 3'ü, yüzde 4'ü, yüzde 6'sı, yüzde 8'i veya yüzde 10'u oranında bir katkı oranını seçebilirler. Zorunlu işveren katkı payı oranı, çalışanın brüt maaşının veya ücretinin yüzde 3'üdür (Inland Revenue, 2022).

İşveren emeklilik katkı vergisi (Employer superannuation contribution tax-ESCT):

Bir işveren tarafından çalışanlarının menfaati için ödenen bir emeklilik fonuna yapılan herhangi bir parasal katkı üzerinden alınan vergidir. KiwiSaver'a ve ilgili fonlara yapılan tüm işveren nakit emeklilik katkıları vergi kesintisine tabidir. İşveren emeklilik katkı vergisi ödeme yükümlülüğü, bir işveren, belirli muafiyetlere tabi olarak, emeklilik fonu tanımını karşılayan bir emeklilik planına (KiwiSaver fonu dâhil) nakdi katkı yaptığında ortaya çıkar. Genel olarak, kesilen vergi oranı, çalışanın marjinal vergi oranına bağlıdır. KiwiSaver'a ve uyumlu fonlara yapılan tüm işveren katkıları, İşveren emeklilik katkı vergisine tabi olmakla birlikte bunun istisnası, çalışan ve işverenin işveren katkısının bir kısmını veya tamamını vergi stopajı (PAYE) kuralları kapsamında maaş veya ücret olarak kabul etmeleridir. İşveren emeklilik katkı vergisi, gelir vergisi kesintileriyle birlikte gelir idaresine ödenir. Bir çalışan ayda 2.600,00 dolar kazanıyorsa ve yüzde 17,5'lik bir İşveren emeklilik katkı vergisi oranına sahipse, net zorunlu işveren katkısı şu şekilde olacaktır (Inland Revenue, 2022):

$$2.600 \text{ USD} \times \text{yüzde } 3 = 78 \text{ USD}$$

$$78 \text{ USD} \times \text{yüzde } 17,5 = 13,65 \text{ USD (İşveren emeklilik katkı vergisi)}$$

78 \$ - 13,65 \$ = 64,35 \$ (net zorunlu işveren katkısı)

Bu rakam her çalışan için ayrı ayrı hesaplanmaktadır.

Yeni Zelanda'nın, Devlet sektörü içinde yürütülen programların finansmanında zorunlu sosyal güvenlik katkı payı alınmamakla birlikte bunun birkaç istisnası bulunmaktadır. Kaza Tazminat Kurumu tarafından Yeni Zelanda'da ikamet edenler ve geçici ziyaretçiler için yönetilen bir kaza tazminat planı mevcuttur. Bu program kısmen çalışanlar ve işverenler tarafından ödenen primlerle finanse edilmektedir. Çalışanlar için prim, brüt kazançlarının yüzde 1,21'ini oluşturmaktadır. İşverenler ve serbest meslek sahipleri için, primler toplam bordronun bir yüzdesine dayalıdır ve geçerli oran ilgili kaza riskine göre değişir (ortalama oran yüzde 0,72'dir). Bu program OECD tarafından zorunlu bir sosyal güvenlik katkısı olarak değerlendirilmemektedir (OECD, 2021).

Yeni Zelanda Emeklilik Fonu/ NZ Süper Fon (NZ Super Fund):

Yeni Zelanda Emeklilik (NZ Super), 65 yaş ve üzerindeki Yeni Zelandalıları devlet tarafından ödenen emekli aylığıdır. Hali hazırda, çiftler için (her ikisi de hak kazanan) vergi sonrası emekli aylığı oranı, vergi sonrası "ortalama normal mesai ücretinin" yüzde 66'sına denk gelmektedir. Bekârlar için vergi sonrası emekli aylığı oranı, bu ortalama ücretin yaklaşık yüzde 40'ı kadardır. Yeni Zelanda emekliliğinin evrensel yanı, Yeni Zelanda'da 65 yaş üstündeki emeklilerin düşük yoksulluk oranlarına sahip olmasının temel nedenlerinden biridir. Yeni Zelanda hükümeti emekli aylıklarını bugünün vergi mükellefleri tarafından ödenen vergilerle ödemektedirler. Yeni Zelanda'da her yıl 65 yaş üstü nüfusun artması ve emekliliği finanse etmek için vergi ödeyen insanların oranının düşmesi Hükümetin emekli aylığı ödemelerini giderek zorlaştırmaktadır. Hükümet 2022'de 65 yaş üstü emekli kişilere yaklaşık 18 milyar dolar ödeme yapmıştır. Gelecek 10 yıl içinde bunun kabaca ikiye katlanması beklenmektedir. Bu demografik baskı, Hükümetin bir varlık havuzu olan NZ Süper Fonunu yaratmasının en önemli nedeni olmuştur. Bu, gelecekte emekli aylığı ödemelerini sürdürülebilmesi için gelecekteki hükümetlere hesaplarında daha fazla alan sağlamak amacıyla Hükümetin şimdi tasarruf etmesinin bir yolu olarak düşünülmüştür. Bugüne kadar hükümet Fon'a 22,4 milyar dolar katkıda bulunmuştur. Hükümet katkılarının 2030'ların ortalarına kadar devam etmesi planlanmaktadır. Hükümet bu tarihte emekli aylıklarını finanse etmek için fondan para çekmeye başlayacaktır (NZ Super Fund, 2022).

Yeni Zelanda Emeklilik 2003'te varlık biriktirmeye başlamış, ancak düzenli katkılar 2009'da askıya alınmış ve 2018'e kadar yeniden başlatılmamıştır. Fonun büyüklüğü 2019'da, yaklaşık 42 milyar dolar ve 2018/19 ile 2022/23 yılları arasında kümülatif katkılar 9,5 milyar dolar çıkmış olup; dönem sonunda Fon'un büyüklüğünün ise yaklaşık 64 milyar dolara çıkarması beklenmektedir (John & Dale, 2019: 4).

Yeni Zelanda’da Sosyal Güvenliğin Finansal Sürdürülebilirliği

Mali sürdürülebilirlik, hükümet politikalarının gelecekte büyük düzenlemeler yapılmadan sürdürülüp sürdürülemeyeceği veya bu politika uygulamalarının, devletler için gelecekte aşırı borç birikimine yol açıp açmayacağı anlamına gelmektedir. Sosyal güvenliğin ve bu hizmetlerin finansal açıdan sürdürülebilirliği sadece yenis Zelanda’da değil hemen hemen bütün ülkelerin ana gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Küresel düzeyde yoksulluk ve eşitsizliklerin azaltılması için halihazırdaki sosyal güvenlik uygulamalarının sürdürülebilmesi ve alanının genişletilmesi ihtiyacı; hem insan hakları yaklaşımı (herkes için sosyal koruma) hem de kalkınma yaklaşımı (SKH’lere ulaşma) taraftarlarınca geniş ölçüde savunulmaktadır. Bu konuda küresel bir fikir birliği oluşmasına rağmen, uzun dönemde sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanının ekonomik sürdürülebilirliğini ve ülkelerin borç ödeme gücünü olumsuz etkilemeden nasıl finanse edebilecekleri temel tartışma konusu haline gelmiştir. Bu nedenle, sosyal güvenlik için sürdürülebilir finansal mekanizmaların ve bütçelemin belirlenmesi, sosyal güvenliğin kavramsallaştırılması ve uygulanmasında en önemli aşamalardan biri olarak değerlendirilmektedir (Goudjo, 2020).

Yeni Zelanda’nın, gelecekte, özellikle yaşanan nüfustaki artışın emeklilik sistemi üzerinde oluşturacağı giderek artan maliyetleri nedeniyle finansman sorunlarıyla karşı karşıya kalacağı belirtilmektedir (John & Dale, 2019: 4). Yeni Zelanda’nın gelecek dönemde ana gider, gelir ve mali açığına ilişkin olası oluşturulan senaryo aşağıda Tablo 6’da gösterilmiştir.

Tablo 6: Yeni Zelanda’nın zaman içinde maliyet baskıları projeksiyonu altındaki gelir ve giderlerinin görünümü (Nominal GSYİH’nın yüzdesi olarak)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Sağlık	6,9	6,9	7,9	9,1	10,1	11,1
Emekli aylıkları	4,4	5,3	6,5	7,2	7,3	8
Eğitim	6,2	5,2	5,1	5,1	5,1	5,2
Diğer harcamalar	8,3	7,4	7,4	5,7	5,7	7,6
Emeklilik aylıkları dışındaki refah harcamaları	6,8	4,8	4,2	3,7	3,3	3.0
Borç finansmanının maliyetleri (DFC)	1.Şub	1,9	2,4	3,8	6,1	9,6
Toplam harcamalar	33,9	31,5	33,6	36,4	39,4	44,5
Gelirler (Çoğunluğu vergi gelirleri)	30,2	32,3	32,6	32,5	32,5	32,6
Bütçe dengesi	3,7	-0,8	1.0	4	7	12.0

DFC hariç açık	2,5	-2,7	-1,4	0,2	0,9	2,3
Toplam net borç	14,1	30,5	39,2	64,6	106,6	171,5

Kaynak: Bell, 2012: 25.

Yeni Zelanda’da uzun vadeli mali tablo için hazırlanan Hazine projeksiyonları, emekli aylığı ödemelerinin maliyetinin 21. yüzyılın ortalarına kadar GSYİH’nin yüzdesi olarak neredeyse ikiye katlanacağını (yüzde 4,4’ten yüzde 8’e) göstermektedir. Dahası, Hazine, Yeni Zelanda Hükümeti’nin gelecekte emekli aylık ödemeleri nedeniyle artan borç ve büyüyen bir “mali boşluk” ile karşı karşıya kalacağını göstermiştir. Buradaki asıl sorun, Yeni Zelanda Emekliliğinin (NZS) Hükümete mutlak maliyeti değil, kırk yılda bu yıllık maliyetin ikiye katlanacak olmasıdır. Yukarıdaki verilerde görüldüğü üzere nominal GSYİH’ye göre sağlık ve emekli aylığı ödemelerinin (NZS) “65 ve üzeri” yaş grubunun işgücüne göre daha hızlı büyümesiyle önemli düzeyde artış gösterecektir. Bu durum süreç boyunca yeterli ekonomik büyüme tarafından desteklenmezse net borç yükü ve mali açığın artmasına neden olacaktır (The Commission for Financial Literacy and Retirement Income, 2022; Bell, 2012: 25).

Yeni Zelanda sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik tartışmalar ve arayışlar devam etmektedir. Ekonomik büyümenin yıldan yıla artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, zorunlu tasarrufların artırılması (gelir testiyle birlikte ulusal tasarrufların artırılması ve mali risklerin azaltılması), emekli aylıklarının endekslenmesi (ücretlere veya fiyat enflasyonuna), finansla okuryazarlığın artırılması tartışılan konular arasındadır. Diğer taraftan Yeni Zelanda Emeklilik Komisyonu tarafından; endekslemede, ortalama ücretlerde ve tüketici fiyat endeksinde değişikliğe gidilmesini önerilmiştir. Bu değişiklik, emeklilere artan ulusal servetten bir pay vermeye devam ederken, emekli aylıklarının satın alma gücünü koruyacaktır. Uygunluk yaşının yükseltilmesi ve endekslemenin değiştirilmesi kombinasyonunun birlikte uygulanmasının (2035 yılına kadar) bugünün rakamlarına göre yılda yaklaşık 3 milyar dolar tasarruf sağlayacağı tahmin edilmiştir (The Commission for Financial Literacy & Retirement Income, 2022). Projeksiyonlar, emekli aylıklarının yıllık ödemesinin ücretler yerine enflasyona (TÜFE) endekslenmesinden elde edilen mali tasarrufların önemli ölçüde uzun vadeli tasarruflara dönüştüreceği belirtilmektedir. Ancak bu uygulama aylığın gerçek harcama gücünü korusa da oranını ortalama ücretlere göre düşecektir (John & Dale, 2019: 4).

Son yıllarda emekliliği finansmanında zorunlu ya da gönüllü katımlı bireysel emeklilik ve fonlu emeklilik sistemlerinin payı giderek artmaktadır. Yeni Zelanda’da sosyal güvenliğin finansmanında 2006 yılından itibaren bir çeşit bireysel emeklilik sistemi olan KiwiSaver sistemini uygulamaya başlamıştır. Ayrıca, Yeni Zelanda Hükümeti 2001 yılında artan yaşlı nüfusunun bir sonucu olarak Yeni Zelanda

Emeklilik aylığının gelecekteki maliyetinin bir kısmını önceden finanse edebilmek amacıyla Yeni Zelanda Emeklilik Fonu'nu kurmuştur (NZ Super Fund, 2023).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Son yüzyılda yoğunlaşan sanayileşme, kentleşme ve daha da ötesi küreselleşme gibi olguların getirdiği sorunlar nedeniyle sosyal güvenliğe duyulan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Sosyal güvenlik hizmetleri; yoksulluğun azaltılmasında, ekonomik büyüme ve istihdamın sağlanmasında, ekonomik krizlerin aşılmasında ve toplumsal refahın artırılmasında önemli bir kamu politikası aracıdır. Bu durum sosyal güvenliği uluslararası düzeyde temel kamu politikalarının odağına yerleştirmektedir. Birçok ortak yönleri bulunsa da toplumlar kendi tarihsel süreçlerine ve toplum yapılarına göre kapsamı, koşulları ve finansmanı farklı sosyal güvenlik sistemleri geliştirmişlerdir.

Yeni Zelanda kurulduğundan beri en kapsamlı ve evrensel sosyal güvenlik hizmeti sunan ülkelerden biridir. Ülke, sosyal güvenliğe verdiği önem çerçevesinde geliştirdiği kapsayıcı ve evrensel sosyal güvenlik sistemi nedeniyle sosyal laboratuvar olarak nitelendirilmektedir. Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik sisteminin tarihçesi, 19. yüzyılın sonlarına kadar uzanmaktadır ve dünyada emeklilik çağına ulaşmış kişilere 1898'de çıkardığı Emeklilik Yasası ile maddi destek sağlayan ilk ülkelerden biri olmuştur. Halihazırda Yeni Zelanda'da farklı durumlar için 61 farklı türde sosyal güvenlik yardımı mevcuttur. Ana yardım türleri olarak; iş arayan yardımı, tek ebeveyn yardımı, yaşam yardımı, gençlik ödeneği ve genç ebeveyn ödemesi, acil yardım ödemesi, Yeni Zelanda Emekli Aylığı, gazi aylıkları ve çalışan aile yardımları sayılabilir. Tamamlayıcı yardımlar olarak ise barınma yardımı, çocuk bakım yardımı, kış enerji yardımı, engellik ödeneği, yetim yardımları, çocuk yardımları ve zorluk yardımı sayılabilir. Yeni Zelanda'da temel sosyal güvenlik yardımları için yapılan kamu harcamaları 1940'ta GSYİH'nin yüzde 4,3'ü oluştururken, 1999'da yüzde 10'a kadar yükselmiştir. Sosyal güvenlik ve refah harcamaları 1999/2000'de tüm kamu harcamalarının yüzde 36'sını oluşturmuş ve GSYİH'nin yüzde 12.3'üne eşdeğer olmuştur.

Sosyal güvenlik hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulabilmesi ve devamlılığının sağlanması finansman biçimiyle ve finansman sisteminin sürdürülebilirliğiyle yakından ilgilidir. Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik en başından beri Beveridge yaklaşımına göre sunulmakta ve finanse edilmektedir. Beveridge yaklaşımının Yeni Zelanda uygulamasında sosyal güvenlik genel vergi gelirleriyle finanse edilmekte ve kamu harcamaları yoluyla hizmetin sunumu sağlanmaktadır. Yeni Zelanda nispeten sade ve adaletli bir vergi sistemine sahiptir. Yeni Zelanda hükümeti vergi gelirlerinin büyük çoğunluğunu, kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi ve mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerden sağlamaktadır. Yeni Zelanda'nın toplam kamu gelirleri 2019/20 mali yılında 116,0 milyar dolar olmuştur. Toplam gelirlerin 85,1 milyar doları vergi gelirlerinden sağlanmıştır. Yeni Zelanda Hükümeti tarafından 2019/20

mali yılına ilişkin yayınlanan verilere göre, kamu harcamalarının 49,9 milyar doları sosyal güvenlik ve refah hizmetleri, 20,5 milyar doları sağlık hizmetleri ve 17,6 milyar doları eğitim hizmetleri için yapılmış. Aynı sınıflandırmaya göre söz konusu harcamaların GSMH içindeki payına bakıldığında, 2019/20 mali yılında sosyal güvenlik ve refah harcamalarının GSMH'nin yüzde 15,1'ini, sağlık harcamaları yüzde 6,8'ini ve eğitim harcamaları yüzde 5,3'ünü oluşturmuştur. Söz konusu üç harcama tipi toplam kamu harcamalarının yüzde 27,20'sine denk gelmektedir.

Yeni Zelanda'da uzun vadeli mali tablo için hazırlanan Hazine projeksiyonları, emekli aylığı ödemelerinin maliyetinin 21. yüzyılın ortalarına kadar GSYİH'nin yüzdesi olarak neredeyse ikiye katlanacağını (yüzde 4,4'ten yüzde 8'e) göstermektedir. Hazine, Yeni Zelanda Hükümeti'nin gelecekte emeklilik aylığı ödemeleri nedeniyle artan borç ve büyüyen bir mali açık ile karşı karşıya kalacağını göstermiştir. Gelecek 40 yıl içinde nominal GSYİH'ye göre sağlık ve emekli aylığı ödemeleri "65 ve üzeri" yaş grubunun işgücüne göre daha hızlı büyümesiyle önemli düzeyde artış gösterecektir. Bu durum süreç boyunca yeterli ekonomik büyüme tarafından desteklenmezse net borç yükü ve mali açığın artmasına neden olacaktır.

Yeni Zelanda sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik tartışmalar ve arayışlar devam etmektedir. Ekonomik büyümenin yıldan yıla artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi, zorunlu tasarrufların artırılması, emekli aylıklarının endekslenmesi (ücretlere veya TÜFE'ye), finansla okuryazarlığın artırılması tartışılan ve önerilen temel konular arasındadır.

Diğer ülkelerde olduğu gibi son yıllarda Yeni Zelanda'da da emekliliğin finansmanında zorunlu ya da gönüllü katılımlı bireysel emeklilik ve fonlu emeklilik sistemlerinin payı giderek artmaktadır. Yeni Zelanda'da sosyal güvenliğin finansmanında 2006 yılından itibaren bir çeşit bireysel emeklilik sistemi olan KiwiSaver sistemini uygulamaya başlamıştır. Ayrıca, Yeni Zelanda Hükümeti 2001 yılında artan yaşlı nüfusunun bir sonucu olarak Yeni Zelanda Emeklilik Aylıklarının gelecekteki maliyetinin bir kısmını önceden finanse edebilmek amacıyla Yeni Zelanda Emeklilik Fonu'nu kurmuştur.

Sonuç olarak; Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik sistemi, toplumun refahını ve sosyal adaleti desteklemeyi hedefleyen bir yaklaşımı içerecek biçimde yılların deneyiminden ilham alınarak tasarlanmıştır. Yeni Zelanda tarihsel süreçte kendine özgü oluşturduğu en etkin sosyal güvenlik sistemlerinden birini uygulayan ülke olarak sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanının sürdürülebilirliğine yönelik önlemleri de şimdiden almaya başlamıştır. Yeni Zelanda'nın, sosyal güvenliğin finansmanının sürdürülebilirliği konusundaki diğer ülkelere göre en önemli avantajı, tarihsel süreçte kazandığı deneyimler, demokrasiyi ve sosyal güvenliğin değerini özümsemiş nesiller ve etkin çalışan devlet bürokrasisi olacaktır.

KAYNAKÇA

- Bell, M. (2012). *Fiscal Sustainability Under an Ageing Population Structure: Paper for the longterm fiscal external panel*. New Zealand Treasury.
- Ortiz, I., Cummins, M., & Karunanethy, K. (2017). *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*. International Labour Organization.
- Saunders, P. (1999). *Social Security in Australia and New Zealand: Means-tested or Just Mean*, Social Policy & Administration). 33(5), s. 493-515.
- Smith, A. (2009). *New Zealand's Social Security Conventions: Merely Double Taxation Agreements in Reverse?*, Working Paper No. 68. Centre for Accounting, Governance and Taxation Research.
- Bell, M. (2012). *Fiscal Sustainability Under an Ageing Population Structure: Paper for the longterm fiscal external panel*. . New Zealand Treasury.
- Fisher, J. (1945). *The New Zealand Social Security Program*, Bulletin, Semptember 1945.
- Goudjo, C. L. (2020). *Financial sustainability for social protection*. 25/06/2023 tarihinde <https://socialprotection.org/discover/blog/financial-sustainability-social-protection> adresinden alındı.
- Inland Revenue. (2021). *Tax rates for individuals*. <https://www.ird.govt.nz/income-tax/income-tax-for-individuals/tax-codes-and-tax-rates-for-individuals/tax-rates-for-individuals> adresinden alındı
- Inland Revenue. (2022). *KiwiSaver employer guide*. <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver> adresinden 20/06/2023 tarihinde alındı.
- Inland Revenue. (2023). *Fringe benefit tax guide*, A guide to working with FBT.
- John, S., & Dale, C. (2019). *Intergenerational impacts: the sustainability of New Zealand Superannuation*. The University of Auckland Retirement Policy and Research Centre.
- Kidd, S., Athias, D., Nastasi, S., & Pop, A. (2022). *Inequality and social security in the Asia-Pacific region*. UNDP.
- McHenry, D. E. (1951). The New Zealand System Of Social Security. *Social Service Review*, 25(1), s. 48-59.
- Nolan, P. (2003). *New Zealand's Social Assistance System: Financial Incentives to Work*, Working Paper #03/18. x Working Paper #03/18, Wellington: The Treasury.
- NZ Parliamentary Library. (2000). Welfare benefits trends in New Zealand, Parliamentary Business Research papers - pre-2018
- NZ Super Fund. (2022). NZ Super Fund Annual Report 2022. <https://nzsuperfund.nz/assets/Publications/Annual-Reports/Annual-Report-2021-22.pdf> adresinden 20/06/2023 tarihinde alındı.

- NZ Super Fund. (2023). 06 20, 2023 tarihinde <https://nzsuperfund.nz/about-the-guardians/> adresinden 16/06/2023 tarihinde alındı.
- OECD. (2021). *Taxing Wages 2021*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c7da7efb-en/index.html?itemId=/content/component/c7da7efb-en#section-d1e180900> adresinden 15/06/2023 tarihinde alındı
- PED. (1943). Social Security in New Zealand. *Bulletin of International News*, 20(2), s. 43-49.
- Reid, J. S. (1945). (1945). The Development of Social Security in New Zealand. , 1–13. doi:. *The University of Toronto Law Journal*, 6((1)), s. 1-13. doi:10.2307/824279
- Reviglio, F. (1967). *Social Security Financing In Developing Countries (IMF Staff Paper)*, 14(3), 500-540.
- Schmitt, V., Paijenjon, Q., & De, L. (2014). *UNDG Asia-Pacific social protection issues brief*. ILO Regional Office for Asia and the Pacific; United Nations Development Group Asia-Pacific (UNDG A-P).
- The Commission for Financial Literacy & Retirement Income. (2022). *The sustainability of New Zealand's*. 06 20, 2023 tarihinde <https://assets.retirement.govt.nz/public/Uploads/Retirement-Income-Policy-Review/Policy-Position/e6709d9e9b/Retirement-Income-Position-Paper-9-Sustainability-of-New-Zealands-Retirement-Income-Framework-2012.pdf> adresinden 22/06/2023 tarihinde alındı
- The International Labour Organization. (2012). R202 - *Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*.
- The Treasury. (2020). *Financial Statements of the Government of New Zealand for the Year Ended 30 June 2020*. The Treasury. The Treasury. <https://treasury.govt.nz/publications/year-end/financial-statements-2020> adresinden 27/06/2023 tarihinde alındı.
- The Treasury. (2021). <https://www.treasury.govt.nz/>. 25.06.2023 tarihinde Revenue and expenditure: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/financial-management-and-advice/revenue-and-expenditure> adresinden 27/06/2023 alındı.
- USA Social Security Administration. (2018). *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*. 06 20, 2023 tarihinde <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/asia/new-zealand.html> adresinden alındı
- Welfare Expert Advisory. (2022). <https://www.weag.govt.nz/background/history-welfare-system/>.
- Welfare Expert Advisory Group. (2022). *Welfare system: statistics*. <https://www.weag.govt.nz/background/welfare-system-statistics/> adresinden alındı

- Welfare Expert Advisory Group. (2023). *History of the New Zealand Welfare System*. 06 20, 2023 tarihinde <https://www.weag.govt.nz/background/history-welfare-system/> adresinden alındı
- Williams, D. (1996). ax Law Design and Drafting. *Social Security Taxation(1)*. (V. Thuronyi, Dü.) International Monetary Fund.
- Wilson, T., & Wilson, D. (1993). Beveridge and the Reform of Social Security — Then and Now. *Government and Opposition*, 28(03), s. 353–371.

Bölüm 6

AZERBAYCAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

AZERBAIJAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Mehmet Yüce

Bursa Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

mehmetyuc@gmail.com

0000-0001-6398-5589

Imangulu Muradzade

Azerbaycan Devlet İktisat Üniversitesi,
Türk Dünyası İktisat Fakültesi

imangulu.muradzada@unec.edu.az

0000-0002-8493-4497

Özet

Bir ülkenin gelişmesi ve sosyal barışın sağlanmasında güçlü ve işleyen bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması büyük önem arz etmektedir. Bu sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için de hem güçlü bir siyasi irade hem de güçlü bir ekonomik yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle SSCB sonrası bağımsızlıklarını kazanan yeni cumhuriyetlerde sosyal güvenlik sorunu ayrı bir önem arz etmektedir. SSCB'nin dağılmasıyla 1991 yılında bağımsızlığını kazanan Azerbaycan örneğinde, sosyal güvenlik sistemi değişen sosyo-politik ve ekonomik durumla birlikte önemli dönüşümler geçirmiştir. Bu bölüm, temel politika değişikliklerine, karşılaşılan zorluklara ve nüfus üzerindeki etkisine odaklanarak, bağımsızlık sonrası Azerbaycan'da sosyal güvenlik sisteminin gelişimini incelemektedir. Bu kapsamda Azerbaycan'da emeklilik, sağlık, işsizlik yardımları ve sosyal yardım programları dâhil olmak üzere sosyal güvenlik sistemin bileşenleri ele alınmıştır. Ayrıca sosyal güvenlik ortamını şekillendirmede devlet kurumlarının, mevzuatın ve uluslararası işbirliğinin rolü üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, sosyal koruma, Azerbaycan sosyal güvenlik sistemi, Azerbaycan sosyal koruma programları, sosyal politika.

Abstract

A strong and functioning social security system must be established for the development of a country and for social peace. However, for this system to function properly, both a strong political will and a strong economic structure are needed. For this reason, the social security problem is of particular importance in the new republics that gained their independence after the USSR. In the case of Azerbaijan, which gained its independence in 1991 with the dissolution of the USSR, the social security system has undergone significant transformations in response to the changing socio-political and economic landscape. This chapter examines the development of the social security system in post-independence Azerbaijan, focusing on key policy changes, the challenges faced, and their impact on the population. In this context, the components of the social security system in Azerbaijan, including retirement, health, unemployment benefits, and social assistance programs, are discussed. In addition, the role of state institutions, legislation, and international cooperation in shaping the social security environment is emphasized.

Keywords: Social security, social protection, social security system in Azerbaijan, social protection programs in Azerbaijan, social policy.

GİRİŞ

Günümüzde çağdaş ülkelerin sosyal politikalarının hedefleri arasında sosyal adalet ilkesini de içeren etkin bir sosyal politikanın hayata geçirilmesi, insan onuruna yakışır çalışma koşullarının yaratılması, sosyal güvenliğin sağlanması, istihdam sorununun başarılı bir şekilde çözülmesi, yeterli ve uygun altyapının oluşturulması gibi temel unsurlar yer almaktadır. Bu hedeflere ulaşmak ya da uygulanacak sosyal politikanın kapsam ve derinliğini oluşturmak için ülkenin sosyo-ekonomik yapısı analizi edilerek tespit edilen durum esasında uygun bir yapı oluşturulması gerekmektedir. Bu yapının oluşturulmasında yerel dinamiklerle evrensel ilkeleri yoğrularak uygun bir mekanizmanın kurulması kaçınılmazdır. Zira küreselleşen dünyada ülkenin refahı ve sosyal güvenliğini üzerinde iç dinamikleri kadar dış dinamikler etkili olabilmektedir.

Sosyal güvenlik hususu tüm ülkelerde, özellikle geçiş ekonomisine sahip ülkelerde öncelikli konular arasında yer almaktadır. Bilhassa sosyalist ekonomik sistemden serbest piyasa sistemine geçiş yapan ülke ekonomilerinin karşılaştıkları en önemli sorunların başında sosyal güvenlik konusu gelmektedir. SSCB'nin dağılmasından sonra, merkezi planlı bir ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş yapan Azerbaycan Cumhuriyeti kurmaya çalıştığı yeni ekonomik düzende doğal olarak birçok sosyo-ekonomik ve politik sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunların çözümü bir süreci gerektirdiği için oldukça zaman almıştır. Ayrıca bazı sorunların çözümü önemli yapısal değişimi zorunlu kıldığı için diğerlerine göre daha zor ve zaman alıcı olmuştur. Bu bağlamda ülkede sosyal güvenlik sorununun çözüm süreci hala devam etmektedir. Azerbaycan da dâhil Post-Sovyet ülkeleri Sosyal Güvenlik konusunda birbirinden tamamen farklı üç dönemi yaşadıkları söylemek mümkündür. Bunları: (i) SSCB Dönemi, (ii) SSCB Sonrası İlk Dönem ve (iii) Mevcut Dönem şeklinde sıralamak mümkündür.

Bir işçi devleti olmak ideolojisiyle şekillenen ve plânlı, sosyalist bir ekonomiye sahip SSCB döneminde *“ülke vatandaşlarının yaşlılık, hastalık ve maluliyet hallerinde geçimlerinin sağlanması”* bir anayasa hak olarak görülmüş, çalışanları en geniş şekilde sağlık ve sosyal hizmetlerden yararlandırılması devletin temel felsefesi olarak belirlenmiştir. Bu ideolojik tercih ve hukuki düzenlemelerin ne kadar uygulamaya geçirildiği konusunda bazı tartışmalar yaşanıyor olsa da SSCB döneminde çalışanlara çok geniş sosyal haklar tanındığı bilinen bir gerçektir.

SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlıklarını ilan eden yeni cumhuriyetler bir taraftan merkezi planlamaya dayalı ekonomik sistemden serbest piyasa sistemine geçiş içi birtakım reformlar yapmaya çalışırken, diğer taraftan da toplumun sosyo-ekonomik yapısını tehdit eden SSCB mirası problemleri çözmeye çalışmışlardır. Bu karmaşık yapı içinde çabalanan ve geçiş ekonomileri olarak tanımlayabileceğimiz bu ülkelerin çözmeleri gereken birçok makro ekonomik sorunla karşı karşıya kalmışlardır. Bu sorunlardan biri de kuşkusuz sosyal güvenlik konusu olmuştur. Ancak söz konusu

ülkeler çözmeleri gereken sorunların sıralamasında sosyal güvenlik konusu en son sırada yer almıştır. O nedenle Post-Sovyet ülkelerin önemli kısmında geçiş döneminde sosyal güvenlik sorunu ihmal edilmiş ve nüfusun önemli bir kısmı ya Sosyal Güvenlik çatısı dışında tutulmuş ya da bu imkânlarda sınırlı bir şekilde yararlandırılmıştır. Bu gelişme ise SSCB dönemin çok geniş sosyal haklardan yararlanan toplumda travmaya neden olmuştur.

Geçiş döneminin ilerleyen aşamalarında yapısal birtakım reformlar yapılarak ekonomik bakımında önemli sorunlarını çözüme kavuşturan Post-Sovyet ülkeleri bu aşamadan sonra sosyal sorunlara dönük bazı iyileştirmeler yapmak üzere bazı adımlar atmışlardır. Bu kapsamda sosyal güvenlik alanında da birtakım iyileştirmeler yapılmıştır. Bu adım ümit verici olmakla birlikte halen birçok ülkede sosyal güvenliğe ilişkin hem kapsam itibarıyla hem de nitelik itibarıyla yeterli bir düzenlemeden söz etmek mümkün değildir. Başka bir ifadeyle bu dönemde sosyal politikanın piyasa ekonomisi koşullarına, yani piyasa ekonomisine uyarlanması için bazen düzenlemeler yapılmış olsa da bu konuda uygulamada yeterli gelişme sağlanamamıştır.

Bilindiği üzere hangi alanda olursa olsun geçiş dönemleri sancılı olmaktadır. O nedenle geçiş döneminin zorluklarını hafifleten ve standartları daha yüksek olan bir sosyal koruma ve sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması toplumsal barış açısından önem arz etmektedir. Geçiş dönemlerinde temel sorunların başında, toplumun gelir ve yaşam standartlarında yaşanan keskin düşüş, işsizlik, yüksek gelir kutuplaşması, gelir dağılımında adaletsizlik, asgari tüketime odaklanma, yüksek enflasyon ve sosyal düzen ilişkin önemli bazı durumlar yer almaktadır (Baxşəliyev, 2021).

Diğer Sovyet sonrası ülkelerde olduğu gibi yukarıdaki aşamalardan geçen Azerbaycan Cumhuriyeti'nde hali hazırda sosyal güvenlik sistemi iki ayaktan oluşmaktadır. Bunlar: (i) Sosyal Sigorta ve (ii) Sosyal Koruma Programları şeklinde ifade etmek mümkündür.

Sosyal sigorta programları, emeklilik ve malullük sigortası, hastalık, analık ve işsizlik sigortasını kapsamına almaktadır. Öncelikle bu sigorta türleri profesyonel nitelikte olup, sosyal güvenlik primleri temelinde finanse edilmektedir. Bu program profesyonel olarak aktif kişileri (çalışanlar, serbest meslek sahipleri, çiftçiler ve memurlar), aile üyelerini ve diğer bazı grupları kapsamaktadır. Sosyal koruma programları devlet tarafından yürütülmekte olup, temel sosyal ihtiyaçları karşılanmasına odaklanmıştır. Bu programlar, ülkede ikamet eden tüm vatandaşları ve kişileri kapsamı bakımından genel ve evrensel bir yapı arz etmektedir. Bu program kapsamında belirli gruplara (ihtiyaç sahibi yaşlılar, engelliler, düşük gelirli aileler, çocuklar, gaziler) yardım sağlayan bazı kategorik yardım programları da bulunmaktadır.

Azerbaycan’da sağlık hizmeti devlet ve özel sağlık kuruluşları tarafından sağlanmaktadır. Devlet sağlık kurumlarında sağlık hizmeti ücretsiz olarak verilmektedir. Buna karşın özel sektör, sağlık hizmetleri belirli bir bedel karşısında sunmaktadır. Ancak özel sektör sağlık hizmeti sunumunda makul bedel için çaba göstermektedir. Ayrıca, yeterince gelişmemiş olsa da ülkede bireysel sağlık giderleri finanse etmek için özel bir sağlık sigortası sistemi mevcuttur.

Azerbaycan’da sosyal korunma ve emeklilik sisteminde ilişkin birtakım reformlar yapılmaya devam edilmektedir. Bunların başında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilen emeklilik sisteminde reformlar konsepti, Azerbaycan Cumhuriyeti kanunları -“Sosyal sigorta”, “Vatandaşların emekli maaşı temini”, “Sosyal sigorta sisteminde bireyselleştirilmiş muhasebe”- ve Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı kararnameleeri yer almaktadır. Bu düzenlemeler sosyal güvenlik sisteminin hukuksal alt yapısını büyük ölçüde iyileştirmiştir. Sosyal alandaki diğer önemli program ve stratejiler arasında şunlardır:

Azerbaycan Cumhuriyeti’nin 2006-2015 İstihdam Stratejisi 2006’dan bu yana Yaşlıların Sosyal Korunmasının Güçlendirilmesine İlişkin Devlet Programı Sigorta vb.nin geliştirilmesi için Devlet Programı’na aittir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde son on beş yılda sosyo-ekonomik gelişimin güçlendirilmesine ilişkin gerçekleştirilmiş sosyal odaklı projeler için 80 milyar dolardan fazla harcama yapılmıştır. Buna bölgesel kalkınma programları, yoksulluğun azaltılmasına ilişkin üç devlet programı çerçevesinde harcanan fonlar ve doğrudan Devlet Petrol Fonu ve devlet bütçesinden finanse edilen devlet altyapı projeleri de dâhildir. Kısa sürede harcanan bu meblağ, ülkenin ekonomik potansiyeline göre oldukça yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Ortalama olarak, GSYH’nin yüzde 7-10’u veya devlet bütçesinin toplam harcamalarının yüzde 20-30’u arasında değişen bu miktar, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için ciddi bir fırsat olarak değerlendirilmek mümkündür (Əhmədov, 2020).

Literatür araştırmasına dayanan bu çalışmada amacımız Azerbaycan Cumhuriyetinin Sosyal Güvenlik sistemini incelemek ve aksayan yönler için birtakım öneriler geliştirmektir. Bu kapsamda çalışmada öncelikle bağımsızlık öncesi Azerbaycan’ın sosyal güvenlik sisteminin gelişimine genel açıdan bakılmış, akabinde bağımsızlık sonrası Azerbaycan’da sosyal güvenlik sistemi ve finansmanı konusu ele alınmış, sonunda ise sosyal güvenlik alanında yaşanan sorunlar tespit edilerek çözüm önerileri sunulmuştur.

2. AZERBAIJAN'IN BAĞIMSIZLIK ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE BAKIŞ

2.1. Azerbaycan Halk Cumhuriyeti Dönemi

Tarihsel bir yaklaşımla, Azerbaycan'da emeklilik sigortası alanındaki ilk gelişim, petrol endüstrisinin ortaya çıkışı, demir ve cevher madenlerinin işletilmesinin başlamasıyla bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda 19. yüzyılın ikinci yarısında yardımcı sandıklar oluşturulmuştur. Bu alanlarda çalışan kişilere, yardımcı fonlar aracılığıyla temel aylıkların yanı sıra çalışma yılına dayalı aylıklar gibi kıdem aylıkları da verilmiştir. Ayrıca bu çalışanlar, sandık hesaplarında biriken paraya bağlı olarak ömür boyu emekli maaşına hak kazanmışlardır. Diğer taraftan demiryollarında, şehirlerde ve geçiş noktalarında emeklilik ve yardımcı tasarruf bankaları kurulmuştur. Provizyon alanı için fonlar da bu kasalara yerleştirilerek, kasaların ana fonları, bu alandaki çalışanların zorunlu kesintileri, yani aylık maaşın belirli yüzdeleri (yaklaşık yüzde 5-6), hazine fonları ve gönüllü üyelik kesintilerden oluşmuştur.

Rusya'da, 1903 tarihli Endüstriyel Kazalarda İşverenin Sorumluluğu Yasası ve 23 Haziran 1912 tarihli İşçilerin Kaza ve Hastalıklara Karşı Sigortası Hakkında Yasanın çıkmasıyla sosyal güvenlik konusu Azerbaycan'da da gündeme gelmiştir. Bu yasa tarihsel olarak "Sigorta Yasası" olarak adlandırılmaktadır. Yasanın özü, 26 haftalık hastalığı olan kişilere engelli aylığı verilmesine ilişkin düzenlemedir. Yasa, proletaryanın çok küçük bir bölümünü, yani beşte birini kapsamaktadır. Bu kanunun özü, sosyal sigorta kapsamındaki sosyal durumu belirli bir biçimde kolaylaştırmayı amaçlamaktadır (Aliyev, 2007: 40).

1918-20 yıllarında, Azerbaycan Halk Cumhuriyeti döneminde ilk defa 7 Aralık 1918'de Meclis'in açılışında, sosyal cemiyetin teşkilatlanması ve iyileştirilmesi yönünde birtakım kanunlar kabul edilmiştir. Bu kanunlar, gelir vergisinden muaf gelir miktarının artırılmasına ilişkin kararları ve mültecilerin sosyal korumasını güçlendirmeye yönelik kararları içermektedir. 26 Ağustos 1918'de ulusal hükümet, emeklilik hükmü yasasının hazırlanmasıyla bağlantılı olarak bir komisyon kurma kararı almıştır. Komisyon emeklilik yasasının geliştirilmesi üzerine çalışma yapmakla görevlendirilmiştir. Bu konuda 27 Ağustos 1919'da arka arkaya iki karar alınmıştır. Bunlardan biri, memur emeklilerinin hizmet yıllarına göre aylık almalarına ilişkin kanunun hazırlanmış ve bu kanun uygulanmasına ilişkin hükümleri belirlemek üzere Adalet Bakanlığı'na havale edilmiştir. İkinci karar, ilgili bakanlıkların kurumlarının üyelerinden oluşan komisyon üyelerinin teşkilatlanarak Eylül 1919'a kadar genel emeklilik tüzüğünü oluşturmak ve Bakanlar Kurulu'nun görüşüne sunmak olmuştur. Ancak ülkede Bolşeviklerin iktidara gelmesi bu kararların uygulanmaya geçmesine izin vermemiştir.

Sonraki yıllarda arşiv kayıtlarında yer alan “Azerbaycan Cumhuriyeti Demiryolları Bakanlığı’nın Hizmet Sonrası Dönemde Demiryollarında Görev Yapan Kişilerin Emeklilik Teminatına İlişkin Yönetmeliğinin” bulunması, genç Cumhuriyet’in sosyal güvenlik alanındaki çabalarının bir kanıtı olarak önemli bir yere sahiptir. Bu yönetmelikte, demiryolu işçilerine hizmet sürelerine göre emeklilik yardımlarının yanı sıra maluliyet ve hayat sigortası hükümlerine yer verilmiştir. Bu emeklilik hakları, özel bir fona ödenen zorunlu sigorta primleriyle finanse edilmiştir. Özellikle yönetmelik, Azerbaycan’da sınırlı bir süre de olsa sigorta hukukunun uygulanmasına yönelik öncü bir hukuki çerçeveyi temsil etmiştir (Aliyev, 2007).

2.2. Sovyetler Birliği Dönemi

20 Aralık 1922’de Sovyetler Birliği’ne katılan Azerbaycan, doğal olarak diğer Sovyet cumhuriyetlerinde yürürlükte olan sosyal güvenlik sistemini benimsemiştir. Bu dönemde Azerbaycan’ın sosyal güvenlik politikası, komünizm ideolojisinden büyük ölçüde etkilenecek şekilde şekillendirilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde oluşturuluna sistem, sosyal sigorta sistemi açısından özünde dağıtım (PAYG) yöntemine dayanan ancak tam anlamıyla liberal Batıdaki özelliğe sahip olmayan bir çeşit karmaşık Sovyet versiyonuyla karşılaşmaktadır (Castel & Fox, 2001: 4). Sovyetler Birliği’nin dağıldığı 1991’e kadar bu sistem merkezi bütçe vergi gelirlerine dayalı olarak işlemiştir (Mikhalev, 1996: 9).

1923’te kabul edilen ilk Anayasada, Halkın Emek Komiserliği, sosyal güvenlikle ilgili yasal normatif eylemlerin oluşturulmasıyla görevlendirilmiştir. Ağırlıklı olarak maluliyet ve aile reisinin kaybı nedeniyle sosyal koruma sağlanmıştır. 1921 yılında “Malullerin Sosyal Güvenliği”, “Aile Reisinin Vefatı Nedeniyle Çalışanların Aile Üyelerinin Sosyal Güvenliği Hakkında” ve 1923 yılındaysa merkezi idare etmeyle bütün toplumun sağlık ihtiyacının karşılanması için “Tedavi İşinin İyileştirilmesi Tedbirleri Hakkında” yasalar kabul edilmiştir. Sağlık alanında devlet tarafından bütçeden karşılanmak üzere tıbbi yardımın sağlanması için proje yapılmış ve sosyal sigorta primleri ile bu yardımın desteklenmesi planlanmıştır. Ayrıca, işçiler için devlet bütçesi ve sigorta primlerinden karşılanmak üzere, işçilere ücretsiz dinlenme evleri tesis edilmiştir (Huseyinov, 2010: 94-95).

1925’ten itibaren devlet öğretmenleri ve eğitim çalışanları, 1930’larda ise sağlık çalışanları ve gaziler hizmet yıllı esasına göre emekli maaşı almaya başlamıştır. Yeni ekonomi politikası döneminde ilk kez bireysel sosyal sigorta uygulamasına geçilmiştir. SSCB’nin emeklilik hakkı verilmesine ilişkin ilk düzenleme, Ağustos 1925’te kabul edilen uzun hizmet süresi olan engellilerin ve aile üyelerinin sigorta statüsüne ilişkin düzenleme olmuştur. Bunun devamı olarak 1928 yılından itibaren tekstil sanayi işçilerinin emeklilikleri yaş esasına göre belirlenmiştir. Bu düzenleme göre emeklilik yaşı erkekler için 60, kadınlar için 55 yaş olarak belirlenmiştir. 1930’da kabul edilen tarım arterleri yönetmeliğine göre, yaşlı ve engelli çiftçilere yardım sağlanmıştır. Ayrıca 1926-1932’de sosyal sigorta hükümlerine ilişkin

mevzuatı iyileştirmek için bazı adımlar atılmış ve 23 Haziran 1931’de Ukrayna Bakanlar Kurulu ve Kazakistan Cumhuriyeti Yüksek Şurası tarafından kabul edilerek, sosyal sigorta hakkında karar yürürlüğe girmiştir. Bu karara göre, çalışma gücünü kaybetme ödeneğinin miktarı belirli kıdeme göre maaşın yüzde 50’sinden yüzde 100’üne kadar belirlenmiştir. Öte yandan 17 Nisan 1932’de çocuk doğumuyla ilgili yardımların ödenmesine ile cenaze yardımlarına ilişkin kurallar kabul edilerek onaylanmıştır.

1956’da Sovyetler Birliği’nde “Devlet Emeklilik Ödemelerine Dair Kanun” çıkarılmıştır. Ancak, bu kanun tarım işçilerinin emeklilik haklarına ilişkin hükümler içermemiştir. 1964 yılında bu eşitsizliği gidermek için “Kolhoz Mensuplarının Emeklilik Hak ve Yardımları Hakkında Kanun”u çıkarılmıştır. Ancak tarım işçilerinin emeklilik haklarına ilişkin eşitsizliğin nihai olarak çözülmesi 1973 yılına kadar mümkün olmamıştır.

1969 yılında SSCB’nin ve diğer cumhuriyetlerin sağlık sisteminin yasal zemini düzenlenmiştir. 12 Ağustos 1970 tarihli kararla “Hamile Kadınlar, Çok Sayılı Çocuk Bulunan ve Tek Yaşayan Anneler İçin Yardımların Belirlenmesi ve Ödenilmesi Hakkında Yönetmelik” ve 3 Ağustos 1972 yılında ise “Devlet Emekliliğinin Kararlaştırılması ve Ödenilmesi Kuralları Hakkında” yeni yönetmelik yürürlüğe girmiştir. 1980 yılının sonuna doğru Sovyetler Birliğinde sağlık sistem ve sosyal güvenlik sistemi kurumsal yapı kazanmıştır. Bu çerçevede sosyal güvenliğin kapsam ve niteliğini geliştirmek için birçok yasal düzenleme yapılmıştır (Abdullayev, 2010: 34-35).

3. BAĞIMSIZLIK SONRASINDA AZERBAYCAN’DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

3.1. Azerbaycan’da Sosyal Güvenlik Sisteminin Teşkilî ve İşleyişi

Azerbaycan, 18 Ekim 1991’de bağımsızlığını kazandıktan sonra doğal olarak birçok alanda değişiklik yapılmış ve bazı alanlarda yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bağımsızlığın ardından ülkede, ekonomik ve sosyal koşullarında önemli bir bozulmalar görülmüştür. Yaşanan sıkıntılar hükümeti sosyal sorunları çeşitli reformlar ve yasal önlemler yoluyla çözmeye zorlamıştır. Başlangıçta ekonomik alanda yaşanan sorunlara yönelik reformlara ağırlık verilmiş, ilerleyen yıllarda ise sosyal politikaya ilişkin temel sorunlar ele alınmıştır. Ülkede 2001 yılından itibaren sosyal güvenlik sektöründe reformlar yapılmaya ve gelişen yaşam koşullarına uyum sağlayabilecek projeler hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu dönüştürücü yolculuğun başlangıcı, 17 Temmuz 2001 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından “Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Emeklilik Sistemi Konsepti” nin imzalanmasına dayanmaktadır

(Huseynov, 2010).

SSCB’nin dağılmasıyla 1991 yılında bağımsızlığını yeniden kazanan Azerbaycan Cumhuriyeti, diğer sosyo-ekonomik hedefler yanında sosyal refahın iyileştirilmesini, sosyal hakların korunmasını ve vatandaşlarına güvence sağlanmasını devlet

politikasında öncelikli konu haline getirmiştir. Bağımsızlığının yeniden kazandıktan sonra piyasa ekonomisine geçmeyi hedefleyen Azerbaycan, nispeten kısa bir süre içinde hızla yeni bir ekonomik sisteme geçiş yönünde reformlar yapmış ve modern çağın taleplerine uygun devlet kurumlarını oluşturmuştur. Bu reformlar, onlarca yıldır devam eden eski sosyo-ekonomik ilişkilerin dönüşümünü kolaylaştırmıştır.

Yeni bir ekonomik sisteme geçiş sırasında, sosyal koruma ve sosyal güvenlik, kamu politikasının önemli bileşenleri olarak seçilmiştir. Hükümet, ortaya çıkan sosyal sorunların olumsuz etkilerini ele almak için kararlı adımlar atmıştır. Bu proaktif yaklaşım Azerbaycan'da yoksulluğun azaltılmasında önemli rol oynamıştır. Ülke, güçlü yönetime sahip olmayan birçok gelişmekte olan ülke gibi, sosyal korumaya odaklanan kapsamlı sosyo-ekonomik programlar uygulamıştır. Bu reformlar, refah hükümlerinin iyileştirilmesiyle sonuçlanmış ve vatandaşlarının refahını sağlamıştır. Uygulanan bu yönlü politikalar, ülkedeki sosyal açıdan savunmasız grupların durumunun iyileştirilmesine, emekli maaşlarında, sosyal yardımlarda ve tazminatlarda makul bir artışın yanı sıra diğer sosyal koruma alanlarında çeşitli hizmet ve programların uygulanmasına yol açmış, yeni ve modern sosyal koruma standartlarının oluşumunu hızlandırmıştır (Alirzayev, 2021: 128).

25 Mayıs 1991'de kabul edilen “Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Ekonomik Bağımsızlığı Anayasa Kanunu” nun beşinci bölümünde sosyal güvenlik, emek ve çalışma ödemesi rejimi, demografik süreçlerin yönetimi, sosyal güvenlik ve sosyal sigortanın uygulanması, işçilerin çıkarlarının korunması ve çevrenin korunması konuları özlü bir şekilde yansıtılmıştır. Aynı yıl 18 Ekim'de kabul edilen “Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Devlet Bağımsızlığına Dair Anayasal Kanun” da Azerbaycan devletinin Azerbaycan halkının sosyal alanlarındaki özel görevleri açıklanmış ve bu konuda gerekli güvence için yükümlülükler belirtilmiştir.

1994 yılında, “Vatandaşların emekli maaşı sağlanmasına ilişkin yasada yapılan değişiklikler, asgari ücretle bağlantılı emeklilik hesaplaması getirilmiştir. 13 Haziran 1997'de, emekli maaşlarının ortalama aylık maaşa göre yüzdelik orantılı olarak belirleneceğini belirleyen yasada değişiklikler yapılmıştır (Qanun, 1997).

Azerbaycan'da sigortacılık esaslarına göre faaliyet gösteren, emeklilik sistemi kurulmuş olmakla birlikte, sigorta dışı ödemelerin sistemden uygulanması, mali yükünü artıran, sigortacılık ilkelerinin tam olarak uygulanmasını sınırlandıran ve sistemin mali istikrarını zayıflatan temel unsur olmaya devam etmektedir. Bu ödemeler, hem bağımsızlık öncesi dönemin emeklilik sisteminin gereklerinden hem de mevcut sistemin gereklerinden kaynaklanan sebeplere bağlı olduğunu söylemek mümkündür. Bu yüzden ödemeler aşağıdaki yükümlülüklerin yerine getirilmesinden kaynaklanmaktadır:

1 Ocak 1992 tarihinden önce oluşan emeklilik yükümlülükleri;

İşçi emekli maaşlarının temel kısmının finanse edilmesi ve düzenli olarak artırılması;

Mevzuatla belirlenen genel emeklilik yaşından önce emekli olanlara yapılan tercihli ödemeler, işçi aylığının esas kısmına yapılan eklemeler ve çalışma aylığının süresine göre çalışma aylığı dahil olmak üzere ödenen sigorta primlerine karşılık gelmeyen yüksek emeklilik karşılığı hizmet;

Sosyal sigorta normları daha düşük olan sigorta primi ödeyenlere (mülkiyetindeki tarım arazilerini kullananlar, bireysel olarak girişimcilik ve emek faaliyetlerinde bulunanlar) verilen emeklilik ödemeleri.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Sosyal Yardımlarla İlgili Kanun'una göre sosyal güvenlik kapsamında yer alanlara aylık ve bir defaya mahsus olmak üzere iki tür sosyal ödeme yapılmaktadır. Ülkede yaş ödeneğinin 1 Ocak 2006 tarihine kadar sosyal emeklilik maaşı olarak verilmekteydi. "Sosyal Yardımlar Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasası"na göre, kadınlar 62 yaşına ulaştıktan sonra, erkekler 67 yaşına ulaştıktan sonra engelli olarak kabul edilir. Azerbaycan'da genel olarak sosyal yardım türleri aşağıdaki gibi gruplandırılabilir.

Şekil 1. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Sosyal Yardım Sistemi

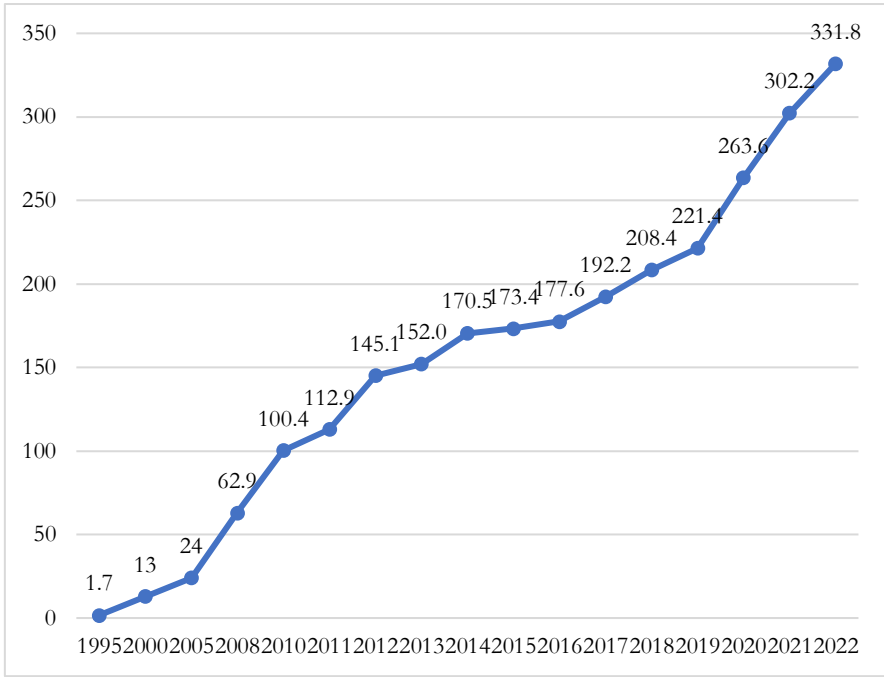
Sosyal Yardımlar
Aylık Yardımlar - Yaş ödeneği. - Devlet çalışanlarına ömür boyu ödenek. - Engellilik yardımı. - Engelli sağlıklı olan 18 yaşın altındaki çocuklara ödenek. - Aile başkanının kaybı için ödenek. - Kamu hizmetleri, ulaşım ve diğer hizmetler için bazı kişilerin kategorilerine ödenek. - Üç yaşına kadar çocuk bakımı için ödenek. - On altı yaşın altındaki kişilerin bazı kategorileri (genel eğitim kurumlarında tam zamanlı eğitim 18 yaşına kadar) için ödenek. - Ebeveynleri kaybeden ve ebeveynlerinin bakımsız kalan çocukların velilerine (mütevellilere) ödenek. - Bir yaşın altındaki çocukları olan düşük gelirli çocuklu ailelere ödenek.
Tek Seferlik Yardımlar - Radyasyon kazasının ortadan kaldırılmasına katılan ve bu kazadan kurtulanlara her yıl tedavi ödeneği. - Çocuk sahibi olma yardımı. - Cenaze parası.
Periyodik Yardımlar - Geçici olarak sakatlık kaybına ödeneğe göre. - İşsizlik ödeneği.

Kaynak: Huseynov, 2016: 56.

3.2. Azerbaycan'da Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Harcamaları

Azerbaycan'da sosyal güvenlik harcamasında en büyük pay emeklilik ödemeleri oluşturmaktadır. Azerbaycan'da emeklilik harcamalarındaki artışın arka planına karşı, emeklilik provizyonu talebi nedeniyle sigortasız ödemelerin uygulanmasının, devlet bütçesinden tahsis edilen fon miktarında ciddi bir artışa yol açmıştır. Bunun sonucu olarak, Azerbaycan'da yeni emeklilik sisteminin kurulmasından bu yana geçen 9 yılda, emeklilik harcamalarının finansmanı için devlet bütçesinden ayrılan fon miktarı 6,8 kattan fazla artmıştır.

Grafik 1. Ülke Genelinde Aylık Ortalama Emekli Maaşı Tutarının Büyüme Dinamikleri, Manat



Kaynak: Azerbaycan Devlet İstatistik Kurumu, <https://www.stat.gov.az/source/healthcare>, Erişim: 12.05.2023.

Dönüşüm sürecinde, mevcut devlet sosyal güvenlik sisteminin yeni ekonomik yapı sistemine uygun olarak sürdürülmesi kararı, reformların Azerbaycan'daki bazı düşük gelirli gruplarının yaşam standartları üzerindeki olumsuz etkilerinin hafifletilmesinde önemli rol oynamıştır. Dönüştürülmesi zaman alan eski Sovyet sisteminin devam ettiği Azerbaycan'da nüfusun korumasız (güvencesi olmayan) kesimleri, piyasa ekonomisine geçiş sırasında diğer BDT ülkelerine kıyasla daha az olumsuz etkilenmiştir. Bu yaklaşım, benzer geçişler yapan diğer ülkeler için önemli bir örnek

olmuştur. Azerbaycan’da 1993 ve 2003 yılları arasında, bu alanda düzenleyici bir çerçeve geliştirme çabaları ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlar ve diğer ilgili belgelerin kabul edilmiştir. Bu düzenlemelerde, Çernobil kazasından etkilenen ailelerin, şehitlerin, İkinci Dünya Savaşı gazilerinin ihtiyaçlarını ele alınmış ve böylece yeni bir sosyal koruma sisteminin temellerini atılmıştır. Özellikle, 1995 ve 2003 yılları arasında, sistem bu gelişmelere dayalı olarak genişledikçe, Azerbaycan’daki ortalama emekli maaşı ve yardım miktarı da yaklaşık sekiz kat artmıştır.

3.3. Azerbaycan’da Sosyal Güvenlik Sisteminde Yoksullukla Mücadeleye Yönelik Harcamalar

Bilindiği üzere, Eylül 2000’deki Birleşmiş Milletler Binyıl Zirvesi sırasında dünya liderleri, küresel yoksullukla mücadele için 18 hedef ve 48 gösterge taahhüt eden Binyıl Bildirgesi’ni imzalamışlardır. Binyıl Kalkınma Hedefinde (BKH) ulaşılması istenen birincil hedef, 2015 yılına kadar dünya çapında aşırı yoksulluğu ve açlığı yarı yarıya azaltmaktır. Bu hedef çerçevesinde Azerbaycan’da 20 Şubat 2003 tarih ve 854 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Azerbaycan Cumhuriyeti’nde 2003-Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomik Kalkınma Devlet Programı” onaylanmıştır. 2005 yılında da bu yükümlülüğün yerel koşullara göre yerine getirilmesine öncelik verilmesine ilişkin bazı düzenlemelere gidilmiştir. Devlet Programının başarılı bir şekilde uygulanması, sürekli makroekonomik istikrara, dinamik ekonomik büyümeye ve kontrollü enflasyon ve döviz kurlarına yol açmıştır. Bu başarılar, sosyal sorunların çözümüne ve yoksulluğun ele alınmasına yönelik önlemlerin uygulanmasını kolaylaştırmıştır. Bu çabalar sonucu yoksulluk sınırının altında yaşayan vatandaşların oranı 2002’de yüzde 46,7’den 2005’te yüzde 29,3’e gerilemiştir. Bununla birlikte Covid-2019 Pandemi süreci içerisinde yoksulluk düzeyinde artış yaşanmıştır.

Tablo 1. Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomik Kalkınmaya İlişkin Devlet Programının 2003-2005 ve 2008-2015 Yılları için Uygulanmasının Temel Sonuçları

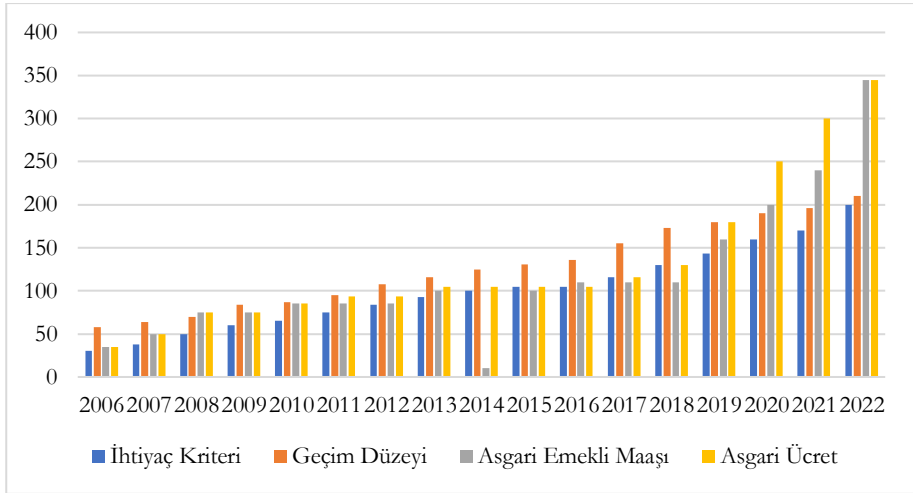
Yıl	Yoksulluk Sınırı (Manat)	Yoksulluk Düzeyi (Yüzde)
2002	35	46,7
2005	42,6	29,3
2008	78,6	13,2
2010	98,7	9,1
2012	119,3	6
2013	125,2	5,3
2014	129,6	5

2015	135,6	4,9
2016	148,5	5,9
2017	165,7	5,4
2018	175,2	5,1
2019	185,5	4,8
2020	194,9	6,2
2021	204,7	5,9

Kaynak: Azerbaycan Devlet İstatistik Kurumu

Azerbaycan’da yoksulluğun azaltılmasına yönelik başarılı deneyim, yoksullukla mücadelede çok önemli bir faktör olarak sosyal koruma sisteminin iyileştirilmesi yönünde önemli bir faktör olmuştur. Emeklilik sistemi de dahil olmak üzere sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi, herhangi bir ülkede sosyal ve maddi refahın sağlanmasında hayati bir rol oynamaktadır. Sosyal devlet anlayışına sahip bir cumhuriyet olan Azerbaycan’da, sosyal koruma sisteminin nüfusun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde genişletilmesi devlet politikasında öncelikli hedef olarak ele alınmıştır. Sonuç olarak Azerbaycan’da hükümet, yoksulluğa karşı etkin bir şekilde mücadele için oluşturduğu stratejiyi uygulayarak ülkede yoksulluğun azaltılmasında önemli başarı elde etmiştir. Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı’nın 17 Aralık 2021 tarih ve 3051 sayılı Kararnamesine göre 1 Ocak 2022 tarihinden itibaren ülke için asgari ücret yüzde 20 artırılarak 250 manattan 300 manata yükselmiştir.

Grafik 2. Sosyal Güvenlik Sistemiyle İlgili Bazı Makro-İstatistiksel Göstergeler (Manat’ta Yıl Sonuna Kadar)



Kaynak: Yazarlar tarafından resmi devlet istatistikleri ve diğer resmi bilgi kaynakları temelinde oluşturulmuştur.

3.4. Azerbaycan'da Sosyal Korumaya Yönelik Harcamalar

Önemli enerji kaynaklarına sahip Azerbaycan, son dönemlerde petrol dışı kalkınma stratejisini hayata geçirmek çabasını göstermektedir. Bu politika, Azerbaycan'da iş ve yatırım ortamını güçlendirmeye yönelik hükümet programlarının uygulanmasının yanı sıra, petrol dışı sektörün büyümesiyle tüm bölgelerin hızlandırılmış ve dengeli sosyo-ekonomik gelişimi, sosyal koruma sisteminin iyileştirilmesi için elverişli bir ortam yaratmıştır. Azerbaycan'da toplum refahını artırmak kalkınma stratejisinin temel hedef olarak belirlenmiştir. Sosyal koruma da dahil olmak üzere sosyal ve maddi refahı yansıtan makro istatistiki göstergelerdeki uzun vadeli değişiklikler, ülkedeki sosyal politikanın etkinliğini göstermekte ve gelecekteki hedeflere ulaşmak için iyimserlik sağlamaktadır. Özellikle, GSYH'nın 2003'ten 2017'ye kadar yaklaşık 10 kat artması dikkat çekicidir. Emeklilik sisteminin kuruluşunun birincil aşamasına denk gelen 2006-2015 döneminde Azerbaycan'da yoksulluk oranı önemli bir düşüş sağlanarak yüzde 20,8'den yüzde 5'e inmiştir. Ayrıca 2006 yılında ihtiyaç kriteri 3,5 kat, ülkenin geçimlik seviyesi 2,3 kat artmıştır. 2003-2017 döneminde ülke ekonomisi 3,4 kat büyümüş, stratejik döviz rezervleri 42 milyar manatı aşmıştır. Petrol dışı sektör 2,6 kat, stratejik parasal rezervler ise 26 kat artmıştır. Bu istatistikler, Azerbaycan'ın sosyal ve ekonomik alanda kaydedilen olumlu gelişmeleri ve ilerlemeyi açık bir şekilde göstermektedir (Alirzayev, 2021: 13).

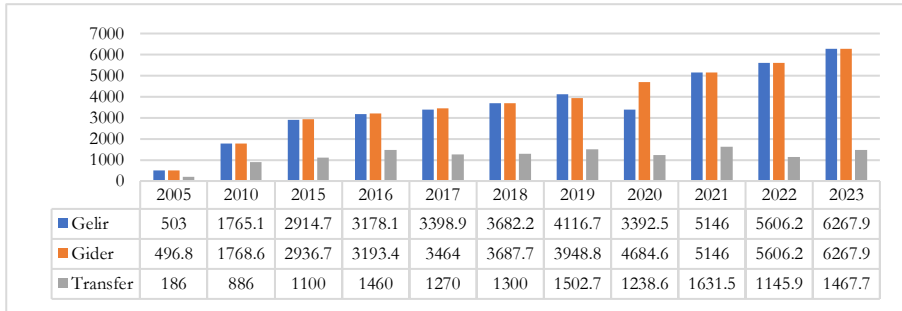
Azerbaycan'da Devlet Sosyal Koruma Fonu (DSKF), ülke içinde emekli maaşlarını ve yardımları finanse etmeye odaklanan Uluslararası Sosyal Güvenlik Derneği'nin (ISSA) üye bir kuruluştur. Ayrıca, Sovyet sonrası ülkelerden sosyal koruma kurumlarını içeren Uluslararası Emeklilik ve Sosyal Fonlar Birliği'ne üyelik, Azerbaycan'da emeklilik sistemi de dahil olmak üzere uluslararası standartlar ve gerekliliklere uygun bir devlet sosyal sigorta sisteminin kurulmasını kolaylaştırmıştır. Devletin gelişiminin ilk yıllarından beri devlet sosyal sigorta ve emeklilik sistemini düzenlemek ve uygulamakla görevlendirilen Devlet Sosyal Koruma Fonuna (DSKF) yeni ve önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bu alandaki tek yönetici olarak engin tecrübesiyle DSKF çok önemli bir rol oynamaktadır. DSKF'nin sosyal sigorta hakları ve diğer kısımdan oluşan gelirleri ile devlet bütçesinden transferler yapılmaktadır. Aşağıdaki veriler (grafik 2) yıllar itibarıyla DSKF'nin gelir ve harcamalarını ayrıca bütçeden yapılan transferleri yansıtmaktadır.

Azerbaycan'da emeklilik sisteminin gelişimi, sosyal koruma sisteminin önemli bir bileşeni ve sosyal politikanın önemli bir kaldırıcı olarak hizmet ettiği için kamu politikasının birincil odak noktası olmuştur. 2006 yılından bu yana, zorunlu devlet sosyal sigorta primlerine dayalı bir bireysel muhasebe sisteminin getirilmesi, sosyal refah gereksinimlerini karşılayan sağlam bir emeklilik sisteminin kurulmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu sistemin uygulanması olumlu sonuçlar vermiştir.

2006'dan 2019'a ortalama emekli maaşı miktarı yaklaşık 8,4 kat artarak 29,78 manattan 262,0 manata çıkmıştır. Özellikle yaşlılık aylığının aylık ortalama tutarı 9,8 kat artarak 29,49 manattan 295,0 manata çıkmıştır. Her tür emekli aylığının sigorta payı, Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet İstatistik Komitesi tarafından belirlenen nominal ücretlerin artış oranına göre yıllık olarak belirlenmektedir. Ayrıca, bireysel hesaplarda kayıtlı emeklilik sermayesi yıllık olarak tüketici fiyat endekslerine göre endekslenmektedir. Hizmet sunumu açısından, kolaylık ve verimliliği artırmak için yenilikçi önlemler uygulanmaktadır.

1 Ocak 2019'dan bu yana, yaşlılık aylıklarının ve daha sonra 1 Mart'tan itibaren engellilik aylıklarının elektronik olarak otomatik tahsisi başlatılmıştır. Bu reform tedbiri, kişilerin herhangi bir ofise gitmeden veya bürokratik zorluklarla karşılaşmadan emekli maaşlarını almalarını sağlayarak, onlara kolay ve proaktif hizmet sunmaktadır. DSKF'nun bireysel muhasebe sistemine kayıtlı bireylerin sayısı da artış göstermiştir. 2019 yılında sigortalı sayısı 222,9 bin kişi veya yüzde 6,0 artarak yılsonu itibarıyla 3,9 milyon kişiye ulaşmıştır.

Grafik 3. Devlet Sosyal Koruma Fonu'nun Gelir ve Gider Dinamikleri (Milyon Manat)



* Bütçeden yapılan transfer ödemeleri genel gelirlerin içerisinde yer almaktadır. 2023 yılı ile ilgili sunulan veriler, kurumun aynı yıl için bütçe hedefidir.

Kaynak: (www.sosial.gov.az, Erişim: 13.06.2023).

Yukarıda sunulan Grafik 3'te DSKF'nin gelir ve giderleri yer alırken, aşağıdaki tablo' da kurumun gelir ve giderlerinin hangi yönde olduğu gösterilmektedir.

Tablo 2. Azerbaycan Cumhuriyeti Devlet Sosyal Koruma Fonu Bütçesi (Manat)

	2023	2022	2021	2020
Toplam Gelir	6 267 970 000	5 606 269 569	5 146 030 160	4.747.800.00 0
GSYH(yüzde)	1,26	4,1	5,5	6,5
Zorunlu devlet sosyal sigorta	4 783 600	4 361 702	3 502 499	3.552.900.00

ücretleri	000	400	210	0
Diğer gelirler	12 600 000	12 600 000	12 000 000	16.900.000
Devlet bütçesinden transfer	1 467 770 000	1 231 967 169	1 631 530 950	1.177.900.00 0
Önceki yıllarda kullanılmayan ödeneklerden cari yıl giderlerine ayrılan miktar	4 000 000,0	-	-	-
Toplam Giderler	6 267 970 000	5 606 269 569	5 146 030 160	4.710.400.00 0
Yapılan ödemeler	6 077 580 000	5 431 199 497	5 004 790 000	4.477.100.00 0
Zorunlu devlet sosyal sigorta vergileri pahasına harçlık giderleri	170 400 000	174 199 497	124 750 000	110.000.000
Azerbaycan Sendikalar Konfederasyonu tarafından sigortalı olanlar için sanatoryum-tatil yeri tedavisi ve sağlık önlemlerinin uygulanmasına ilişkin masraflar	22 500 000	21 500 000	20 500 000	-
Nüfusa sosyal alanda hizmetlerin düzenlenmesine ilişkin ilgili yürütme makamı tarafından belirlenen organın (kurumun) faaliyetinin ortak finansman maliyetleri ile emekli maaşları ve ödenekler ve diğer hizmet ücretleri üzerinden bankacılık işlemleri yürütme giderleri	60 525 000	50 000 000	32 580 000	-
İlgili yürütme makamı tarafından belirlenen organın (kurumun) aparatının ve diğer yapısal birimlerinin bakım maliyetleri	106 700 000	102 905 072	87 500 160	-
Uluslararası kuruluşlara üyelik aidatlarının ödenmesine ilişkin masraflar	65 000	65 000	60 000	60 000
Azerbaycan Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Kalkınma Derneği arasında 23	600 000	600 000	600 000	600 000

Eylül 2004 tarihinde imzalanan “Kalkınma için Kredi Anlaşmasına göre “Emeklilik ve sosyal güvenlik” projesi için kredi geri ödeme maliyetleri				
GSYH	49.580.800.000	133.800.000.000	92.857.700.000	72.578.100.000

* 2023 yılı GSYH göstergeleri, aynı yılın ocak-mayıs aylarını yansıtmaktadır.

Kaynak: Azerbaycan Devlet Sosyal Koruma Fonu ve Azerbaycan Devlet İstatistik Kurumu’nun verilerine esasen yazar tarafından oluşturulmuştur (www.sosial.gov.az,

<https://www.stat.gov.az/news/macroeconomy.php?page=1&lang=az>, Erişim: 23.05.2023).

2022’de DSKF’nun gelirleri 5729,9 milyon manat olmuştur ki, bu da 2021’e göre yüzde 10,7 daha fazla anlamına gelmektedir. 2022 yılında DSKF’nun toplam gideri bir önceki yıla göre yüzde 8,5 artışla 5252,1 milyon manata yükselmiştir. DSKF tarafından yapılan ödemelerin finansmanı için 5084,3 milyon manat harcanmıştır ki, bu da 2021 yılı ile kıyasla yüzde 7,8 artış anlamına gelmektedir. Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı’nın 8 Şubat 2022 tarih ve 3135 sayılı Kararnamesine göre 1 Ocak 2022 tarihinden itibaren her türlü emekli maaşının sigorta kısmı 2021 yılında ülkedeki orta aylık nominal ücretinin yüzde 3,4 artış oranına göre ayarlanacaktır ve emeklilik sermayesi tutarları ise 2021 yılında ülke çapında tüketici fiyat endeksinin yıllık yüzde 6,7’lik büyüme oranına göre endekslenmiştir. Ayrıca, bu Karara göre, sadece sigortalılık esasına göre aylık alan emeklilere, 2022 yılı için eşit kısımlara bölünmüş 200 manat tutarındaki nakdi yardımın dörtte bir kez ödenmesi garanti edilmektedir. Ayrıca bir başka Cumhurbaşkanı Kararnamesine göre de hizmet süresi nedeniyle ek ödeme alan emek emeklilerine 2022 yılında aylıklarının yüzde 10’u oranında aylık nakdi yardım yapılmıştır.

Emekli maaşlarının endekslenmesi ve mali yardımların ödenmesi için yılda 440 milyon manat harcanmış ve bu artış her türlü emekli aylığını kapsamıştır. Alınan tedbirler sonucunda 1 Ocak 2022 itibarıyla aylık ortalama 331,7 manat olan emekli aylıkları, ön hesaplamalara göre 1 Ocak 2023 itibarıyla 371,7 manata yükselmiştir. Alınan tedbirler sonucunda 1 Ocak 2022 itibarıyla aylık ortalama 331,7 manat olan emekli aylıkları, ön hesaplamalara göre 1 Ocak 2023 itibarıyla 371,7 manata yükselmiştir. İlaveten, yaşa bağlı aylık ortalama emek emekliliği tutarı 360,9 manattan 398,9 manata, maluliyet nedeniyle aylık ortalama emekli aylığı tutarı 290,9 manattan 325,4 manata, aile başçısını kaybetme nedeniyle aylık ortalama emek emekliliği tutarı ise 280, 0 manattan 327.9 manata yükselmiştir. Aylık ortalama emekli maaşı miktarı bir önceki yıla göre yüzde 12,1 artarken, yaşlılık maaşı’nın aylık ortalama miktarı yüzde 10,6’lık bir artış göstermiştir. 2022 yılında 23,1 bin kişiye (21,3 bin kişi yaş nedeniyle, 1,2 bin kişi engellilik nedeniyle ve 0,6 bin kişi aile reisini

kaybetme nedeniyle) elektronik formada emeklilik maaşı bağlanmıştır (Ömək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi, 2022).

3.5. İşsizlik Sigortası Fonu

Azerbaycan’da işsizlik Sigortası Fonu’nun 2022 yılı işsizlik sigortası primleri toplam geliri, 181,4 milyon manat olarak onaylanmıştır. Bu da 2021’e göre yüzde 15 artış anlamına gelmektedir. 2022 yılında Fonun gelir, bir önceki yılın ilgili göstergesinden yüzde 12 oranında artış sağlayarak 164,2 milyon manat düzeyinde gerçekleşmiştir. 2022 yılı başından önceki yıllarda kullanılmayan 66,2 milyon manat bakiye dikkate alındığında Fonun toplam geliri 2022 yılı sonu itibarıyla 230,4 milyon manat olarak gerçekleşmiştir. Fonun 2022 yılı giderleri 2021 yılına göre yüzde 15 artarak 181,4 milyon manat olarak onaylanmıştır. 2022 yılında Fonun gideri bir önceki yılın ilgili göstergesinden yüzde 25 oranında artarak 163,4 milyon manat düzeyinde gerçekleşmiştir.

3.6. Devlet Sosyal Yardımı (ÜDSY) Harcamaları

2021 yılında düşük gelirli ailelerin mali refahını iyileştirmeye yönelik önlemlere devam edilmiş, ÜDSY alan aile sayısı 65,2 bin aileye (289,5 bin aile üyesi) ulaşmıştır. Sosyal yardım alan ailelerde aile başına aylık ortalama sosyal yardım miktarı 2021’e göre yüzde 40 oranında artarak 392 manat olmuştur. 2022 yılında DSKF, 403 bin kişiye (yani nüfusun yüzde 3,9’una) aylık sosyal yardım, 75 bin kişiye (nüfusun yüzde 0,7’sine) bir defaya mahsus olmak üzere toplam 478 bin kişiye (nüfusun yüzde 4,7’sine) sosyal yardım, 368 bin kişiye (nüfusun yüzde 3,6’sı) Azerbaycan emekli maaşı ödenmiştir.

3.7. Engellilik, Tıbbi-Sosyal Uzmanlık ve Rehabilitasyon Harcamaları

Azerbaycan Cumhuriyeti’nin 31 Mayıs 2018 tarihli 1153-VQ sayılı “Engellilerin Haklarına Dair” Kanununun uygulanması hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı’nın 18 Temmuz 2018 tarih ve 213 sayılı Kararnamesi’nin uygulanması kapsamında 20’ye kadar normatif-yasal taslak hazırlanmıştır. Azerbaycan Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu’nun 13 Mayıs 2022 tarihli 187 sayılı Kararı ile “Engelliliği belirleme kriterleri” onaylanmış ve 1 Temmuz 2022’de yürürlüğe girmiştir. 2022’de, devlet sağlık kurumlarının resmi verilerine göre, 2021’e göre yüzde 8 oranında bir artışla 19.900 kişiye başlangıçta engelli teşhisi konulmuştur. Savaş sonrası dönemde 2022 yılı sonuna kadar verilen bilgilere göre 379 askere 394 adet ileri teknoloji protez ve 1,4 bin özel engelli kişiye 16,7 bin rehabilitasyon sağlanmıştır.

3.8. Şehit Aileleri ve Savaşa İştirak Edenler İçin Sosyal Destek Tedbirlerine İlişkin Harcamalar

2. Karabağ savaşı sonrası dönemde, şehit aileleri, kayıp askerler, savaşta yaralanan askerler, Ermeni terörü kurbanları ve savaşa katılanlar için ilgili sosyal destek

önlemlerine devam edilmiştir. Savaş sonrası şehit ailelerine ve gazilere yapılan sosyal yardımlar aşağıda daha kapsamlı şekilde gösterilmektedir.

3.037 şehidin (86 sivil şehidi dahil) 8.018 aile ferdine 16.011 sosyal yardım (7.772 Cumhurbaşkanlığı bursu, 5.591 sosyal yardım, 2.648 emekli maaşı);

Tüm sivil şehitlerin ailelerine yapılan sosyal yardım ödemeleri (229 kişiye 480 ödeme) tamamlandı;

Savaşla ilgili engelli 3708 kişiye 7416 sosyal ödeme tahsis edildi;

16521 kişi istihdam etkinliklerine katılmıştır (9455 kişi serbest meslek programına, 6827 kişi işe yerleştirmeye, 239 kişi mesleki eğitim kurslarına);

İstihdam maratonu kapsamında 681 işveren tarafından 5137 açık pozisyona başvuru yapılmış ve 2538 kişiye uygun iş imkânı sağlanmıştır;

4.500 daire şehit ailelerine, savaşla ilgili engellilere ve diğer savunmasız kişilere verildi;

324 araba savaşla ilgili engelli insanlara hediye edildi;

2954 aileye psikolojik destek ve ücretsiz ilaç verildi;

rehabilitasyon kurumlarında 2.672 kişiye rehabilitasyon ve sosyal-psikolojik hizmet verildi;

379 askere (Birinci Karabağ Savaşı ve Vatanseverlik Savaşı) 394 adet yüksek teknoloji modern protez sağlandı;

Savaş engelli 1.793 kişiye 30.675 ünite rehabilitasyon sağlanmıştır (Əmək və Əhəlinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi, 2022).

4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Birçok ülkede olduğu gibi Azerbaycan'da da sosyal güvenlik sistemi vatandaşları için bir güvenlik ağı sağlamayı, mali destek ve temel hizmetlere erişim sağlamayı amaçlamaktadır. Bununla birlikte, hükümetin etkili bir sosyal güvenlik sistemi kurma çabalarına rağmen, ülkede sosyal güvenlik sistemin etkinliğini engelleyen çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Azerbaycan'ın sosyal güvenlik sistemindeki temel sorunların başında, Sosyal Güvenlik kapsamının dar ve yetersiz kalmış olmasıdır. Mevcut sistem, özellikle kırsal kesimde yaşayanlar, yaşlılar, engelliler ve düşük gelirli aileler gibi hassas gruplar olmak üzere nüfusun önemli bir kısmını kapsamamaktadır.

Azerbaycan'ın sosyal güvenlik sistemindeki bir diğer önemli sorun da yardım düzeylerinin yetersiz kalmış olmasıdır. Emekli maaşları ve işsizlik yardımları gibi

bireylere sağlanan mevcut yardımlar, genellikle asgari yaşam standartlarının altında kalmaktadır. Bu yetersizlik, yararlanıcıları temel ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanmaları ve genel yaşam kalitelerinden ödün vermeleri sonucu doğurmaktadır. Dolayısıyla, Sosyal Güvenlik Kurumları ülkenin gerçek yaşam maliyetiyle uyumlu bir ödeme ve yardım sisteminin kurulması yönünde ciddi adım atması gerekmektedir.

Azerbaycan'daki sosyal güvenlik sistemi, farklı kurum ve kuruluşların emeklilik, sağlık ve sosyal yardım da dâhil olmak üzere sosyal güvenliğin farklı yönlerinden sorumlu olduğu parçalı bir yaklaşım sergilemektedir. Bu parçalanma, verimsizliklere, çabaların tekrarlanmasına ve kargaşaya yol açmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin çeşitli bileşenlerini düzene sokmak ve entegre etmek üzere koordinasyon sağlanarak, süreçleri basitleştirebilir ve sistemin genel etkinliğini artırabilir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Refah devleti anlayışının bir sonucu olarak da ele alınan sosyal güvenlik sistemi aynı zamanda hukuksal anlamda devletin sağlamakla yükümlü olduğu bir hak niteliğindedir. Nitekim İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 22. Maddesinde "Herkes, toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir; sosyal güvenlik, bireyin onuru, kişiliğinin geliştirilmesi için kaçınılmaz ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tatmin edilmesi temeline dayanır." şeklinde yapılan düzenleme sosyal güvenliği evrensel anlamda insan hakları statüsüne kavuşturulmuştur. Hukuk literatüründe sosyal güvenlik hakkı, "sosyo-ekonomik haklar" grubu olarak ikinci kuşak insan hakları kategorisinde ele alınmaktadır.

Sosyal güvenlik hakkının dile getirilmesi ve günümüzdeki modern yapıya kavuşmasının arka planında ciddi bir mücadele yatmaktadır. Zira tarih boyunca korumasızlık ve güvencesizlik nedeniyle insanlar çok acılar çekmiştir. İnsanlık onuruna yakışmayan duruma duçar kalmış ve kimi zaman da çaresizlikten kriminal eylemlere içine sürüklenmiştir. Düşünürler, sivil toplum örgütleri ve devlet kurumları, toplumda sosyal barışı tehdit eden bu durumlarla nasıl baş edilebileceği hususunda ciddi çalışmalar yürütmüşlerdir. İşte sosyal güvenlik kavramı, bu acı deneyimlerin ve bu kapsamda verilen mücadelelerin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Toplumsal gelişme ve ekonomik kalkınma düzeyine göre de şekillenen sosyal güvenlik sistemi günümüzde hemen hemen her ülkede belli düzeyde işlemektedir. Azerbaycan'da da gelişme içinde olan sosyal güvenlik sisteminin temelini 19. yüzyılın ikinci yarısında atıldığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte bu alandaki temel düzenlemeler Azerbaycan Halk Cumhuriyeti dönemi ile SSCB egemenliği döneminde yapılmıştır. SSCB'nin dağılmasıyla bağımsızlığına yeniden kavuşan Azerbaycan'da sosyal koruma ve sosyal güvenlik, kamu politikasının önemli bileşenleri arasında yer almıştır. Bu çerçevede kararlı adımlar atan hükümet,

birçok düzenleme yaparak çağdaş bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması için yoğun çaba içine girmiştir. Mevcut yapıda Azerbaycan Cumhuriyeti'nde sosyal güvenlik kapsamında yer alanlara aylık ve bir defaya mahsus olmak üzere iki tür sosyal yardım sağlanmaktadır. Bununla birlikte belli kriterler esasında tek seferlik ya da periyodik olarak bazı ödemeler de yapılmaktadır. Azerbaycan'da hükümetin tüm çabalarına rağmen sosyal güvenlik alanında bazı sorunlar yaşamaya devam etmektedir. Bunların başında sosyal güvenlik sisteminin kapsamının dar olması, emeklilik aylıklarının günün ekonomik şartları altına yetersiz kalması ve sağlık sigorta sisteminin ihtiyacı karşılamaması hususları yer almaktadır. Ülkenin ekonomik kalkınma düzeyine paralel bu sorunların da zaman içinde çözüleceği söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- “Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında Konstitusiyası Aktı”
<http://www.azerbaijan.az/portal/History/histdocs/Documents/09.pdf>
- “Azərbaycan Respublikasının iqtisadi müstəqilliyinin əsasları haqqında Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunu”,
<http://www.huquqiaktlar.gov.az/statementdetails.aspx?StatementId=11917>, (Erişim Tarihi: 01.07.2023)
- “Vətəndaşların pensiya təminatı haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa dəyişikliklər və əlavələr edilməsi barədə» Qanun. Bakı, 13 iyun, 1997. // <http://www.e-qanun.az/framework/4004>, (Erişim Tarihi: 01.07.2023)
- Abdullayev, A. (2010). *Rusya sosial güvenlik sistemi* (Doctoral dissertation, DEÜ Sosyal Bilimleri Enstitüsü).
- Alirzayev, E. (2021). The Development Fundamentals of the Social Security System of Azerbaijan: Overall Historical – Strategic Approach. *Interconf*, 127-147.
- Aliyev, Mayis; Sosyal Teminat Hukuku, Bakü, 2007.
- Aliyev, M. (2007). Harici Ülkelerin Sosyal Hizmet Kanunvericiliyi Tecrübesinin Azerbaycan Respublikasında Tetbig Edilmesi İmkanları, *Hukuk Problemleri, Elmi Praktiki Dergi*.
- Azərbaycan Dövlət Statistika Komitəsi,
<https://www.stat.gov.az/source/healthcare/>, (Erişim Tarihi: 05.07.2023)
- Azərbaycan Respublikası Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi,
<https://www.sosial.gov.az/uc-illik-hesabat>, (Erişim Tarihi: 05.07.2023)
- Baxşəliyev, E. F. (2021). Azərbaycan Respublikasının Sosial-İqtisadi İnkişafının Sürətlənməsi Və Vətəndaşların Sosial Təminatının Yaxşılaşdırılması. *Azərbaycan Cümhuriyyəti 1991-2021: Dövlət Bağimsızlığının Teslimi, Ekonomik Ve Sosyo-Kültürel Kalkınma*, s. 242-245

- Castel, P., & Fox, M. L. (2001). *Gender dimensions of pension reform in the former Soviet Union* (Vol. 2546). World Bank Publications.
- Əhmədov, İ. (2020). Azərbaycanca sosial inkişaf: illüziya və reallıq.
- Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi, A. (2022). *Azərbaycan Respublikası Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyinin 2022-ci il üzrə hesabatı*. Bakı: Azərbaycan Respublikası Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi. <https://sosial.gov.az/uploads/files/2023/05/2022-hesabat.pdf> adresindən alındı
- Huseynov, N. (2010). Azərbaycan'ın sosial güvenlik sistemi (*Doctoral dissertation, DEÜ Sosyal Bilimleri Enstitüsü*).
- Huseynov, R.A. (2016). “Azərbaycan Respublikasının Sosial Təminat Sistemi: “Revenue, D. O. I. O. B. Azərbaycan Respublikasında Bütçə Gəlirlərinin Diversifikasiyasının Təkmilləşdirilməsi İstiqamətləri. *Elmi, Resenziyalı, Rüblik Azərbaycan Dövlət İqtisad Universiteti (UNEC) İl 4, Cild 4, Aprel-İyun 2016*, 35.
- Mikhalev, Vladimir (1996), “Social Security in Russia Under Economic Transformation”, *Europe-Asia Studies*, 48 (1): 5–25
- The Ministry of Labour and Social Protection, <https://www.sosial.gov.az/fwsiyah%C4%b1s%C4%B1/hes2019.pdf?fbclid=iwar1d97mq6qs4khuz0w5zvxlqh3hxfx2jugbh1vimfwteil2e4vz3a7w8xi>. (Erişim Tarihi: 05.07.2023)
- Эйвазова, Т. Р. К. (2016). Динамика развития социальной службы в контексте социальной безопасности населения. *Азимут научных исследований: педагогика и психология*, 5(3 (16)), 362-364.

Bölüm 7

KIRGIZİSTAN VE ÖZBEKİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE FİNANSMANLARI

KIRGIZİSTAN VE ÖZBEKİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ VE FİNANSMANLARI

Gamze Yıldız Şeren

Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

gyseren@nku.edu.tr

0000-0002-5063-1172

Özet

Bu çalışma insan onuruna yaraşır bir yaşamın, sosyal güvenliğin finansmanı özelinde, devlet eliyle nasıl sağlanması gerektiğini iki orta Asya ülkesi üzerinden değerlendirmeyi amaçlamaktadır. İnsanların yaşamlarında elzem olan ihtiyaçların karşılanmasında devletlerin rolü hiç kuşkusuz inkâr edilemez. Kaldı ki insanların sosyal ihtiyaçlarının karşılanması ülkelerde anayasalarla da teminat altına alınmıştır. Lakin ülkelerin tarihsel süreç boyunca kat ettikleri yollar, reformist olmayan yaklaşımlar, kimi yapısal sorunlar bu sosyal ihtiyaçların karşılanmasını her zaman mümkün kılamayabilmektedir. Hastalık, kaza, engellilik, analık, işsizlik gibi durumlarda kişilerin refah seviyesinin düşmemesi yönünde bir gayreti olan sosyal güvenlik sistemleri bu noktada oldukça önemli bir görev yüklenmektedir. Bununla beraber kaynakların kıt olması ve devletlerin gelir kaynaklarının yeterli olmaması bu hizmetlerin finansmanını güçleştirebilmektedir. Sosyal güvenliğin finansmanında hem özel kesimin hem de devletin katkısı (genel olarak) bulunmaktadır ve bu karma sistemle ülkeler sosyal güvenliklerinin finansmanını sağlamaktadır. Lakin bu durum yazıldığı gibi hayata geçmemekte özellikle finansal ve yapısal sorunlar bu süreci sekteye uğratabilmektedir. Çalışmada ele alınan Kırgızistan ve Özbekistan'ın, hayata geçirilen doğru adımları olsa da, yapısal sorunları sosyal güvenliğin finansmanının sürdürülebilirliğini tehlikeye atmaktadır. Bu kapsamda sürdürülebilirlik için gereken dönüştürücü ve reformist felsefenin tüm süreçlerde olduğu gibi sosyal güvenlik de uygulanması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, yapısal sorunlar, sürdürülebilir finansman.

Abstract

This work strives to analyze how the state should guarantee the possibility of a life worthy of human dignity through two Central Asian countries. Undoubtedly, the role of states in addressing people's basic necessities cannot be denied. Furthermore, satisfying people's social needs is stipulated by country constitutions. However, the pathways countries have followed throughout history, non-reformist approaches, and some structural issues may make it difficult to meet these social requirements. At this point, social security systems that make an attempt not to reduce people's welfare levels in circumstances such as illness, accident, disability, maternity, and unemployment play a critical role. However, the lack of resources and the states' limited economic resources may make financing this service challenging. In general, both the private sector and the state contribute to the financing of social security, and countries use this mixed system to finance their social security. However, this situation may not always play out as planned, as financial and structural issues might stymie the process. Although

Kazakhstan and Uzbekistan, which are examined in the paper, are taking the appropriate measures, structural issues threaten the long-term viability of social security finance. In this framework, the transformative and reformist mentality essential for sustainability should be applied to all activities, including social security.

Keywords: Social security, structural issues, sustainable financing.

GİRİŞ

Bireyin yaşam döngüsü boyunca sosyal güvenliğe erişim sağlaması, onun onuru ve sağlığını teminat altına alabilmek adına her şeyden evvel temel bir insan hakkıdır. İnsana yaraşır yaşam koşullarının inşa edilebilmesinde sosyal koruma sistemleri bu sürecin ana taşı ve devlet de bu sürecin ana mimarıdır. Sosyal korumanın tabanının genişliği, evrenselliği ve koşulları aynı zamanda sistemin güvenilirliğinin birer işaretidir. Dolayısıyla bireylerin yaşam boyunca karşılaşılabilecekleri potansiyel riskler ve bu risklerden ne kadar korunduğu ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin bir yansımasıdır (ILO, 2023a). Vatandaşların anayasal haklarının da bir nevi güvenliği olarak görülebilecek yaşlılık, işsizlik, engellilik, hastalık gibi durumlarda maddi güvencelerin sunulması aynı zamanda devletlerin yasal, kültürel ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyini belirlemektedir (Jumaniyazov & Kaydarov, 2023: 1033). Toplumsal yaşamda bireylerin koşullarını iyileştirecek hakları tesis eden sosyal devlet, sosyal güvenlik hizmetinin finansmanında da yer alarak dezavantajlı durumda bulunan bireylere destek vermektedir. Bu doğrultuda kapsamına yalnızca yoksul kimseleri değil engelli, hasta, yaşlı ve diğer özel ihtiyaç gruplarını da almaktadır. Sosyal hizmetler; eşitsizlikleri gidermesi, yaşam kalitesini artırması ve gelir dağılımında adaleti sağlaması gibi yönleriyle ülkelerin kalkınmalarında da önemli bir role sahiptir (Şeren & Geyik, 2021: 214). Pek çok ülkede sosyal koruma sistemleri kapsamına; sosyal güvenlik planları, evrensel sosyal yardım planları, sosyal yardım programları ve ek fayda planları¹ gibi unsurları almaktadır. Sosyal koruma transferlerinin sağlanmasında bir ya da daha fazla kurumsal birimin desteklediği bir sistem söz konusudur. Merkezi ve yerel yönetimler, emeklilik fonları, sigorta şirketleri, kamu ve özel işverenler, yardım kuruluşları söz konusu kurumsal çeşitliliğin parçalarıdır (Cichon, 2004: 20). Gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerin sosyal ve ekonomik gelişiminde oldukça önemli bir rol oynayan sosyal güvenlik sektörünün finansmanı, sosyal güvenlik harcamalarının kişi başına düşen milli gelirle beraber artması sebebiyle, üzerinde düşünülen bir konu haline gelmiştir (Reviglio, 1967: 500). Dolayısıyla sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması, yoksulluğun ortadan kaldırılması, herkese insana yaraşır iş sağlanması ve eşitsizliğin azaltılması gibi hususlar aciliyete sahip olup *Sürdürülebilir Kalkınma 2030 Gündemi*'nin de

¹ *Sosyal güvenlik planları:* İş kazaları, işsizlik yardımları, emekli maaşları gibi istihdamla ilgili yardımlar, *Evrensel sosyal yardım planları:* Aile ve sağlık hizmetleri yardımları gibi tüm vatandaşları kapsayan ve vergiyle finanse edilen yardımlar, *Sosyal yardım programları:* Özel ihtiyaç sahipleri ve vatandaşlar için yoksulluğu azaltma sistemleri (Detaylı bilgi için bkz: Cichon, 2004)

merkezinde yer almaktadır. Özellikle sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden (SDG) 1.3; “*Herkes için ulusal olarak uygun sosyal koruma sistemlerini ve önlemlerini uygulamaya*” teşvik etmektedir (Durañ n Valverde vd, 2019: V).

Kamu maliyesinde sosyal yardımların ne şekilde finanse edileceği (sosyal yardımların genel bütçeden ya da başka bir kaynaktan -sosyal güvenlik katkı payları veya işverenin ücret vergisi ve sosyal sigorta primleri -bordro vergileri- aracılığıyla) tartışılan bir konudur. Ülkelerin çoğu sosyal güvenlik katkılarını önemli bir gelir kaynağı olarak kullanmaktadır. Örneğin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkelerinde sosyal harcamaların üçte birinden fazlası katkı paylarıyla finanse edilmekte, sosyal güvenlik primlerinin önemi her geçen gün artış kaydetmekte bununla beraber ortaya çıkacak ekonomik etkiler noktasında da kaygılar bulunmaktadır. Zira emek üzerine getirilecek yüksek vergiler istihdamın azalmasına yol açarak, işsizliğin yükselmesine sebep olabilir. Peki emek üzerindeki vergi yükünü gerçekte kim taşımaktadır? Verilere göre işgücü vergilerinin üçte biri işverenlerce karşılanırken üçte ikisi çalışanlar tarafından karşılanmaktadır. Sosyal güvenlik katkılarında da bunlara verilen davranışsal tepkilerin önemi bulunmaktadır. Çünkü katkı payı ödemesiyle tahakkuk eden haklar arasında bir bağlantı olması durumunda çalışan da bu katkı payını vergi olarak algılamayacaktır. Dolayısıyla böyle bir durum beraberinde özel tasarruflar, işgücü arzı ve ücret maliyetleri üzerinde daha az bozucu bir etkinin doğmasını getirecektir. Elde edilecek fayda ve bireyin katkısı arasında kurulacak yakın bağ aynı zamanda refah devleti reformlarına da yön vererek destekleyecektir. Söz konusu bozucu etkinin minimize edilebilmesi adına sosyal katkılar ve buna bağlı faydaların arasındaki bağın vatandaşlar için daha görünür olması gerekmektedir. Buna karşın yeniden dağıtım özelliği de bulunan ulusal sosyal sigorta katkı payları vergi olarak görülerek, vergilere benzer bir ekonomik etkiye yol açmaktadır (Goudswaard & Caminada, 2015: 43). Bu noktada daha çok çalışanı veya kazananı cezalandırıyor olan ve gelir dağılımında adaleti sağlamayan bir vergi; ikame etkisi doğurarak vergiden kaçınma ya da vergi kaçırma gibi tepkilere yol açabilmektedir. Böylece bireyler sunmuş oldukları emeklerini artırmak istemez ki bu durum beyin göçüyle bile sonuçlanabilir (Kaya & Saraç, 2023: 230). Covid-19 pandemisiyse sosyal güvenlik hususuna apayrı bir boyut kazandırmıştır. Özellikle bölgesel işgücü piyasası üzerinde oldukça menfi sonuçlar doğurarak önemli bir işgücü gelir kaybına yol açmış, bununla beraber cinsiyet ve gelir eşitsizliklerine sebebiyet vermiştir. Eğitim ve istihdamda olmayan gençlerin vaziyeti ise daha da kötü bir tabloya işaret etmektedir. 2020 senesinde tahmini rakamlara göre Orta Asya’da çalışma saati kaybının yüzde 9,2 (30 milyon tam zamanlı işçiye değer) olduğu tahmin edilmiştir ki bu gösterge dünya ortalamasının oldukça üzerindedir (ILO, 2021b). Bu durum sosyal güvenlik hizmetinin finansmanını güç bir noktaya taşımaktadır.

Kırgızistan ve Özbekistan’ın yapısal sorunları ve Covid-19 pandemisinin gölgesinde sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı ve sürdürülebilirliğini inceleyen bu çalışma

üç ana başlıkta ele alınmıştır. Sosyal güvenliğin finansmanı ve sürdürülebilirliği ilk bölümde Kırgızistan, ikinci bölümde Özbekistan özelinde ele alınmıştır. Ülke örnekleri incelenirken süreçlerde belirleyici ve sürdürülebilirliği etkileyici unsurlar olması sebebiyle konu; sosyo ekonomik durum ve Covid-19 çerçevesinde ele alınmıştır. Üçüncü bölümde Kırgızistan ve Özbekistan'ın (aynı bölgede yer alan diğer ülke ve gelir grubundaki ülkeler içerisindeki durumuna bakılarak) sosyal güvenliklerinin finansmanındaki güçlükler ve bunlara çözüm önerileri kapsamında reformist bir çerçeve ortaya konulmuştur.

1. KIRGIZİSTAN

1.1. Ülke Profiline Sosyo-Ekonomik Bakış

Orta Asya'da Çin, Kazakistan, Tacikistan ve Özbekistan ile çevrili olan ve birçok etnik gruptan oluşan Kırgızistan aynı zamanda canlı bir sivil topluma sahiptir. Dağlık, karayla çevrili ve düşük-orta gelirli bir ülke olan Kırgızistan, oldukça karmaşık siyasi, ekonomik ve sosyal değişimler geçirmiş, 2005 ve 2010 senelerinde otoriter rejimlere karşı iki ayaklanmaya sahne olmuş ve 2010 senesinde yeni anayasayla parlamenter demokrasiye geçiş sağlamıştır. Buna göre 2011 ve 2015 senelerinde gerçekleşen seçimler büyük oranda özgür bir süreç olarak kabul edilmiş ve bu durum insan haklarının hayata geçmesi için uygun bir zemin hazırlamıştır. Kırgızistan; 1990'lı yıllardan itibaren (otuz yıllık bağımsızlık süreci sonrasında) 2021 senesinde parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçmiş ve toplumsal refah üzerine pek çok taahhüde yer verilen *2026 Ulusal Kalkınma Programı*'nı başlatmıştır. 2021 senesi verilerine göre 6.628.347 olan nüfusun yüzde 48'i kadın yüzde 52'si erkek olup nüfusun yüzde 48'i 25 yaşın altındadır. Nüfusunun yüzde 65,6'sı kırsal kesimde yaşayan Kırgızistan'da (mevcut demografik yapısından hareketle) eğitim ve sağlık hizmetlerine olan talep de artış kaydetmektedir. Kırgız hükümetinin son yıllarda barışın sağlanmasına yönelik gayretleri; kurumlara olan güvenin ve istikrarın artarak, çatışmaların azalmasına sebep olmuştur. Ayrıca sivil toplum sektörü Orta Asya ülkelerine kıyasla Kırgızistan'da oldukça güçlüdür ve çeşitli kamu konseyleri vesilesiyle de hükümetle işbirliği halindedir (UN, 2022: 2; ILO, 2023b; UNDP, 2023).

Kırgızistan'ı güçlü kılan faktörler mevcut olsa da kamu sektörünün etkinliği noktasında zorluklar söz konusudur. Bu durum denetimin şeffaf olmaması, kapsayıcı politikaların uygulanamaması, hizmet sunumu için yeterli kapasitenin olmaması, hesap verilebilirlik, verimlilik gibi sorunların mevcudiyetinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla yasaların hayata geçebilmesi adına yargı kurumları güçlendirilmeli ve bölgesel istikrarı tehdit eden faktörlerle mücadele edilmelidir. Zira Kırgızistan'ın son yıllarda elde ettiği kazanımlar karşısında aynı zamanda yükselen bir şiddet de söz konusudur. Bunun sebepleri; hukukun üstünlüğünün zayıflığı, adaletsizlik, kadına yönelik şiddet, çocuk evlilikleri, yolsuzluk olarak sıralanabilir. Bu kapsamda vatandaşların temel hizmetlere yönelik beklentileri

karşılmalı, yolsuzlukla mücadele edilmeli ve hesap verilebilirlik güçlendirilmelidir (UNDP, 2023).

Tablo 1: Temel Göstergelerle Kırgızistan

2021	Toplam Nüfus	6.628.347
2020	İşgücü	2.619.959
2023	Reel GSYH Büyümesi (Yıllık Yüzde Değişim)	3,5
2023	Enflasyon	Yüzde 11,3
2023	Genel Hükümet Brüt Borç (GSYH Yüzdesi)	53
2018	Yoksulluk Oranı	Yüzde 22
2019	Sağlık Sigortasına Bağlılık	Yüzde 73,6
2019	Kişi Başına GSYH	1.323\$
2017	Sağlık Hizmetlerine Yapılan Kamu Harcamaları	Yüzde 2,3
2018	Sosyal Korumaya Yönelik Kamu Harcamaları	Yüzde 10;3
2018	Çocuk Nüfusu (0–14)	2.085.263
2018	Yaşlı Nüfus (65+)	295.145
2018	Kadın İşgücü	Yüzde 44,8
2018	Toplam İstihdam İçinde Serbest Meslek Sahibi	Yüzde 35,4
2018	Kayıt Dışı İstihdam	Yüzde 68,1
2018	Bebek Ölümü (1.000 Canlı Doğumda)	18,3
2018	Anne Ölümü. (100.000 Canlı Doğumda)	60,0
2018	İnsani Gelişme Endeksi (İge)	0,7
2018	Gini Endeksi	27,7

Kaynak: (ILO, 2023b; ILO, 2023c; IMF, 2023a)

Kırgızistan, 2019 senesinde kişi başına düşen GSYH'sı 1.323 \$ olan, insani gelişme endeksi sıralaması (2018 senesi için 0,7) doğrultusunda orta düzeyde bir insani gelişme ülkesi olarak sınıflandırılabilir (UNDP, 2023; ILO, 2023b). Yoksulluk 2015'te yüzde 32,1 iken 2018 senesinde yüzde 22'ye düşmüş olsa da (Bkz: Tablo 1) özellikle kırsal bölgelerde (Celal-Abad, Batken, Naryn gibi) yoksulluk oranı yüksek olmaya devam etmektedir. Ekonomik büyümenin, altyapının, kurumların zayıf olması ve doğal kaynaklara eşit erişimin olmaması yüksek yoksulluğun Kırgızistan'da ana sebepleridir. Bunun haricinde yine kırsal alanlarda temel kamu hizmetlerine (su, elektrik, ısıtma gibi) erişimin yetersiz olması özellikle kadınlar ve çocukları güç durumda bırakmaktadır. Yoksulluk oranlarının düşmesine işçi dövizleri destek olsa da, işçi göçü de beraberinde dış etkenlere bağlılık, insan kaynağının dışa akması ve aile yapısının aşınması gibi sorunları getirmiştir. Gelir eşitsizliğini gösterir Gini katsayısı 2015 senesinde yüzde 41 iken 2018 senesinde yüzde 27,7'ye gerilemiştir (Bkz: Tablo 1). İşsizlikse özellikle kadınlar ve gençler arasında yoğunlaşmaktadır (yüzde 8,5). Kadınlar, ekonomik olarak aktif nüfusun yüzde 44'ünü oluşturmakta ve işgücündeki cinsiyet eşitsizliği Kırgızistan'ın bir diğer sorunlu alanına işaret

etmektedir. İklim değişikliğine bir hayli bağımlı olan tarım sektörü² ise ekonomideki ana işveren konumdadır ve toplam istihdamın yüzde 32'sini sağlamaktadır. Yoksul kesimin de yüzde 70'i tarıma bağlıdır. İş ortamında zorluklar, kadınların işgücüne katılımının önündeki yasal engeller, vasıflı işgücünün yetersiz olması, altyapıya ve güvenilir kamu hizmetlerine yetersiz erişim gibi sorunsalların yanında 2015 senesinde Kırgızistan'ın Avrasya Ekonomik Birliği'ne katılması yapısal reformların hayata geçirilmesi adına önemli bir adım olarak görülmektedir (UNDP, 2023).

Kırgızistan'daki en önemli sorunsallardan bir tanesi de yetenekli gençlerin ülkenin ihraç ürünü haline gelmesidir. 2019 senesinde GSYH'nın yaklaşık yüzde 30'unu işçi dövizleri, madencilik ve turizm endüstrileri oluşturmaktadır. Bu durum ülkeyi işçi dövizlerine aşırı bağımlı kılmaktadır. Her ne kadar 2019 senesinde kırsal kesimdeki yoksul hanelere sağlamış olduğu faydalarla ülke yoksulluğu azalsa da söz konusu durum sürdürülebilir bir kalkınma için uzun vadeli bir strateji olarak görülmemektedir (OHCHR, 2022). Yoksulluk ne kadar azalıyor olsa da nüfusun dörtte birinden fazlası halen ulusal yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Kırgızistan bu noktada işçi dövizlerine bağımlı bir yapı geliştirmeyerek okul öncesi eğitime yatırım yapmalı, yoksullukla savaş için sosyal koruma sistemlerini güçlendirmelidir. Bunun yanı sıra kayıt dışı işçiler kayıtlı istihdama geçişte desteklenmelidir. Sosyal koruma yardımlarının kapsamının genişletilerek iyileştirilmesi yoksul kesimi koruma altına alarak ekonomide bir çarpan etkisi meydana getirecektir. Sosyal koruma transferlerinin düşük olduğu ülkede fakir aileler geçim sorunları yaşamaktadır. Bununla beraber yoksul aileler için aylık yardımlardaki eşik, düşük belirlenmiş ve binlerce aile hariç tutulmuştur. Kırgızistan hükümeti eğitim, sağlık, sosyal koruma sistemlerini güçlendirerek göçe bir alternatif sunmalıdır. Bununla birlikte yolsuzluğa karşı verilecek mücadele insan hakları ihlallerinden ve yoksulluktan korunmaya yardımcı olacaktır (OHCHR, 2022).

1.2. Kırgızistan'da Sosyal Güvenliğin Finansmanı ve Diğer “Sosyal” Boyutlar

Son 30 sene içerisinde bireysel programlar özelinde kimi reformlardan geçen Kırgızistan sosyal koruma sistemi; kapsam ve yasal hükümlerin yanı sıra sosyal bakım hizmetlerine erişim ve yardımların yeterliliği noktasında halen boşlukları olan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum tüm yaş gruplarını yaşam döngüleri süresince risk altında bırakmaktadır. Buna göre en az bir sosyal koruma nakdi yardımı alan nüfus oranı yüzde 41,7'dir (söz konusu oran dünyada yüzde 47'dir) ve nüfusun yüzde 73,6'sı sosyal koruma kapsamındadır. Diğer düşük orta gelirli ülkelere nazaran GSYH'sının yüzde 10,6'sı ile daha fazla sosyal korumaya yatırım yapan Kırgızistan'da harcamalar genellikle yaşlılıktaki gelir güvenliğini odak

² Kırgızistan'da son elli senede doğal kaynakların sömürülmesi ekosistemlerine çok ciddi zararlar vermiştir. Dolayısıyla kırsal kesimdeki yoksulların geçimleri buradaki doğal kaynakların sürdürülebilir olmasına bağlıdır. İklim değişikliği ve doğal afetler durumu daha da kötü bir hale getirdiğinden çevre ve doğal kaynakların rasyonel yönetilmesi gerekmektedir (UNDP, 2023).

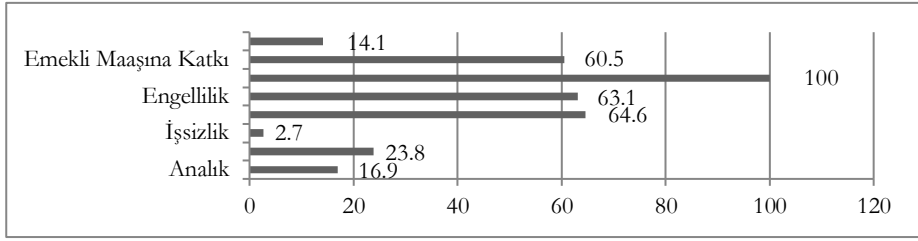
noktasına almaktadır. Buna göre bütçesinden önemli oranda kaynak sağlanan sosyal koruma programları; temel ve zorunlu sağlık sigortası, katkı paylı emekli maaşları ve devlet yardımlarından oluşmaktadır. Vergi ile finanse edilen yatırımlar ise sınırlıdır. Ayrıca 2020 senesinde çocuklara yönelik yapılan harcamalar yine oldukça sınırlı kalmaktadır (GSYH'nın yüzde 1,2'si, bkz: Tablo 2). İşgücü piyasası programlarına yapılan yatırımlar da tıpkı çocuklara yapılan harcamalar gibi düşüktür (ILO, 2023b). Sosyal korumaya yönelik toplam harcamalar GSYH'nın yüzde 10,3'ünü, sağlık harcamaları ise yüzde 2,8'ini oluşturmaktadır (Bkz: Tablo 2).

Tablo 2: Kırgızistan'da Kamu Sağlığı ve Sosyal Koruma Harcamaları (2020, GSYH yüzde)

Sosyal Korumaya Yönelik Toplam Harcama	Geniş Yaş Grubuna Göre Sosyal Koruma Sistemlerine Yapılan Harcamalar			Yurtiçi Genel Hükümet Sağlık Harcamaları
	<i>Çocuklar</i>	<i>Çalışma Çağındaki Nüfus</i>	<i>Yaşlılık</i>	
10,3	1,2	0,7	8,3	2,8

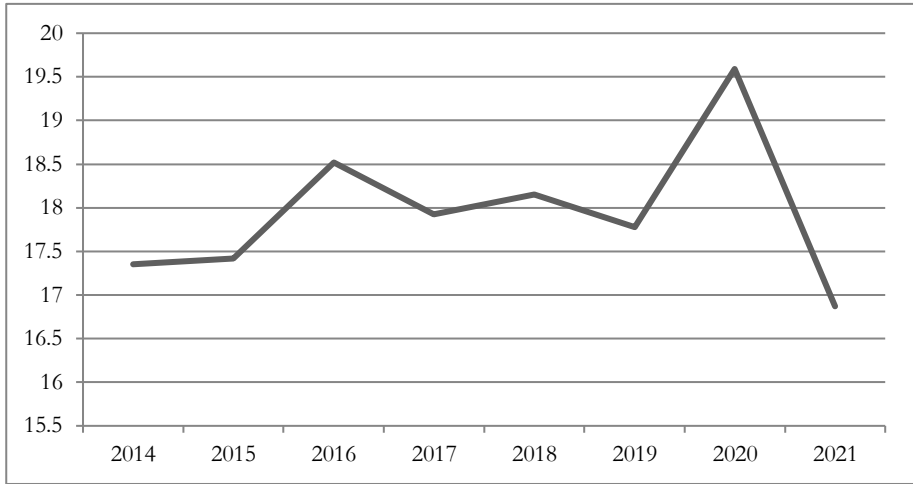
Kaynak: (ILO, 2021a).

Kırgızistan'da sosyal koruma sistemi kapsamına bakıldığında en düşük payı işsizlik alırken en yüksek payı yaşlılık, iş kazası, engellilik ve emekli maaşına katkılar almaktadır (Bkz: Grafik 1). Sosyal koruma pek çok risk altındaki grubu kapsama altına alsa da kaynaklar sektör genelinde dengesiz bir dağılıma sahiptir. Örneğin emekli maaşı alan yaşlıların oranı yüzde 100'e yakinken nüfusun yüzde 10'undan azı işgücü piyasası politikaları ve sosyal yardımlara erişmektedir. Bunun haricinde işsiz gençler (özellikle kadınlar), kentsel yoksullar ve göçmen işçiler için araçların noksanlığı kapsamında en önemli boşluklardandır. Bunlar beraberinde genç kuşakların emeklilerle beraber yaşamasına ve emekli maaşlarının büyük hanelere dağılmasına yol açmaktadır. Kırgızistan emeklilik sisteminin bir kısır döngü içerisinde olduğu ifade edilebilir. Bu kapsamda sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi adına faydalar azaltılmalı, katılımcı sayısı artırılmalı veya katkı oranı yükseltilmelidir. Katkı oranlarının artırılarak yardım seviyelerinin düşürülmesi bireylerin katkısı üzerinde caydırıcı bir etki doğurabileceği gibi kayıtdışı sektörün de büyümesi, katkı tabanının genişletilmesi üzerinde negatif bir etkinin doğmasına vesile olabilir. Bunlarla beraber temel emeklilik bileşenlerinin finansmanının yükü artırması, primsiz programlar üzerinde de dışlayıcı bir etki meydana getirmektedir. Çalışma ve Sosyal Kalkınma Bakanlığı yönetiminde olan sosyal yardımlarsa sosyal sigortadan daha düşük ölçekte uygulama alanı bulmaktadır (OECD, 2018: 16-17).

Grafik 1: Kırgızistan’da Sosyal Koruma Sisteminin Kapsamı (2018)

Kaynak: (ILO, 2023c)

Sosyal katkılar; serbest meslek sahipleri, işverenler ve çalışanların sosyal güvenlik katkılarıyla kaynağı belirlenemeyen diğer katkıları kapsar. Bununla birlikte sosyal katkılar; hükümetlerin yürütmüş oldukları sosyal sigorta programlarına yapmış oldukları tahmini ya da fiili katkıları da içerir (The World Bank, 2023a).

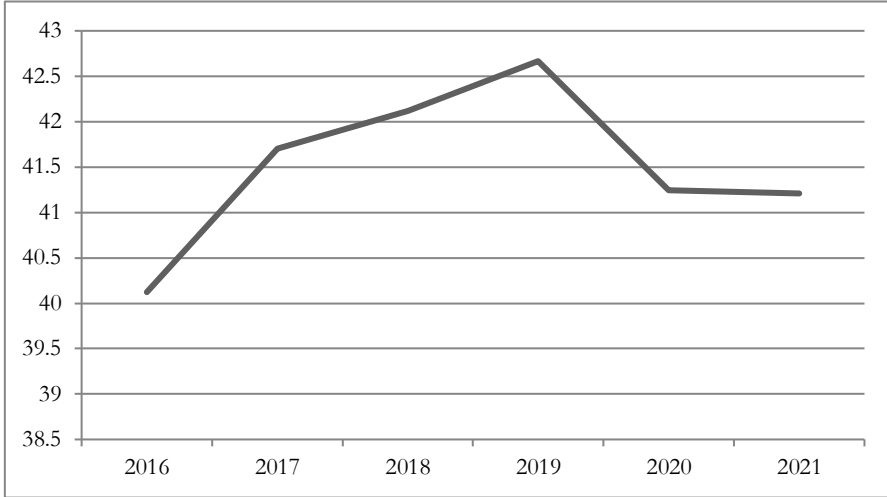
Grafik 2: Kırgızistan’da Sosyal Katkılar (Gelirin yüzdesi, 2014-2021)

Kaynak: (The World Bank, 2023a)

Grafik 2’de de görülebileceği üzere Kırgızistan’da 2020 senesinde yüzde 19,5’e ani bir yükseliş kaydeden sosyal katkıları sonrasında benzer şekilde ani bir düşüş yaşamıştır. Yabancı hükümetlere, uluslararası kuruluşlara ve diğer hükümet birimlerine hibeleri; cari hesaptan özel ve kamu kuruluşlarına yapılan tüm karşılıksız, geri ödemesiz transferleri; aynı ve nakdi sosyal güvenlik, sosyal yardımlar ve işveren sosyal yardımlarını kapsayan sübvansiyonlar ve diğer transferlerin (The World Bank, 2023e) kamu gideri içerisindeki payı da 2019 senesinden itibaren düşüş kaydetmiştir (Bkz: Grafik 3). Bu durumda Kırgızistan’da tüm kesimlerin sosyal güvenlik için yapmış oldukları katkılarla sosyal güvenliğe yapılan harcamalarda düşüş

yaşanmıştır. Fakat burada pandeminin de etkisiyle özellikle sosyal katkılarda dramatik bir düşüş söz konusudur.

Grafik 3: Sübvansiyonlar ve Diğer Transferler (Kamu Giderinin Yüzdesi)



Kaynak: (The World Bank, 2023e)

Kırgızistan’da sosyal güvenlik katkıları hem devlet hem de özel kesim tarafından finanse edilmektedir. Buna göre sosyal sigorta primlerini vergi mükellefleri, işverenler (tüzel kişiler), çiftlikler ve bireyler ödemektedir. Hesaplama tabanı genel manada yerli-yabancı personelin brüt ücretini kapsamaktadır. Kanuni sosyal sigorta primlerine ilişkin talimat doğrultusunda (Pwc, 2023):

İşveren;

yüzde 2,25 sosyal katkı payı vermektedir. Bunun yüzde 2’si zorunlu sosyal güvenlik fonuna, yüzde 0,25’i çalışan sağlık fonuna ödenmektedir. Emeklilik katkı payıysa yüzde 15’tir, bu oran geçici ikamet eden yabancılar için yüzde 3’tür.

Çalışan;

yüzde 2 emeklilik fonu ve yüzde 8 emeklilik katkı payı ödemektedir. Engelli çalışanların sosyal güvenlik primleri ayrı değerlendirilmektedir.

Kırgızistan’da sosyal güvenliğin finansmanı; yaşlılık, engellilik ve hayatta kalanlar, hastalık ve analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik, aile ve hane halkı gibi ayrımlara göre sigortalı, meslek sahibi, işveren ve devlet yükümlülükleri açısından farklılık arz edebilmektedir (Bkz: Tablo 3). Hükümet, sosyal güvenlik yardımlarının finansmanı için *Sosyal Fon*’a genellikle vergi gelirleriyle sübvansiyon sağlamaktadır. Bu kapsamda Kırgızistan; işsizlik ödeneği, emekli maaşı, doğum ve çocuk bakım yardımı gibi sosyal güvenlik yardımlarını finanse etmektedir. Tablo 3’te görüldüğü üzere Kırgızistan’da sosyal güvenlik karma bir sistemle finanse edilmektedir. Buna göre işveren ve çalışan katkılarının yanında devlet sübvansiyonlarıyla beraber bir

finansman sistemi söz konusudur. Sosyal güvenlik yardımının türüne göre farklılık arz eden özel katkı payları bir çalışanın aylık kazancının yüzde 10-15'i arasında değişim kaydetmektedir. Çalışanların katkı payları *Kırgız Cumhuriyeti Sosyal Fonuna*³ ödenmektedir. Bu fonlarla işsizlik ve sağlık yardımları gibi sosyal programlar finanse edilmektedir. Ekonomideki kayıt dışılık olgusu Kırgızistan'ın en temel sorunlarını gösterir otuz yıllık bir gerçektir. 2014-2023 seneleri arasında kayıt dışı ekonomi yüzde 23-25 arasında büyüme kaydetmiştir. Hiç şüphesiz beraberinde düzensiz gelir, düşük üretkenlik ve düşük becerileri de getiren kayıtdışı ekonomi yoksulluğun kalıcı olma riskini de taşımaktadır. Resmiyette mevcut olmayan kayıt dışı çalışanların böylece sosyal koruma uygulamalarından da faydalanma olanakları ortadan kalkmaktadır. Kırgızistan'da sosyal yardıma uygun olmayan ve istihdama dayanan haklarından faydalanamayanlar çalışma çağındaki nüfusun yüzde 70'ini oluşturmaktadır (ILO, 2023b).

Tablo 3: Kırgızistan'da Sosyal Güvenliğin Finansmanı (2018)

	Sigortalı Kişi	Serbest Meslek Kişisi	İşveren	Devlet
Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar	Aylık kazancın yüzde 8'i (sosyal sigorta ve NDC) artı aylık kazancın yüzde 2'si) Normal emeklilik yaşından 15 yaşına kadar daha küçükse aylık kazancın yüzde 10'u. Sigortalı kişinin katkı payları hastalık, doğum, iş kazası ve işsizlik yardımlarını finanse etmektedir.	Ortalama aylık kazancın yüzde 10'u; Sigortalının faaliyetine bağlı aylık kazancın yüzde 3 ila yüzde 6'sı. Serbest meslek sahibi kişinin katkı payları aynı zamanda tıbbi yardımları da finanse eder	Aylık bordronun yüzde 15,25'i. İşverenin katkıları ayrıca hastalık, doğum ve iş kazası yardımlarını finanse eder.	Sosyal yardımın toplam maliyeti
Hastalık ve Analık	<i>Tıbbi yardımlar:</i> Yaşlılık,	<i>Tıbbi yardımlar:</i> Yaşlılık, Engellilik ve	<i>Tıbbi yardımlar:</i> Bordronun	<i>Tıbbi yardımlar:</i> Gerektiğinde

³ Kırgızistan'da sosyal güvenlik sistemini yöneten bir devlet kurumudur.

	Engellilik ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynakları. <i>Sosyal yardım (annelik yardımı):</i> Yoktur.	Hayatta Kalanlar altındaki fonların kaynağı <i>Sosyal sigorta (nakit yardımlar):</i> Uygulanamaz. <i>Sosyal yardım (annelik yardımı):</i> Yoktur.	yüzde 2'si. <i>Sosyal sigorta (nakit yardımlar):</i> Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynaklarına bakın. <i>Sosyal yardım (annelik yardımı):</i> Yoktur.	sübvansiyon sağlar. <i>Sosyal sigorta (nakit yardımlar):</i> 11. günden 126. güne kadar doğum yardımlarının toplam maliyeti. <i>Sosyal yardım (annelik yardımları):</i> Toplam maliyet.
İş kazaları ve meslek hastalıkları	Bkz: Yaşlılık, Sakatlık ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynakları	Uygulanamaz	Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar ve Hastalık ve Analık (tıbbi yardımlar) altındaki fon kaynakları	Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar ve Hastalık ve Annelik altındaki fon kaynakları
İşsizlik	Bkz: Yaşlılık, Sakatlık ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynakları	Uygulanamaz	Yok	Merkezi ve yerel yönetimler gerektiğinde sübvansiyon sağlar.
Aile ve hanehalkı	-	-	-	Toplam maliyet

Kaynak: (Issa, 2023a)

Sosyal sigorta sistemi; genel olarak bir sigortalının ölüm, yaşlılık ve engellilik durumlarında yardım sağlamaktadır. Kariyerlerini büyük oranda Sovyet sistemi altında istihdam eden kişiler açısından sosyal sigortanın görece iyi işlediği ifade edilebilir. Fakat bugünün temel sorunu işgücü kapsamının çok düşük olmasıdır. Kayıtdışılığın yüksek olması ve mevcut göç olgusu sosyal fon yararlanıcı sayısını katkıda bulunan sayısından fazla artırmaktadır. Katkı payının tamamını ödeyen katılımcıların oranının düşüşü, *Kullandıkça Öde Sistemi* bileşenlerini zorlaştırmaktadır (OECD, 2018: 16). 2010'a doğru sosyal koruma sistemine yönelik daha çok reform hayata geçiren Kırgızistan'da emeklilik sisteminin finanse edildiği yeni bir bireysel hesap bileşeni eklenmiş ve nüfusun özel gruplarına yönelik aynı yardımlar yerini parasal yardımlara bırakmıştır. Fakat son yirmi sene içerisinde gerçekleştirilen reformların sosyal sigorta sisteminin sürdürülebilirliğini garanti ettiğini veya sosyal yardım ve işgücü piyasası politikalarını etkin kıldığını net olarak ifade etmek güçtür (OECD, 2018: 15).

Dolayısıyla Kırgızistan'ın sosyal güvenlik sistemindeki en riskli alanları; genç nüfusun göçü, nüfusun artış kaydetmesi, kayıt dışı ekonominin büyümesi ve finans kaynaklarının yetersizliğidir. Sosyal koruma hizmetlerinin etkin bir şekilde hayata geçebilmesi için bütçe gerekmektedir. İşçilerin kayıt altına alınması bu noktada bir önceliktir çünkü bu durumda hem sosyal sigorta programlarının uygulanabilirliğine katkıda bulunulur hem de zamanında vergi ödenmesi sağlanır. Ek olarak madencilikten elde edilen gelirlerin bir kısmıyla sosyal korumayı finanse etmek alternatif bir çözüm önerisi olarak geliştirilebilir (OHCHR, 2022).

1.3. Covid-19 Sonrası Süreç ve Sosyal Güvenliğin Finansmanının Sürdürülebilirliği Üzerine

Covid-19 süreci hiç şüphesiz pek çok alana negatif manada sirayet etse de dezavantajlı gruplar (kadınlar, engelliler, çocuklar) dolayısıyla da sosyal güvenlik sistemleri bu süreçten çok fazla etkilenmiştir. Orta Asya'da hiçbir ülkenin yaşamadığı ekonomik daralmayı (yüzde 8,6) Covid-19 sürecinde yaşayan Kırgızistan; bu kapsamda istihdam ve üretim kaybı bakımından oldukça ağır bir darbe almıştır. Sosyal koruma her ne kadar devlet desteği olsa da kapsamının düşük olması çoğu kişiyi sosyal korumaya erişimden mahrum bırakmaktadır. Özellikle engelliler Covid-19 sürecinde zorluk yaşamış, aylık sosyal yardımlar ödense de bunların teslimatında kimi kesintiler meydana gelmiştir. Kırgızistan'da dezavantajlı gruplara yönelik sosyal hizmetler sosyal harcamaların küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Örneğin engellilerin yaklaşık yüzde 80'inin bir işi yoktur ve koşullar ihtiyaçlara göre entegre edilmediğinden işgücü piyasasından dışlanmaktadır⁴ (ILO, 2023d). Pandemi⁵ öncesinde yoksulluğu azaltmak için gelişim kaydeden Kırgızistan'da pandemi somrasında enerji ve gıda fiyatlarının yükselmesiyle beraber yoksulluk oranları da artış göstermiştir (Solovyeva, 2023: 31). Yoksulluk oranı 2019 senesinde yüzde 20,1 iken 2020 senesinde yüzde 25,3'e artmıştır. Bu durumdan çocuklar ise orantısız olarak etkilenmişlerdir. Çocuk yoksulluğu oranı 2019 senesinde yüzde 25,7 iken aynı oran 2020 senesinde yüzde 31,8'e yükselmiştir. Buna göre Kırgızistan'da her iki çocuktan birisi sosyal koruma hizmetlerinden mahrum şekilde büyümektedir. Yükselen enflasyonun beraberinde işsizlik ve yoksulluğu da getireceği beklenmektedir (UN, 2022: 2). Covid-19 döneminde işçi ve işçilerin gelirlerinin korunması için haklı sebepler haricinde işten çıkartılma yasaklanmış, temel gıda maddelerine geçici fiyat

⁴ Kırgızistan bu konuda problemlerine çözüm geliştirebilmek adına 2019 senesinde BM Engelli Hakları Sözleşmesini imzalamıştır. Ayrıca Ulusal Kalkınma Stratejisinde ve Ulusal Kalkınma Programında engellilerin dahil edilmesini bir öncelik haline getirmiştir. Dünyada engelli kişilerin yüzde 33,5'i engellilik ödeneği almaktadır ve Orta Asya'da söz konusu kapsama alanı yüzde 80'in üzerindedir. Arap Devletleri ve Afrika'da bu oran yüzde 10'un altındadır. Yüksek gelirli ülkelerde engelli insanlar için sunulan evrensel hizmet daha yaygın olsa da Nepal, Güney Afrika ve Kırgızistan gibi ülkeler de engellilik yardımlarını genişletmektedir (ILO, 2021a: 145).

⁵ Rusya'nın yaptırımları da sosyoekonomik krizi derinleştirerek özellikle savunmasız gruplar üzerinde etkide bulunmuştur (UN, 2022: 2).

kontrolleri konulmuş, düşük gelirli ailelere gıda yardımı yapılmıştır. Bununla beraber işsizlik yardımı ödemeleri için prosedürler basitleştirilerek, on altı yaşın altında çocuğu olan ailelere mali destekte artış sağlanmış, düşük gelirli ailelerin geçi desteğinin geliştirilebilmesi adına kimi mali ve idari araçları uygulamaya koymuştur (ILO, 2023b).

Covid-19 sonrasındaki sürecin yönetilebilmesi adına dünya üzerindeki pek çok ülke gibi Kırgız hükümeti de kimi tedbirler almıştır. 2020-2021 senesinde düzenlenen politika paketlerine göre sağlık sektöründe acil durum planı uygulanmış, vergi ödemelerini ertelemiş, arazi ve emlak vergileri geçici olarak muaf tutulmuş, kimi sübvansiyonlar devreye sokulmuştur. Tüm bu önlemler mali alanı zorunlu olarak daraltacak önlemlerdir (ILO, 2023b). Bu olumsuz süreçler sonrasında yoksulluğun tekrardan derinleşmemesi adına sosyal güvenlik ağlarının güçlendirilmesi oldukça önem taşımaktadır. Kırgızistan'ın sınırlı olan mali alanı dikkate alındığında sosyal yardım programlarının hedefleri iyileştirilerek harcamalar önceliklendirilmelidir. Bu kapsamda öncelikle harcamalar önceliklendirilmeli, gelir seferberliğiyle de mali alan oluşturulmalı, sosyal güvenlik ağlarına yapılan harcamalar artırılmalıdır (Solovyeva, 2023: 31).

Pandemi sonrasında sürecin getirdiği zorluklarla beraber Ukrayna-Rusya savaşı dolayısıyla uygulanan yaptırımların neticeleriyle de yüz yüze kalan Kırgızistan'da işçi dövizlerinden elde edilen gelirin düşmesi, işsizliğin ve gıda fiyatlarının artmasıyla verilen mücadele devam etmektedir (OHCHR, 2022). Süreç sonrasında kimi yasal ve politik reformlar başlatılmıştır. 2022 senesinin ikinci yarısından itibaren; taslak bir ulusal sosyal koruma stratejisi, emeklilik sisteminin reformu, engelli kişileri de kapsayacak “kapsayıcı ülke” politikasının benimsenmesi ve kayıt dışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçiş için sosyal koruma kapsamının kademeli bir şekilde kayıt dışı çalışanları da kapsamına alacak biçimde genişletilmesine yönelik çalışmalar başlamıştır (ILO, 2023b).

2. ÖZBEKİSTAN

2.1. Ülke Profiline Sosyo-Ekonomik Bakış

Orta Asya'nın en kalabalık nüfusuna sahip (35.648.100) Özbekistan, oldukça genç bir nüfusa sahiptir (ortalama yaş 27) ve nüfusun dörtte birinden fazlası on dört yaş altındadır. Tacikistan, Kazakistan, Türkmenistan, Kırgızistan ve Afganistan ile sınır komşusu olan Özbekistan dünyanın iki kez karayla çevrili iki ülkesinden birisidir. 1991 senesinde Sovyetler Birliği'nden bağımsızlığını ilan etmiştir ve Orta Asya ülkeleri arasındaki en büyük silahlı kuvvetlere sahip ülkedir. Ekonomisini 1995 senesinden itibaren toparlamaya başlayan Özbekistan'da kişi başına GSYH 2.255 Dolar olup, ekonomisi büyük oranda dünya emtia fiyatlarına bağımlı bir yapı sergilemektedir (Bkz: Tablo 4) (Dfat, 2023; ILO, 2023c; The World Bank, 2023c).

Tablo 4: Temel Göstergelerle Özbekistan

Yıl	Gösterge	Oran/Değer
2022	Toplam Nüfus	35.648.100
2022	Yıllık Nüfus Büyümesi	2,1
2023	Ekonomik Büyüme (Yıllık)	Yüzde 5,3
2023	Enflasyon	Yüzde 11,9
2023	Genel Hükümet Brüt Borç (GSYH Yüzdesi)	33,9
2020	İşgücü	15.486.359
2022	İşsizlik (Toplam İşgücünün Yüzdesi)	Yüzde 6
2013	Yoksulluk Oranı	Yüzde 14
2022	GSYH	80,4 milyar dolar
2022	Kişi başına GSYH	2.255 (dolar)
2017	Sağlık Hizmetlerine Yapılan Kamu Harcamaları	Yüzde 2,8
2017	Sosyal Korumaya Yönelik Kamu Harcamaları	Yüzde 7,8
2020	Çocuk Nüfusu (0-14)	9.498.024
2020	Yaşlı Nüfus (65+)	1.515.572
2020	Kadın İşgücü	Yüzde 52,4
2020	Toplam İstihdam İçinde Serbest Meslek Sahibi	Yüzde 43,4
2022	Doğumda Yaşam Beklentisi (Yıl)	70,3
2020	Anne Ölümü (100.000 Canlı Doğumda)	29,0
2020	İnsani Gelişme Endeksi (İGE)	0,7
2020	Gini Endeksi	35,3

Kaynak: (ILO, 2023c; The World Bank, 2023c; The World Bank 2023d; ILO, 2023f; IMF, 2023b)

Özellikle son zamanlarda gerçekleştirmiş olduğu reformlarla dikkatleri çekse de Özbekistan'ın istihdam yaratabilme ve büyümeyi sağlamak için daha fazla gayrete ihtiyacı bulunmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin azaltılarak ekonomideki ana sektörlerin rekabete açılması sürdürülebilirlik açısından güçlendirici bulunmaktadır. Özbekistan hükümetinin 2023 planlarının önceliğinde kamu yönetim reformlarının uygulanarak sosyal devletin güçlendirilmesi, insan hak ve özgürlüklerinin anayasal teminat altına alınması, doğal kaynakların korunmasının güçlendirilmesi, serbest piyasa mekanizmaları vesilesiyle iş ortamının geliştirilmesi, rekabet ve girişimciliğin desteklenmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve devlet bankalarının özelleştirilmesi gibi ana maddeler bulunmaktadır. Aralık 2022 ve Ocak 2023 tarihlerinde önemli elektrik ve doğalgaz kesintileri yaşayan Özbekistan'ın enerji sektöründe de ciddi bir reform ihtiyacı bulunmaktadır (The World Bank, 2023c). Özbekistan'ın 2020 senesinde ekonomik büyümesine vesile olan faktörler arasında işçi dövizleri ve ihracat bulunmaktadır. İhracatın artışında ulaştırma ve turizm etkili olmuş, Rusya'dan kaçan vatandaşların özel para transferlerinin artışı ve Rusya'nın Ukrayna'yı işgali sonrasında

Özbekistan’a taşınan şirketler finansal girişlere sebep olmuştur. 2022 senesinde mali açık yüzde 6,1’den (2021) yüzde 4,2’ye gerilemiş ve uluslararası rezervler artış kaydetmiştir. Lojistik, yakıt ve gıda maliyetlerinin artışı sebebiyle enflasyon yükselmiş, ulusal para değer kaybetmiştir. İşsizlik oranı Özbekistan’da diğer geri kalmış bölgelere göre yüksek olsa da 2021’de yüzde 9,6’dan yüzde 8,8’e gerilemiştir. Yoksulluk oranında ise düşüş tahminlerini yüksek işçi dövizleri güçlendirmiştir. Kamu borcu ve toplam dış borç ise düşüş kaydetmekte, büyümede sağlanan ivmenin sosyal koruma programlarının genişletilmesine ve yoksulluğun azaltılmasına yol açacağı tahmin edilmektedir (The World Bank, 2023c).

2.2. Özbekistan’da Sosyal Güvenliğin Finansmanı ve Diğer “Sosyal” Boyutlar

2021 senesinde Özbekistan kırk sekiz sosyal koruma programı sunmuştur. Sosyal koruma harcamalarının GSYH oranı düşüş kaydetmektedir ve 2020 senesinde GSYH’nın (sağlık hariç) yüzde 7,8’i bu alana yatırılmıştır (Bkz: Tablo 5). Sosyal koruma bütçesinin yüzde 85,6’sı sosyal sigorta programlarına, yüzde 7,5’i sosyal yardım programlarına ve yüzde 5,4’ü sosyal bakım hizmetlerine, yüzde 1,5’i işgücü piyasası programlarına ayrılmıştır. Sosyal korumadan faydalananlarda bir artış görülse de kapsam olarak azalma söz konusudur (ILO, 2022b: 5). Yoksulların üçte biri ve nüfusun yaklaşık yüzde 50’si sosyal korumadan yararlanamamaktadır. Bu oranlar pek çok komşu ülkeye nazaran daha düşüktür. Yaşlı, çocuk, kadın ve yoksullar gibi çok sayıdaki yararlanıcı için farklı ölçeklerde programlar hazırlayan (Bkz: Tablo 6) Özbekistan’ın savunmasız gruplar ve yoksullukla etkin bir mücadele yürütebilmesi adına stratejik bir koordinasyonla hareket etmesi gerekmektedir. Bununla beraber Özbekistan’da aktif işgücü piyasası programları nispeten küçüktür ve işsizlerin yüzde 2,5’i işsizlik maaşı almaktadır. İşveren katkı paylarından ve genel bütçeden finanse edilen işsizlik yardımları da GSYH’nın ufak bir kısmını oluşturmaktadır. Bu durum sosyal sigorta sisteminin yalnızca emekli maaşları için var olması gibi sorunlu bir alana işaret etmektedir. Özbekistan’da diğer tüm yardımlar da sınırlı sayıda işveren ve genel bütçeden finanse edilmektedir (ILO, 2023e).

Tablo 5: Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları (2020, GSYH’nın Yüzdesi)

Sosyal Korumaya Yönelik Toplam Harcama (Sağlık Hariç)	Geniş Yaş Grubuna Göre Sosyal Koruma Sistemlerine Yapılan Harcamalar			Yurtiçi Genel Hükümet Sağlık Harcamaları
	Çocuklar	Çalışma Çağındaki Nüfus	Yaşlılık	
7,8	0,8	0,6	8,3	2,0

Kaynak: (ILO, 2021a)

2022 Temmuz’da Özbekistan; sürdürülebilir kalkınma hedefleri kapsamında öncelik ve hedeflerinin belirlendiği Ulusal Sosyal Koruma Stratejisi’ni (*National Strategy for Social Protection*, NSSP) ilan etmiştir. Bu gelişme; sosyal koruma sistemlerinin

güçlendirilmesine yönelik olumlu bir adım olarak değerlendirilmişse de beraberinde kimi yasal, kurumsal ve finansal güçlükleri de (maliyet tahminleri, ek mali alan yaratma, yapısal reformların genişletilmesi gibi) getirmektedir (ILO, 2023e).

Tablo 6: Özbekistan’da Sosyal Koruma Sisteminin Kapsamı (2020, İlgili Nüfus Grubunun Yüzdesi)

Çocuklar ¹	Yeni Doğan Anneleri ²	Ağır Engelli Kişiler ³	İşsizler ⁴	Yaşlılar ⁵	İş Kazası İşçiler ⁶	Kırılgan Kişiler ⁷
29,2	16,0	39,7	0,8	100,0	44,1	15,6

1. Sosyal koruma kapsamındaki çocukların oranı: Nakit çocuk veya aile yardımı alan çocukların/hanelerin toplam çocuk/çocuklu hane sayısına oranıdır.

2. Annelik yardımları kapsamında doğum yapan kadınların oranı: Nakit doğum yardımı alan kadınların aynı yıl içinde doğum yapan kadınlara oranıdır.

3. Yardım alan engelli kişilerin oranı: nakit engelli yardımı alan kişilerin ağır engelli kişilere oranıdır.

4. Yardım alan işsizlerin oranı: nakit işsizlik yardımı alanların işsiz sayısına oranıdır.

5. İş kazası durumunda kapsanan işçilerin oranı: kaza sigortası tarafından korunan işçilerin toplam istihdama veya işgücüne oranıdır

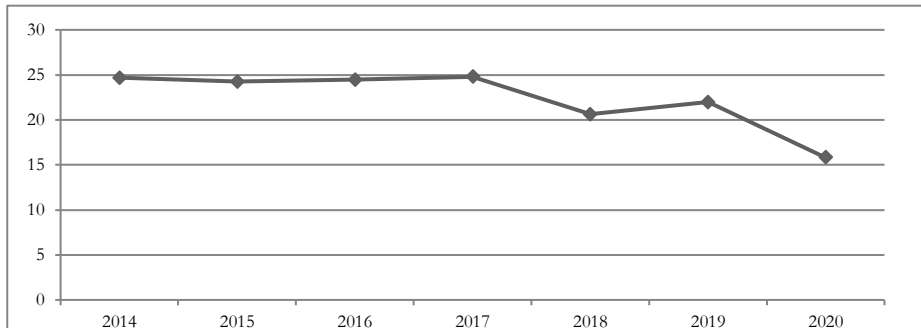
6. Emeklilik aylığı alan yaşlıların oranı: yasal emeklilik yaşının üzerinde aylık aylığı (primli ve primsiz dâhil) alan kişilerin yasal emeklilik yaşının üzerindeki kişilere oranıdır.

7. Yardım alan savunmasız kişilerin oranı: sosyal yardım nakdi yardım alanların toplam savunmasız kişi sayısına oranıdır.

Kaynak: (ILO, 2021a)

Serbest meslek sahipleri, işverenler ve çalışanların sosyal güvenlik katkılarıyla, hükümetlerin yürütmüş oldukları sosyal sigorta programlarına yapmış oldukları tahmini ya da fiili katkıları da kapsayan sosyal katkılar Özbekistan’da 2017 senesinden itibaren düşüş kaydetmektedir (Bkz: Grafik 4). Buna karşılık sübvansiyonlar ve diğer transferlerin kamu gideri içerisindeki payı artış kaydetmektedir (Bkz: Grafik 5). Bu durum hem bütçede açıklara hem de Özbekistan’da sosyal güvenlik sisteminin finansmanının sürdürülebilirliği noktasında soru işaretlerine sebep olabilir.

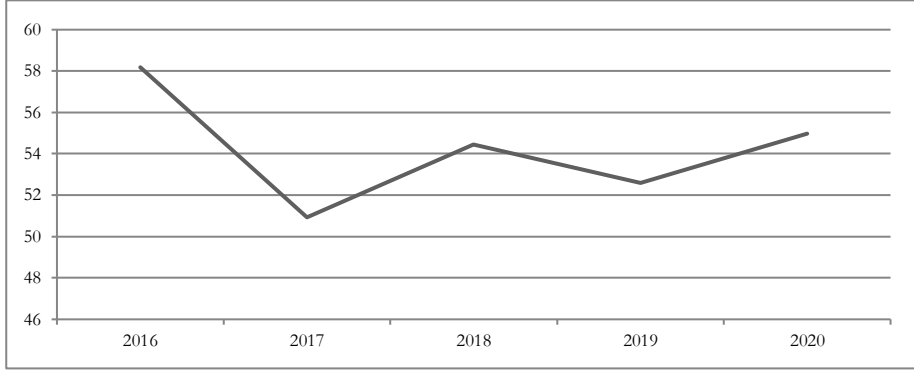
Grafik 4: Özbekistan’da Sosyal Katkılar (Kamu Gelirinin Yüzdesi, 2014-2020)



Kaynak: (The World Bank, 2023b)

Covid-19 sürecinde hükümetler gerek hanehalkı gelirin garanti altına alınması gerek istihdamın korunması için önlemler almıştır. Buna göre sosyal güvenlik primleri kapsamında ödemenin ertelenmesi, kesinti ve katkı yükümlülüklerinden muafiyet gibi temel önlemler hayata geçirilmiştir (Calligaro & Cetrangolo, 2023: 22). Dolayısıyla Özbekistan'da sosyal katkıların payı ciddi oranda düşerken, sübvansiyon ve diğer transferlerin payı kamu harcamalarının içerisinde artış kaydetmiştir (Bkz Grafik 4 ve Grafik 5).

Grafik 5: Sübvansiyonlar ve Diğer Transferler (Kamu Giderinin Yüzdesi)



Kaynak: (The World Bank, 2023c).

1992 senesinde Özbekistan ulusal sigorta sisteminde değişikliğe gitmiştir. Söz konusu değişiklik ile çalışma çağındaki nüfusa genişletilmiş gelir güvencesi sağlanması amaçlanmıştır. *Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığı ve Ulusal İstihdam Servisi*'nin yürüttüğü sosyal sigorta sisteminin temeli sakatlık ödeneğinin getirildiği 1995 senesine dayanmaktadır. Sonrasında işsizlik kapsamının genişletilmesi için sosyal sigorta kanununda 1998 senesinde değişikliklere gidilmiştir. Her ne kadar Özbekistan sosyal sigorta sistemi erişilebilir ve kapsamlı olsa da devlet finansmanında kimi sorunlar yaşanmaktadır. Bununla beraber sosyal sigorta kapsamına alınan planlar yüksek devlet desteği almakta ve Özbekistan sosyal koruma tabanının bir parçasını oluşturarak vatandaşın temel gelir güvencesine erişimini sağlamaktadır (ESCAP, 2019).

Tablo 7: Özbekistan'da Sosyal Güvenliğin Finansmanı (2018)

	Sigortalı Kişi	Serbest Meslek Kişi	İşveren	Devlet

Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar	<i>Sosyal Sigorta:</i> Kazancın yüzde 8'i. <i>Zorunlu Bireysel Hesap:</i> Kazancın yüzde 2'si <i>Sosyal Yardım:</i> Yok.	<i>Sosyal Sigorta:</i> En az aylık asgari ücret kadar aylık katkı payı; 60 yaş ve üstü (erkekler), 55 yaş ve üstü (kadınlar) veya engelli ise aylık asgari ücretin en az yüzde 50'si. Serbest meslek sahibi kişinin katkı payları da aile yardımlarını finanse eder. <i>Zorunlu Bireysel Hesap:</i> Beyan edilen kazançların yüzde 2'si. Ek katkılar mümkündür. <i>Sosyal Yardım:</i> Yok.	<i>Sosyal Sigorta:</i> bordronun yüzde 25'i; Küçük ve mikro işletmeler için yüzde 15. İşverenin katkı payları ayrıca hastalık ve analık yardımlarını, iş kazası yardımlarını, işsizlik yardımlarını ve aile ödeneklerini finanse eder. <i>Zorunlu Bireysel Hesap:</i> Yok. <i>Sosyal Yardım:</i> Yok	<i>Sosyal Sigorta:</i> Gerektiğinde sübvansiyon sağlar. <i>Zorunlu Bireysel Hesap:</i> Yok. <i>Sosyal Yardım:</i> Toplam maliyet.
Hastalık ve Analık	<i>Evrensel (Tıbbi Faydalar):</i> Yok. <i>Sosyal Sigorta (Nakit Yardımlar):</i> Yok.	<i>Evrensel (Tıbbi Faydalar):</i> Yok. <i>Sosyal Sigorta (Nakit Yardımlar):</i> Yok.	<i>Evrensel (Tıbbi Faydalar):</i> Yok. <i>Sosyal Sigorta (Nakit Yardımlar):</i> Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynakları	<i>Evrensel (Tıbbi Faydalar):</i> Toplam maliyet. <i>Sosyal Sigorta (Nakit Yardımlar):</i> Gerektiğinde sübvansiyon sağlar.
İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	<i>Evrensel (Tıbbi Faydalar):</i> Yok. <i>Sosyal Sigorta:</i> Yok.	<i>Evrensel (Tıbbi Faydalar):</i> Yok. <i>Sosyal Sigorta:</i> Uygulanamaz.	<i>Evrensel (Tıbbi Faydalar):</i> Yok. <i>Sosyal Sigorta:</i> Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynakları	<i>Evrensel (Tıbbi Faydalar):</i> Toplam maliyet. <i>Sosyal Sigorta:</i> Gerektiğinde sübvansiyon sağlar
İşsizlik	Yoktur.	Uygulanamaz.	Bkz: Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynakları	Gerektiğinde merkezi ve yerel yönetimler sübvansiyonlar sağlar.

Aile ve Hanehalkı	<i>Sosyal Sigorta:</i> Yok. <i>Sosyal Yardım:</i> Yok	<i>Sosyal Sigorta:</i> Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynaklarına bakın. <i>Sosyal Yardım:</i> Yok.	<i>Sosyal Sigorta:</i> Yaşlılık, Engellilik ve Hayatta Kalanlar altındaki fon kaynaklarına bakın. <i>Sosyal Yardım:</i> Yok.	<i>Sosyal Sigorta:</i> Gerektiğinde sübvansiyon sağlar. <i>Sosyal Yardım:</i> Toplam maliyet ulusal, bölgesel, şehir ve ilçe bütçelerinden ve çeşitli ek bütçe kaynaklarından finanse edilir.

Kaynak: (Issa, 2023b).

Özbekistan'da sosyal sigorta primleri vergi sistemindeki değişiklikler gereği devletin çoğunluk hissesine sahip olduğu işletmelerde yüzde 25 sosyal sigorta primi ödemesi 2019 senesinde yürürlüğe girmiştir. Bununla beraber sosyal sigorta primi diğer tüm tüzel kişiler için yüzde 15'ten yüzde 12'ye düşürülmüştür. İşçilerin sosyal sigorta primlerinin kesilmesi yerine her kişi bireysel emeklilik hesaplarında genel bireysel gelir vergisinden yüzde 0.1 katkıda bulunacaktır. Söz konusu değişiklikler evvelinde katkılarının durumu şu şekildeydi (ILO, UNICEF, The World Bank, 2020: 39):

1- İşveren Katkısı

Birleşik Sosyal Ödeme (Mikro ve küçük işletmeler için -tarım işçileri dâhil- yüzde 15; diğer işletmeler yüzde 25), (ayrıca bkz: Tablo 7). Devlet Emanet Fonu'na Dağıtılan Zorunlu Katkılar (Yüzde 3,2): Bu fonun bileşenleri; bütçe dışı emeklilik fonu yüzde 46,88; Cumhuriyet Yol Fonu: yüzde 43,75; Eğitim ve Sağlık Kurumlarının Malzeme ve Teknik Temelinin Geliştirilmesi için Bütçe Dışı Fon yüzde 9,37.

2- Çalışan Katkısı (Bkz: Tablo 7)

Bütçe Dışı Emekli Sandığına sigorta (sosyal güvenlik) katkısı yüzde 8.

Kişisel gelir vergisinden alınan bireysel emeklilik tasarruf hesabı yüzde 2.

Sovyet döneminden garantili yaşlılık gelir güvencesi, evrensel çocuk bakımı ve tam istihdam gibi kapsamlı bir sosyal koruma sistemini devralan Özbekistan'da sosyal koruma sistemi temel olarak sosyal sigorta tarafından finanse edilmektedir. Temel bileşenlerin korunmasına karşılık sistemde yönetim, düzenleme ve uygulama alanında pek çok değişiklik olmuştur. Buna göre karma bir sistemi benimseyen Özbekistan'da anayasada da sosyal koruma temel bir insan hakkı olarak belirtilmiştir. Her ne kadar sosyal korumaya önem atfetse de henüz resmi bir sosyal koruma tanımı mevcut değildir. Bununla beraber farklı programların tasarımı, koordinasyonu ve yönetimi için özel bir kurum bulunmamakta, sosyal koruma farklı kurumlar arasında parçalanmış bir yapı sergilemektedir. Bu durumda koordinasyon,

denetleme ve entegrasyondan hiçbir kurumu tek başına sorumlu kılmamaktadır. Sosyal koruma sisteminin iyileştirilebilmesi için zayıf yönetim, stratejik vizyon yokluğu ve kurumsal parçalanma gibi hususlar dikkate alınarak sosyal sigorta, sosyal yardım, işgücü piyasası programları arasında güçlü bağlar kurulması gerekmektedir. Dolayısıyla kurumlar arasındaki koordinasyon gerek yatay gerek dikey seviyede gelişim kaydetmesi gerekmektedir (ILO, UNICEF, The World Bank, 2020: 12-13).

Son zamanlarda kimi ülkeler sosyal katkı paylarını azaltarak katma değer vergisi ya da gelir vergisi gibi vergilerde artış sağlayan vergi reformlarını hayata geçirmiştir. Buradaki ana hedef yatırım, tüketim ve kayıtlı istihdamın artmasıdır. Özbekistan da bu kapsamda işverenlerin birleşik sosyal ödemesi olan ve *sosyal vergi* olarak adlandırılan ödemeyi özel şirketleri için yüzde 12'ye düşürmüştür. Devlet işverenleri ise brüt maaşın yüzde 25'ini vermeye devam etmektedir. Burada Devlet Emanet Fonu'na katkılar askıya alınarak, işçilerin sosyal sigorta primleri yüzde 12 oranlı kişisel gelir vergisiyle değiştirilmiştir. Buna göre genel kişisel gelir vergisinden bireysel emeklilik hesaplarına yüzde 0,1 katkıda bulunmaktadır (Calligaro & Cetrangolo, 2023: 21-22).

2.3. Covid-19 Sonrası Süreç ve Sosyal Güvenliğin Finansmanının Sürdürülebilirliği Üzerine

Özbekistan'da Covid-19 sürecinde göçmen işçi sayısı ve ticaret düşmüş, konaklama, seyahat yavaşlamış olmasına rağmen GSYH büyümesini sürdürmüştür. Pandeminin etkilerine karşı bir kriz fonu (1 milyar ABD Doları) oluşturulmuş, sosyal koruma önlemi olarak sosyal yardım alan aile sayısı artırılmış⁶, sağlık hizmetlerine ayrılan kaynaklar genişletilmiş, istihdam desteklenmesi için kamu çalışma programları hayata geçirilmiştir. Rusya'dan gelen havalelerin artışı, Rusya'daki Özbekistanlı göçmenlerin sayısındaki artış ve ticaretteki gelişmeler sonucu 2022 senesinde büyüme yüzde 5.7 gerçekleşmiştir (ILO, 2023e). 2022 senesinde ilan edilen NSSP ile tüm vatandaşları kapsayacak asgari bir sosyal korumayı teminat altına alan bir sistem oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu noktada sosyal yardım alma kriterlerini karşılayan tüm ailelerin sosyal yardım programları şemsiyesi altına toplanması, dijitalleşme ile zorunlu sosyal garantilerin kullanımının genişletilmesi, sosyal güvencelerin sağlanması, engelliliği belirlemeye yönelik sosyal bir modele geçilmesi gibi ilkeler benimsenmiştir. Ayrıca Maliye Bakanlığı bünyesinde de tüzel kişiliğe sahip olmayan Sosyal Sigortalar Fonu oluşturulmaktadır. Buna göre devlet bütçe fonları ve kanuni olarak yasaklanmayan diğer kaynaklar finansman kaynaklarıdır (ILO, 2022a). 2020 senesi bütçesinde pandemiye yanıt olarak daha fazla sosyal yardım ve sağlık finansmanı sağlanmasının yanında kamu yatırımlarında da artış gerçekleşmiştir. Bu kapsamda sosyal yardım alan hane sayısı yaklaşık iki katına

⁶ 2021 senesinde 2019'a oranla yaklaşık iki misli bir artış söz konusudur (0,6 milyona karşı 1,3 milyon. Aynı oran 2022 senesinde 1,9-2,2 milyona yükselmiştir) (ILO, 2023e)

çıkılmış fakat özellikle emekli maaşları, sosyal bakım hizmetleri, işgücü piyasası programları gibi sosyal koruma sistemlerine yönelik kamu harcamaları görece düşük kalmıştır (ILO, 2022b: 5).

Özbekistan sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi için stratejik ve yasal adımlar atmaktadır⁷. Fakat özellikle kayıt dışı ekonominin büyüklüğü sebebiyle vergi, emeklilik, sosyal sigorta reformlarının hayata geçmesinde problemler söz konusudur. Özbekistan'ın en önemli önceliği kayıt dışı ekonomiden kayıtlı ekonomiye geçiştir. Ulusal istatistiklere göre 2018 senesinde çalışma çağındaki nüfusun yüzde 59,8'i kayıtdışıdır. Bu kapsamda kırsalda yaşayanlar, eğitim düzeyi düşük olanlar, inşaat, tarım, perakende sektöründe çalışanları kayıtdışı ekonomi orantısız bir şekilde etkilemektedir (ILO, 2023e). Bir avantaj olarak Özbekistan'ın sahip olduğu büyük genç nüfusun kalkınma planlarında önemli bir unsur olması sağlanabilir. Gençler üzerinde sosyal koruma ve istihdamı teşvik programlarına dair algılarının ölçüldüğü bir çalışmada (ILO, 2022b) gençler; istihdam programları ve sosyal koruma hizmetleri arasında güçlü bir bağ kurulmasını ve yaşam boyu meydana gelebilecek riskleri azaltacak kapsamlı programların olması gerektiğini düşünmektedir. Bu kapsamda Özbekistan'ın sosyo-ekonomik kalkınma sağlayabilmesi için eğitimden istihdama geçişi kolaylaştıracak politikaların hayata geçmesi gerekmektedir. Özellikle işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olanlar (kırsal kesimdeki gençler, düşük gelirli hanelerdeki gençler, genç kadınlar) için destekleyici politikalara daha fazla önem gösterilmesi gerekmektedir (ILO, 2022b).

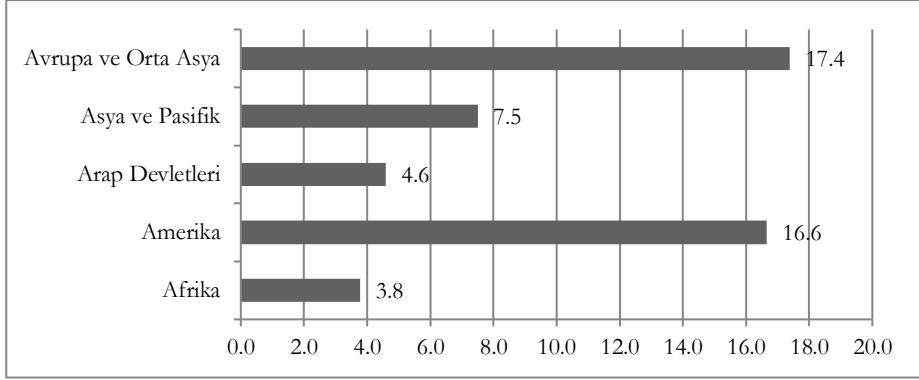
3. KIRGIZİSTAN ve ÖZBEKİSTAN'IN SORUNSALLAR GÖLGESİNDE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINI “SÜRDÜRÜLEBİLİR” KILMA İHTİMALLERİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Ülkeler bölgeler bazında Afrika, Amerika, Arap Devletleri, Asya ve Pasifik ve Avrupa-Orta Asya olarak sınıflandırılabilir. Bunlardan Avrupa ve Orta Asya kendi içerisinde Kuzey, Güney ve Batı Avrupa, Doğu Avrupa ve Orta ve Batı Asya olarak sınıflanır. Kırgızistan ve Özbekistan bu sınıflandırma içerisinde Orta ve Batı Asya içerisinde yer almaktadır. Gelir gruplarına göre ülkeleri bir sınıflandırmaya tabii tuttuğumuzda ise yüksek gelir, üst-orta gelir, düşük-orta gelir ve düşük gelir şeklinde bir kategorizasyon söz konusudur. Kırgızistan ve Özbekistan da daha evvelinde de bahsedildiği üzere bu gelir grupları içerisinde düşük orta gelirli ülkeler içinde yer almaktadır (ILO, 2021a: 238-239). İki Orta Asya ülkesinin dünya içerisindeki konumunu görebilmenin sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilir olup olmadığının anlaşılmasını kolaylaştıracığı düşüncesinden hareketle Grafik 6, 7- Tablo 8-9'da

⁷ “183 Sayılı Anneliğin Korunması Sözleşmesinin Onaylanması, Sosyal Sigorta Yasasının Kabulü, İşsizlik planının ve maliyetlendirmenin yeniden tasarımı, Analık ve işsizlik yardımlarının kapsamını kayıt dışı işçilere genişletmek için pilot mekanizmalar, Sürdürülebilir ve eşitlikçi sosyal koruma sistemi için mali alan seçeneklerinin belirlenmesi, Ulusal Sosyal Koruma Gözlemi'nin kurulması” (ILO, 2023e)

gerek gelir gruplarına göre gerek bölgesel dağılımlarına göre Kırgızistan ve Özbekistan'ın genel resmi ortaya konulmuştur.

Grafik 6: Bölgesel Düzeyde Sosyal Korumaya Yönelik Toplam Harcama (2020, Sağlık Hariç, Yüzde GSYH)*

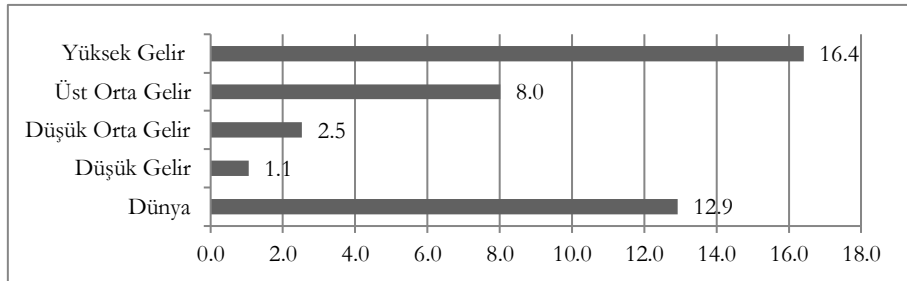


* Toplam sosyal koruma harcaması, veri mevcudiyeti, kaynak ve yıl ile yaş grubuna özel olmayan harcamaların dâhil edilmesine bağlı olarak her zaman yaş grubuna göre harcamaların toplamına karşılık gelmez.

Kaynak: (ILO, 2021a)

SDG 1.3. hedefi doğrultusunda tüm ülkelerde sosyal koruma tabanları oluşturularak, temel sosyal güvenlik garantileri sunulmalıdır. Böylece yaşam boyunca temel sağlık hizmetlerine ve gelir güvencesine erişim imkanından ilgili kesim (işsiz, hasta, çocuk, aile gibi) faydalanabilir. Dünyada GSYH'nın yüzde 12,9'unu sosyal koruma harcamaları oluşturmaktadır (Bkz: Grafik 7). Sosyal korumaya yönelik toplam harcama Avrupa ve Orta Asya'da yüzde 17,4, Amerika'da yüzde 16,6, Arap Devletleri ve Afrika'da sırasıyla yüzde 4,6 ve 3,8'dir (Bkz: Grafik 6). Sosyal koruma kapsamının genişletilmesi aynı zamanda sosyal korumaya yönelik mali alanların da artırılmasını gerektirir (Durañ n Valverde vd, 2019: V).

Grafik 7: Gelir Seviyesine Göre Sosyal Korumaya Yönelik Toplam Harcama (2020, Sağlık Hariç, Yüzde GSYH)



Kaynak: (ILO, 2021a)

Tablo 9: Gelir Seviyesine Göre Sosyal Koruma Sistemi ve Sağlık Harcamaları

	Yaş Grubuna Göre Sosyal Koruma Sistemlerine Yapılan Harcamalar			Yurtiçi Genel Hükümet Sağlık Harcamaları
	Çocuklar	Çalışma Çağındaki Nüfus	Yaşlılık	
Dünya	1,1	3,6	7,0	5,8
Düşük gelirli	0,1	0,7	0,8	1,0
Düşük-orta gelirli	0,2	0,8	1,4	1,3
Üst-orta gelirli	0,5	1,6	5,3	3,2
Yüksek gelir	1,2	4,8	8,5	7,6

Kaynak: (ILO, 2021a)

Gelir seviyesine göre yaş grubu özelinde sosyal koruma sistemlerine yapılan harcamalar ülkelerin gelir durumlarına göre farklılık arz etmektedir. Pek de şaşırmaması gerektiği üzere gelir arttıkça yaşlılar, çocuklar ve çalışma çağındaki nüfus için sosyal koruma sistemlerine yapılan harcamalar da artış kaydetmektedir. Aynı durum kamu sağlık harcamalarında da gözlemlenebilir. Kırgızistan ve Özbekistan'ın yer aldığı düşük orta gelirli ülkeler grubunun yapmış oldukları sosyal koruma harcamaları her grup için dünya ortalamasının altındadır (Bkz: Tablo 9).

Şekil 1: Kırgızistan ve Özbekistan'ın Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanında Sürdürülebilir Olmayan Unsurlar

Kırgızistan - Kayıtdışılık - Yaşlı Nüfus - Göç Verme - Küresel Gelişmeler (Covid-19, Ukrayna Savaşı) - Yoksulluk - Denize Kıyısının Olmaması - İşsizlik - Kırsal Nüfusun Fazla Olması - Ekonomik Büyümenin Yavaşlığı	Özbekistan - Kayıtdışılık - Emtia Bağımlılığı - Küresel Gelişmeler (Covid-19, Ukrayna Savaşı) - Rekabet Noksanlığı - Yoksulluk - Sosyal koruma programlarının kurumlar arasında parçalanmış yapısı ve koordinasyon eksiklikleri

Kaynak: Çalışmadan elde edilen bulgular ışığında yazar tarafından oluşturulmuştur.

Sosyal koruma programlarına yönelik kamu harcamaları ülkelerin gelişmişlik durumu, nüfus yaş bileşimi, istihdam ve sosyal yapısıyla ilgili özellikler kapsamında farklılıklar gösterebilmektedir. Yine de GSYH'nın belirli bir yüzdesinin sosyal koruma programlarını finanse ettiği dikkate alındığında söz konusu finansman transferlerinin kamu maliyesini doğrudan ya da dolaylı etkilediği ifade edilebilir. Hükümetlerin bütçe gelirlerinden veyahut katkı paylarıyla finansman yoluna gittiğinde doğrudan, özel kurumların yardımları ödemesi ve bunları da vatandaşın vergi ve katkı yükünün bir parçası olarak finanse etmesi halinde dolaylı etkiler meydana gelmektedir. Dolayısıyla sosyal korumanın finansmanı ve kamu bütçeleri arasında sıkı bir bağ vardır ve gerek hükümet gerek özel sektörün finansmanı durumunda maliye politikası etkilenmektedir (Cichon, 2004: 178). Bu bağlamda sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanının sürdürülebilir olmasının çok boyutlu bir etkisi söz konusudur. Kırgızistan ve Özbekistan'ın sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanının sürdürülebilirliğinin anlaşılması kuşkusuz sosyo ekonomik göstergelerinin anlaşılmasından geçmektedir. Ülke özelinde yapılan değerlendirmelerde de belirtildiği üzere Kırgızistan ve Özbekistan sürdürülebilirlik noktasında kimi problemlili alanlarla yüz yüzedir ve sistemin finansman sorunsallarının çözülebilmesi için ilk olarak bu sorunlarla baş edecek bir yol haritası ve reform süreci geliştirilmesi gerekmektedir. Buna göre tespit edilen ilk problemlili alan özellikle Kırgızistan için yaşlanan nüfustur. Nüfusun yaşlanması devletin finanse edeceği emekli sayısının artması anlamına geldiği gibi, sosyal güvenlik sistemine artık daha az çalışanın katkı sağlayacağı anlamı da taşımaktadır. Bu durum finansman açısından aktüeryal denge sağlanmadığı sürece risk taşımaktadır. Bir diğer sorunlu alan Kırgızistan ve Özbekistan'da işgücünün azalmasıdır. İşgücünün azalması da benzer şekilde sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanını güçleştirir. Bunun yanı sıra ekonomik büyümede özellikle Covid-19 sonrası gözlemlenen küçülme yine finansman kanallarının tıkanmasına yol açacaktır. Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik finansman sistemi için emekli yaşı yükseltilebilir, kayıtdışı ekonomi kontrol altına alınarak sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunanların sayısı artırılabilir. Hem Kırgızistan hem de Özbekistan'da mevcut sorunsallardan dolayı (Bkz: Şekil 1) sosyal güvenliğin finansmanının sürdürülebilirliği çetrefilli konulardır. Kamu maliyesini konsolide etme baskısı altında pandeminin etkilerinden sıyrılmaya çalışan ülkelerin aynı zamanda sosyal koruma harcamalarını daha da kısma riski bulunmaktadır (ILO, 2021: 145). Bir diğer çok önem risk kayıtdışı istihdamdır ve yalnızca Kırgızistan ve Özbekistan'ın problemi olmayıp pek çok ülke ekonomisinin yapısal bir özelliğidir. Bu durum sadece katkı paylı finansmanla desteklenen sosyal koruma programlarını da güç duruma sokmaktadır. Bu noktada katkılar ve vergi bileşiminde bir finansman kaynağının oluşturulması gerekmektedir. Fakat söz konusu bileşim beraberinde kimi tartışmaları da getirmekte ve ülke faktörlerine bağlı bir gelişim izlemektedir. Son yıllarda sosyal katkıların azalması (hatta kaldırılması) bunun yerine de genel vergilendirmenin getirilmesi önerilmektedir. Buradaki temel felsefe

ekonominin kayıtdışılığının azaltılmasının teşvik edilmesidir. Elbette sosyal katkıların kamu politikası finansmanındaki yerini yadsımak mümkün değildir. Örneğin 2019 senesi için sosyal katkılar küresel GSYH'nın yüzde 5,7'sini oluşturmaktadır ve sosyal katkılar 21. Yüzyılın istikrarlı bir finansman kaynağıdır. Kamu maliyesi teorisi cephesinden bakıldığında bordro vergileri kamu harcamalarının finansmanında kullanılması önemli olsa da sosyal sigorta finansmanındaki rolü sorgulanabilir. Sosyal katkı paylarında meydana gelecek bir azalma beraberinde eşitsizlik ve yoksulluğu azaltmayı amaçlayan kamu politikalarının uygulanabilmesi adına gerekli olan mali alan üzerinde sınırlayıcı bir etki doğuru ve kısa vadede kamu gelirleri üzerinde bir kayıp yaratır. Ekonominin kayıt altına alınmasıyla mali bütçeye yansiyacak olası iyileşme ise ancak uzun vadede ortaya çıkar. Bununla beraber kayıtdışı bir ekonomide vergi toplamak güçleştğinde katkı paylarını gelir vergisi veya KDV gibi vergilerle değiştirmek geriletici bir etki yaratarak makroekonomik perspektiften bakıldığında daha fazla dengesizliğe de yol açabilir. Özellikle gelir vergisi gibi yeniden dağıtım potansiyeline sahip vergilerde bir toplama sorunu yaşıyorsa katkı paylarında meydana gelecek bir azalma kamu bütçeleri üzerinde ek bir baskı da doğurabilir. Dolayısıyla katkı paylarının azaltılması düşüncesinin işgücü piyasası üzerinde yaratacağı belirsiz etkiler ve olası makroekonomik zorlukları da dikkate alması gerekmektedir. Sonuç olarak esasında sosyal korumayı teşvik eden politikaların başarılı olabilmesi için pek çok politika bileşimine bağlı olduğu unutulmamalıdır. Burada hem makroekonomik çerçeve korunmalı, hem sosyal koruma kurumları güçlenmeli heö de iş yoğun büyüme teşvik edilmelidir (Calligaro & Cetrangolo, 2023: 23-24).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Kırgızistan ve Özbekistan'daki yapısal problemler beraberinde sosyal güvenliğin finansmanının sürdürülebilirliği problemlerini de getirmektedir. Özellikle nüfusun artışı, işsizliğin yüksek olması, erken emeklilik ve ücret düşüklüğü gibi sorunsallar sosyal güvenlik sistemine yük bindiren ve finansmanını güçleştiren unsurlar olduğundan sorunun çözümü için dönüşümsel adımların atılmasını gerektirmektedir. Bu noktada kamu harcamaları sosyal güvenlik özelinde artırılabilir, özel sektör katılımı teşvik edilebilir ve sosyal güvenlik sisteminde reform sağlanabilir. Kırgızistan özelinde yorum yapılacak olursa nüfusun ağırlıklı kırsal kesimde yaşadığı ve gelir kaynaklarını buradan elde ettiği dikkate alındığında iklim değişikliklerinden etkilenmesi hasebiyle ilk olarak çevresel eylem planları uygulanarak buradaki geçim kaynaklarının sömürülmesine olanak tanınmamalıdır. Bu durum aynı zamanda işçi göçü de verilmesine yol açmaktadır. Sosyal güvenlik açısından bakıldığında geçim kaynaklarının yitirilmesi sosyal güvenliğe yapılacak katkılarının da azalması anlamını taşıyacağından riskli bir alandır. Burada bir diğer boyut kayıt dışı ekonomidir. Kayıt dışı ekonominin varlığı halinde yine finansman problemleri baş gösterecektir. Özbekistan'ın da kendisine has yapısal sorunları

bulunmaktadır ve bu durum da ülkenin sosyal güvenlik finansmanının sürdürülebilirliği noktasında endişe uyandırmaktadır. Kayıtdışılık, emtia bağımlılığı, küresel gelişmeler, rekabet noksanlığı, yoksulluk, sosyal koruma programlarının kurumlar arasında parçalanmış yapısı ve koordinasyon eksiklikleri söz konusu sürdürülebilirlik endişelerinin ana kaynağıdır.

Kırgızistan ve Özbekistan bu kapsamda emeklilik yaşını yükseltmek, bireysel emeklilik programlarının tanıtılması gibi reformist süreçler başlatabilir. Reformların elbette halk desteği, siyasi irade ve ülkenin ekonomik durumuna göre başarı şansı artar ya da azalır. İklim değişikliği, teknolojinin gelişmesiyle yaşanacak iş kayıpları, küreselleşme (düşük ücret ve iş kayıpları riski) sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanını güçleştirecek faktörler olarak sıralanabilir. Sosyal güvenlik bütçelerini nüfusun yaşlanması, reel ücretlerin düşmesi, işsizliğin artması gibi sebepler uzun vadede sürdürülebilirliğin sağlanmasını güçleştirecektir. Burada finansman için vergi gelirlerinin artırılması, borçlanma, sosyal güvenlik varlıklarının özelleştirilmesi gibi bütçeyi rahatlatacak öneriler sunulsa dahi bu önerilerin tam da sosyal koruma şemsiyesi altında yer alan insanları nasıl etkileyeceği temel hareket noktası olmalıdır. Aksi halde bütçeye gelir sağlamak isteyen ülkeler amacından saparak yine dezavantajlı ve dar gelirli insanların aleyhine bir politika demeti bir araya getirebilir. Gelir getirici maliye politikaları sürdürülebilirlik bağlamında avantaj/dezavantaj temelinde bir değerlendirmeye tabii tutulmalıdır. İşverenin ücret vergisi ve sosyal sigorta primlerinde artışa gitmek her ne kadar sosyal güvenliğin finansmanında en fazla başvurulacak yol olsa da bir rekabet kaybıyla neticelenebilir. Bunun yerine genel vergilerin tercih edilmesi diğer seçeneğe göre daha az regresif olsa da politik olarak riskin pek de alınmak istenmediği bir konuma sahiptir. Borçlanma seçeneğine bakıldığında kısa vadede çözüm üretse de uzun vadede bu sefer de borcun anapara artı faiz ödemesi noktasında problem yaratabilir. Özelleştirme ise üzerinde çokça tartışılan bir konu olmakla beraber yararlanıcı tarafında çeşitli riskler doğurabilir. Dolayısıyla her ülke bu çok değişkenli senaryolar içerisinde kendisine en uygun yolu ancak yine kendisinin sahip olduğu sosyo-ekonomik koşulların, mevcut siyasi konjonktürün ve sahip olduğu kendisine/bölgesine has özelliklerin bir kefedede toplandığı özel bir senaryoyla hayata geçirebilir.

Sosyal güvenliğin finansmanının sürdürülebilirliğini düşündüğümüzde bunun uzun vadeli bir süreç olduğu aşîkârdır. Kısa vadeli sonuç verecek kararlarla dönemsel “sürdürülebilirlik” temin edilse bile bu durum baki kalamayarak yine başlanılan noktalara dönülmesine sebebiyet verebilir. O halde sürdürülebilirlik için yapısal reformların sürece entegre edildiği ve ulusal eylem programlarında bir vaat olmaktan çıkarak gerçek birer eyleme dönüşecek reformist adımların atılması gerekliliği ortadadır. Kayıt dışı ekonomiyle mücadele, iklim değişikliğiyle mücadele gibi hususlar dünyanın da gündeminde olan ana maddelerdir. Dolayısıyla bu süreçlerde kararlı olmak ve geleceğe yönelik adımlar atmak gerekmektedir. Çünkü

insanlık onuruna yaraşır bir seviyede bir yaşam sürmek her şeyden evvel bir insan hakkıdır ve devletler bu hakkı yerine getirme noktasında anayasal olarak yükümlüdür. Kırgızistan ve Özbekistan yasal ve politik anlamda sosyal korumanın kapsamını genişletmek için adımlar atmaktadır bu noktada söylem eylem tutarlılığı ve politik/mali iradenin hayata geçmesiyle sonraki süreçlerde sosyal güvenlik özelinde sürdürülebilirlik sağlanabilir. Kırgızistan ve Özbekistan’da sosyal güvenliğin finansmanının sürdürülebilirliği için emeklilik sisteminde reform sağlanması, sosyal güvenlik fonları yönetiminde iyileştirilme kaydedilmesi, işgücüne katılım oranlarının artırılması ve ekonomik büyümeyi teşvik gibi yapısal reformların hayata geçmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Calligaro, F., Cetrangolo, O. (2023). Financing Universal Social Protection: The Relevance and Labour Market Impacts of Social Security Contributions. WIEGO Working Paper No. 47. WIEGO and ILO.
- Cichon, M., Scholz, W., Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F., Plamondon, P. (2004). Financing social protection. ILO. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=8030>
- Dfat. (2023). Uzbekistan country brief. <https://www.dfat.gov.au/geo/uzbekistan/Pages/uzbekistan-country-brief>
- Durañ Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J. F., Muzaffar, T., & Elizondo-Barboza, H. (2019). Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3 Global estimates and strategies for developing countries (No. 995051092202676). International Labour Organization.
- ESCAP. (2019). Social Protection Toolbox. <https://www.socialprotection-toolbox.org/practice/uzbekistans-social-insurance-system>
- Goudswaard, K., & Caminada, K. (2015). Social security contributions: Economic and public finance considerations. International Social Security Review, 68(4), 25–45. doi:10.1111/issr.1208
- ILO, UNICEF, The World Bank. (2020). An assessment of the social protection system in Uzbekistan Based on the Core Diagnostic instrument (CODI). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_760153.pdf
- ILO. (2021a). World Social Protection Report 2020-22. Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=629#stat>

- ILO. (2021b). World Social Protection Report 2020-22. Regional companion report for Central and Eastern Europe and Central Asia. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57606>
- ILO. (2022a). The Strategy for Social Protection of the Population of the Republic of Uzbekistan approved. https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_852145/lang-en/index.htm
- ILO. (2022b). The role of social protection and employment promotion as viewed by the young people of Uzbekistan Rapid poll results. https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_846404.pdf
- ILO. (2023a). Universal Social Protection to achieve the Sustainable Development Goals. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32>
- ILO. (2023b). Kyrgyzstan. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=KG>
- ILO. (2023c). World Social Protection Data Dashboards, Kyrgyzstan. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>
- ILO. (2023d). Enhancing disability - inclusiveness of social protection system in Kyrgyzstan. http://ilo.org/moscow/projects/WCMS_845650/lang-en/index.htm
- ILO. (2023e). Social Protection, Uzbekistan. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=UZ>
- ILO. (2023f). World Social Protection Data Dashboards, Uzbekistan. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>
- IMF. (2023a). Kyrgyz Republic Datasets. <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/KGZ>
- IMF. (2023b). Uzbekistan Datasets. <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/UZB>
- Issa. (2023). Kyrgyz Republic. <https://ww1.issa.int/node/195543?country=896>
- Issa. (2023b). Uzbekistan. <https://ww1.issa.int/node/195543?country=1005>
- Jumaniyazov, I.T. Xaydarov, A. (2023). The importance of social insurance in social protection. "Science and Education" Scientific Journal, 4(1), 1033-1043.
- Kaya, E. & Saraç, Ö. (2023). Türkiye’de 2022 Yılı Asgari Ücret İstisnasının Vergi Takozuna Tahmini Etkileri . Çalışma ve Toplum , 1 (76) , 211-234 .
- OECD (2018), Social Protection System Review of Kyrgyzstan, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302273-en>
- OHCHR. (2022). Kyrgyzstan: Invest in people to reduce human capital flight, says UN expert. <https://www.ohchr.org/en/press->

- [releases/2022/06/kyrgyzstan-invest-people-reduce-human-capital-flight-says-un-expert](https://www.kyrgyzstan.gov.kg/en/releases/2022/06/kyrgyzstan-invest-people-reduce-human-capital-flight-says-un-expert)
- PWC. (2023). Kyrgyzstan. <https://taxsummaries.pwc.com/kyrgyzstan/individual/other-taxes>
- Reviglio, F. (1967). The Social Security Sector and Its Financing in Developing Countries (Le secteur de la sécurité sociale et son financement dans les pays en voie de développement)(El sector del seguro social y su financiamiento en los países en desarrollo). Staff Papers-International Monetary Fund, 500-540.
- Solovyeva, A. (2023). Social Safety Nets and Poverty in the Kyrgyz Republic. IMF. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2023/092/article-A003-en.xml>
- Şeren, G. Y. & Geyik, O. (2021). Türkiye’de sosyal koruma harcamaları: 2000’li yıllardan günümüze gelişim ve değişim temelinde genel durum. Ufuk Ötesi Bilim Dergisi, 21 (2), 211-234.
- The World Bank. (2023a). Social contributions (% of revenue) - Kyrgyz Republic. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.REV.SOCL.ZS?locations=KG>
- The World Bank. (2023b). Social contributions (% of revenue), Uzbekistan. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.REV.SOCL.ZS?locations=UZ>
- The World Bank. (2023c). The World Bank in Uzbekistan. <https://www.worldbank.org/en/country/uzbekistan/overview#context>
- The World Bank. (2023d). Uzbekistan. <https://data.worldbank.org/country/uzbekistan>
- The World Bank. (2023e). Subsidies and other transfers (% of expense). https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TRFT.ZS?locations=UZ&name_desc=true
- UN. (2022). Kyrgyzstan. Draft country programme document. https://www.unicef.org/executiveboard/media/11631/file/2022-PI.25-Kyrgyzstan_draft_CPD-EN-2022.06.13.pdf
- UNDP. (2023). About Kyrgyz Republic. <https://www.undp.org/kyrgyzstan/about-kyrgyzstan>

Bölüm 8

KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA YAPTIĞI DEĞİŞİMLER

KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA YAPTIĞI DEĞİŞİMLER

Filiz Giray

Bursa Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
giray@uludag.edu.tr
0000-0002-8765-8248

Tolga Sezdi

Bursa Uludağ Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
tolgasezdi@uludag.edu.tr
0000-0003-2263-3151

Özet

1990'lı yıllarla birlikte tüm ülkeleri etkileyen küreselleşme 2000'li yıllarda daha yaygınlaşmıştır. Küreselleşmeyle birlikte izlenen liberalizasyonun getirdiği ticari serbestlik, emek ve sermayenin hareketliliğinin artması bazı tehditleri de beraberinde getirmiştir. Bu tehditlerin yaşandığı alanların başında sosyal güvenlik gelmektedir. Küreselleşme uluslararası rekabeti artırmıştır. Emek maliyetini düşürme çabaları sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının temel finansman kaynağı olan prim gelirlerinin düşmesine sonuçta da bütçe açıklarına neden olmaktadır. Sosyal güvenlik; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası gibi risklere karşı koruma sağlayan yoksullukla mücadele ve güvenlik açığını düşürmenin temel aracıdır. Yine küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte gelişen sanayileşme hareketleri, çalışanların karşılaşılabileceği risklerin derecesini ve yeni risklerin oluşmasını gündeme getirmiştir. Bu çalışmanın amacı küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkilerini, küreselleşmenin belirleyicileri olarak sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısı, işsizlik, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme göstergeleri yardımıyla Türkiye açısından incelemektir. Bu göstergelere ilişkin verilerinin değerlendirilmesinden, Türkiye'de sosyal güvenliğin finansman sorununda küreselleşmeden kaynaklı prim azalmaları, artan işsizlik oranı, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ve özelleştirmenin etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, sosyal güvenlik, sosyal güvenliğin finansmanı, primler, kayıt dışı istihdam.

Abstract

Globalization, which has affected all countries since the 1990s, has become more widespread in the 2000s. The commercial freedom brought about by the liberalization followed along with globalization, the increase in the mobility of labor and capital, has also brought with it some threats. One of the areas where these threats are experienced is social security. Globalization has increased international competition. As a result of efforts to reduce the cost of labor, the reduction of premium incomes, which are the main source of financing for social security institutions, ultimately leads to budget deficits. Social security is the main means of combating poverty and reducing vulnerability, providing protection against risks such as illness, unemployment, old age and occupational accidents. In addition, with the acceleration of globalization, the degree of industrialization developing, the degree of risks that employees may face and

the formation of new risks have come to the current. The aim of this study is to examine the effects of globalization on the financing of social security from the point of view of Turkey with the help of indicators of the financial structure of social security institutions, unemployment, informal economy and privatization as determinants of globalization. From the evaluation of these indicator data, it has been concluded that the financing issue of social security in Turkey is due to the decrease in premiums caused by globalization, the increasing unemployment rate, the size of the informal economy and the impact of privatization.

Keywords: Globalization, social security, financing of social security, premiums, informal employment.

GİRİŞ

Sosyal hizmetler içinde önemli bir yer tutan sosyal güvenlik hizmetleri İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişim göstermiştir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yaygınlaşması bireylerin refahının artmasında başat bir unsur haline gelmiştir. Sosyal güvenlik, yoksullukla mücadele ve güvenlik açığını düşürmenin temel aracı olarak düşünülmektedir (Şerban & Jianu, 2023: 113). Öncelikle sosyal güvenlik; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası gibi risklere karşı koruma sağlayan insana yakışır iş kavramının temel dayanaklarından biridir (Cichon vd., 2006: 23). Sosyal güvenlik dinamik bir konu olduğundan öngörülebilir gelecek için kesin bir sınır belirlemeden sürekli değişim gösterebilmektedir. Zaman ve yaşanan süreçlere göre değişim ve dönüşüme tabi olmaktadır. Bu süreçlerden biri küreselleşmedir.

1990'lı yıllarla birlikte başlayan 2000'li yıllarda etkisi daha belirginleşen küreselleşme bazı değişimlerin yanında yeni bazı tehditlerin doğmasına da neden olmuştur. Küreselleşme çok boyutlu olup toplumun tüm alanlarını etkileyen bir olgudur. Küreselleşmenin etkilerinin yansıdığı alanlardan biri sosyal güveniktir. Küreselleşme sonrası sosyal güvenliğin önemli hale gelmesi de bir gerçektir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin yeterli nitelik ve nicelikte sunulması güçlü finansman yapılarına sahip olmalarına bağlıdır. Sosyal güvenliğin finansmanı 1990'larla birlikte derecesi değişmekle birlikte tüm ülkeler için temel sorun olmaya başlamıştır. Bu sorunu daha ciddi boyutlarda hisseden ülkeler gelişmekte olan ülkeler olmuştur. Dolayısıyla temel sosyal hizmetler grubu içinde yer alan sosyal güvenliğin finansmanında küreselleşmeyle birlikte yaşanan sorunların çözülmesi özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından önem taşımaktadır. Küreselleşmeyle birlikte dünyada artan yoksullaşma dikkate alındığında sosyal güvenliğin yoksulluğun azaltılmasına yapılan bir yatırım olarak görülmesi günümüzde önemini koruyan bir konu haline gelmiştir. Küreselleşme olgusunun getirdiği liberalizasyon sonucu ticari serbestlik, emek ve sermayenin hareketliliğinin artması ülkelerarasında ekonomik açıdan rekabeti artırmış bu durum öncelikle emek maliyetini düşürme çabalarının sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin giderlerini karşılayamamasına neden olmuştur. Bu çalışmada küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkileri, bazı küreselleşme göstergeleri yardımıyla Türkiye özelı açısından

incelenecektir. Çalışmanın ilk bölümünde sosyal güvenlik hizmetleri kavramı ve finansmanı teorik çerçevede açıklanmaktadır. Takip eden bölümde küreselleşme ve sosyal politikalar ilişkisi açıklanacaktır. Yine bu bölümde küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerinde yarattığı etkiler açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye’de küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkileri, küreselleşmenin yarattığı olguları yansıtan sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısı, işsizlik oranı, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme gibi gösterge verileri yardımıyla değerlendirilmektedir. Sonuç kısmında verilerden elde edilen bulgular değerlendirilip öneriler yapılmıştır.

1. SOSYAL GÜVENLİK HİZMETLERİ ve FİNANSMANI

Bu başlık kapsamında öncelikle günümüzde tüm ülkelerde temel kamu hizmeti olarak yer alan sosyal güvenlik hizmeti kavramı ve kapsamı ve sosyal güvenlik hizmetinin beklentileri karşılayabilmesi adına önemli bir unsur olan finansmanı açıklanacaktır.

1.1. Sosyal Güvenlik Hizmeti Kavramı ve Kapsamı

Geçmişten günümüze sosyal politikalar yardımıyla kişilerin refahlarını artırmak için eğitim, sağlık, barınma ve sosyal güvenlik gibi ihtiyaçların karşılanması amaçlanmaktadır (Blakemore & Griggs, 2007: 1). Sosyal güvenlik hizmeti de bir sosyal politika aracıdır. Sosyal güvenliğin temelinin ise kişilerin sosyal riskler karşısında devletler tarafından korunması düşüncesi oluşturmaktadır (Yuvalı, 2020: 62).

İnsanların topluluklara yerleşmeye ve örgütlenmeye başladığı ilk zamanlardan beri, öngörülemez yaşam koşullarına karşı korunmaya ihtiyaç duyulmuştur. Gelir desteği ve tıbbi bakımın sağlanması için resmi sosyal güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi ve kurulması, insan toplumlarının gelişiminde önemli bir adım oluşturdu (ILO, 2011: 7). “Sosyal güvenlik” kavramı ilk kez 1935 yılında ABD’deki “Sosyal Güvenlik Kanunu” ile kullanılmıştır. Değişen zamanın ihtiyaçlarına uygun olarak bugünkü anlamınaysa post-endüstriyel devrim sonrası ulaşmıştır. Sosyal güvenlik kavramı konusunda kullanıldığı ülkelerde karşılaşılan farklı uygulamaları ve kavramın kapsamının geniş olması sebebiyle akademisyenler tarafından çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bir tanıma göre insanların yoksulluk ve muhtaçlıkla karşılaşmadan alınan önlemler ve sosyal politikalar bütününe sosyal güvenlik denir (Paksoy, 2023: 2457). Daha kapsamlı olarak sosyal güvenlik devletin, “*toplumun bireylere ve hanelere - kamusal ve toplu önlemlerle - asgari bir yaşam standardını garanti altına almak ve onları bir dizi temel risk ve ihtiyaçtan kaynaklanan düşük veya azalan yaşam standartlarına karşı korumak için sağladığı faydalar*” olarak tanımlanmaktadır (Ginneken, 2003: 279). Bu tanım kapsamında sosyal güvenlik; yoksulluk, yaşamın akışını sağlayamama, yaşlılık, fiziksel bozukluklar, zihinsel veya diğer hastalıklar, otorite sınıfının baskısı ve ulaşılabilirliği gibi çeşitli nedenlerle iş bulamayanların refahı için olanaklar sağlar. Bu olanaklar finansman destekleridir. Bunlar; hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazası, annelik

ve engellilik ödenekleri ve dul ve yetim aylıkları olarak sayılabilir. Diğer ifadeyle istihdam güvenliğini, iş bulma güvencesini, kabul edilebilir bir yaşam kalitesini, işsizken bir miktar geliri, emeklilik gelirini, rekreasyonu, kendini geliştirmeyi ve aynı zamanda sağlıksızlık veya ölüm durumlarında kişiye ya da ailesine yapılan ödemeleri kapsar (Singhal, 2022: 2).

Bu bağlamda sosyal güvenlik hizmetleri, sosyal koruma grubunda yer alan hizmetler olarak bireylerin refahlarını artıran hizmetlerdir. Sosyal güvenlik hizmetleri kamu ekonomisinde yarı kamusal mal ve hizmetler grubunda yer alır. Bu niteliği gereği sosyal güvenlik (sigorta) tüm nüfus ve belirli gruplar için zorunludur. Öncelikle bu hizmetlerden vazgeçmenin bazı dışsal maliyetleri vardır. Bu nedenle bireylerin isteklerine bırakılamayan hizmetlerdir (Giray, 2021).

Sosyal güvenliğin bireylerin yararlanmaları gereken bir kamu hizmeti olarak görülüp bu hizmeti sunacak kurumların oluşturulması sanayileşmeyle başlamıştır. Gönüllü grup temelli sosyal koruma mekanizmalarından, dünya çapında zorunlu katkıda bulunan veya katkıda bulunmayan kamu sosyal güvenlik planlarına değişen farklı biçimsel sosyal koruma mekanizmaları ortaya çıkmıştır (ILO, 2011: 7). Almanya ilk defa sosyal güvenlik sistemini 1881 yılında başkan Bismark ile kuran ülkedir (Alper, 2020: 10). Günümüzde sosyal güvenliğin yoksulluğun azaltılmasına yönelik yapılan bir yatırım olarak rolünün giderek daha fazla tanınması söz konusudur. Sosyal güvenlik sistemi bireysel risklerle uğraşmanın politik bir yoludur (Welfens, 2013). ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) sosyal güvenliğin; sağlığın iyileştirilmesi, gelir güvenliğinin temini, sosyal hizmetler sağlayarak üretkenliğin artırılması ve sosyoekonomik kalkınmayı sağlamak için bir araç olduğu görüşünü korumaktadır. Sosyal güvenliğin bir maliyeti vardır ama insana olan bir yatırım olarak kabul görmektedir (Cichon vd., 2006: 21).

1.2. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansmanı

Sosyal güvenliğin sürdürülebilir refahtaki rolü; kapsamı, faydaları, uygunluk koşulları gibi unsurların yanında sistemin finansmanına da bağlıdır. Uygun şekilde finanse edilen bir sistem yalnızca bireyi koruyamaz, yüksek ve istikrarlı toplam istihdam ve üretime olumlu katkı sağlayabilir (Swan, 1947: 345). Sosyal güvenliğin başlıca iki temel kaynağı bulunmaktadır. Bunlar *primler* ve *devlet katkıları* olup aşağıda açıklanacaktır.

1.2.1. Primler

Sosyal güvenliğin temel unsuru sosyal sigortadır. Sosyal sigortaların finansmanı katkı payları (contributions) veya primlerle (premium) sağlanır. Kamu maliyesi açısından bu gelirler; sosyal parafiskal gelirler olarak adlandırılır. Parafiskal gelirler; kamu ve yarı kamu kurumlarınca genel bir amaca tahsis edilmek ve yükümlülerin çıkarları doğrultusunda kullanılmak üzere karşılık ilkesine göre tahsil edilen, devlet bütçesi dışında ayrı bir bütçede gösterilen zorunlu ödemeler olarak tanımlanmaktadır (Öncel, 1983: 12). Parafiskal gelirler kendi içinde sosyal, mesleki ve

ekonomik parafiskal gelir olarak gruplandırılabilir. Sosyal güvenlik hizmetleri karşılığı tahsil edilen gelirler sosyal parafiskal gelirlerdir. Bu finansman türü devletin tek taraflı olarak vergiler gibi egemenlik hakkına dayanarak, zorunlu olarak tahsil ettikleri kamu geliridir. Kamu gelirleri olmalarına rağmen merkezi idare bütçesi dışında sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri içinde yer alırlar. Bu gelir türü sosyal devlet anlayışının artması nedeniyle artan kamu giderlerini karşılamak üzere geliştirilmiştir. Parafiskal gelirler, vergi yerine bu hizmetlerin özellikleri gereği başka bir kamu gelir kaynağıyla finanse edilmeleri düşüncesi sonucunda oluşturulmuştur. Vergilerde adem-i tahsis ilkesi geçerlidir. Diğer bir ifadeyle vergiler toplanırken hangi kamu harcama kaleminde kullanılacağı önceden belirlenmez. Parafiskal gelirler de ise tahsis ilkesi geçerlidir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanının parafiskal gelirler (primler) ile karşılanması bu hizmetin sağladığı özel faydadır. Ayrıca nüfusun büyük bir kısmı sosyal güvenlik kapsamına alınmadığı zaman vergilerin finansmanda kullanımını haklı çıkarmak zordur (Swan, 1947: 346).

Sosyal yardım niteliğindeki kamu harcamaları devlet bütçesi içinde yer alan vergi gelirleriyle finanse edilirler. Sosyal yardımlardan yararlanan gruplarsa devlete bunun karşılığında ödeme yapabilecek ödeme gücüne sahip olmayan bireylerdir. Ancak sosyal sigortalar niteliğinde olan sosyal güvenliğin finansmanında, bu hizmetlerden doğrudan veya dolaylı olarak yararlanan bireylerin, hizmetin finansmanına büyük oranda katılma gücü olduğu söylenebilir.

Prim ödemeleri yapanlar; çalışanlar, işverenler ve bağımsız çalışanlardır. Çalışanların yani sigortalıların ödediği prim oranı işverenlerin prim oranından daha düşüktür (Dilic, 2004: 3). Günümüzde sosyal güvenliğin finansmanının prim ödemeleri ile gerçekleştirilmesi yaygın bir uygulamadır. Çeşitli yazarlar, Romer'in (1986) endojen büyüme modellerinde primlerle finanse edilmeyen sosyal güvenliğin ekonomik büyümeyi engellediğini göstermişlerdir. Bu düşüncenin temelinde, bireylerin zorunlu kamu tasarruflarına zorlanmaması halinde yaşlılıkları için özel olarak tasarruf etmeyecekleridir. Bu görüş çerçevesinde ekonomik büyüme, toplam sermaye stoku ve dolayısıyla toplam tasarrufla pozitif ilişkili olduğundan, primlerle finanse edilmemiş sosyal güvenceye sahip bir ekonomi daha yavaş büyüme sergileyecektir (Kemnitz & Wigger, 2000: 674).

1.2.2. Devlet Katkıları

Sosyal hizmetler arasında yer alan sosyal güvenlik hizmetlerinin bir diğer finansman kaynağı devletin bütçe gelirleriyle yaptığı katkıdır. Devlet katkılarının çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Bu gerekçeler arasında sosyal güvenlik hizmetinin yarı kamusal mal ve hizmet olması, dışsallıkları olan hizmetler olmaları nedeniyle toplumun tüm bireylerine yeterli nitelik ve nicelikte sunulması sayılabilir (Winfrey, 1973: 27). Devlet katkılarıyla prim yükünün hem azaltılması hem de sosyal güvenliğin finansmanında daha adil yük dağılımı sağlanabilecektir. Primlerin hesaplanmasında tüm gelir grupları için düz oran uygulandığından, düşük gelirlerin prim yükü daha

ağır olabilmektedir. Devletin katkıları, artan oranlı vergilerle finanse edilmesi bu adaletsizliği azaltılabilecektir (Giray, 2021: 49-50).

Devlet katkılarının bir kısmı doğrudan yaptığı katkılar bir kısmı da dolaylı katılım şeklindedir. Doğrudan katkılar; sosyal güvenlik kurumlarının giderlerinin, gelirlerini aşması sonucu ortaya çıkan bütçe açıklarını kapatmak üzere hazine'den yapılan gelir transferleri, sosyal güvenlik kurumlarının faaliyet giderlerini karşılama ve devletin işveren olarak ve/veya üçüncü taraf olarak prim ödemeleridir. Dolaylı katılımlar; sosyal güvenlik kurumlarının iktisadi faaliyetlerinden elde ettikleri gelirlere ilişkin vergi bağışıklıkları, kurumların ilk kuruluş giderleri ve kurum personelinin istihdam edilmesi giderleri olarak yer almaktadır (Alper, 2004: 59-60).

Sosyal güvenliğin finansmanında yukarıda sayılan finansman türlerini kullanmalarına göre çeşitli sistemler geliştirilmiştir. Bu sistemlerden biri olan Beveridge sisteminde, sosyal güvenliğin finansmanı devlet tarafından vergi gelirleriyle karşılanmaktadır. İkinci sistem olan Bismarck sisteminde ise sosyal güvenlik kişisel sorumluluk olarak görülüp finansmanı işveren ve işçilerin ödedikleri primlerle sağlanmaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanında genellikle prim önem arz etmektedir (Bulut, 2019: 87).

2. KÜRESELLEŞME ve SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Günümüzde küreselleşmenin geldiği aşamada üç geniş eğilim oluşturmaktadır. *Birincisi*, internet de dâhil olmak üzere ulaşım, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler. *İkincisi* küresel, bölgesel, ikili, tek taraflı ekonomik liberalleşmeye yönelik güçlü eğilim. *Üçüncüsü*, devlet-piyasa bileşeninin piyasaya doğru yeniden dengelenmesi ve her birinin oynadığı tamamlayıcı rolün daha fazla tanımlanmasıdır (Asher & Nandy, 2006: 1).

Tarihsel olarak 1914 Birinci Dünya Savaşı ile sona eren küreselleşmenin ilk döneminde, hükümetler sosyal koruma systemsiz bir dünya oluşturmuşlardır. Günümüzün refah devletlerinin 1913 yılındaki sosyal kamu harcama düzeyleri, düşük vergi ortalamasına yakındı. Örneğin gayrisafi yurtiçi hâsıla (GSYH) içinde eğitim harcamalarının payı yaklaşık yüzde 0,6, sağlık harcamalarının payı yüzde 0,3, emekli maaşları yüzde 0,4, işsizlik tazminatları ve diğer sosyal transferlerin payı önemsiz sayılacak şekilde oldukça düşüktü. 1913'den sonra hükümetlerin değişen sosyal tutumlarının bir sonucu olarak sosyal nitelikli kamu harcamaları artmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal devlet (refah devleti) anlayışının hakim olduğu başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülke; yaşlılık, hastalık, engellilik, işsizlik ve dul, yetim ve büyük ailelerin üyesi olmaktan kaynaklı yoksulluk gibi söz konusu risklere karşı vatandaşlarını korumak için sosyal koruma sistemlerini geliştirmişlerdir. Refah devleti, müdahaleci devlet anlayışını yansıttığından daha fazla refah harcamasına yol açmaktadır. Sosyal harcamalar içinde en büyük paya sahip olan sosyal güvenlik harcamalarıdır (Tanzi, 2000: 6). 1990'lı yıllarla birlikte refah devletinde yaşanan kriz sonrası refah toplumuna dönüş

olmuştur. Heindenheimer vd. (1990) bu dönüşümü “bireysel eşitlikten” “sosyal adalete” doğru bir değişim olarak ifade etmektedir. Refah devletinde yaşanan kriz sonucu oluşan bu dönüşüme zemin hazırlayan ekonomik, sosyal ve politik bazı faktörler bulunmaktadır. Bunlar arasında; 1980’lerin sonu 1990’ların başında tüm ülkelerde görülen ekonomik büyümedeki düşme ve resesyon yaygınlaşması, sosyal güvenlik hizmetlerinin arz maliyetlerinin artması, ulusal güvenlik sistemlerinin uzun dönemde finansman dengesini korumadaki başarısızlığı, özellikle gelişmekte olan ülkelerde görülen sosyal güvenlik programlarındaki kurumsal ve yasal altyapı yetersizliği sayılabilir (Giray, 2021: 119-120).

Küreselleşme refah toplumuna geçiş sürecini hızlandıran bir unsur olmuştur. Ekonomilerin küreselleşme süreciyle birlikte sosyal boyutunun bastırılması, kar maksimizasyonunun önünde engel oluşturan sosyal hizmetlerin dolayısıyla bunların finansmanının özel alana havale edilmesi dönüşümleri yaşanmıştır (Özsuca, 2003: 134). Küreselleşme ve Neo-liberal düşüncelerin birleşmesi, sosyal koruma için daha tehdit edici olmaktadır (Euzéby, 2002: 31). Bölgesel farklılıkların küresel yatırım seviyelerinin tahminini güçleştirmesine rağmen ülkelerin GSYİH’nin ortalama yüzde 7 ile 10,7’sini kamusal sosyal koruma ve sağlık hizmetlerine harcadığı tahmin edilmektedir (Duran-Valverde, vd., 2020:10). Bu oranlarda küreselleşmenin yarattığı yoksulluğu azaltmada yetersiz kalmaktadır.

Küreselleşmenin yarattığı dört temel unsura dikkat çekilmektedir. Bunlar; yatırım, sanayi, bilgi ve bireylerdir. Yatırımlar artık coğrafik olarak sınırlı değildir. Sanayiler, çok uluslu şirketlerin büyüyen rolü ve verimli kapasitelerini birkaç ülkeye dağıtmaları ile küreselleşmeye doğru yönelmişlerdir. Bilgiye internet aracılığıyla çok daha kolay ulaşılmakta ve bir yerden diğer bir yere kısa sürede daha az maliyetle transfer edilebilmektedir. Bireyler doğdukları ve büyüdükları yerlere daha az bağlı kalabilmektedirler. Diğer bir ifadeyle emeğin mobilitesi artmıştır (Tanzi, 2000: 3). Bunun sonucu olarak uluslararası göç 2000 yılında 173 milyondan 2022 yılında 281 milyona yükselmiştir (UN, 2022: 40).

1980’ler başlayan ve gittikçe artan Neo-liberalizm düşüncesi ülkeler arasında başta ticaret olmak üzere birçok alanda engellerin kaldırmasına ve sermayenin hareketliliğini artırarak küreselleşmenin hızlanmasına yol açmıştır. Sigg ve Behrendt (2002), küreselleşme sürecinin sosyal güvenlik üzerindeki etkilerini birbirine bağlı üç gelişmeye dayandırmaktadır: *İlki*, sermaye piyasalarının uluslararasılaşması, artan sermaye hareketliliği ve ekonomik entegrasyon ulusal hükümetlerin mali kapasitesi ve dolayısıyla sosyal politikadaki eylem kapsamlarını azaltmaktadır. *İkincisi*, işgücü piyasaları; sanayileşme süreçleri ve hizmet sektörünün büyümesi de dahil olmak üzere daha fazla istihdam esnekliği için güçlü taleplerle birlikte, bazı ülkelerde yüksek ve kalıcı işsizlik ve düşük ücretli istihdamdaki artışın eşlik ettiği önemli değişikliklere maruz kalmıştır. *Üçüncüsü* sosyal bütünleşme; artan gelir eşitsizliği ve belirli nüfus grupların sosyo-ekonomik marjinalleşmesinin yanı sıra artan

uluslararası göçle başa çıkmadaki sorunlar nedeniyle tehdit altında kalmıştır. Bu süreçler, nüfusun yaşlanması ve değişen aile ve hane halkı yapıları dâhil olmak üzere önemli sosyo-demografik değişiklikler bağlamında gerçekleşmektedir. Bu gelişimler sosyal güvenlikte ikili güçlük yaratmıştır: Bir yandan sosyal politikaların kapsamı eskisinden daha kısıtlıyken, diğer yandan artan güvensizlik, sosyal güvenlik ihtiyacını artırmakta ve gelir aktarım mekanizması ve sosyal hizmetler üzerinde daha fazla baskı yaratmaktadır. Bazı yazarlar örneğin Alain Euzéby (2002) küreselleşen bir dünyada artan güvensizliğe vurgu yaparak, sosyal güvenliğin her zamankinden daha gerekli olduğunu savunmaktadır. Yine ILO yardımıyla uluslararası sosyal fon yaratılması gerektiği belirtilmektedir.

Küreselleşmenin sosyal güvenlik üzerinde yarattığı diğer etkiler şu şekilde sayılabilir:

- Küreselleşme, öncelikle sosyal güvenliğin uluslararasılaşmasına yol açmıştır (Ancı & Alper, 2012: 195). Sosyal güvenlik evrensel bir ihtiyaç olarak hem ILO konversiyonu, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar konusunda uluslararası sözleşmeler ve Birleşmiş Milletler tüzüklerinde temel bir insan hakkı olarak yer almaktadır. Mekân değişimi bu hakkın yok olmasını gerektirmemektedir (Ginneken, 2003: 277). Bu nedenle kişiler başka ülkelere gitseler de bu hakkın taşınması gerekir (Ancı & Alper, 2012: 195). Bu hakkın sağlanması adına küreselleşme ile birlikte artan işgücü ve emeğin mobilite hızı, ülkeler arasında sosyal güvenlik sistemlerinin uyumlaştırılmasını gerekli kılmıştır.
- Küreselleşme uluslararası rekabeti artırmıştır. Yeni dünya düzeninde ulus devletlerin yalnızca kendi sınırları içerisindeki ekonomik düzenle muhatap olması zorlaşmaktadır. Küreselleşmenin ekonomik paradigması üretim maliyetlerini düşürerek rekabet avantajı yaratmaktır. Küresel pazarda meydana gelen rekabet baskısı ülkeleri daha ucuz mal ve hizmet üretme konusunda baskılamaktadır. Bu durum üretim maliyetlerini düşürmek isteyen ülkelere çoğunlukla işgücü maliyetlerinin azalmasına yol açmıştır. Bu bağlamda işgücü maliyeti olarak ücretler ve primlerin düşürülme çabaları özellikle gelişmekte olan ülkelere sosyal güvenliğin finansmanını ve hizmetin nitelik ve niceliğini olumsuz yönde etkilemiştir. Ayrıca işgücü maliyetlerinin azalması uzun vadede sosyal politikanın doğru yönetilememesine neden olabilmektedir. Sonuç olarak ulus devletler bağımsız ekonomi politikalarına ek olarak sosyal politikalarını da bağımsız olarak sürdürmekte zorlanabilmektedirler (Blakemore & Griggs, 2007: 269-270). Sosyal güvenlik, uluslararası rekabette maliyet ayarlamaları için bir araç olmaktan ziyade proaktif bir araç olarak kullanılması gerektiği konusunda görüş bildiren yazarlar olmakla birlikte (Gongcheng & Scholz, 2019) küreselleşme bu durumu değiştirmiştir.
- Küreselleşmeyle birlikte daha az gelişmiş ülkelerin, daha gelişmiş ülkelerle yabancı yatırım rekabetinde daha düşük sosyal harcamaları ve daha düşük

işgücü maliyetlerini stratejik bir avantaj olarak kullanacakları beklentisi oluşmuştur. Bu durum ise özellikle emek faktörü için refah kaybı yaratabilmektedir (Sigg ve Behrendt, 2002: 4).

- Küreselleşme sürecinin getirdiği rekabet şartları, işgücü maliyetlerini düşürme çabaları çerçevesinde kayıt dışılığın ve işsizliğin artmasına yol açabilmektedir.
- Klasik kalkınma teorisi geleneksel olarak, ekonomik büyümenin bir sonucu olarak tüm işçilerin er ya da geç kendilerini güvenli kayıtlı bir ekonomide istihdam edilebileceklerini öngörmekteydi. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde bunun tersi görülmüştür. Olumsuzlukları gidermek üzere ülkelerde birbirini izleyen yapısal uyum programları, hem kamu hem de özel sektörde ücretlerin düşmesine yol açarak zorunlu sosyal sigorta planlarının mali tabanını aşındırmıştır (Ginneken, 2003: 278).
- Küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte sanayileşme de gelişim göstermiştir. Bunun sonucu olarak çalışanların karşılaşabileceği risklerin derecesi ve yeni risklerin oluşması gündeme gelmiştir. Artan risklere karşı çalışanları korumak için ve çalışanların gelecek kaygısını ortadan kaldırmak adına sosyal güvenlik sisteminde değişiklikler ve yenilikler yapılması kaçınılmaz olmuştur (Paksoy, 2023: 2457).
- Küreselleşme sosyal güvenliğin finansmanını da olumsuz etkilemektedir. Sosyal güvenliğin temel finansmanını oluşturan çalışan ve işverenlerin ödediği sosyal güvenlik primi azalmıştır. Ücret üzerindeki baskılar primlerin hesaplanmasında esas alınan primlerinde düşük düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Prim gelirlerinin düşük olması sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerinin açık vermesine yol açmaktadır. Küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanında yarattığı açık sadece gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde değil gelişmiş ülkelerde de görülmektedir. Nitekim Sarkar ve Bhowmick (2023) yaptıkları çalışmalarında küresel nüfusun yüzde 63'üne ev sahipliği yapan G20 ekonomisinde de sosyal güvenliğin finansmanında açıkların olduğu sonucuna ulaşmışlardır.
- Artan ekonomik entegrasyon sonucu özellikle düşük vasıflı istihdamı azaltması sosyal güvenliğin finansmanında sorun yaratmıştır.
- Küreselleşme nedeniyle örgütlü işgücü azalmaktadır. Özellikle Hindistan gibi gelişmekte olan ülkelerde örgütsüz işgücünde büyük bir büyüme olduğu görülmektedir. Bu durum sosyal güvenlik krizinde önemli bir artışa yol açmıştır. Sonuç olarak, söz konusu örgütlenmemiş sektördeki işçilerin çoğunluğu güvensizlik kapsamlı sosyal güvenlik önlemlerine ihtiyaç duymaktadır (Singhal, 2022: 3).

Uluslararası örgütler ve akademisyenler tarafından yapılan çalışmalarda yukarıda sayılan küreselleşmenin sosyal güvenlik üzerindeki olumsuz etkilerine yönelik bazı öneriler geliştirilmiştir.

Gelir eşitsizliğinin azaltılması ve yoksulluğun ortadan kaldırılması için sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamalarının genişletilmesi önerilmektedir. Birleşmiş Milletlerin 2030 yılı sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin (bkz. UN, 2015) merkezinde sosyal koruma açığının kapatılması yer almaktadır. Bunun yolu da her alandaki eşitsizliğin azaltılması, sağlık ve eğitime erişimin desteklenmesi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi ve insana yakışır çalışma şartlarının oluşturulması oldukça önemlidir (Duran-Valverde, vd., 2020: 10). Düşük ve orta gelirli ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanı için mali alan yaratılması gerekmektedir. Bunun için de sosyal güvenlik kapsamının ve katkı payı gelirlerinin (primlerin) artırılması önerilmiştir. Primler sosyal güvenlik sistemini finanse etmenin güvenli bir yoludur. Arjantin, Brezilya ve Tunus gibi ülkelerde bu model uygulanmış ve olumlu sonuçlar göstermiştir (Duran-Valverde, vd., 2020: 41). Fakat prim artışlarının işsizlik, kayıt dışı istihdam gibi olası sonuçlarını yaratmayacak düzeyde olması gerekir.

D'Haeseleer ve Berghman (2003) yaptıkları çalışmalarından elde ettikleri ampirik bulgulara dayalı olarak, düşük gelirli ülkelerde yoksulluğu azaltmak ve ekonomik güvenliği garanti edebilmek için mevcut sosyal güvenlik sistemlerinde reformlara ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. 2020 yılı itibarıyla dünya nüfusunun yalnızca yüzde 45'i etkin bir sosyal güvenlik hizmetinden faydalanmaktadır. Geriye kalan yüzde 55'lik nüfus ise -yaklaşık 4 milyar insan- sosyal güvenlik hakkından mahrum kalmıştır (Duran-Valverde, vd., 2020: 10). Ekonomik küreselleşme sürecinin hem devlet hem de devlet dışı sistemlerin sosyal risklere karşı yeterli koruma sağlama kapasitesini zayıflatması bu reformları zorunlu hale getirmektedir. Niggle (2003) Neo liberal politikalar sonucu piyasa ekonomilerinin yarattığı eşitsizliği, gelir güvensizliğini ve yaşlı yoksulluğu azaltmak için sosyal güvenlikle fayda / katkı oranları gelirle ters orantılı olmalı ve katkılarda artan oranlılık uygulanmalıdır.

Cichon vd. (2006) küreselleşmenin getirdiği sorunlar ve uyum zorlukları, ulusal işgücü piyasalarında demografik geçiş, yeni sağlık tehlikeleri, küresel göç, değişen aile yapıları ve değişen değerlerle mücadelenin iyi tasarlanmış sosyal transferlere yatırım yapılmadan başarılı olamayacağını belirtmiştir.

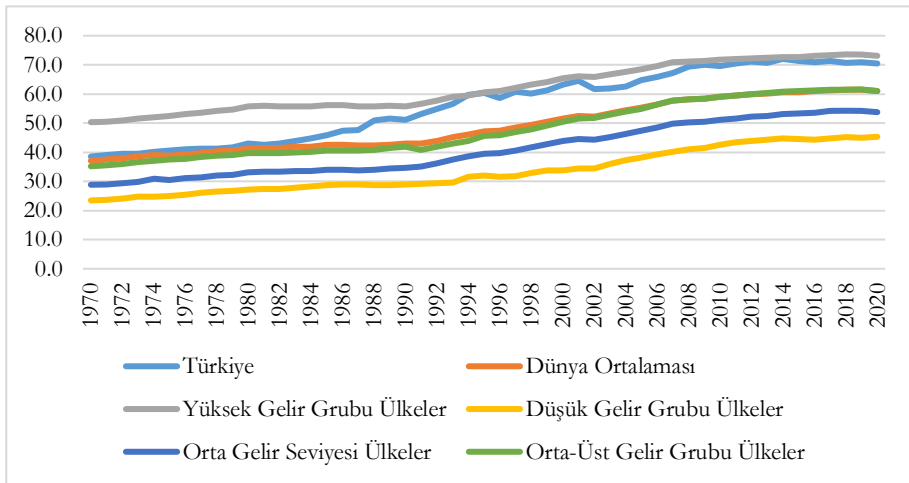
3. TÜRKİYE'DE KÜRESELLEŞMENİN SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMANINA ETKİLERİ

Türkiye'de 1980'li yıllarla birlikte küreselleşme sürecinden etkilenen bir ülke olmuştur. 1980 sonrasında ekonomide liberal politikalar hâkim olmuştur. İthal ikameci politikalardan ihracata yönelik ekonomi politikalarına yönelme ve izlenen dışa açılma politikası uluslararası rekabet gücünü artırma çabalarını da beraberinde getirmiştir. Neo-liberal politikaların sonucu başlayan özelleştirmeler

ülkemizde de görülmektedir. Ekonomik açıdan yaşanan bu gelişmeler sosyal hizmetleri ve nihai olarak bireylerin refahını etkilemektedir. Sosyal hizmetlerin başında gelen sosyal güvenlik gelmektedir. Küreselleşme süreciyle başlayan değişimin, sosyal güvenlik alanında yarattığı etkileri Türkiye açısından incelemek bu nedenle önemlidir.

Öncelikle Türkiye’de küreselleşmenin boyutlarını görmek yararlı olacaktır. Çünkü küreselleşmenin çok yoğun olması küreselleşmenin diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da etkisini artıracaktır. Bu amaçla ülkemizdeki küreselleşmenin boyutlarını ölçmek üzere İsviçre Ekonomi Enstitüsü tarafından geliştirilen *küresel endeks skoru* ve *ekonomik küresel endeks skorundan* yararlanılmıştır. *Küresel endeks skoru*, küreselleşmenin tüm ekonomik, sosyal, siyasal alanlarda boyutlarını, *ekonomik küresel endeks skoru* ise sadece küreselleşmenin ekonomik boyutunu yansıtmaktadır. Şekil 1’de Türkiye, dünya ortalaması, düşük, orta, orta üstü ve yüksek gelir grupları itibarıyla *küresel endeks skorları* yer almaktadır. Küresel endeks skorlarının dünya genelinde 1970’lere göre 2000’li yıllarda önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de küreselleşmenin 1990’larla birlikte ivme kazandığı söylenebilir. Dalgalandırmalar olmakla birlikte genel trend artış şeklindedir. Türkiye’de küreselleşmenin yüksek gelir grubu dışında tüm ülke grupları içinde en yüksek skora sahip olduğu ülke konumundadır. Bu durum Türkiye’de küreselleşme oldukça yüksek düzeyde olduğunu göstermektedir. Türkiye’nin bu durumu 1970’lerden itibaren aynıdır. Ayrıca Türkiye’de 1990 öncesinde küresel endeks skoru ile yüksek gelir grubu ülkelerin skoru arasında fark daha olmasına rağmen 1990 sonrasında bu farkın çok azaldığı görülmektedir. Düşük gelir grubu ülkelerde ise küreselleşmenin nispi olarak daha düşüktür.

Şekil 1: Küreselleşme Endeksi Skorları, 1970-2020



Kaynak: KOF İsviçre Ekonomi Enstitüsü, KOF Globalisation Index, (<https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>, (11.05.2023)).

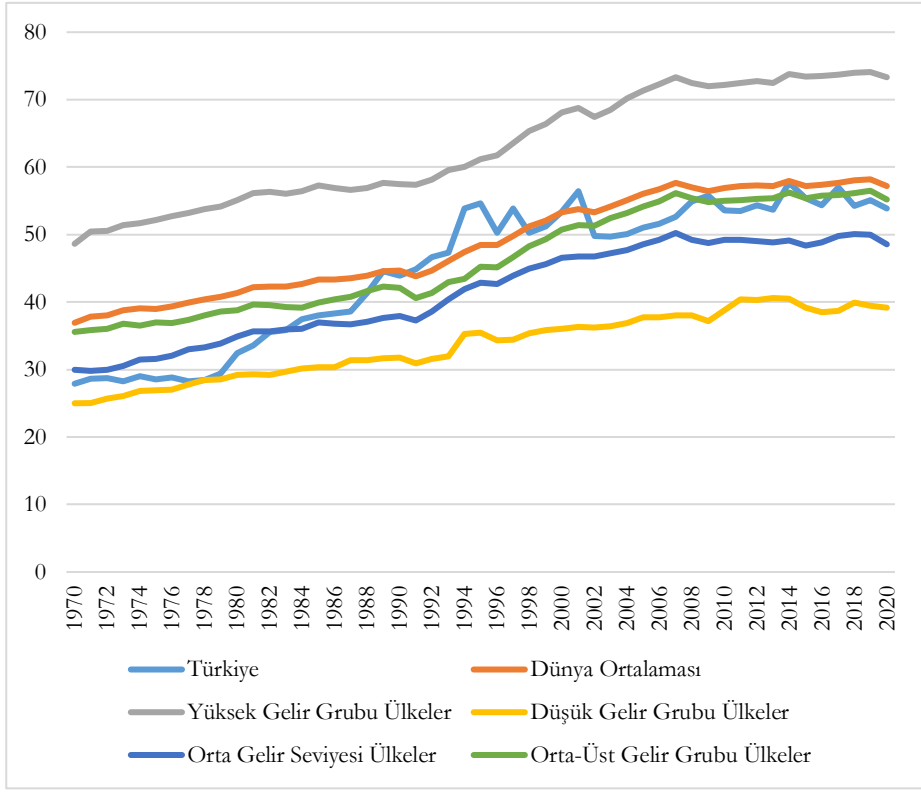
Küreselleşme her alanda yer almakla birlikte en çok etkilediği alan ekonomi olmuştur. Ekonomik küreselleşme dünya genelinde ekonomik kaynakları tahsis etmek, sosyal ve ekonomik politikalar belirlemek ve sermaye birikimini kolaylaştırmak için temel ilkesi serbest piyasa olan belirli bir kurumsal yapılanmayı ifade eder (Lee & Cheng, 2011: 19). Bu nedenle ekonomik küreselleşmenin ölçümünün bilinmesi önemlidir.

Şekil 2’de 1970-2020 dönemi için *ekonomik küreselleşme endeks skorları* yer almaktadır. Dünya gelinde ekonomik küreselleşme endeks skorları 1970’lerden göre 2000’li yıllarda artmış olmakla birlikte artış oranı nispi olarak küresel endeks skorundan daha azdır. Ülkeler arasında ekonomik küresel endeks farklılık göstermektedir. Ekonomik küreselleşme genellikle ülkeler arasında uluslararası ekonomik yakınlaşmaya yol açmaz. Bu durumun başlıca nedeni ticaretle değil, finansal küreselleşmenin rolü ve bilgi ve iletişim teknolojisidir (Welfens, 2013: x). Ekonomik küreselleşme genellikle ülkeler arasında uluslararası ekonomik yakınlaşmaya yol açmaz; Bu ticaretle değil, finansal küreselleşmenin rolü ve bilgi ve iletişim teknolojisinin etkisi ile ilgilidir.

Ekonomik küreselleşme endeks skorlarında en yüksek endekse sahip ülke grubu yüksek gelirli ülkelerdir. Ülke grupları açısından ekonomik endeks skoru daha fazla dalgalanmalar göstermektedir. Bu skorlar Türkiye açısından değerlendirildiğinde, 1980’lerden sonra artış yönünde gelişme gösterdiği görülmektedir. Türkiye’de ekonomik küreselleşme, genel küreselleşmeden bazı farklılıklar göstermektedir. Öncelikle ekonomik küreselleşme endeksinin düzeyi 1980’li yıllara göre 1990 ve 2000’li yıllarda artmakla birlikte yıllar arasında daha fazla dalgalanmalar görülmektedir. İkinci olarak Türkiye ekonomik küreselleşme açısından endekste 1991 yılında kadar düşük gelir grubundaki ülkeler hariç tüm ülke grubunun altında kalmıştır. Sadece 1991-1998 ve 2001 yıllarında ekonomik küresel endeks skorunda ikinci sırada yer alabilmiştir. 2002’den sonra tekrar hem dünya ortalaması hem de yüksek ve orta üstü gelir grubundaki ülkelerin altında bir skora sahip olmuştur (Şekil 2). Bu durumda ülke yaşanan ekonomik krizlerin etkisi olmuştur.

Küreselleşme endeks verileri Türkiye’de küreselleşmenin önemli boyutlara ulaştığını göstermektedir. Bu kapsamda ülkemizde bu çalışmanın konusunu oluşturan sosyal güvenliğin finansman yapısının küreselleşmeden etkilenme derecesinin bilinmesi ülke refahı açısından önemlidir. Bu amaçla Türkiye’de küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansman yapısı üzerinde yarattığı etkiler; *sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları, işsizlik oranı, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme* göstergelerine göre değerlendirilecektir. Bu göstergeler küreselleşmenin sosyal güvenlik hizmetler ilişkisinin temel belirleyicileridir.

Şekil 2: Ekonomik Küreselleşme Endeksi Skorları, 1970-2020



Kaynak: KOF (İsviçre Ekonomi Enstitüsü), KOF Globalisation Index, <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>, (11.05.2023).

3.1. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapıları

Ülkemizde sosyal güvenlik hizmetinin kökeni Osmanlı Devletine kadar uzanmakla birlikte 1050'li yıllara kadar dağınık bir şekilde verilmekteydi. 1950 yılında 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile kurulan Emekli Sandığı ile dağınık yapıdan kurulup tek bir kurum tarafından sunulmaya başlanmıştır. Emekli Sandığının hizmet verdiği kesim kamu çalışanlarıdır. Daha sonra özel sektörde ücretli olarak çalışanları sosyal güvenlik kapsamına alan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) kurulmuştur. 1971 yılında yürürlüğe giren Bağ-Kur Kanunu ile bağımsız çalışanlar da sosyal güvence altına alınmıştır. Uzun süre sosyal güvenlik hizmeti bu üç kurum tarafından kurulmuştur. Hizmetin farklı kamu kurumları tarafından sunulması hizmette norm birliğinin sağlanamaması, kurumlarının bütçelerinin açık vermesi gibi bazı sorunlara yol açmıştır. Bu sorunları çözmek üzere 2006 yılında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) kurulmasıyla Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur tek çatı altında toplanmıştır.

Ülkemizde sosyal güvenliğin finansmanı primlere dayanmaktadır. Ayrıca kurumların gelir fazlalıklarını çeşitli yatırım alanlarında değerlendirme gelirleri, ceza gelirleri gibi gelir kaynakları bulunmaktadır. Ancak sosyal güvenlik kurumlarının gelir kaynakları içinde en yüksek paya sahip gelir kaynağı primlerdir. Emekli Sandığının mali yapısına ilişkin veriler Tablo 1’de yer almaktadır. 1980’lerin ortasından itibaren başlayıp 1990 ve 2000’li yıllarda artan oranda bütçeleri açık vermeye başlamıştır. Diğer bir ifadeyle kurumun gelirleri giderlerini karşılayamamaktadır. Birçok yılda gelirlerdeki artış oranı gider artış oranından düşük kalmıştır.

Tablo 1: T.C. Emekli Sandığı’nın Gelir ve Giderleri (Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Gelir/Gider Farkı
1980	5.074	4.476	598
1985	22.510	25.184	- 2.674
1989	2.153.093	2.392.359	- 239
1990	5.346.434	5.092.844	254
1992	17.476.280	16.112.726	1.363
1993	27.498.058	31.450.714	- 3.953
1994	47.875.632	53.930.240	- 6.054
1995	103.543.112	108.362.222	- 4.819
1996	220.793.655	260.272.479	- 39.478
1997	465.317.343	573.548.058	- 108.231
1998	914.083.750	1.109.524.985	- 195.441
1999	1.508.714.904	2.016.291.584	- 507.577
2000	2.138.765.110	2.976.238.608	- 837.474
2001	3.217.177.726	4.800.176.358	- 1.582.999
2002	4.981.388.344	7.629.741.972	- 2.648.353
2003	6.814.267	10.346.934	- 3.532.668
2004	7.780.452	12.145.126	- 3.532.668
2005	9.556.918	14.085.288	- 4.428.370
2006	9.834.582	15.233.823	- 5.399.241

Kaynak: T.C. Emekli Sandığı İstatistiklerinde yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2’de bir diğer sosyal güvenlik kurumu olan SSK’nın gelir ve gider durumu gösterilmektedir. SSK’da da 1990 yıllarla birlikte başlayan bütçe açıkları 2000’li yıllarda artmıştır. Kurumun gelir gider farkı Emekli Sandığı ile karşılaştırıldığında daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum SSK’nın daha yüksek finansman sorunu olduğunu göstermektedir.

Tablo 2: Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Gelir ve Giderleri (Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Giderler-Gider Farkı
1989	5.374	4.692	682
1990	10.703	9.304	1.399
1991	18.511	18.383	128
1992	32.789	35.345	- 2.556
1993	52.168	60.252	- 8.084
1994	90.335	109.734	- 19.399
1995	138.158	219.493	- 81.335
1996	342.436	486.819	- 144.383
1997	724.389	1.060.389	- 336.000
1998	1.550.018	1.997.018	- 447.000
1999	2.494.835	3.605.835	- 1.111.000
2000	4.894.718	5.294.718	- 400.000
2001	7.698.531	8.806.531	- 1.108.000
2002	11.132.049	13.518.049	- 2.386.000
2003	15.450.060	20.258.677	- 4.808.617
2004	19.417.958	25.174.958	- 5.757.000
2005	22.739.769	30.151.436	- 7.411.667
2006	29.783.000	38.183.000	- 8.400.000

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistikleri.

Ülkemizde bağımsız çalışanların bağlı olduğu kurum olarak Bağ-Kur'da da bütçe açığı sorunu bulunmaktadır. Bağ-Kur'da gelir-gider dengesizliği 1980'lerin sonundan itibaren başlayıp sürekli olarak artmıştır (Tablo 3).

Tablo 3: Bağ-Kur'un Gelir ve Giderleri Dengesi (Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Giderler-Gider Farkı
1989	5.096	6.568	- 1.472
1991	1.338	2.081	- 743
1992	4.035	4.602	- 567
1993	5.225	8.617	- 3.392
1994	9.826	19.895	- 10.069
1995	20.055	40.788	- 20.733
1996	43.600	108.125	- 64.525
1997	1.338	2.081	- 177.232
1998	220.140	650.473	- 430.333
1999	414.138	1.309.599	- 895.461
2000	725.913	1.899.118	- 1.173.206
2001	1.280.348	3.059.214	- 1.778.866
2002	2.101.540	5.032.115	- 2.930.575

2003	2.982.986	8.061.199	- 5.078.214
2004	4.241.518	9.953.538	- 5.712.020
2005	3.726.768	11.020.036	- 7.293.268
2006	8.515.186	13.515.400	- 5.000.214

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu İstatistikleri.

2006 yılında yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla kurulan SGK bu üç kurumu birleştirmiştir. SGK'nın mali yapısı Tablo 4'de yer almaktadır. SGK'nın bütçe açıklarının devam ettiği görülmektedir. Ancak bu açığın azaldığı söylenebilir. Kurumun toplam gelirlerinin giderleri karşılama oranı giderek artmış 2022 yılında yüzde 96,1'e yükselmiştir. Bu olumlu gelişmeye rağmen bütçe açığının hala önemli boyutlarda olduğu görülmektedir.

Tablo 4: 2007-2019 Dönemi Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Giderleri Dengesi (Bin TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Giderler-Gider Farkı	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı
2006	53.830	71.867	-18.036	74,9
2007	56.874	81.915	- 25.040	69,4
2008	67.257	93.159	- 25.901	72,2
2009	78.072	106.775	- 28.702	73,1
2010	95.273	121.997	- 26.724	78,1
2011	124.479	140.714	- 16.234	88,5
2012	142.928	160.223	- 17.296	89,2
2013	163.013	182.688	-19.675	89,2
2014	184.328	184.328	20.071	90,2
2015	220.102	231.546	11.443	95,1
2016	255.880	276.536	-20.665	93,0
2017	288.559	312.735	-24.175	92,2
2018	369.211	384.962	-15.751	96,0
2019	424.228	464.173	-39.945	91,4
2020	472.625	540.095	-67.469	87,5
2021	633.206	654.819	-21.613	96,6
2022	1.000.038	1.040.117	-39.732	96,1

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Mali İstatistikleri aylık verilerinden toplanması ile oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlikle yaşanan finansman sorunu makro açıdan kamu maliyesi üzerinde de önemli sorunlara yol açmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler ile karşılanmaktadır. Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin sınırlı olması nedeniyle gelir transferinin vergi dışı gelir olarak borçlanma, emisyon gibi kaynaklar ile karşılanması enflasyon gibi ekonomik

sorunların kaynağını oluşturmuştur. Sosyal güvenliğin finansman açıkları temel gelir kaynağı olan prim gelirlerinin yetersizliğidir. Prim gelirlerinin yetersizliğinin bazı nedenleri bulunmaktadır: Yapılan bazı düzenlemeler prim gelirlerini düşürmüştür. Örneğin 1980'li yıllarla birlikte prime esas aylık kazancın alt ve üst sınırlarının arasındaki aralığın daraldığı gözlenmektedir. Reel ücretlerin hem kamu hem de özel kesimde gerilediği bir dönemde, prime esas kazanç tavanının düşürülmesi sosyal güvenlik kurumlarının prim gelirlerini olumsuz etkilemiştir (Özsuca, 1990: 137). Diğer nedenler arasında; prim toplamada etkinliğin sağlanamaması, prim oranlarının yüksek olması, ülkede yaşanan enflasyonun prim gelirlerinin reel değerini düşürmesi gibi unsurlar sayılabilir.

SGK bütçe açıklarında küreselleşmenin yarattığı aşağıda açıklanacak işsizlik, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme uygulamalarının önemli etkisi olmuştur.

3.2. İşsizlik Oranı

Küreselleşmenin istihdam üzerinde iki temel etkisi olmuştur: *Birincisi* teknolojik yeniliklerin küreselleşmenin getirdiği araçlarla tüm ülkelere eş zamanlı olarak yayılması üretimde emeğin ağırlığını azaltarak işsizliğin artmasına neden olmuştur. *İkincisi* küreselleşme sonucu izlenen Neo-liberal politikalar sonucu kamu kesiminin küçülmesi ile oluşan istihdam daralmasını özel kesim kapatamamasıdır.

Küreselleşmenin istihdam üzerinde etkilerini Türkiye açısından görmek üzere Tablo 5'te 1991-2021 döneminde Türkiye ve OECD ülkeleri ortalaması olarak işsizlik oranı verilmektedir. Türkiye'de 1990'lı yıllarda işsizlik oranında dalgalanmalar görülmektedir. 1996-1998 yılları dışında Türkiye'deki işsizlik oranı OECD ortalamasının üstünde kalmıştır. 2000'li yıllarda Türkiye'de genel olarak işsizlik oranı bazı istisna yılları hariç sürekli ve daha yüksek oranlarda artmıştır. İşsizlik oranları çift haneli rakamlara dönüşmüştür. Ülkemizde 2001 krizi sonrası bir süre işsizlik oranı yüzde 10'lar civarında gerçekleşmiştir. 2007 küresel finansal krizin etkisi ile 2009 yılında yüzde 12,55 gibi yüksek düzeye ulaşmıştır. Türkiye'de işsizlik oranı OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. 2000'li yıllar boyunca Türkiye'deki işsizlik oranı OECD ortalamasında oldukça yüksek olduğu görülmektedir. 1991 yılında Türkiye'deki işsizlik oranı OECD ortalamasından 1,45 puan fazla iken 2021 yılında bu fark 5,79'a yükselmiştir. Bu farkın artması, ülkemizde daha öncede küreselleşme endekslerinde belirtildiği üzere küreselleşmenin yüksek olmasının yansıması olarak değerlendirilebilir.

İşsizliğin önemli oranlarda artmasının en belirgin şekilde etkilediği alan sosyal güvenlik olmuştur. İşsizlik oranındaki artış; prim gelirlerinin azalması, emekli ödemelerinin artması, işsizlik ödemelerinde artış, sigortalı sayısındaki düşüşün sosyal güvenlik sisteminde aktif/pasif dengesini bozması gibi durumlara yol açması sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarında önemli rol oynamıştır.

Tablo 5: Türkiye ve OECD Ortalaması olarak İşsizlik Oranı

Yıl/Ülke	Türkiye	OECD Ort.	Yıl/Ülke	Türkiye	OECD Ort.
1991	8,21	6,76	2007	8,87	5,77
1992	8,51	7,27	2008	9,71	6,10
1993	8,96	7,75	2009	12,55	8,25
1994	8,58	7,83	2010	10,66	8,42
1995	7,64	7,60	2011	8,80	8,03
1996	6,63	7,55	2012	8,15	8,01
1997	6,84	7,25	2013	8,73	7,92
1998	6,89	7,21	2014	9,88	7,40
1999	7,69	7,17	2015	10,24	6,84
2000	6,50	6,77	2016	10,84	6,43
2001	8,38	6,62	2017	10,82	5,90
2002	10,36	7,17	2018	10,89	5,46
2003	10,54	7,29	2019	13,67	5,39
2004	10,84	7,18	2020	13,11	7,10
2005	10,64	6,83	2021	11,98	6,19
2006	8,72	6,25			

Kaynak: The World Bank, Unemployment Data, <https://data.worldbank.org/indicator>, (11.05.2023); ILOSTAT, <https://ilostatilo.org/data>, (11.05.2023).

3.3. Kayıt Dışı Ekonominin Durumu

Küreselleşme ile birlikte artan rekabet, üretim maliyetlerini düşürme çabaları içinde öncelikle emek maliyetini minimuma indirmeye çalışılmaktadır. Düşük maliyetle emek istihdamı için kayıt dışı ekonomi bir fırsat olarak görülmektedir. Kayıt dışı ekonomiye yönelmeye iten faktörler sadece çalışanlar için değil aynı zamanda işveren konumunda olanlar için de geçerlidir. Kayıt dışı ekonomi içinde faaliyet göstermek işverenler için hem çalışan hem de kendi adlarına ödedikleri primlerden kurtulmuş olmaktadır. Özellikle primlerin yüksek olması kayıt dışı istihdamın artmasının önemli nedenlerinden biridir. Yapılan çalışmalarda kayıt dışı ekonominin büyüklüğü ile sosyal güvenlik primleri arasında önemli doğrusal ilişkinin olduğunu göstermektedir. Örneğin Scheider (2012), 22 ampirik çalışmanın sonuçlarının ortalamasını aldığı çalışmasında, sosyal güvenlik primleri ve gelir vergilerinin kayıt dışı ekonomi üzerinde yüzde 45-52 oranında etkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Kayıt dışı ekonominin öncelikle ülkede yaşam kalitesini düşürmektedir. Kayıt dışı ekonomi; sosyal korumasız istihdamı artırma, emek için daha iyi çalışma koşulları için pazarlık gücünün azalması yaratmaktadır. Bunların sonucu olarak düşük

verimlilik, firmalar arasında rekabet eşitsizliği, vergi gelirlerinde düşme, adil olmayan vergi yükü dağılımı ve sosyal güvenliğin temel gelir kaynağı olan prim gelirlerinde azalma sonucu bütçe açıkları gibi ekonomik, mali ve sosyal sonuçlar yaratmaktadır (Bajada & Schneider, 2009: 1034). Dolayısıyla ülke kalkınması için kayıt dışı ekonominin azaltılması gerekmektedir.

Ülkemizdeki kayıt dışı ekonominin boyutlarının tespiti sosyal güvenliğin finansman sorunu belirlemek için önemlidir. Bu amaçla kayıt dışı ekonomi endeks kullanılmıştır. Tablo 6'da 1990'lerden günümüze kadar dönemi içeren kayıt dışı ekonomi endeks skorları yer almaktadır. Endeks Medina & Schneider (2018) tarafından yapılan çalışmadan alınmıştır. Ölçüme göre endeks skorunun artması kayıt dışı ekonominin yüksekliğini göstermektedir. Türkiye'nin kayıt dışı endeksi 1990'lı yıllar ve 2000'lerin ortalarına kadar 30,80-35,99 arasında gerçekleşmiştir. 2005 sonra bazı yıllar dışında 20'lerde olmuştur. Bu endeks skorları Türkiye'de kayıt dışı ekonominin oldukça yüksek olduğunu göstermektedir.

Tablo 6: Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomi Endeks Skoru (1991-2017)

Yıl	Endeks Skoru	Yıl	Endeks Skoru
1991	35,99	2005	29,77
1992	35,89	2006	29,47
1993	35,30	2007	30,38
1994	34,51	2008	29,14
1995	32,84	2009	32,33
1996	32,95	2010	30,21
1997	31,01	2011	27,65
1998	32,03	2012	28,03
1999	33,26	2013	27,33
2000	32,10	2014	27,45
2001	32,75	2015	27,43
2002	33,74	2016	-
2003	32,07	2017	27,20
2004	30,80		

Kaynak: Medina, L. & Schneider, F. (2018), Shadow Economies Around the World: What Did We Learn over the Last 20 Years?, IMF Working Paper 18/17, p. 68.

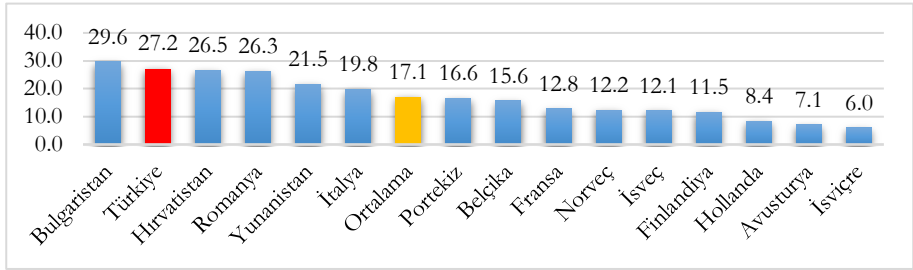
Türkiye'deki kayıt dışılığın boyutunu diğer ülkelere karşılaştırarak değerlendirmek yararlı olacaktır. Bu amaçla Türkiye ile bazı AB ülkeleri ve AB ortalamasına ilişkin kayıt dışı ekonomi endeks skorları Şekil 3'de yer almaktadır. Kayıt dışı ekonomi boyutunun en yüksek olduğu ülke 29,6 skoru ile Bulgaristan'dır. Kayıt dışılığın yüksek olduğu ülkelerin nispi olarak daha az gelişmiş ekonomilere sahip ülkeler olduğu görülmektedir. Uzun bir süre orta ve düşük gelirli ülkelerde sosyal güvenlik kapsamının ekonomik kalkınmaya paralel olarak artacağı varsayılmıştır. Ancak genel

olarak bakıldığında küreselleşme ile birlikte derecesi ülkelere göre değişmekle birlikte kayıt dışılığın artması sosyal güvenliğin kapsama oranının düşmesine neden olmuştur (ILO: 2011: 29).

Türkiye 27,2 skor ile en yüksek kayıt dışı ekonomiye sahip ikinci ülke konumundadır. AB ortalaması olan endeks değeri 17,1'dir. Türkiye'de kayıt dışı ekonomi endeksi 2000'li yıllarda düşmüş olmakla birlikte hala oldukça yüksektir. Bu durum sosyal güvenlik kurumlarında gelir yetersizliği nedeniyle bütçe açıklarına neden olabilmektedir.

Kayıt dışı ekonomi ile sosyal güvenlik arasında karşılıklı etkileşim bulunmaktadır. Ülkemizde iki yönlü etkileşim görülebilmektedir. Sosyal güvenliğin finansmanında özellikle yüksek primler kayıt dışı istihdamın artmasına neden olmaktadır. Türkiye'deki çalışan sigorta prim yükü yüzde 15.0 ile OECD ortalaması olan yüzde 9.7'den büyüktür. İşveren prim yükü de Türkiye'de yüzde 17.5 iken OECD ortalaması yüzde 16.3'dür (OECD: 2023). Diğer taraftan kayıt dışı ekonominin yüksek olması sosyal güvenliğin finansmanını azaltmaktadır.

Şekil 3: Seçilmiş Ülkelerde Kayıt Dışı Ekonomi Endeks Skoru (2017)



Kaynak: Medina, L. & Schneider, F. (2018), Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?, IMF Working Paper 18/17, p. 68.

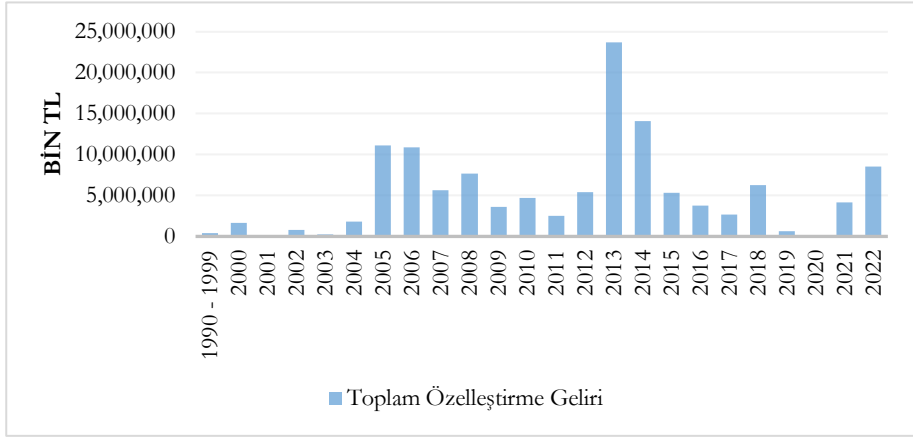
3.3. Özelleştirme

Küreselleşmenin etkilerinden biri ülkelerde özelleştirmelerin artmasıdır. Küreselleşme hareketlerinin derinleşmesiyle birlikte ile izlenen Neo-liberal politikalar, devletin ekonomi üzerindeki işlev ve fonksiyonlarının daraltılmasını öngörmüştür. Buna göre kamu sermayesiyle kurulan ve işletilen kurumların, sermayesine ek olarak personel ve tüm iş gücüyle birlikte özel sektöre devredilmesi gündeme gelmiştir. Özelleştirmenin sakıncalarından biri istihdam üzerinde yarattığı etkidir. Kısa vadede yaşanabilecek yoğun bir işsizlik riski özelleştirmenin sonuçlarından biridir. Hükümetler özelleştirme politikalarını hazırlarken kamu işçilerinin kitlesel olarak işten çıkarılma riskini göze almaktadır. Özellikle gelişmekte olan ve geçiş ekonomilerinde özelleştirme sonrası işten çıkarmalar yaşanmıştır. Bunun en dramatik örneklerinden birisi, 1991 yılında Arjantin'in ulusal demiryolu şirketinin özelleştirilmesi sırasında, şirketin toplam iş gücünün yüzde 79'nun işten

çıkarılmasıdır (Megginson, 2000: 22-23). Özelleştirme işsizlik düzeyini artırarak sosyal güvenlikte finansman sorunun temel kaynaklarından biri olabilmektedir.

Türkiye’de özelleştirmelerin boyutunu görebilmek üzere özelleştirme gelirlerindeki gelişime bakmak yararlı olacaktır. Şekil 4’de Türkiye’nin 1990-2022 yılları arasında elde ettiği özelleştirme geliri gösterilmiştir.

Şekil 4: Türkiye’nin Özelleştirme Geliri (1990-2022)



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, www.oib.gov.tr/turkiyede-ozelleştirme, (16.05.2023)

Türkiye’de özelleştirmeler 1990’lı yıllarda başlamakla birlikte en yoğun olduğu dönem 2000’li yıllar olmuştur. 2004 yılından sonra Türkiye’nin özelleştirme gelirlerinde artış yaşanmıştır. Verilere göre en yüksek özelleştirme geliri 2013 yılında elde edilmiştir. 2018 sonrası dönemde özelleştirme faaliyetlerinde düşüş olsa da 2021 yılından itibaren özelleştirme gelirlerinde yeniden artış gözlemlenmiştir.

Türkiye’de özelleştirme hareketleri sonrasında kâr maksimizasyonu ile hareket eden özel sektör, maliyetlerini düşürmek amacıyla devraldıkları işletmelerde bazı değişiklikler yapmışlardır. Öncelikle büyük bir istihdam kapasitesine ve iş gücüne sahip olan kamu şirketleri, özel sektöre devredildiğinde istihdamın azaldığı gözlemlenmiştir (Güngör, 2012: 104). Ayrıca taşeron eliyle istihdama giderek kâr maksimizasyonunu arttırmayı amaçlamıştır. Bunun neticesinde emek piyasasında güvencesiz çalışma şekilleri yaygınlaşmıştır. Yalnızca 2002-2011 yılları arasında çalışan taşeron işçi sayısı dört kattan fazla artmıştır. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi neticesinde geleneksel istihdam ilişkileri aşınmıştır. Çalışanlar daha yüksek ücret almak için sosyal sigorta gibi güvencelerden mahrum kalmayı kabul etmişlerdir (Yılmaz, 2017: 919-920). Özelleştirmenin sosyal güvenlik üzerinde yarattığı bir diğer yük de özel sektörün kısıtlayıcı istihdam politikası nedeniyle birçok çalışanın erken emekli edilmesi kurumun harcamalarını artırmıştır. Bir yandan prim gelirlerini

düşerken diğer taraftan harcamaların artması sosyal güvenlik kurumlarında finansman sorununa neden olmuştur.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Ülkelerin kalkınması, ekonomik, sosyal ve politik gelişime bağlıdır. Ekonomik gelişim yeterli bir sosyal gelişimi gerektirir. Sosyal gelişimin temel alanlarından biri sosyal güvenliktir. Sosyal güvenliğin finansman kaynakları, primler ve devlet katkılarından oluşmaktadır. Ülkeler bu iki kaynağın kullanımına göre geliştirilen sistemleri kullanmaktadırlar. Sosyal güvenliğin finansmanının primlere dayandırılması en yaygın sistemdir. Türkiye’de de bu sistem geçerlidir. Primler, kamu maliyesi açısından sosyal parafiskal gelirler olarak nitelendirilir. Bu gelir türü sosyal güvenliğin finansmanının, diğer kamu hizmetlerinden farklı olarak vergi gelirleri dışında yeni bir gelir kaynağı oluşturulması düşüncesiyle geliştirilmiştir. Sosyal güvenlik hizmetinin gelişimi tarihsel açıdan toplumlarda devlet anlayışındaki değişimle paralellik göstermiştir. Refah devlet anlayışı yerini refah toplumuna bırakmıştır. Devletin daha fazla ekonomiye müdahalede bulunduğu refah devlet anlayışından uzaklaşılmasında dünya genelinde ülkelerin yaşadıkları ekonomik krizdir. Bu değişim sosyal güvenliğin finansmanına bireylerin katılımının artması şeklinde olmuştur. Sosyal güvenliğe etki eden bir diğer önemli unsur küreselleşme olmuştur. 1990’lı yıllarda başlayan son yıllarda giderek daha fazla ülke ticaret ve para akışları yoluyla küresel ekonomiye bağlandıkça, küreselleşme uluslararası ekonominin baskın bir özelliği haline gelmiştir. 1990’lı ve 2000’li yıllarda küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkileri dünya genelinde daha belirgin bir şekilde görülmeye başlamıştır. Küreselleşme sosyal güvenlikle bazı değişimlere ve bunların sonucu bazı sorunlara yol açmıştır. Küreselleşme ile birlikte artan işgücü mobilitesi, ülkeler arasında sosyal güvenlik sistemlerini uyumlaştırmayı gerektirmiştir. Sosyal güvenliğin uluslararasılaşmasına yol açmıştır. Ayrıca küreselleşme uluslararası rekabeti artırmıştır. Küreselleşme ile ortaya çıkan rekabet artışı işgücü maliyetinin düşürülmesi üzerinde baskılar yaratmıştır. Küreselleşme sürecinin getirdiği rekabet şartları işgücü maliyetlerini düşürmeyi gerektirmesi kayıt dışılığın ve işsizliğin artmasına yol açabilmektedir. Yine artan ekonomik entegrasyon özellikle düşük vasıflı istihdamı azaltmıştır. Örgütlü işgücünü azaltmıştır.

Bu çalışmada küreselleşmenin sosyal güvenliğin finansmanı üzerindeki etkileri, küreselleşmenin doğrudan etkilediği göstergelere dayalı olarak Türkiye özelinde incelenmiştir. Küreselleşme endeks verileri Türkiye’de küreselleşmenin boyutları küresel endeks skoru ve ekonomik küresel endeks skorundan yararlanılarak belirlenmiştir. Türkiye küresel endeks skorunda yüksek gelir grubu dışında tüm ülke grupları içinde en yüksek skora sahip olduğu ülke konumundadır. Ekonomik küresel endeks skorunda da ülke grupları içinde üçüncü sırada yer alan ülke olmuştur. Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de küreselleşmenin etkilediği alanların başında sosyal güvenlik gelmektedir. Küreselleşmenin sosyal güvenliğin

finansman yapısı üzerinde yarattığı etkiler; sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları, işsizlik oranı, kayıt dışı ekonomi ve özelleştirme göstergelerine göre değerlendirilmiştir. Sosyal güvenlik hizmeti, 2007 yılına kadar üç farklı kurum tarafından sunulmuştur. Üç sosyal güvenlik kurumunun bütçeleri 1990 yıllarla birlikte açıklar vermeye başlamıştır. Üç kurumun birleşmesi ile birlikte kurulan SGK'nın bütçe açıkları sınırlı olarak azalsa da devam etmiştir. Bu azalma finansmandan ziyade norm birliği, bürokratik işlemlerden kaynaklıdır. Türkiye küreselleşmenin yarattığı bir diğer sorun olan işsizliği yoğun olarak yaşıyan ülke olmuştur. Türkiye'de 1991 yılında işsizlik oranı yüzde 8,21 (OECD ortalaması 6,76), 2021 yılında yüzde 11,98 (OECD ortalaması 6,19) olarak artış göstermiştir. Medina & Schneider (2018) tarafından AB ülkeleri için geliştirilen kayıt dışı endeks verilerine göre Türkiye Bulgaristan'dan sonra kayıt dışı ekonominin en yüksek olduğu ikinci ekonomidir. Küreselleşme ile birlikte derecesi ülkelere göre değişmekle birlikte dünya genelinde kayıt dışılığın artması sosyal güvenliğin kapsama oranının düşmesine neden olmuştur. Küreselleşmenin artırdığı unsurlardan biri özelleştirmelerdir. Ülkemizde özelleştirmeler 1990'lı yıllarda başlamakla birlikte 2000'li yıllarda artmıştır. Özelleştirme sonrası kâr maksimizasyonu ile hareket eden özel sektör, maliyetlerini düşürmek amacıyla istihdamı azaltma politikası izlemiştir. Tüm bu gelişmeler ülkemizde bir yandan prim gelirlerini düşürürken diğer taraftan harcamalarını artırarak sosyal güvenlik kurumlarında finansman sorununa ve sosyal güvenlik kapsamının daralmasına neden olmuştur. Küreselleşme sonucu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında fark artmıştır. Diğer bir ifade ile dünya genelinde küreselleşme ile yoksulluk artmıştır. Sosyal güvenlik, küreselleşme ile birlikte artan yoksulluğu azaltmada kullanılabilecek araçların başında gelmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik alanında yaşanan finansal sorunları ortadan kaldıracak model önerileri önem arz etmektedir. Ülkemizde sosyal güvenliğin finansman sorununa neden olan temel unsur prim gelirlerinin harcamaları karşılamamasıdır. Prim gelirlerinin artırılması için hem çalışan hem de işveren prim yükünün düşürülmesi ve prim tahsilatında etkinliğin sağlanması önerilmektedir. Yapılan ampirik çalışmalarda kayıt dışı ekonominin büyümesinde de yüksek primlerin payının önemli oranda olması bu yönde değişimi gerektirmektedir. Diğer taraftan sosyal güvenlik kurumlarının harcamalarında artışa neden olan özelleştirme, politik gerekçelerle emeklilik yaşının düşürülmesi gibi uygulamalardan kaçınılması finansman sıkıntısını azaltacaktır.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2004). Sosyal Güvenlik Teorisi (Ders Notları), Bursa.
- Alper, Y. (2020). Sosyal Sigortalar Hukuku, 11. b. Bursa: Dora Basım-Yayın Ltd. Şti.

- Arıcı, K., Alper, Y. (2012). Sosyal Güvenlik, ed. Y. Alper, S. Tekeli, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No:2659.
- Asher, M. G., Nandy, A. (2006). Social Security Policy in an Era of Globalization and Competition: Challenges for Southeast Asia. Working Papers id:368, eSocialSciences.
- Bajada, C. & Schneider, F. (September, 2009). “Unemployment and the Shadow Economy in the OECD”, *Revue Économique*, 60(5), 1033-1067.
- Blakemore, K. & Griggs, E. (2007). Social Policy An Introduction, Open University Press, Mc Graw Hill Education, New York.
- Bulut, M. (Aralık, 2019). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansmanında Devlet Katkısı Uygulaması, 115, 83-108.
- Cichon, M., Hagemeyer, K., Woodall, J. (2006). Changing the Paradigm in Social Security: From Fiscal Burden to Investing in People, Social Security Department International Labour Office.
- D’Haeseleer, S. and Berghman, J. (2003). Globalisation and Social Security in Low-Income Countries: The Case of Côte d’Ivoire, *Africa Development / Afrique et Développement*, 28(3/4), 1-21.
- Dilik, S. (2004). Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı-Primler ve Devlet Katkıları, *Kamu-İş*, 7(4), 1-24.
- Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J.F., Muzaffar, T., Elizondo-Barboza, H. (2020). Financing Gaps in Social Protection Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond, ILO Working Paper 14.
- Ginneken, W. V. (2003). Extending Social Security: Policies for Developing Countries, *International Labour Review*, 142(3), 277-294.
- Giray, F. (2021). Türkiye’de Parafiskal Gelirler, 5. b., Bursa: Dora Basım-Yayın Lmt. Şrt.
- Gongcheng, Z. & Scholz, W. (2019). Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect. International Labour Organization. https://www.ilo.org/beijing/information-resources/public-information/factsheets/WCMS_723404/lang-en/index.htm (19.05.2023).
- Güngör, G. (2012). Tarihi Açıdan Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Sakarya İktisat Dergisi*, 1(2), 100-119.
- Heidenheimer, A., Heclo J., Hugh C., Adams, T. (1990). Comparative Public Policy, The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan, New York: St. Martin Press.
- Euzéby, A. (2002). The Financing of Social Protection in the Context of Economic Globalization, Social Security in the Global Village, International Social Security Series Volume 3, New York: Taylor & Francis, 31-46.

- ILO (2011). Social Security for Social Justice and A Fair Globalization, Geneva:
- Kemnitz, A., Wigger. B. U. (2000). Growth and Social Security: The Role of Human Capital, *European Journal of Political Economy*, 16, 673–683.
- KOF (İsviçre Ekonomi Enstitüsü), KOF Globalisation Index, <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>, (11.05.2023)
- Lee, K. M. & Cheng, C. Y. (March, 2011). Financialization, economic crises and social protection: the case of Hong Kong, *Journal of Asian Public Policy*, 4(1), 18–41.
- Medina, L. & Schneider, F. (2018 Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?, IMF Working Paper 18/17.
- Meggison, W. (2020). Privatization, *Foreign Policy*, (118).
- Niggle, C. J. (March, 2003). Globalization, Neoliberalism and the Attack on Social Security, *Review of Social Economy*, 61(1), 51-71.
- OECD, OECD Stat.
- Öncel, T. (1983). Parafiskal Yükümlülük, İstanbul: Güryay Matbaası.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme, (16.05.2023)
- Özsuca, Ş. (2003). Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(2), 133-152.
- Paksoy, H. (2023). Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri ve Türkiye’deki Uygulamaya Kısa Bir Bakış, *Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 9(62), 2455-2460.
- Sarkar, D. & Bhowmick, S. (Januray, 2023). Towards Universal Social Security: Priorities for the G20, *Occasional Paper*, (386), 1-41.
- Schneider, F. (2012). The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?, *Discussion Paper*, No. 6423, 2012.
- Sigg, R., Behrendt, C. (2002). Social Security in the Global Village: Mapping the Issues, ed. Sigg, R., Behrendt, C., *Social Security in the Global Village*, International Social Security Series Volume 3, New York: Taylor & Francis, 1-13.
- Singhal, D. (2022). Globalization and Social Security, *Supremo Amicus*, 28, 1-10.
- Swan, E. J. (May, 1947). Financing Social Security, *The American Economic Review*, 37(2), 345-350.
- Şerban, A. C., Jianu, I. (2023). Developing and Economic and Social Security Index for Euro-Atlantic Area Countries: A Panel Data Analysis, *Journal of Business Economics and Management*, 24(1), 112–135.

- Tanzi, V. (2000). Globalization and Future Social Protection. IMF Working Paper.
- The World Bank, Unemployment Data,
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=TR>,
(11.05.2023); ILOSTAT, (11.05.2023).
- UN (2022). World Migration Report 2022, Geneva:
- UN. (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,
<https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (08.05.2023).
- Welfens, P. J.J. (2013). Social Security and Economic Globalization Social Security and Economic Globalization, New York: Springer.
- Winfrey J. C. (1973), Public Finance Public Choice and the Public Economy, New York: Harper & Row Publishers.
- Yılmaz, Ç. (2017). Özelleştirme Karşıtı Mücadele ve İşçi Sınıfı Bilinci: Petkim Örneği. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 72 (4), 915-943.
- Yuvalı, E. (2020). Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik Kavramı, *İş ve Hayat*, 6(11), 46-74.

Bölüm 9

ÇİN HALK CUMHURİYETİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN DEĞİŞEN NÜFUS POLİTİKALARI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

ÇİN HALK CUMHURİYETİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN DEĞİŞEN NÜFUS POLİTİKALARI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ*

Gökay Yöndemli

Kırıkkale Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
yondemligokay@hotmail.com
0000-0003-4408-4210

Alparslan Uğur

Kırıkkale Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
alparslanugur@hotmail.com
0000-0001-8881-1745

Özet

Çin Halk Cumhuriyeti dünyanın en kalabalık nüfusuna sahiptir. Bu özelliğine bağlı olarak Çin, aynı zamanda dünyanın en fazla yaşlı nüfusunun bulunduğu ülkedir. Ülke 1950’lerde hızlı nüfus artış politikasını benimsemiş, nüfusun hızla artması 1970’lerin sonunda politika dönüşümüne neden olmuş ve zorunlu tek çocuk politikasına geçiş yapılmıştır. Tek çocuk politikasının olumsuz etkileri üzerine 2015 yılında tek çocuk politikası uygulamasına son verilerek ikinci çocuğa izin verilmiştir. Ülkede son yıllarda nüfusun hızla yaşlanması yaşlı bağımlılık oranlarını artırmış, çocuk bağımlılık oranlarını azaltmıştır. Uygulanan politikalar sosyal güvenlik sistemini doğrudan etkilemiş, sosyal güvenlik harcamalarının değişimine yol açmıştır. Değişen demografik yapı ülkede sosyal güvenlik sistemiyle ilgili çok sayıda reform yapılmasına neden olmuştur. Çalışmamızda Çin’de uygulanan nüfus politikaları incelenip, demografik değişimlerin ekonomik yapıya yansımaları ve sosyal güvenlik kurumunun durumu değerlendirilecektir. Nüfus politikalarının sosyal güvenlik sisteminin geleceğine etkileri analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Nüfus, sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik harcamaları.

Abstract

The People’s Republic of China has the largest population in the world. Due to this feature, China is also the country with the largest elderly population in the world. The country adopted a rapid population growth policy in the 1950s, the rapid increase in the population caused a policy transformation at the end of the 1970s and a transition to the compulsory one-child policy was made. Due to the negative effects of the one-child policy, the one-child policy was terminated in 2015 and the second child was allowed. The rapid aging of the population in the country in recent years has increased the elderly dependency ratio and decreased the child dependency ratio. The implemented policies directly affected the social security system and led to changes in social security expenditures. The changing demographic structure has caused many reforms regarding the social security system in the country. In our study, the population policies

* Bu çalışmanın bazı kısımları 2021 yılında Doç. Dr. Alparslan Uğur danışmanlığında Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı’nda Gökay Yöndemli tarafından yazılan “Türkiye’de Demografik Değişimlerin Mali Yapı Üzerine Yansımaları” adlı tezden türetilmiş ve güncelleştirilmiştir.

implemented in China will be examined, the reflections of demographic changes on the economic structure and the status of the social security institution will be evaluated. The effects of population policies on the future of the social security system will be analysed.

Keywords: Population, social security system, social security expenditures.

GİRİŞ

Çin Halk Cumhuriyeti demografik olarak dünyanın en kalabalık ve en yaşlı ülkesidir. Ülke, 1950’lerden itibaren nüfus artırıcı politikaları benimsemiş fakat hızla artan nüfus yüzünden 1976 yılında tek çocuk politikasına dönüş yapmıştır. Çünkü nüfusun hızla artması ülke ekonomisinde ve kaynak kullanımında çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Bundan dolayı nüfus artışını önlemek için çeşitli uygulamalara gidilmiş, uygulanan politikalar bir süre sonra etkisini göstermiştir. Çin Halk Cumhuriyeti’nde nüfus artış hızının azalmasıyla birlikte genç nüfus oranı azalmış ve yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranında artışlar meydana gelmiştir. Nüfusun yaşlanması sosyal güvenlik harcamalarında artışa neden olmuştur. Nüfus yapısında meydana gelen değişimler sosyal güvenlik sistemlerindeki dönüşümleri de beraberinde getirmiştir. Özellikle 1980 yılından sonra Çin Halk Cumhuriyeti sosyal güvenlik sisteminde “geleneksel sistemden” “genel sosyal planlamaya” olacak şekilde geçiş yaşanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminde atılan adımlar yeterli olmamış hızlı yaşlanma, emekli sayısının ve sağlık harcamalarının hızlıca artmasına neden olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminde ciddi sorunlar oluşturacak bu duruma karşı ülke nüfusunun yaşlanmasını durdurmak için nüfusu artırıcı politikalarla geri dönüş yapılmıştır. Bu politikalar doğrultusunda 2015 yılından sonra tek çocuk politikasından vazgeçilse de geçmişte keskin olarak uygulanan nüfusu azaltıcı politikalar sosyal güvenlik sisteminin geleceğini etkilemektedir. Çalışmamızda öncelikle Çin Halk Cumhuriyetindeki nüfus politikaları ve bu politikaların ekonomik yapıya yansımaları değerlendirilecek, sonraki kısımdaysa sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi ve yapılan sosyal güvenlik harcamaları açıklanacaktır.

1. ÇİN HALK CUMHURİYETİ NÜFUS POLİTİKALARI

Çin Halk Cumhuriyeti, yaklaşık olarak 9,5 milyon km² kaplamış olduğu alanla dünya ülkeleri arasında en büyük yüzölçümüne sahip olmasının yanı sıra dünyanın en kalabalık nüfusuna sahiptir. Ülkenin resmi adı 1949 yılında komünist partinin iktidara gelmesiyle birlikte Çin yerine Çin Halk Cumhuriyeti olarak değiştirilmiştir. Ayrıca komünist partinin yönetime gelmesiyle birlikte de nüfus politikalarına önem verilmiştir. İlk olarak uygulanan nüfus politikaları 1949-76 yılları arasında etkisini göstermiştir. O yıllarda dünya genelinde geçerli olarak gösterilebilecek nüfus politikası, nüfusun sayısal miktarının artırılmasıdır. Diğer ülkeler gibi Çin’de bu politikayı benimseyerek uygulamıştır. Buna bağlı olarak devlet tarafından ülke genelinde geçerli olmak üzere fazla çocuk yapılması teşvik edilmiş ve sonuçta nüfus

miktarı hızla artmıştır (Dünya Atlası, 2023). Nüfus miktarında meydana gelen hızlı artışa Çin hükümetinin 1958 senesine kadar herhangi bir müdahalesi olmamıştır. 1958 senesine gelindiğindeyse Çin Hükümeti yaşanan hızlı nüfus artışına karşı bazı düzenlemelerde bulunmuştur. Nüfus miktarını artırmak için uygulanmakta olan doğum kontrol düzenlemesi ve kürtaj yasağı kaldırılmıştır. Ayrıca doğum kontrol araçlarının ücretsiz dağıtımı gerçekleşmiştir. Fakat dağıtılmış olan doğum kontrol araç sayısının yetersizliği ve kalitesizliğine ilaveten çeşitli kültürel konular nedeniyle hızlı nüfus artışının önüne geçilememiştir (Demir, 2016: 51).

1960'lı yıllara gelindiğinde dünyada gerçekleşen nüfus patlaması Çin'de de etkisini şiddetli bir şekilde göstererek, 1963 yılında tam olarak 33,5 milyon bebeğin doğmasına neden olmuştur. Ayrıca Çin nüfusu 3 yılda 90 milyon kişi artmıştır. O yıllarda uygulanan nüfus politikalarıyla birlikte ülkenin nüfus artış hızı yüzde 30 seviyelerine çıkmıştır. Nüfusu artırma politikası uygulanmaya başlandığı yıllarda 550 milyon civarında olduğu tahmin edilen ülke nüfusu 1976 yılına gelindiğinde 950 milyona kadar yükselmiştir. 1976 yılında Çin'in kurucusu olarak kabul edilen Mao Zedung'un ölümüyle beraber uygulanan nüfus politikalarında da değişikliğe gidilmiştir. Yeni yönetim artan nüfusun sebep olabileceği olumsuz etkilerin farkına vararak, Mao döneminde uygulanan nüfus politikasının tam tersini benimseyerek nüfusu azaltıcı uygulamalara gitmeye karar vermiştir. Buna bağlı olarak evli çiftleri tek çocuk sahibi olma konusunda ikna etmeye yönelik politikalar izlenmiştir. Başlarda fikir aşamasında kalan bu uygulamadan istenilen sonuç alınamamış ve Çin Halk Cumhuriyeti'nin nüfusu 1982 yılında 1 milyarı geçmiştir. Nüfusun kısa zamanda çok yüksek seviyelere ulaşmasıyla birlikte tek çocuk politikasının kesin olarak hayata geçirilmesi kararlaştırılmıştır (Dünya Atlası, 2023).

Tablo 1: Çin Halk Cumhuriyeti Nüfus Yapısı (10.000 kişi)

Yıllar	Toplam Nüfus	Cinsiyet				İkamet Bölgesi			
		Erkek		Kadın		Kentsel		Kırsal	
		Nüfus	Oran	Nüfus	Oran	Nüfus	Oran	Nüfus	Oran
1950	55196	28669	51.94	26527	48.06	6169	11.18	49027	88.82
1955	61465	31809	51.75	29656	48.25	8285	13.48	53180	86.52
1960	66207	34283	51.78	31924	48.22	13073	19.75	53134	80.25
1965	72538	37128	51.18	35410	48.82	13045	17.98	59493	82.02
1970	82992	42686	51.43	40306	48.57	14424	17.38	68568	82.62
1975	92420	47564	51.47	44856	48.53	16030	17.34	76390	82.66
1980	97705	50785	51.45	47920	48.55	19140	19.39	79565	80.61
1985	105851	54725	51.70	51126	48.30	25094	23.71	80757	72.29
1990	114333	58904	51.52	55429	48.48	30195	26.41	84138	73.59
1995	121221	61808	51.03	59313	48.97	35174	29.04	85947	70.96
2000	126743	65437	51.63	61306	48.37	45906	36.22	80837	63.78
2005	130756	67375	51.53	63381	48.47	56212	42.99	74544	57.01

Çin Halk Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sisteminin Değişen Nüfus Politikaları Bağlamında
Değerlendirilmesi

2010	134091	68748	51.27	65343	48.73	66978	49.95	67113	50.05
2015	137462	70414	51.22	67048	48.78	77116	56.10	60346	43.90
2020	141212	72357	51.24	68855	48.76	90220	63.89	50992	36.11
2021	141260	73311	51.19	68949	48.81	91425	64.72	49835	35.28

Kaynak: China Statistical Yearbook, 2022.

Tablo 1’de yer alan veriler 1950 ve 2021 yılları arasında Çin Halk Cumhuriyeti’nin nüfus yapısını içermektedir. China Statistical Yearbook’dan alınan veriler neticesinde tabloda bulunan ilk veri yılı 1950 senesidir. İlgili yılda Çin Halk Cumhuriyeti’nin uygulamış olduğu nüfus politikası, nüfusu sayıca artırma yönündedir. Tablo dâhilinde yer alan bütün yıllarda Çin Halk Cumhuriyeti’nin nüfusu sürekli olarak artış göstermiştir. 2021 yılında ülkenin nüfusu 1 milyar 412 milyon 600 bindir. Nüfusun cinsiyet dağılımındaysa 1950’den 2021 yılına kadar olan bütün yıllarda erkek nüfus oranının kadın nüfus oranından fazla olduğu görülmektedir. Tabloda incelenen bir diğer veri başlığı ikamet bölgesidir. Çin Halk Cumhuriyeti’nin 1950 senesinde yüzde 11.18’i kentlerde ikamet ediyorken 2021 senesine gelindiğinde, nüfusun yüzde 64,72’lik kısmının kentlerde ikamet ettiği, yıllar içerisinde kır nüfus oranını azaldığı görülmektedir.

Ülkede tek çocuk politikasının uygulanıp kesin sonuç alınabilmesi için ağır yaptırımlar getirilmiştir. Birden fazla çocuğa sahip olan ve bu politikaya uymayan çiftler için, eşlerden birinin kısırlaştırılması, ikinci ve daha fazla çocuğa sahip olanların para veya hapis cezasına maruz bırakılması gibi yaptırımlar uygulanmıştır. Getirilen bu yaptırımlar etkisini göstermiş ve 1980’li yıllarda yüzde 20’lerde olan nüfus artış hızı, 1985 yılına gelindiğinde azalarak yüzde 14 seviyelerine kadar düşmüştür. Hayata geçirilen tek çocuk politikası kırsal bölgedeki halk tarafından olumlu şekilde karşılanmamıştır. Kırsal kesimde yaşayan halkın geçim kaynağı tarımdır, tarımda çalışabilmesi için ihtiyaç duyulan erkek çocuk sayısı da uygulanan nüfus politikasıyla birlikte azalmıştır (Dünya Atlası, 2023). Bu bağlamda 29 Ekim 2015 tarihi itibarıyla kentsel alanlar için tek çocuk uygulaması planlı dönem boyunca askıya alınmıştır (Yumurtacı, 2020: 120). Tek çocuk politikasının terk edilme sebebi olarak ülkedeki nüfus artış hızının oldukça düşmesi ve nüfusun giderek yaşlanmaya başlaması en büyük etken olarak gösterilmektedir. Ancak çiftler için ikinci çocuğa izin verilmesi de doğum artış oranını istenilen seviyede artıramamış hatta yenidoğan sayısında azalma devam etmiştir. Doğum oranı 1987’de binde 23,33 iken 2000 yılında binde 14,03’e, 2010 yılında binde 11,90’a 2021 yılındaysa binde 7,52’ye kadar düşmüştür (China Statistical Yearbook, 2022). Ülkede uygulanan iki çocuk politikasına izin verilmesiyle istenilen nüfus artış oranının yakalanamamasının nedeni olarak; artan yaşam maliyetleri, ülkede düşük gelirli yaşayan insan sayısının fazla olması, tek çocuk politikasının uzun yıllardan itibaren uygulanmasından dolayı uygulanan politikanın halk tarafından benimsenmemesi sayılabilir. Ülkede 2012 yılında 937 milyon civarında olan çalışabilir nüfus oranı, 2018 yılına gelindiğinde 40 milyon

azalarak 897 milyona gerilemiştir (Kabakcı, 2019). Nüfus artış hızları 1990'lerden sonra sürekli olarak düşmektedir. 1990 yılında nüfus artış hızı yüzde 14,39 iken bu oran yıllar itibariyle düşmeye başlamış 2000 yılında yüzde 7,58'e, 2010 yılında yüzde 4,79'a, 2015 yılında yüzde 4,93'e, 2021 yılında yüzde 1,45'e, 2022 yılında ise yüzde 0,34'e gerilemiştir (China Statistical Yearbook, 2022). Nüfus artış hızları bu şekilde devam ederse dünyanın en kalabalık ülkesinin Hindistan olması beklenmektedir.

2021 yılı ortalarına gelindiğinde Çin'in ana siyasi karar organı olan Çin Komünist Partisi Merkez Komitesi Politbürosu 31 Mayıs 2021 tarihinde yapmış olduğu toplantı sonucunda nüfus politikası için almış oldukları yeni kararı duyurmuştur. Merkez Komitesi "*üçüncü çocuğa sahip olmak isteyen çiftleri destekleme*" kararını aldıklarını bildirmiştir (Anadolu Ajansı, 2021). Nüfusu artırma politikalarına rağmen ülkede yaşlı nüfus sürekli olarak artmaktadır. 1982 yılında 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfus içindeki oranı yüzde 4,9 iken bu oran 2000 yılında yüzde 7'ye, 2010 yılında yüzde 8,9'a, 2020 yılındaysa yüzde 13,5'e, 2021 yılında yüzde 14,2'ye yükselmiştir. Çalışma çağındaki nüfusun (15-64) toplam nüfus içindeki oranı 2010 yılından sonra hızla azalmıştır. 2010 yılında bu oran yüzde 74,5 iken, 2017 yılında yüzde 71,8'e, 2020 yılındaysa yüzde 68,6'ya, 2021 yılında yüzde 68,3'e düşmüştür. Yaşlı nüfusun artması demografik değişimleri etkilerken, ülkenin sosyal güvenlik sistemi üzerinde doğrudan belirleyici olmuştur (China Statistical Yearbook, 2022). Nitekim gelecek projeksiyonları incelendiğinde; 2030 yılında 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfus içindeki oranının yüzde 16,9, 2035 yılında yüzde 20,7; 2040 yılında yüzde 23,7; 2045 yılında yüzde 24,9 ve 2050 yılında yüzde 26,1 olacağı beklenmektedir (Yumurtacı, 2020: 106).

2. NÜFUS POLİTİKALARININ ÇİN EKONOMİK YAPISINA YANSIMALARI

Çin'de uygulanan tek çocuk politikası makroekonomik açıdan çeşitli etkilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunlardan ilki politikanın beşeri sermaye birikimini teşvik etmesi ve kişi başına çıktıyı artırmasıdır. Politika sonucu ailelerin yaşam koşulları iyileşmiş ve kişi başına düşen üretimde artışlar görülmüştür (Liao, 2013: 49; Şakar, 2017: 84-85). Bir diğer etki ise sermaye birikiminin artmasıyla çocukların eğitime daha fazla yatırım yapılmasıdır. Çünkü eğitim, sağlık gibi harcamalar literatürde kalkınma carileri sınıfında yer alan harcamalardır ve ülke ekonomisinin gelişmesine doğrudan olumlu etki yapmaktadır. Eğitim konusunda tek çocuk politikası ile birlikte doğum oranlarındaki azalma, çocuklara yönelik yapılan bakım harcamalarının düşmesine yol açmış ve ailelerin çocuklarının eğitimi için yaptıkları harcamalarını artırmalarına imkân vermiştir (Şakar, 2017: 84-85; Zhu vd., 2013: 24).

Ülkede kişi başına düşen yıllık ortalama reel GSYH büyüme oranı tek çocuk politikasının uygulandığı yıllarda yüzde 7,24 olarak ölçülmüştür. İlgili yıllarda Çin ekonomisindeki çocuk bağımlılığına bağlı olarak kişi başına düşen GSYH artış göstermiştir. Uygulanan politikalar başlarda çalışan nüfus oranını artırmıştır. Çünkü

ülkede uygulanan tek çocuk politikası doğum oranlarında düşüşler meydana getirmiş buna karşın çalışma çağındaki nüfus sayısı artarak çalışanların iş hayatında daha uzun süre yer almalarına neden olmuştur. Bu durum da Çin ekonomisinin büyümesine imkân sağlamıştır. Kısacası 1963-2003 yılları aralığında ülkede gerçekleşen demografik değişimler genel itibariyle olumlu etkiler göstererek Çin'in ekonomik olarak büyüyüp gelişmesine neden olmuştur (Choudhry & Elhorst, 2010: 231). 2010 yılından sonra çalışma çağındaki nüfus oranı yıllar itibariyle azalmıştır.

Ülkede doğurganlığın düşmesi ile birlikte nüfus yaşlansa da yaşlı iş gücü oranlarında gerileme meydana gelmemiştir. Bu durumda Çin'de yaşlı nüfusun büyük bir kısmının emekliye ayrılmış olsa dahi tamamen bağımlı nüfusu oluşturmayıp, çalışmaya devam etmiş olduğunu göstermektedir. Çin hükümeti ülke nüfusunun yaşlanmasını bir kalkan olarak kullanıp yüksek tasarrufa gitmekte ve yabancı kaynakların varlık birikiminden yararlanmaktadır (Golley & Tyers, 2013: 364-375). Fakat hükümetin uyguladığı politikalar yaşlanma sorununa halen çözüm bulamamaktadır. Tek çocuk politikası nedeniyle ülkedeki çalışan nüfus oranının giderek azalması özellikle 2010 yılından sonra hem çalışma şartlarını zorlaştırmış hem de yaşlanan nüfusun yol açmış olduğu maliyetleri çalışan nüfusun sırtına yüklemiştir. Doğurganlık hızının düşük seviyelerde kalması ve yaşlı sayısının giderek artış göstermesi devleti zor durumda bırakarak, sosyal güvenlik harcamalarının yükselmesine neden olmuştur. Nüfus artış oranının düşük seviyelerde kalması Çin gibi bir ülkenin sadece yaşlanmasına yol açmakla kalmayıp aynı zamanda ülkenin toplam nüfusunun da azalmasına neden olmuştur. Gelecek projeksiyonlarında Çin'in toplam nüfusunun 2030'da 1 milyar 450 milyona ulaşması ve bu tarihten sonra da nüfusun giderek azalması beklenmektedir. Beklenen tahmini sayılar 2050 yılında 1 milyar 364 milyon, 2065'te ise 1 milyar 248 milyondur. Ayrıca yaşlı sayısının da artış göstererek 2030 yılında ülke nüfusunun yüzde 25'ini oluşturması beklenmektedir. Bu da yaklaşık olarak nüfusun 362 milyonunun yaşlı kişilerden oluşması anlamına gelmektedir (Kabakcı, 2019).

3. ÇİN HALK CUMHURİYETİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Çin Halk Cumhuriyeti denildiğinde ilk akla gelen olgular genellikle nüfus ve yaşlanmadır. Hiç şüphesiz meydana gelen nüfus artışı ve yaşlanma sosyal güvenlik sistemi üzerinde de etkilere neden olmaktadır.

3.1. Tarihsel Gelişim

Çin Halk Cumhuriyeti'nde uzun seneler boyunca kırsal kesimde sanayileşme hareketi ve tarımsal faaliyetlerin birlikte yapılmasından kaynaklı olarak sosyal güvenlik uygulamalarının ilk örnekleri ortaya çıkmıştır. Oluşan bu örnekler sosyal güvenliğin geleneksel yöntemler ile şekillenmesine neden olmuştur. Ayrıca bu

dönemde sosyal korunma aktörü komünler¹ tarafından sağlanmıştır. Komünler toplum için, sağlık, gıda, kreş yardımları ve yaşlılar için ödenecek aylıklar gibi çeşitli hizmetlerde bulunmuşlardır. Yapılan piyasa reformlarını takiben, komünlerin etkin alanı oldukça zayıflamış ve kırsal kesimdeki bireyler için sosyal güvenlik olgusu günden güne etkisini yitirmiştir (Yumurtacı, 2020: 110).

1948 senesinde Çin Komünist Partisi'nin kurulmasıyla Manchurya'da bulunan işçi sigorta programı Komünist güçlerin kontrolüne geçmiştir. Ekim 1950 tarihinde ise "İş Sigortası Yönetmeliği" uygulamaya konulmuştur. Yapılan bu uygulama ile birlikte ülke genelinde "İşgücü Sigorta Programı" başlamıştır. Sosyal sigorta programından hastalar, engelliler, emekliler, bebek bekleyen ve emziren anneler faydalanmıştır. İş sigortası programı devlet tarafından işletilen ve özel sektörün işlettiği fabrikaları ve 100'den fazla işçinin olduğu madenleri kapsamıştır. İş sigortası programı, 2 yıllık bir süreden sonra nakliye işletmeleri, iletişim hizmetleri, devlet tarafından işletilen inşaat işletmeleri de dâhil olmak üzere genişletilmiştir. Devlete ait iş sigortaları İşçi Sendikaları Federasyonu ve onun yerel şubeleri tarafından yönetilmiştir. İş sigortasının tüm katkı payları bordonun yüzde 3'ünü iş sigortası fonuna ödemek zorunda olan işçiler tarafından finanse edilmiştir. 1957 yılında İş Sigortası Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikle sigortalı üye sayısı artırılmış ve rakam 45 milyona ulaşmıştır (Aspalter, 2001: 5). 1953 senesine gelindiğinde ise sosyal sigorta sisteminde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Aynı zamanda emeklilik, ölüm, doğum, tıbbi tedavi, maluliyet ve diğer sigorta programlarının seviyeleri iyileştirilmiştir. Örneğin emeklilik ücretinin ikame oranı yüzde 35~60'tan yüzde 50~70'e çıkarılmıştır (Zexin vd., 2019: 14). 1956 senesinde Çin Halk Cumhuriyeti'nin sosyalist dönüşümünü tamamlaması ile birlikte sigorta; petrol, sivil havacılık, dış ticaret, finans, jeoloji, su ürünleri, tarım ve ormancılık gibi çeşitli alanlara yayılmıştır. 1960'lı yılların ortalarından sonra Çin'de yaşanan politik kargaşa ve kültür devrimiyle birlikte sendika ve partiler güç kaybetmiştir. Kırsal alanda yaşayan bireylere yönelik olarak sosyal sigorta faaliyetleri uzun süre uygulanamamıştır. Bu durumun ana nedeninin ise ademi-merkeziyetçilik uygulamalarının olduğu söylenebilir. 1978 senesinde Çin Komünist Partisi On Birinci Merkez Komitesi toplanmıştır. Yapılan bu komite toplantısı neticesinde sigorta uygulamaları genişletilerek, eyaletler seviyesine taşınmıştır (Yumurtacı, 2020: 111). Çin refah devleti sisteminin göze çarpan özelliği, şehirlerde yaşayan insanların refaha ilişkin hakları ve kırsal kesimde yaşayan insanların refaha ilişkin hakları arasındaki büyük ikilik oluşturmaya idi. 1970'lerde nüfusun yaklaşık yüzde 82'si kırsal kesimde ikamet ettiği için, refah devleti sistemi, komünist rejim için ciddi bir tehlike oluşturabilecek şehirlerdeki işçiler ve çalışanlar için özel olarak tasarlanmıştı. Şehirlielerin refahını artırmayı amaçlayan devlet müdahalesi, devletin meşruiyetini ve işletmelerin işgücü üzerindeki gücünü

¹ Ortaklaşma ve paylaşma çerçevesinde oluşturdukları belirli değerler doğrultusunda yaşamayı tercih eden ve belirli sayıda üyesi bulunan topluluktur.

sürdürmesine yardımcı oldu. 1970'lerin sonlarında, Çin refah devleti şehir nüfusunun yaklaşık beşte dördüne hitap ediyordu. O dönemde şehirlerde yaşayanların oranı sadece yüzde 19'du. Bu, Çin refah devletinin kırsal kesimde değil, yalnızca şehirlerde var olduğu anlamına geliyordu (Aspalter, 2001: 5-6). 1980'lerde Çin'in sosyal güvenliği "geleneksel sistemden" "genel sosyal planlamaya" dönüşmüştür. Ekonomik sistem sorunlarının derinleşmesi ve zengin ile fakir arasındaki uçurumun artmasıyla, geleneksel yardım işi artık ulusal kalkınmanın taleplerini karşılayamaz hale gelmiş ve şehirler için sosyal güvenlik sistemleri oluşturulmaya başlanmıştır. Devletin kurumları ve yapıları sosyal refah anlayışına doğru değişim göstermiştir (Zexin et al., 2019: 14).

1980'li yılların başlarında Çin hükümeti, sosyal güvenlik uygulamalarını kontrolü altına almıştır. Bu dönemde emekli aylıkları KİT'ler tarafından karşılanmıştır. Dolayısıyla emekli ödemeleri KİT'lerin mali yükünde artışa neden olmuştur. Bu durum ise piyasa ekonomisine geçişi beraberinde getirmiştir. Çalışan kesimin sosyal güvenliğin finansmanındaki rolü artmaya başlamıştır (Yumurtacı, 2020: 111). 1980'lerden itibaren yaşlıların sayısı hızla artmaya başlamıştır. Artan yaşlı sayıları emekli maaşlarının finansmanında sorunlar oluşturmaya başlamış, bu durum sağlık bakımı ve emeklilik gibi konularda reform seçeneklerini daraltmıştır (Selden a& You, 1997: 1661). 1980'lerden sonra uygulanan politikalar esneklik ve rekabet edebilirlik ve maliyet sınırlamasına önem veren piyasa odaklı politikalarlardır. Devlet daha fazla büyümeye önem vermiştir. Kentsel sağlık hizmetleri yerel makamlara devredilmiş, bir yönetim reformu yoluyla hastaneler genel olarak önemli ölçüde özerkliğe sahip kâr odaklı kuruluşlara dönüştürülmüştür. Genel eğilim, devletin geri çekilmesi ve sağlık hizmetleri için işçiler tarafından cepten yapılan ödemelerin artmasıyla karakterize edilmiştir (Kettunen vd., 2014: 25).

1980'lerde ve 1990'larda 100 milyondan fazla çiftçi evlerini bırakarak şehirlere akın etmişlerdir. Bu gelişmeler doğrudan sosyal güvenlik sistemini etkilemiştir (Aspalter, 2001: 5). Ayrıca sosyal yardım hizmetlerinin KİT'lerden ayrılması ve kırsal alanlardan kentsel alanlara hızla artan göçmen sayısı, çoğu kayıt dışı işçi, bireylerin birçoğunu temel ve/veya yeterli sosyal güvenlik veya korumadan mahrum bırakmıştır. Günümüz Çin'indeki en ciddi gelir eşitsizliği kaynağı, çarpıcı kentsel-kırsal eşitsizliklerinde yatmaktadır. Çin'de son derece eşitsiz gelir dağılımı; sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerine erişimde istikrarı bozmuştur. Hükümet ve parti yetkilileri, yalnızca ekonomik büyümenin muazzam yararlı etkilerinin değil, aynı zamanda ekonominin hızlı gelişiminin yarattığı önemli sosyal ve politik sorunların da giderek daha fazla farkına varmışlardır. Bu yüzden son 20 yılda geniş bir sosyal politika ve refah yelpazesinde çok sayıda sosyal politika girişimi başlatılmış ve birçok yasa çıkarılmıştır. Bunlar; 1998'de Kentsel Alanlar İçin Temel Sağlık Sigortası Planı, 2003'te Yeni Kırsal Kooperatif Tıbbi Planı, 2005'te Tüm Şehir Çalışanları İçin Emeklilik Planı, 2006'da Göçmen İşçiler İçin Sosyal Koruma Sağlamaya Yönelik

Yeni Tedbirlere İlişkin Kararlar, 2008 İş Sözleşmesi Yasası, 2009 Yeni Sağlık Reformu, 2010 İlk Kapsamlı Sosyal Sigorta Yasası'dır (Kettunen vd., 2014: 26).

Tablo 2: Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Diğer Seçili Harcamalar (Milyar Yuan)

Harcamalar	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Sosyal Güvenlik Harcamaları	18.91	20.31	31.15	55.04	115.46	215.26
Kültür, Eğitim, Bilim ve Sağlık Harcamaları	112.66	156.26	316.7	617.29	1467.06	2635.17
Mali Sübvansiyonlar	11,14	117.71	261.79	380.8	364.89	453.68

Kaynak: Zexin vd., 2019: 18.

Çin'de değişen sosyal güvenlik sistemiyle birlikte 1980'den sonra sosyal güvenlik harcamaları hızla artış göstermiştir. Özellikle 1990'lardan sonra artış oranı yüzde 100'ü geçmiştir. Ayrıca gelir eşitsizliğini gidermek amacıyla hükümet çok yoğun eğitim ve sağlık harcaması yapmıştır. Harcamalardaki artış çok etkileyicidir. Bu kapsamda mali sübvansiyonlar da 1975 yılında 11 milyar Yuan düzeyinden 2000 yılında 453 milyar Yuan düzeyine ulaşmıştır.

2003 yılından sonra sosyal politika savunmasız gruplara, kırsalda yaşayanlara, işsizlere ve göçmen işçilere doğru genişlemiştir. Ülke evrensel emeklilik ve sağlık sistemleriyle uyumlu insan merkezli bir toplum oluşturmaya yönelik politikalar geliştirme gayretindedir. Sosyal adalet, eşitlik, sürdürülebilir kalkınma ve refahı öncelik haline getirmek istikrarlı ekonomik büyümenin ön koşulu haline gelmiştir

(Kettunen vd., 2014: 2).

3.2. Sosyal Güvenlik Uygulamaları

Sosyal güvenlik, bütün bireylerin iradeleri dışında meydana gelebilecek olan risklere karşı tedbirli olması olarak tanımlanır. Sosyal güvenlik kişilerin barınma ve beslenme gibi zorunlu ihtiyaçlarını da kapsamaktadır (Ayhan, 2012: 43). Sosyal güvenlik hem ekonomik hem de sosyal hayatta oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Kimi zaman hastalık ve doğum yapmak kimi zaman ise ölüm hali bu kapsamdadır. Ayrıca sosyal güvenlik; yoksulluk ve kişisel gelişim hallerinde de çeşitli fırsatlar oluşturabilme, ülke içerisinde yaşamakta olan nüfusa yönelik fırsat eşitliği sağlamakta ve gelişmekte olan ülkelerde yapısal kırılganlıkları azaltabilmektedir (Zexin vd., 2019: 9).

Çin'in sosyal güvenlik sistemi 5 zorunlu sigorta (emeklilik, sağlık, iş kazası, işsizlik ve sağlık sigortası) ile konut fonu (yalnızca Çinli çalışanlar için geçerlidir) uygulamalarından oluşmaktadır (HROne, 2023).

Tablo 3: 2021 Yılı Çin Halk Cumhuriyeti Sigorta Türleri ve Oranları, Yüzde

	BEIJING		SHANGHAI		GUANGZHOU	
SİGORTA TÜRLERİ	İşveren Oranı	İşçi Oranı	İşveren Oranı	İşçi Oranı	İşveren Oranı	İşçi Oranı

Çin Halk Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sisteminin Değişen Nüfus Politikaları Bağlamında
Değerlendirilmesi

Emeklilik Sigortası	16	8	16	8	14	8
Sağlık Sigortası	10	2	9,5	2	7	2
İşsizlik Sigortası	0,8	0,2	0,5	0,5	0,32 - 0,8	0,20
İş Kazası Sigortası	0,16 - 1,52	-	0,16 - 1,52	-	0,1 - 0,7	-
Doğum Sigortası	0,8	-	1	-	0,9	-
Konut Fonu	12	12	7	7	5 - 12	5 - 12

Kaynak: HROnc, 2023.

Tablo 3'te Çin Halk Cumhuriyeti'nde uygulanan sigorta türleri ve oranları üç büyük eyalet dikkate alınarak gösterilmiştir. Sosyal güvenliğe ilişkin kanunlar merkezi otorite tarafından yapılırken oranlara ilişkin özel detaylar yerel otoriteler tarafından yapılabilmektedir. Emeklilik sigortası 60 yaşını geçerek (veya hastalık ya da özürllük gibi nedenlerle) emekli olanlara yönelik bir uygulamadır. Çin'de erkekler için 60, işletmelerdeki kadın işçiler için 50, kadın memurlar için 55 yaş sınırı söz konusudur. Bu sınırlar 1950 yılında belirlenmiştir fakat günümüzde ortalama yaşam süresi 75 yıldır ve nüfusun yaklaşık yüzde 14'ü 65 yaşın üzerindedir (China Labor Bulletin, 2023). Çin'deki demografik değişim emeklilik sisteminin uzun dönemli sürdürülebilirliği üzerine önemli baskılar oluşturmıştır. Ocak 2023 tarihinde açıklanan verilere göre Çin Halk Cumhuriyeti'nin toplam nüfusu 1 milyar 400 milyon düzeylerindedir (BBC News Türkçe, 2023). Ülke için yapılan bazı tahminlere göre 2035 yılına gelindiğinde ülkede bulunan her 2 vergi mükellefine 1 emekli düşecektir. Çin Halk Cumhuriyeti'nde 2030 senesinden sonrada ciddi biçimde işgücü kıtlığı yaşanması tahmin edilmektedir. Çin hükümeti bu nedenle emeklilik yaşının artırılması gibi reformlar üzerinde durmaktadır. 2045 yılında kadın ve erkeklerde emeklilik yaşının 65 olması planlanmaktadır (China Labor Bulletin, 2023). Çin var olan sorunların giderilmesi amacıyla 2000 yılında Ulusal Konsey Sosyal Güvenlik Fonu'nu oluşturmuş, 2004 yılında Gönüllü Emeklilik Yatırım Sistemi'ni kurmuştur. Bu sistemle 33 bin 500'den fazla şirket ve yaklaşık 53 binden fazla çalışan sisteme alınmıştır. Temel amaç yaşlanma karşısında sosyal güvenlik sistemini rehabilite etmektir. Bu yaklaşımla belirlenmiş fonlar yatırım şirketlerine, bankalara ve fon yönetim şirketlerine yatırılmaktadır (Yumurtacı, 2020: 114).

Tablo 4: Çin Halk Cumhuriyeti'nde Sigorta Çeşitleri ve Yıllara Göre Kişi Sayısı (10.000 Kişi)

	Temel Hayat Sigortası	Temel Sağlık Sigortası	İşsizlik Sigortası	İş Kazası Sigortası	Doğum Sigortası
2006	18766,3	15731,8	11186,6	10268,5	6458,9
2007	20136,9	22311,1	11644,6	12173,3	7775,3

2008	21891,1	31821,6	12399,8	138787,2	9254,1
2009	23549,9	40147,0	12715,5	14895,5	10875,7
2010	35984,1	43262,9	13375,6	16160,7	12335,9
2011	61573,3	47342,2	14317,1	17695,9	138892,0
2012	78796,3	53641,3	15224,7	19010,1	15428,7
2013	81968,4	57072,6	16416,8	19917,2	16392,0
2014	84231,9	59746,9	17042,6	20639,2	17038,7
2015	85833,4	66581,6	17326,0	21432,5	17771,0
2016	88766,8	74391,6	18088,8	21889,3	18451,0
2017	94548,3	117681,4	18784,2	22723,7	19300,2
2018	94393,3	134458,6	19643,5	23874,4	20434,1
2019	96753,9	135407,4	20542,7	25478,4	21417,3
2020	99864,9	136131,1	21689,5	26763,4	23567,3
2021	102871,4	136296,7	22957,9	28286,5	23571,7

Kaynak: China Statistical Yearbook, 2022.

Tablo 4'te 2006 yılından 2021 yılına kadar Çin Halk Cumhuriyeti'nde uygulanmakta olan sigorta çeşitleri ve yıllara göre kişi sayıları bulunmaktadır. Çin'de 2006 yılında uygulama alanı en geniş olan sigorta temel hayat sigortasıdır. Yıllar itibariyle incelendiğinde bütün sigorta çeşitlerine katılan kişi sayısında artış meydana geldiği görülmektedir. Fakat en fazla artışın temel sağlık sigortasında olduğunu söylemek mümkündür. Temel sağlık sigortası Çin'de temel sağlık sigortası ve tamamlayıcı sağlık sigortası şeklinde uygulanmaktadır. Temel sağlık sigortası zorunludur ve işçi ve işverenler tarafından finanse edilirler. Devlet, primlerini karşılayamayanlar için ek fon sağlamaktadır. Tamamlayıcı sağlık sigortası ise isteğe bağlıdır ve daha pahalı tedavilerde ek teminat sağlamaktadır. Programdan sisteme kaydolun ve ek prim ödeyen kişiler faydalanabilmektedir. Çin hükümeti sağlık altyapısına yatırım yaparak sağlık sigortasından daha fazla kişinin faydalanmasını sağlamıştır (HROne, 2023). Tablo 4'ten de görüleceği üzere 2006 yılında sağlık sigortasından faydalanan 157 milyon kişi bulunurken bu rakam 2015 yılında 665 milyona, 2021 yılında ise 1 milyar 362

milyona ulaşmıştır. Rakamlar artsa da günümüzde kentsel ve kırsal alanlar arasında sağlığa erişim ve sağlık maliyetleri konusunda zorluklar devam etmektedir.

Çin Halk Cumhuriyeti'nin emek sistemi, reformlardan önce eski Sovyet modeline göre modellenmiş ve o süreçte işten ayrılmalar nadir olarak görülmüş, bu yüzden işsizlik sigortasına gerek duyulmamıştır (Sha, 2007: 46). Nitekim ülke kuruluşunun başlangıcında işsizlik yardım planını kısa süre için uygulasa da planlı ekonomik sisteme bağlı olarak işsizlik yardımları aşamalı olarak kaldırılmıştır. 1978'den sonra görülen ekonomik dönüşüme ayak uydurmak için 1986 yılından itibaren kademeli olarak işsizlik sigortası oluşturulmuştur. 1999 yılında çıkarılan “İşsizlik Sigortası Yönetmeliği” ile bütün birimlerdeki işveren ve işçiler, işsizlik sigortası ödemek zorunda bırakılmıştır. İşsizlik sigortasından faydalanmak için 1 yıldan fazla işsizlik primi ödenmesi, kişinin kendi iradesi dışında işsiz kalması ve iş arama gereksinimlerini yerine getirmesi gereklidir. İşsizlik primi aylık olarak ödenmekte, asgari ücretin altında asgari yaşam standardının üzerindedir. İşsizlik sigortasından yararlanma süresi 24 aya kadar, ödeme yılı baz alınarak belirlenmektedir. İşsizlik yardımı alan kişi, durumuna göre tıbbi yardım, cenaze yardımı gibi aylıklar da alabilmektedir (Zexin vd., 2019: 28-29). İşsizlik sigortasından yardım alanlar tablo 4'te de görüleceği üzere yıllar itibariyle artmıştır. 2006 yılında 111 milyon 860 bin kişi işsizlik yardımı alırken bu rakam 2015 yılında 173 milyon 260 bine, 2021 yılında ise 229 milyon 570 bine ulaşmıştır. İşsizlik sigortasından faydalananların son yıllarda hızla arttığı görülmektedir.

İş kazası sigortası, işte yaralanmalar ve meslek hastalıklarına karşı koruma oluşturmak ve bu duruma düşenlerin tazminat almalarını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Sistem sakatlık ödemeleri ve geride kalanlara yardımlar olmak üzere çeşitli avantajlar sağlamaktadır. Yardımların miktarı yaralanmalara, hastalığın ciddiyetine ve bireyin ortalama maaşına göre değişmektedir. Son yapılan reformlarla hükümet tazminatları artırmıştır (HROne, 2023). İşçilerin yardım alabilmeleri için, maruz kaldıkları yaralanmaların işle ilgili olduğunu kanıtlamaları gerekir (China Labor Bulletin, 2023). Tablo 4'te de görüleceği üzere iş kazası sigortasından faydalananların sayısı sürekli olarak artmaktadır. 2005 yılında 102 milyon 680 bin kişi sistemden fayda sağlarken bu rakam 2015 yılında 214 milyon 320 bine, 2021 yılında ise 282 milyon 860 bine ulaşmıştır.

1988 yılından sonra Çin'in bazı gelişmiş bölgelerinde doğum sigortası ile ilgili reformlar yapılmaya başlanmış, 1994 yılında pilot uygulamalar söz konusu olmuştur (Zexin vd., 2019: 28-29). Daha sonra sistem hızla genişlemiştir. Doğum sigortası Çin Halk Cumhuriyeti'nde uygulanan 5 temel sigorta türünden biridir. 2017 yılında 12 şehirde sağlık ve doğum sigortalarını birleştirmek amacıyla pilot uygulamalar yapılmıştır. Birleşme süreci halen devam etmektedir. Doğum sigortası; doğum kontrolü, doğum öncesi kontroller, doğum ve doğum öncesi bakım dahil olmak üzere, doğumla ilgili tüm tıbbi masrafları ve ayrıca doğum izni sırasında ödenecek ödenekleri

kapsamaktadır. Doğum sigortası kapsamına girmeyen kadınlara, sağlık sigortası geri ödeme kurallarına göre doğum sağlık giderlerinin bir kısmı geri ödenebilmektedir. 2012 yılında yapılan düzenlemeyle kadınlara 98 gün (14 hafta) doğum izin hakkı tanınmıştır. 2015 yılında iki çocuklu aile planlaması politikasının uygulamaya konulmasının ardından, çeşitli yerel yönetimler çalışan anneler için doğum iznini 267 güne çıkarmak da dâhil olmak üzere teşvikler oluşturmıştır. Bölgeler arasında sağlanan yardımlarda önemli bir eşitsizlik vardır ve sağlık ve doğum sigortasının birleştirilmesinden sonra bile kadınların yardım talep etmesi zor görünmektedir. Aile planlaması politikalarına uymayan veya çalışan sağlık sigortası olmayan kadınlar herhangi bir haktan yararlanamamaktadır. Kayıt dışı çalışan, istikrarlı bir istihdamı olmayan veya göçmen işçi olan kadınlar genellikle desteksiz bırakılmaktadır (China Labor Bulletin, 2023). Tablo 4'ten de görüleceği üzere doğum sigortasından faydalananlar sürekli artmaktadır. 2006 yılında 64 milyon 580 bin kişi sigortadan faydalananırken, bu rakam 2015 yılında 177 milyon 710 bine, 2021 yılında ise 235 milyon 710 bine ulaşmıştır. Sayılar artsa da faydalanan kişi sayısı yetersizdir. Örnek vermek gerekirse 2019'da resmi rakamlar, ülke çapında 214 milyon işçinin doğum sigortası kapsamında olduğunu, bunlardan tahmini 4,3 milyon kadının doğum yaptığını ve 3,5 milyonunun doğum yardımı aldığını göstermektedir. Ancak ilgili yıl 14,7 milyon doğum gerçekleşmiştir. Buradan, doğum yapan kadınların üçte birinden daha azının doğum sigortası kapsamında olduğu ve daha da azının bu yardımlardan yararlandığı görülebilmektedir (China Labor Bulletin, 2023).

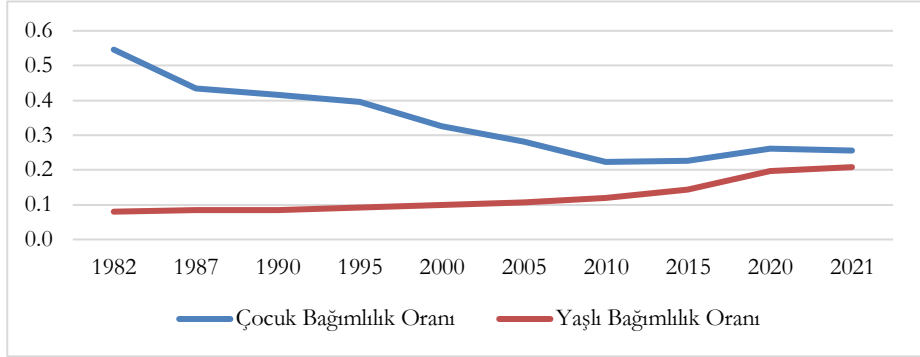
Bir diğer sigorta uygulaması ise konut fonudur. Fon ilk olarak 1999 yılında, devlete ait işletmelerin on milyonlarca işçiyi işten çıkardığı bir dönemde kurulmuş, çalışanların kendi evlerinin parasını ödeyebilecekleri ve bakımını yapabilecekleri bir araç olarak tanıtılmıştır. Konut fonuna katkıda bulunanlar, tercihli oranlı ipotek başvurusunda bulunabilmekte, konut onarım ve bakım masraflarını karşılayabilmekte ve kira sübvansiyonu alabilmektedirler. Kullanılmaması durumunda, fon emekli olduktan sonra itfa edilebilmekte ve bu nedenle aslında daha çok ikincil bir emeklilik işlevi de görmektedir. Ayrıca son yerel değişiklikler, konut fonlarının acil veya ciddi tıbbi tedavi maliyetleri gibi konut dışı harcamalar için kullanılmasına izin vermiştir (China Labor Bulletin, 2023). Konut Fonlarının Yönetimine İlişkin Yönetmeliğe göre işçi ve işveren katkı paylarını yerel yönetimler belirlemektedir ve tutarlar işletmedeki ortalama ücretin yüzde beşinden az olamaz. Örneğin, Pekin'de hem işverenin hem de çalışanın katkı oranı yüzde 12'dir. Şanghay'da hem işverenin hem de çalışanın katkı oranı yüzde 7'dir (HROne, 2023).

3.3. Sosyal Güvenlik Harcamaları

Çin'de sosyal güvenlik harcamalarını etkileyen en büyük etken ülkenin giderek yaşlanmasıdır. Artan yaşlanma bir yandan daha çok kişinin emekli olmasına neden olacak bir yandan da gelecekte sağlık harcamalarının artmasına yol açacaktır. Ülke

her ne kadar tek çocuk politikasından vazgeçse de yaşlılık oranları sürekli artmaktadır. Artan yaşlılık da yaşlı bağımlılık oranlarını artırmaktadır.

Şekil 1: Çocuk ve Yaşlı Bağımlılık Oranları (Yüzde)



Kaynak: (China Statistical Yearbook, 2022)'den yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 1'de çocuk ve yaşlı nüfusunun, çalışma çağındaki (15-64 yaş) nüfusa bölünmesiyle elde edilen çocuk ve yaşlı bağımlılık oranları yıllar itibarıyla verilmiştir. Şekilden de görüleceği üzere 1982 yılında çocuk bağımlılık oranı yüzde 54,6 iken yaşlı bağımlılık oranı yüzde 8'dir. Çocuk nüfusunun oransal olarak giderek azaldığı ve yaşlı nüfusun oransal olarak giderek arttığı görülmektedir. Nitekim 2000 yılında çocuk bağımlılık oranları yüzde 22,3'e düşerken yaşlı bağımlılık oranı yüzde 11,9'a yükselmiştir. 2021 yılında ise çocuk bağımlılık oranı yüzde 25,60'a, yaşlı bağımlılık oranı ise yüzde 20,8'e yükselmiştir. Gelecek projeksiyonlarında yaşlı bağımlılık oranlarının çocuk bağımlılık oranlarını aşacağı öngörülmektedir. Bu durum da sosyal güvenlik politikalarının en büyük açmazlarından biridir.

Tablo 5: Çin Halk Cumhuriyeti'nde Sağlık Harcamalarının Genel Kamu Bütçe Harcamalarına Oranı (100 Milyon Yuan)

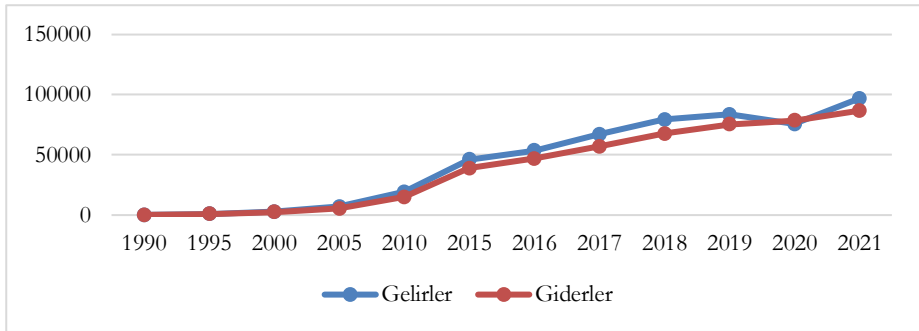
Yıllar	Genel Kamu Bütçe Harcaması	Sağlık Harcaması	Sağlık Harcamaları/ Genel Kamu Bütçe Harcaması (Yüzde)
2007	49781.35	1989.96	4,00
2008	62592.66	2757.04	4,40
2009	76299.93	3994.19	5,23
2010	89874.16	4804.18	5,35
2011	109247.79	6429.51	5,89
2012	125952.92	7245.11	5,75
2013	140212.10	8279.90	5,91
2014	151785.56	10176.81	6,70
2015	175877.77	11953.18	6,80
2016	187755.21	13158.77	7,01

2017	203085.49	14450.63	7,12
2018	220904.13	15623.55	7,07
2019	238858.37	16665.34	6,98
2020	245679.03	19216.19	7,82
2021	245673,00	19142,68	7,79

Kaynak: (China Statistical Yearbook, 2022)'den yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 5'te 2007 ve 2021 yılları arasında Çin Halk Cumhuriyeti'nde sağlık harcamalarının genel kamu bütçe harcamaları içindeki oranı bulunmaktadır. Sağlık harcamalarının genel bütçe harcamaları içindeki oranı 2007 yılında yüzde 4 iken 2016 yılında bu oran yüzde 7,01'e yükselmiştir. Sonraki yıllarda Covid salgının da etkisiyle sağlık harcamalarındaki artış oranı hızlanmıştır. 2021 yılında sağlık harcamalarının genel bütçe harcamaları içerisindeki oranı yüzde 7,79'dur. Gelecek yıllarda sağlık harcamalarının hızla artacağı beklentisi söz konusudur. Yaşlılık oranlarının hızla artışı bu harcamaların artışını kaçınılmaz kılacaktır. Artan sağlık harcamaları ile birlikte sosyal güvenlik harcamaları da artış gösterecektir. Nitekim 2019 yılı itibarıyla 156 milyon kişiye ulaşan 65 yaş ve üzeri yaşlı nüfusun 39 milyonundan fazlası yaşlılığa bağlı bakıma muhtaçlık riski ile karşı karşıyadır. Buna göre Çin'de her dört yaşlıdan birinin bakıma muhtaç olduğu ifade edilebilir. Ülkede yaşlı ve bakıma muhtaç kişi sayısının 2030 yılında 68 milyona, 2050 yılında ise 100 milyona ulaşması öngörülmektedir (Yumurtacı, 2020: 117-118).

Şekil 2: Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Gelirleri (100 milyon YUAN)

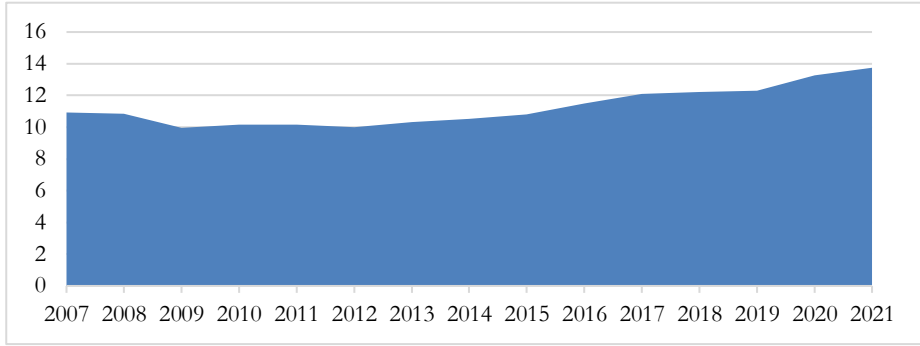


Kaynak: (China Statistical Yearbook, 2022)'den yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 2'de Çin Halk Cumhuriyeti'nin sosyal sigorta gelirleri ve harcamaları yer almaktadır. Şekilden de görüleceği üzere 2020 yılına kadar gelirler giderlerden hep fazla olmuştur. 2020 yılında sigorta harcamaları sigorta gelirlerini geçmiştir. 2021 yılında gelirler harcamaları geçse de gelecek dönemde harcamaların daha da artacağı öngörülmektedir. Sistem bu şekilde devam ederse Çin'in azalan iş gücü ve hızla yaşlanan nüfusuyla, temel kentsel emeklilik fonunun gelecekteki sürdürülebilirliğine ilişkin endişeler artmaktadır. 2028 yılında toplam harcamaların toplam rezervleri geçeceği ve 2035 yılında sosyal güvenlik sisteminde gelir gider dengesinin tamamen

bozulacağı beklenmektedir (China Labor Bulletin, 2023). Yaşlanmanın hızla ilerlemesiyle birlikte emeklilik sigortası sistemi, emekli sayısındaki keskin artışa çareler aramak zorunda kalmıştır. Sınırlı finansman kaynakları göz önüne alındığında, emeklilik sigortası fonunun zor bir durumla karşı karşıya olduğu ve iyileşme olasılığının gelecek yıllarda çok düşük olduğu görülmektedir. Ayrıca reform sürecinde olan sağlık sigortası sisteminin sorunlu olduğu ve yaygın suistimaller kontrol altına alınmadığı takdirde mali sıkıntının kaçınılmaz olduğu düşünülmektedir (Sha, 2007: 48).

Şekil 3: Sosyal Güvenlik ve İstihdam Harcamalarının Genel Kamu Bütçe Harcamasına Oranı (Yüzde)



Kaynak: China Statistical Yearbook, 2022'den yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik harcamalarının son yıllarda hızla artışı, sosyal güvenlik harcamalarının genel kamu bütçe harcamaları içindeki oranının da artmasına neden olmuştur. Şekil 3'te de görüleceği üzere sosyal güvenlik ve istihdam harcamalarının genel kamu bütçe harcamalarına oranı 2007 yılında yüzde 10,94 düzeylerindedir. Bu rakam 2013 yılında yüzde 10,33'e, 2019 yılında yüzde 12,30'a, 2021 yılında ise yüzde 13,75'e ulaşmıştır. Sosyal güvenlik ve istihdam harcamalarının bütçeye olan maliyeti yıldan yıla hızla artış göstermektedir.

Tablo 6: Çeşitli Sigorta Türleri Gelir ve Harcamaları (100 milyon YUAN)

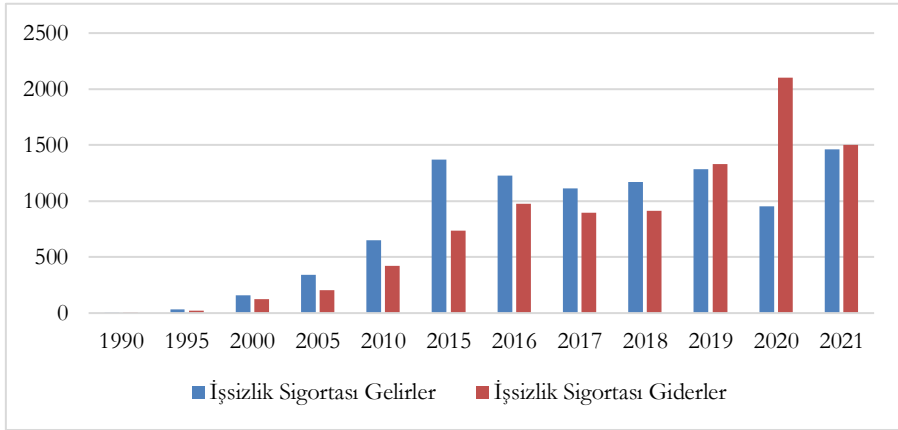
	Temel Hayat Sigortası		Temel Sağlık Sigortası		İş Kazası Sigortası		Doğum Sigortası	
	Gelirler	Giderler	Gelirler	Giderler	Gelirler	Giderler	Gelirler	Giderler
1990	178,8	149,3	9,7					
1995	950,1	847,6	170,0	7,3	8,1	1,8	2,9	1,6
2000	2278,5	2115,5	1405,3	124,5	24,8	13,8	11,2	8,3
2005	5093,3	4040,3	1747,1	1078,7	92,5	47,5	43,8	27,4
2010	13872,9	10755,3	4308,9	3538,1	284,9	192,4	159,6	109,9
2015	32195,5	27929,4	11192,9	9312,1	754,2	598,7	501,7	411,5
2016	37990,8	34004,3	13084,3	10767,1	736,9	610,3	521,9	530,6

2017	46613,8	40423,8	17931,3	14421,8	853,8	662,3	643,9	744
2018	55005,3	47550,4	21384,4	17823,8	913,0	742,0	781,0	762,0
2019	57025,9	52342,3	24420,9	20854,2	819,4	816,9		
2020	49228,6	64656,5	24846,1	21032,1	486,3	820,3		
2021	65793,3	60196,5	28732,0	24048,2	951,9	990,2		

Kaynak: China Statistical Yearbook, 2022.

Tablo 6’da çeşitli sigorta türleri gelir ve harcamaları yer almaktadır. Tablodan da görüleceği üzere artan sigorta harcamaları bütün sigorta türlerinde görülmektedir. Özellikle 2017 yılından sonra bütün sigorta türlerinde harcama artışı hız kazanmıştır. Doğum sigortasının 2018 yılından sonra tabloda görülmemesinin nedeni ilgili sigortanın sağlık sigortası ile birleştirilmesi yönündeki uygulamalardır.

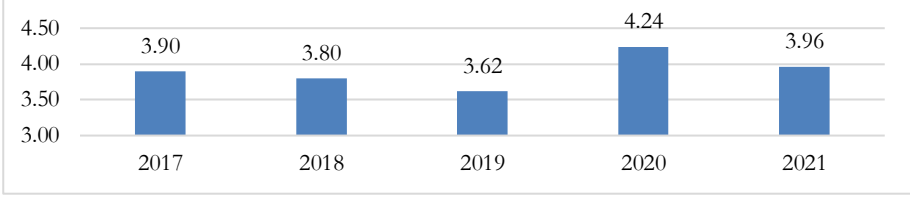
Şekil 4: İşsizlik Sigortası Gelirleri ve Harcamaları (100 milyon YUAN)



Kaynak: China Statistical Yearbook, 2022’den yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 4’te işsizlik sigortası gelir ve harcamaları verilmektedir. Yıllar itibariyle işsizlik sigortasının gelir ve harcamalarının arttığı görülmektedir. Fonun gelirleri 2019 yılında giderlerinden fazla iken 2019 yılından sonra Covid salgının da etkisiyle giderler gelirleri aşmıştır. Özellikle 2020 yılında giderler gelirlerden yüzde 100 daha fazla bir şekilde gerçekleşmiştir. Her ne kadar son yıllarda işsizlik maaşı alanların sayısı artsa da işverenlerin maliyetleri düşürmesi ve yerel yönetimlerin işsizlik sigortası düzenlemelerini gevşek bir şekilde uygulaması, toplam çalışan nüfusun hala yalnızca küçük bir bölümünün işsizlik maaşı almasına yol açmıştır. Örnek vermek gerekirse 2020 yılında 462 milyon toplam kentsel işgücünün sadece 217 milyonunun işsizlik sigortası söz konusuydu. Kentsel işsizlik oranı yüzde 5,6 idi ve bu rakam da 26 milyon kişiye denk geliyordu. İlgili rakama o yıl Covid-19 salgını nedeniyle eksik istihdam edilen veya ücretsiz izne ayrılan on milyonlarca işçi dâhil edilmemişti (China Labor Bulletin, 2023).

Şekil 5: Kayıtlı İşsizlik Oranı (yüzde)



Kaynak: China Statistical Yearbook, 2022.

Şekil 5'te kayıtlı işsizlik oranları verilmektedir. Özellikle pandeminin etkisiyle 2020 yılında işsizlik oranları önemli derecede artış göstermiştir. 2017 yılında kayıtlı işsizlik oranı yüzde 3,90 iken bu rakam 2018 yılında yüzde 3,80'e düşmüştür. 2019 yılında bir miktar düşme görülse de 2020 yılında kayıtlı işsizlik oranı yüzde 4,24 düzeyini almıştır. 2021 yılındaki kayıtlı işsizlik oranı yüzde 3,96'dır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Çin dünyanın en kalabalık ülkesi olması ve kapladığı alanın genişliği bakımından dikkat çekmektedir. Ülke ismi 1949 senesinden sonra Çin Halk Cumhuriyeti olarak değiştirilmiştir. 1949 ve 1976 yılları arasında dünya genelinde olduğu gibi Çin Halk Cumhuriyeti'nde de nüfusu sayısal olarak artırıcı politikalar uygulanmıştır. Nüfusu artırmak için teşvik edici politikalar izlenmiş ve uygulanan politikalar etkisini kısa sürede göstermiştir. Meydana gelen nüfus artışı nedeniyle 1958 senesinde Çin hükümeti duruma müdahale ederek doğum kontrollerini uygulamaya başlamış ve kürtaj yasasını uygulamadan kaldırmıştır. Mao Zedung'un ölümüyle birlikte 1976'dan sonra, önceki politikaların aksine nüfus artış hızını azaltıcı politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde uygulanan en dikkat çekici politika tek çocuk politikasıdır. Tek çocuk politikasının kesin olarak uygulanması ve sonuç alınabilmesi için ağır yaptırımlar uygulanmıştır. Fakat tek çocuk politikası özellikle kırsal bölgelerde yaşayan, tarım ile uğraşan kesimde işgücü açısından sorun oluşturmuş ve tepkileri beraberinde getirmiştir. 2015 yılına gelindiğinde ise tek çocuk politikası terk edilmeye başlanmıştır. Politika değişikliğinin ana sebebi 2010'lu yıllardan sonra ülkedeki yaşlı nüfus oranlarındaki artışlardır. Doğurganlık hızlarının düşmesi ve yaşlı nüfus oranının giderek artması sosyal güvenlik harcamalarında artışa neden olmuştur. Bu dönemden sonra Çin Halk Cumhuriyeti ile özdeşleşen nüfus azaltıcı politikalar terk edilerek nüfusu artırıcı politikalar tekrar uygulanmaya başlanmıştır.

Nüfus yapısında meydana gelen değişimlere ek olarak çalışmada incelenen bir diğer konu ise Çin Halk Cumhuriyeti'nin sosyal güvenlik sistemidir. Çin Halk Cumhuriyeti'nde 1950 senesinde ilk sigorta yönetmeliği uygulamaya konulmuştur. 1956 senesine gelindiğinde ise sigortacılık alanının kapsamı genişletilmiştir. 1980'lerde Çin hükümeti tarafından 'geleneksel sistem' uygulamasına son verilerek

‘genel sosyal planlamaya’ geçiş yapılmıştır. Çocuk bağımlılık oranında oluşan azalmaya karşılık yaşlı bağımlılık oranlarında artışlar meydana gelmiştir. 1980’li yıllar ile birlikte kentsel sağlık hizmetleri yerel makamlara devredilmiş ve hastaneler özerkliğe sahip olarak kar odaklı bir hal almıştır. Oluşan dönüşümden dolayı Çin Halk Cumhuriyeti’nde sigortacılık faaliyeti önem kazanmaya başlamıştır. Emeklilik sigortası, iş kazası sigortası, sağlık sigortası, işsizlik sigortası, doğum sigortası ve konut fonu gibi çeşitli uygulamalar başlamıştır. Meydana gelen nüfus dönüşümleri, sosyal güvenlik harcamaları ve gelirleri arasındaki dengede olumsuzluklara neden olmuş, ülkede 2020 yılında sigorta harcamaları sigorta gelirlerini geçmiştir. Var olan demografik sürecin devamı halinde 2035 yılına kadar bu dengenin tamamen bozulacağı tahmin edilmektedir. Doğum artış hızının azalması ve yaşlı nüfus oranının yüksek olması özellikle temel kentsel emeklilik fonunda endişelere neden olmaktadır. Toplumun yaşlanması uzun vadede, çalışan kesim üzerinde yeni baskılar oluşturacaktır. Nitekim her ne kadar politikadan dönülse de tek çocuk politikasının etkileri kentlerde halen devam etmektedir. Özellikle yaşlanma oranlarındaki artış ve doğum oranlarındaki düşüş hızla sürmektedir. 2021 yılında 65 yaş üstü nüfusun 200 milyonu geçtiği bilinmektedir. Bu durumun en bariz etkisi emekli sayılarında ve sağlık harcamalarındaki artıştır. Gelecekte 2 çalışanın 1 emekliye bakmak zorunda kalacağı tahmin edilmektedir. Ülke yakın bir gelecekte emeklilik yaşlarının da artırılmasını içeren reform paketleri hazırlamakta ve var olan soruna çareler aramaktadır.

KAYNAKÇA

- Anadolu Ajansı. (2021). Çin de 3 Çocuk Sahibi Olmaya İzin Veren Yasa Değişikliği Kabul Edildi, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/cinde-3-cocuk-sahibi-olmaya-izin-veren-yasa-degisikligi-kabul-edildi/2340953>.
- Aspalter, C. (2001). Welfare State Systems in Japan and China: Past Changes and Future Challenges, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1732875.
- Ayhan, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 41-55.
- BBC News Türkçe. (2023). Çin’in Nüfusu 1961’den Bu Yana İlk Defa Azaldı, <https://www.bbc.com/turkce/articles/c8935>.
- China Labor Bulletin, (2023). China’s Social Security System, <https://clb.org.hk/en/content/china%E2%80%99s-social-security-system>.
- China Statistical Yearbook (2022). National Bureau of Statistic of China, <http://www.stats.gov.cn/sj/nds/2022/index.htm>.

- Choudhry, M. T. & Elhorst, J. P. (2010). Demographic Transition And Economic Growth in China, India and Pakistan. *Economic Systems*, (34), 218-236.
- Demir, O. (2016). Nüfus Politikaları ve Çin, Fransa ve Türkiye Örneklerinin Değerlendirilmesi. *Social Sciences*, 11(1), 41-61.
- Dünya Atlası (2023). Çin’de Uygulanan Nüfus Politikaları, <https://www.dunyaatlası.com/cinde-uygulanan-nufus-politikaları/>.
- Golley, J. & Tyers R. (2013). Contrasting giants: Demographic Change And Economic Performance in China and India. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, (77), 353–383.
- HROne (2023). China’s Social Security System in 2023, <https://www.hrone.com/blog/guide-chinas-social-security-system>.
- Kabakçı, F. (2019). Çin’de ‘Tek Çocuk Politikası’ Kalkınmasına Rağmen Çocuk Sayısı Düştü, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/cinde-tek-cocuk-politikasi-kalkmasina-ragmen-cocuk-sayisi-dustu/1372164/>.
- Kettunen, P., Kuhnle, S. & Ren, Y. (2014). Introduction: The Development and Diffusion of Welfare Systems and Policies in The Nordic Countries And China. In P. Kettunen, S. Kuhnle, & Y. Ren (Eds.), *Reshaping Welfare Institutions in China And The Nordic Countries* (pp. 13-29). (NordWel Studies in Historical Welfare State Research; No. 7). University of Helsinki, Nordic Centre of Excellence NordWel.
- Liao, P. J. (2013). The One-Child Policy: A Macroeconomic Analysis. *Journal of Development Economics*, 101, 49-62.
- Selden, M. & You, L. (1997). The Reform of Social Welfare in China. *World Development*, Vol. 25, No. 10, 1657-1668.
- Sha, Y. (2007). China’s Social Security System-Present Status and Issues, NLI Research Institute, Tokyo, https://www.jica.go.jp/Resource/jicari/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/aging/pdf/aging_04.pdf.
- Şakar, E. (2017). Nüfus Politikasının Eğitim Üzerindeki Etkisi: Çin Halk Cumhuriyeti Örneği. *3rd International Conference on Economic and Social Impacts of Globalization*, October 5-7, Antalya.
- Yumurtacı, A. (2020). Çin’de Demografik Değişim Sürecinin Sosyal Güvenlik Sistemine Etkileri. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 12(22), 103-126.
- Zexin, G., Estrada, M.A.R., Aslam, M. & Lee, M. (2019). The Development of the Social Security in China (1949-2019), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3450976.

Zhu, X., Whalley, J. & Zhao, X. (2013). Intergenerational Transfer, Human Capital And Long-Term Growth in China Under The One Child Policy, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 1916040.

Bölüm 10

İSRAİL SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

İSRAİL SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Güneş Çetin Gerger

Manisa Celal Bayar Üniversitesi,
Uygulamalı Bilimler Fakültesi

gunes.cetin@cbu.edu.tr

0000-0002-5823-7866

Özet

İsrail devleti, 1948 yılında kurulmuş olmasına rağmen kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. 1953 yılından Sosyal Güvenlik Yasasının yürürlüğe girmesi ve Ulusal Sigorta Enstitüsü'nün kurulması sosyal güvenlik sisteminin alt yapısını oluşturmuştur. Ulusal Sigorta Enstitüsü yaklaşık 9 milyon vatandaşa hizmet vermektedir. İsrail sosyal güvenlik modeli olarak Bismarck yaklaşımını benimsemiştir. Zorunlu ödemelerle birlikte cepten ödeme ve özel sigorta ödemeleri ile finansmanını sağlamaktadır. İsrail, Ortadoğu ülkeleri içerisinde milli gelir açısından ilk sırada yer almaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları, yüzde 59'luk pay ile sosyal harcamalar içerisindeki en büyük harcama kalemidir. OECD ülkeleri ile kıyaslandığında sosyal harcamalar, toplam sağlık harcamaları ve kamu emeklilik harcamaları açısından daha düşük düzeyde kalmaktadır. Küresel ve yerel belirsizlik gibi nedenlerle yaşam maliyetlerindeki artış hane halkının daha fazla desteklenmesini gerektirmiştir. İsrail devleti sosyal refah planlama süreci doğrultusunda çeşitli iyileştirmeler yapmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik finansmanı, İsrail, sosyal refah harcaması, Ulusal Sigorta Enstitüsü.

Abstract

Although The State of Israel was established in 1948, it has an extensive social security system. The enactment of the Social Security Law in 1953 and the establishment of the National Insurance Institute formed the infrastructure of the social security system. The National Insurance Institute serves approximately 9 million citizens. Israel has adopted the Bismarck approach as its social security model. It provides financing with obligatory payments, out-of-pocket payments, and private insurance payments. Israel ranks first among the Middle Eastern countries in terms of national income. Social security expenditures are the largest expenditure item among social expenditures with a share of 59 percent. Compared to OECD countries, total social expenditures, total health expenditures and public pension expenditures remain at a lower level. Due to reasons such as global and local uncertainty, the increase in living costs required more support from households. The State of Israel is making several improvements in line with the social welfare planning process.

Keywords: Social security financing, Israel, social welfare expenditure, National Insurance Institute.

GİRİŞ

İsrail milli gelir bakımından Ortadoğu ülkeleri arasında birinci sırada yer alan refah düzeyi her geçen gün artan, kişi başına düşen gelir seviyesi OECD ortalaması üzerinde olan, nüfus artış hızı son on yılda stabil olmakla birlikte yaşlı nüfus oranı gün geçtikçe çoğalan bir ülke olarak sosyal güvenlik sistemi açısından önemli bir yer oluşturmaktadır. Ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin temeli aslında ülkenin kuruluşu olan 1948 yılından daha öncesine dayanır. Ülke, Osmanlı idaresindeki Yahudi topluluk ağları tarafından ihtiyaç sahipleri finanse edilen sosyal harcamaları olan bir ülke olmuştur. Bağımsızlık savaşı sonunda yaralı ve gaziler için oluşturulan emekli aylığı ödemeleriyle başlayan sosyal güvenlik sistemi daha sonra devletin tüm vatandaşlarını içine alan ve 1953 yılında Sosyal Güvenlik Yasası ve Ulusal Sigorta Enstitüsünün kurulmasıyla bir temele oturmuştur. İsrail sosyal güvenlik sisteminin kendine özgü bir yapısı vardır. Sosyal güvenlik modeli olarak Bismarck yaklaşımını benimsemiştir. Temel finansman kaynağı zorunlu sosyal sigorta katkılarıdır. Tamamlayıcı kaynak olarak cepten ödeme ve özel sigortayı benimsemektedir. Ulusal Sigorta Enstitüsü özerk bir yapıya sahip olmakla birlikte yüz otuzdan fazla ödeme türünü yerine getirmektedir. İsrail’de yer alan 9 milyon vatandaşa hizmet veren enstitü 93 milyar NIS yardım yapmıştır. İsrail sağlık sistemi zorunlu sağlık sigortası temeline dayanmaktadır. Böylelikle hemen hemen tüm vatandaşlarını kapsam altına alabilmiştir. Ayrıca vatandaşlar dört farklı sağlık planından birini seçebilmektedir. Ulusal Sağlık Sigortası Yasası ile tüm vatandaşlara teminat sunulmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin yasal dayanağı, 5728-1968 tarihli Ulusal Sigorta Yasası’ndan alır. Sosyal güvenlik harcamaları, sosyal harcamalar açısından İsrail OECD ortalamasının altında kalmaktadır.

1. İSRAİL VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TEMEL YAPISI VE GELİŞİMİ

A. İsrail’in Yapısı ve Nüfusu

Filistin’de Yahudiler tarafından kurulmuş devletin resmi adı İsrail Devleti (Eretz Israel) olup 14 Mayıs 1948’de ilan edilmiştir (Erdemir, 2007: 29). İsrail’de bulunan nüfus içinde yaşayanların 6,9 milyonu Yahudilerden oluşmaktadır¹. İsrail’deki toplam nüfus yaklaşık 9.3 milyondur (Central Bureau of Statistics, 2021). İsrail sürekli göç almakta ve diğer Yahudilerin ülkeye göçmesini teşvik etmektedir (Erdemir, 2007: 31). Ulusal yasama organı Knesset’dir². (<https://country.eiu.com>). İsrail, Ortadoğu olarak adlandırılan ve coğrafi olarak Güneybatı Asya’da bulunan Türkiye, İran, Mezopotamya, Arap Yarımadası, Körfez Ülkeleri ve Mısır’ı içine alan bölgede yer almaktadır (Dursun, 2005:

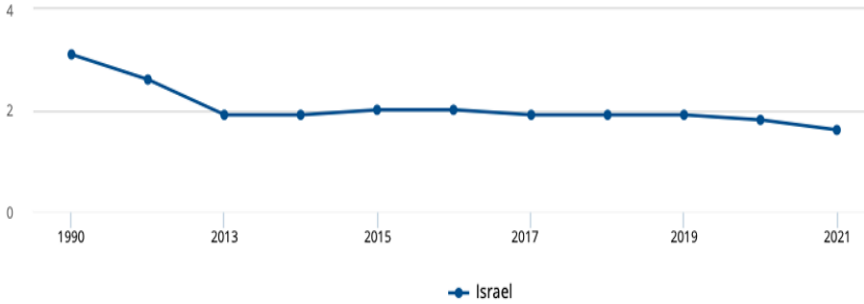
¹ The Economist Intelligence Unit,

<https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=963242279&Country=Israel&topic=Summary&subtopic=Basic+data> (1.05.2023).

² Knesset, İsrail devletinin yasama organıdır. Knesset kelimesi İbranice “meclis” anlamına gelir. <https://main.knesset.gov.il/en/About/History/Pages/Lobby.aspx> (20.04.2023).

1). İsrail devleti yer aldığı Güneybatı Asya Ülkeleri'nde (Ortadoğu) kişi başına milli gelir³ bakımından ilk sırada yer alır (Erdemir, 2007: 5). İsrail nüfus yapısına baktığımızda, 0-14 yaş aralığında bulunanlar toplam nüfusun 2021 yılı itibari ile yüzde 28,2'sini, 15-64 yaş aralığıysa yüzde 59,9'nu, 65 yaş üstünün 11,9'unu oluşturmaktadır. Nüfusun yıllık büyüme hızı 2021 yılı itibariyle 1,6'dır. 65 yaş üstü nüfus 1990 yılında toplam nüfusun yüzde 9,7'sini oluşturmaktayken güncel olarak artış seyri içindedir (<https://databank.worldbank.org>).

Grafik 1: İsrail Yıllık Nüfus Artış Hızı, Yüzde



Kaynak: World Development Indicators.

Grafik 1'de görüldüğü gibi İsrail'in yıllık artış hızı 1990 yılında yüzde 3,1 iken 2021 yılı için yüzde 1,6'dır. Nüfus artış hızı düşmekle birlikte yaşlı nüfus oranında artış görülmüştür. Bu gelişme ilerde değinileceği üzere sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından olumsuz bir gelişme özelliği taşımaktadır.

B. İsrail'de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Gelişimi

İsrail, vatandaşlarına ve yasal olarak çalışan yabancılara sosyal güvenlik hizmetleri sunan kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. İsrail'in sosyal güvenlik sistemi Ulusal Sigorta Enstitüsü⁴ tarafından belirlenir. İsrail'de sosyal hizmetin temelleri 14 Mayıs 1948'de devletin kurulmasından öncesine dayanmaktadır. Osmanlı idaresindeki İsrail topraklarında yaşayan Yahudi toplumu, ihtiyaç sahipleri için gönüllü topluluk ağları geliştirmiş ve sağlık, eğitim ve defin hizmetlerinde yardım sağlamıştır. Farklı diaspora Yahudi cemaatleri bu hizmetleri finanse etmiştir (Gal & Cahzan: 1988).

³ Kişi başı milli geliri 2021 yılı itibariyle 52.170 Dolar'dır. World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.2529.MA.5Y&country=ISR#advancedDownloadOptions>, (20.04.2023).

⁴ İsrail Ulusal Sigorta Enstitüsü, (Israel National Insurance Institute - NII), <https://www.btl.gov.il>, (12.04.2023).

1949 yılında bağımsızlık savaşının sonunda İsrail devleti tarafından ilan edilen ilk sosyal güvenlik programı, yeni oluşturulan İsrail Savunma Kuvvetlerinin (IDF) yaralı gazileri için oluşturulmuş ve yaralanan askerin engellilik düzeyine göre hesaplanan temel bir emekli aylığını sağlamıştır. İsrail devletinin kuruluşuyla birlikte refah devletinin sosyal politikalarına ve kurumsal organizasyonuna yansıyan, toplumun siyasi, sosyal ve ekonomik yapılanmasında köklü değişiklikler yaratmıştır. Devletin kurulmasından önce yalnızca Yahudi cemaati üyelerine hizmet sağlayan Yahudi kurumları, hükümet organları olarak hizmetlerini İsrail'in Arap topluluğu üyeleri de dâhil olmak üzere yeni devletin tüm vatandaşlarına genişletmiştir (Gal, 1998: 88).

İsrail'in ilk yirmi yılı boyunca, refah devleti sistemi oldukça farklı iki örgütsel eksenden oluşmuştur. Histadrut⁵ tarafından yönetilen ve devlet tarafından sübvansede edilen ilki, özellikle devletin kuruluşundan önce gelen Yahudilere mesleki refahı garanti ediyordu. Refah devletinin yeni başlayan bir kurumsallaşmasını içeren ikinci eksen, hükümet tarafından yönetiliyordu ve çoğunlukla Arap ülkelerinden gelen yüzbinlerce Yahudi mülteciyle ilgileniyordu. İsrail'deki tüm vatandaşlar için evrensel bir sosyal ve ekonomik refah sisteminin sağlanmasını, 1953 yılında Sosyal Güvenlik Yasasının yürürlüğe girmesi ve Ulusal Sigorta Enstitüsünün (NII, Hamossad Lebituah Leumi) kurulmasıyla başlamıştır. İsrail sosyal güvenlik sisteminin kendine özgü bir yapısı vardır (Simonovich Et Al., 2021: 599-601).

Şekil 1: İsrail Sosyal Güvenlik Sistemi Yapısı



⁵ Histadrut veya İsrail'deki Genel İşçi Örgütü, aslen İsrail'in ulusal sendika merkezidir. <https://global.histadrut.org.il>, (12.04.2023).

Ulusal Sigorta Enstitüsü özerk bir yapıya sahip olan kurumun işleyişi Çalışma, Sosyal İşler ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı⁶ ile koordineli hizmet yürütmektedir. Ulusal Sigorta Enstitüsü, 1953 yılında İsrail Parlamentosu tarafından kabul edilen Ulusal Sigorta Kanunu ilgili maddelerine istinaden faaliyet göstermektedir (Kaynar, 2018: 67). Ayrıca göçmenlerle ilgili hizmetler Göçmenlik ve Entegrasyon Bakanlığı tarafından Ulusal Sigorta Enstitüsü ile işbirliği içinde gerçekleştirilmektedir.

Çalışma, Sosyal İşler ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Ulusal Sigorta Enstitüsü'nün en yetkili organı Konsey'dir. Ulusal Sigorta Kanunu ile gerekli işlemleri uygulamak, düzenlemeler yapmak konusunda yetkilidir. Konsey, işçi sendikaları, hükümet, işveren temsilcileri, halkın temsilcileri, uzmanlardan oluşmaktadır. Konsey başkanı bakandır. Ulusal Sigorta Enstitüsü sosyal sigortalar kapsamında yaşlılık, ölüm, genel malullük, çocuk yardımı, gelir desteği, iş kazaları, hastalık, analık, işsizlik gibi uzun ve kısa vadeli sigorta kollarında hizmet sağlamaktadır (Kaynar, 2018: 52). Ulusal Sigorta enstitüsü 130 tür ödeme ve hizmeti içeren yaklaşık 30 sosyal program yürütmektedir (NII, 2019: 7).

Ulusal Sigorta Enstitüsü (NII), İsrail Devleti'nin yaklaşık 9 milyon vatandaşına hizmet vermektedir. 2019'da NII, İsrail vatandaşlarına toplamda yaklaşık 93 milyar NIS tutarında yardım ödemiştir. Bu ödemelerin yanı sıra, 2019'da Enstitü, NII fonları aracılığıyla sosyal hizmetlerin geliştirilmesine yaklaşık 195 milyon NIS yatırım yapmıştır (NII, 2019: 7). İsrail'de sigortalı sayılarına baktığımızda yaklaşık 4.091.000 aktif 1.220.641 kadar pasif sigortalı sayısı vardır (National Insurance Institute, Israel R & P Administration, National Insurance Programs, 2017: 63.) İsrail'de asgari ücret yaklaşık 5400 NIS civarındadır (<https://wageindicator.org>).

İsrail sosyal güvenlik modeli olarak Bismarck yaklaşımını benimsemiştir. Temel finansman kaynağı zorunlu sosyal sigorta katkılarıdır. Tamamlayıcı kaynak olarak cepten ödeme ve özel sigortayı benimsemektedir (Yıldırım & Yıldırım, 2015: 232).

C. İsrail Sosyal Güvenlik Sistemi Hukuki Alt Yapısı

İsrail'in sosyal güvenlik sisteminin yasal dayanağı, 5728-1968 tarihli Ulusal Sigorta Yasası'dır. Yasa, sosyal güvenlik standartlarını kapsayan ve sosyal sigorta ve sosyal yardım sistemlerine ilişkin hükümler içeren kapsamlı bir mevzuattır (https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=36161&p_lang=en). Ulusal Sigorta Enstitüsü, İsrail'deki sosyal güvenlik sistemini sürdürmektedir.

1953'ün sonlarına doğru çıkarılan temel Ulusal Sigorta Yasası ile Ulusal Sigorta Enstitüsü hükümetten veya herhangi bir bakanlıktan bağımsızdır. Ulusal Sigorta Enstitüsünün statüsü ile devletin yasama organı arasında yakın bir bağlantı olsa da özerk bir yapıya sahiptir (Doron, 2016: 2).

⁶ İsrail Çalışma, Sosyal İşler ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, (Ministry of Labor, Social Affairs and Social Services- MOLSA), <https://www.gov.il/en/departments/molisa/govil-landing-page>, (12.04.2023).

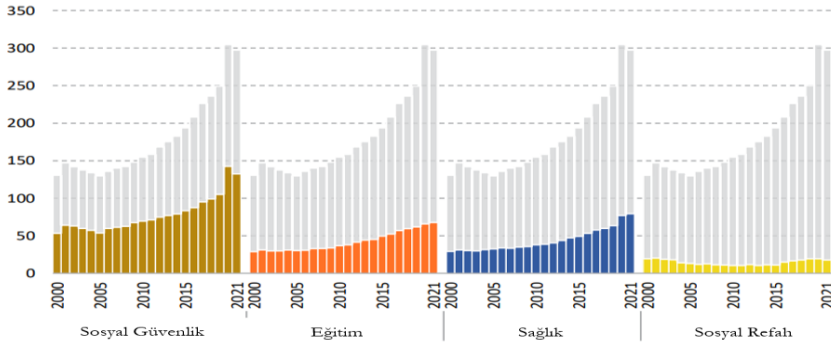
İsrail sosyal güvenlik sistemini oluşturan temel yasalar, Devlet Sağlık Sigortası Yasası ve Ulusal Sigorta Yasası'dır. 1 Ocak 1995 tarihinden itibaren geçerli olan Devlet Sağlık Sigortası Yasası uyarınca, İsrail'de ikamet eden her kişi sağlık sigortası kapsamına sahiptir. Tüm İsrail'de ikamet edenler, ülkenin sağlık bakım kuruluşlarından birine kayıtlıdır (https://www.btl.gov.il).

5728 sayılı Ulusal Sigorta Kanunu (1968) 12 Bölüm, 244 kısım ve 19 tablodan oluşmaktadır. Yaşlılık sigortası ve ölüm sigortası, iş kazası sigortası, dul ve yetimler için mesleki eğitim ve geçim yardımı, kaza mağduru sigortası, analık sigortası, çocuk sigortası, işsizlik sigortası, maluliyet yardımları, iflas halindeki çalışanların sigortası ve organların tasfiyesi ile ilgili ayrıntılı hükümler kurumsal, uzun vadeli bakım sigortası, katkı payları, bahşişler, Ulusal Sigorta Enstitüsü, İş Mahkemesi ve cezaları içermektedir (https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=36161&p_lang=en).

2. İSRAİL SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ BÜYÜKLÜĞÜ VE GÖSTERGELERİ

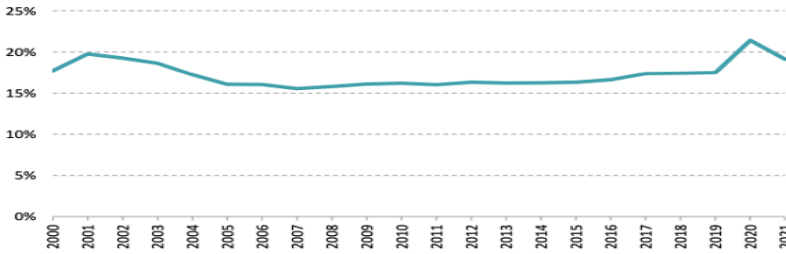
Sosyal güvenlik yüzde 59'luk pay ile İsrail'in sosyal harcamalarındaki en büyük harcama kalemidir (State of the Nation Report: Society, Economy and Policy, 2022: 166). Bu harcamanın finansmanı devlet bütçesi ile işçi ve işverenlerden toplanan Ulusal Sigorta ödemelerinden karşılanır. Kamu sosyal güvenlik harcamaları, Ulusal Sigorta Kurumu yardım ödemelerini içerir. Bunlar; yaşlılık ve geride kalanlar (dul/öksüz ve yetim) aylıkları, genel engellilik, analık (doğum yardımı ve hastanede yatış ödemesi), uzun vadeli bakım, çocuklar, iş göremezlik, işsizlik, gelir desteği ve nafaka, terör kurbanlarına ve eski siyon tutsaklarına sağlanan yardımlardır. Sosyal güvenlik harcamaları aynı zamanda Holokost Mağdurlarının Hakları Kurumu'nun (Maliye Bakanlığı bünyesindeki) harcamalarını ve Savunma Bakanlığı'nın engelli gazilerin rehabilitasyonuna yönelik harcamalarını ve yaşlı ailelere yapılan ödemeleri de kapsar. Sosyal güvenlik harcamalarının yüzde doksanını Ulusal Sigorta yardımları oluşturur. Hem evrensel hem de düşük gelirli bireyleri hedef alan bu yardımlar, İsraillilerin çok büyük bir yüzdesine ulaşmaktadır. Aslında, yaşamı boyunca herhangi bir faydaya hak kazanmayan neredeyse hiç kimse yoktur (Chernichovsky, 2015: 408).

İsrail'in sağlık, eğitim, sosyal refah ve sosyal güvenlik harcamalarından oluşan sosyal harcaması, 2021'de bir önceki yıla göre 7 milyar NIS düşüşle 297 milyar NIS olmuştur.

Grafik 2: Sosyal Harcamaların Alanına Göre GSYH Oranı

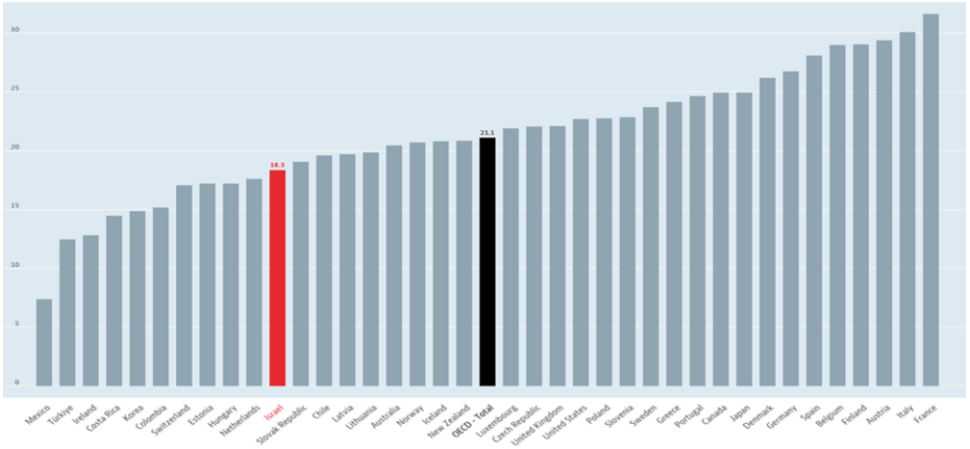
Kaynak: Gal, Oberman, 2022: 168.

Grafik 2'ye baktığımızda sosyal güvenliğin 2020 yılı itibari ile sosyal harcamalar içinde GSYH'nin yaklaşık yüzde 10'unu oluşturduğunu görebiliriz. Görüldüğü gibi İsrail'de sosyal harcamalardaki en büyük payı sosyal güvenlik harcamaları almaktadır.

Grafik 3: Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla Sosyal Harcama Oranı

Kaynak: Gal, Oberman, 2022: 168.

Grafik 3, sosyal harcamalardaki gelişmeyi GSYH yüzdesi olarak göstermektedir. 2021 yılı itibari ile yüzde 20'nin altına düşme eğilimi göstermiştir. OECD ülkeleri arasında İsrail'in sosyal harcamalardaki oranını Grafik 4'te görebiliriz. Sosyal harcamalar, nakit yardımları, doğrudan aynı mal ve hizmet sunumlarını ve sosyal amaçlı vergi indirimlerini de içermektedir. Yardımlar düşük gelirli haneleri, yaşlıları, engellileri, hastaları, işsizleri veya gençleri hedef alabilir. Net toplam sosyal harcama, hem kamu hem de özel harcamaları içerir. Ayrıca doğrudan ve dolaylı vergilendirme ve sosyal amaçlı vergi indirimleri yoluyla vergi sisteminin etkisini de hesaba katar. Bu gösterge, kişi başına GSYİH veya USD yüzdesi olarak ölçülmüştür (OECD, 2023).

Grafik 4: OECD Ülkeleri Sosyal Harcamalar Sıralaması

Kaynak: OECD (2023), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en, Erişim: 01.06.2023.

Aşağıdaki Tablo 1’de İsrail ile ilgili diğer temel göstergeleri de görebiliriz.

Tablo 1: İsrail Temel Göstergeleri

		İSRAİL	OECD
Ortalama Çalışan Maaşı	İLS	157.093	134.868
	USD	45.635	39.178
Kamu Emeklilik Harcamaları	GSMH yüzde	4.7	7.7
Yaşam Ümidi	Doğumda	82.7	80.6
	65 Yaşta	20.6	19.7
65 Yaş Üstü Nüfus	Çalışma yaşındaki nüfusun yüzdesi (yüzde)	23.9	30.4

Kaynak: OECD (2021), Pensions at a Glance 2021, <https://www.oecd.org/els/public-pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>, Erişim: 14.04.2023.

Ocak 2008’den bu yana, tüm çalışanlar için ulusal ortalama ücrete, yani OECD ortalama ücret tahmininin yaklaşık yüzde 80’ine kadar olan kazançlara zorunlu katkılar uygulanmıştır. 2018’den bu yana yüzde 18,5’e katkı uygulanmaktadır (çalışanlardan yüzde 6 ve işverenlerden yüzde 12,5). Serbest meslek sahipleri, zorunlu olarak çalışanlarla aynı programlar kapsamındadır. Kamu sisteminde, çalışanlardan biraz daha düşük katkı payı öderler ancak hakları çalışanlarla aynıdır (OECD, 2021: 4).

İsrail Sağlık Sigorta Sistemi

İsrail, nüfusunun tamamı Ulusal Sağlık Sigortası sisteminin kapsamındadır. İsrail vatandaşları ve ikamet eden kişiler zorunlu olarak sigorta kapsamında yer alır,

burada kâr amacı gütmeyen dört sağlık planından biri arasında seçim yapabilirler. Ulusal Sigorta Enstitüsü, Ulusal Sağlık Sigorta sistemi için fonların toplanmasını sağlar ayrıca genel vergiden de pay alır ve dört sağlık planı⁷ içerisinde dağıtır (SGK, 2022:131). Sağlık planları; Clalit, Maccabi, Meuhedet ile Leumit'tir. Planlar kapsamında oransal olarak büyük pay yüzde 53 ile Clalit'tir (HIT Summary: Israel, 2009).

İsrail'de iki farklı gönüllü sağlık sigortası vardır. İlki sağlık planları (HP) tarafından kendi yararlanıcılarının tümüne sunulan tamamlayıcı sigorta, ikincisi ise ticari sigorta şirketleri tarafından bireylere veya gruplara sunulan ticari sigortalardır. Gönüllü sağlık sigortasının sistem içerisinde harcama oranı yüzde 11 ile OECD ortalamasının iki katından fazladır. Gönüllü sağlık sigortası yaptıran herkes aynı zamanda zorunlu ulusal sağlık sigortası kapsamıyla güvence altına alınmıştır (SGK, 2022: 131).

Devlet hastaneleri ile bağımsız kâr amacı gütmeyen hastanelerin hizmetleri sözleşmelere tabi kılınmıştır. Sözleşmeler, hükümetin geri ödeme fiyatları ve mekanizmaları üzerinden yapılmaktadır. Sağlık planlarıyla çalışan hekimlerin çoğunun ücretleri, kişi başı ücret ve/veya maaş yöntemiyle sağlanmaktadır (SGK, 2022: 131). Aşağıdaki tablodan sağlık harcamalarının finansman türüne göre oranları izlenebilir.

Tablo 2: Toplam Sağlık Harcamalarının Finansman Türüne Göre Dağılımı (2019)

	İsrail	OECD
1- Kamu sağlık harcaması oranı (Yüzde)	65	74
Merkezi hükümet/bölgesel, yerel yönetimler sağlık harcaması oranı (Yüzde)	16.5	35
Sosyal sağlık sigortası harcaması oranı (Yüzde)	48.5	39
2- Cepten yapılan sağlık harcaması oranı (Yüzde)	21	20
3- Gönüllü sağlık sigortası harcaması oranı (Yüzde)	11	5
4- Diğer harcamaların oranı (Yüzde)	3	1
Hanehalkı nihai tüketim harcamaları içinde cepten yapılan sağlık harcamaları oranı (yüzde)	2.9	3.1

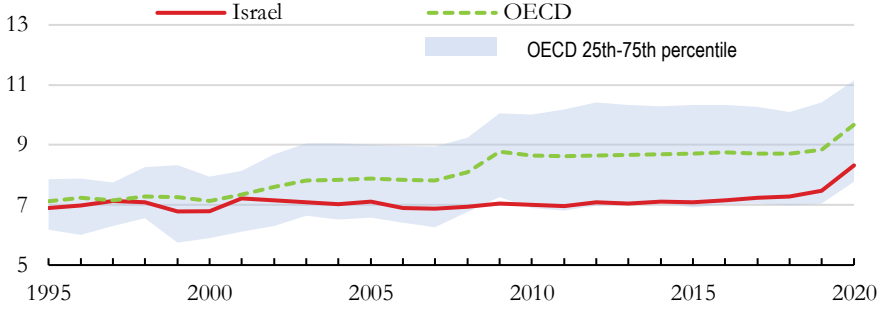
Kaynak: Health at a Glance 2021 OECD Indicators, SGK 2022

Kamu ulusal sağlık sigortası finansmanı sağlık vergisi ve genel vergilerden oluşmaktadır. Sağlık vergisi, Ulusal Sigorta Enstitüsü tarafından tahsil edilir. Ulusal Sigorta Enstitüsü sağlık vergisinin sağlık sigortası bütçesini karşılayamadığı noktada

⁷ Sağlık Planları, gönüllü, kâr amacı gütmeyen, yönetim kurullarınca yönetilen kuruluşlardan oluşur. Ulusal Sağlık Sigortası Kanununda belirtildiği şekilde sağlık hizmeti paketine üyelerce erişimi sağlar. Sağlık Planları her bir mensubu için hükümetten yıllık belirli bir miktar para almaktadır.

genel vergi ile bu farkı kapatmak üzere tahsil edilir. 18 yaşın üzerindeki tüm vatandaşlar sağlık vergisi ödemek zorundadır.

Grafik 5: İsrail Toplam Sağlık Harcamalarının OECD Ülkeleriyle Karşılaştırması (GSMH yüzde)



Kaynak: OECD Health Statistics database; OECD (2021), OECD Reviews of Health Systems: Brazil 2021, OECD Reviews of Health Systems, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/146d0dea-en>; and OECD calculations

İsrail, GSYİH'nın yüzdesi olarak toplam sağlık harcamaları, OECD'de ortalamasının altındadır. Diğer birçok OECD ülkesindeki güçlü artışın aksine son yirmi yılda görece sabit kalmıştır (Grafik 5). İsrail'de 2022 yılı bütçe gerçekleştirmelerine göre toplam sağlık sigortası gelirleri 22.400 milyon NIS'dir. Bunun dışında, İsrail sigorta enstitüsünün bütçesinde sağlık sigortası ek geliri, ulusal sigorta şubeleri tarafından toplanan gelirleri de vardır. Bunlar halktan gelen gelir, hazine transferi, maliye kanununa göre tahsis, yatırımlar, tazminatlar, bakanlık kanun ve anlaşmalardan gelen gelirlerden oluşur (Kaynar, 2018: 56). Sağlık sigortası giderleri ise 2022 yılı bütçe gerçekleştirmelerine göre 23.436 milyon NIS'dir (<https://www.gov.il/en/Departments/DynamicCollectors/budget-execution-estimate?skip=0>).

İsrail'deki Yaşlı Nüfus İçin Düzenlemeler

Yaşlılık ve ölüm aylığı alanların toplam sayısı 1.128.478'dir ve bunların 205.000'den fazla ailesi gelir desteği almaktadır. 88.966'sı ölüm aylığı alırken, bunların 39.782'si eşinin ölümü nedeniyle bu aylığı almaktadırlar. Ayrıca, Ulusal Sigorta, yaşlılık, hayatta kalanlar ve gelir ek yardımları için toplam yaklaşık 41 milyar NIS ödemektedir. Yaşlılık ve ölüm aylığı için toplam gelir desteği alanlar yaklaşık 205.217 ailedir (<https://www.btl.gov.il>). İsrail'in demografik ve sosyal göstergeleri incelendiği zaman erkeklerde ortalama yaşam ümidi 80.9 yaş iken kadınlarda 84.8'dir (<https://ww1.issa.int/node/196310?country=883>). İsrail nüfusu büyük ölçüde gençken, Sovyetler Birliği'nde 1990'lı yıllarda altmış beş yaş üstü olan kitlesel bir göç dalgası ile yaklaşık 130.000 kişiye ev sahipliği yapmıştır. Bu durum, giderek artan sayıda yaşlı bireylere ve aralarında yaygınlaşan yoksulluk oranlarını iyileştirebilmek için

emekli maaşlarını ve sağlık harcama programlarını güncelleme ve çeşitlendirme zorunluluğu getirmiştir (Simonovich vd., 2021: 604). Erkekler 2009'dan bu yana 67 yaşında yaşlılık ödeneği almaya hak kazanırken, kadınlar 62 yaşındadır. Yıllık temel yaşlılık yardımı, bir alıcı için 18.696 ILS'dir. Bakmakla yükümlü olduğu ortağı olan ve yaşlılık yardımı almayan bir yaşlılık yardımı alıcısı 28.044 ILS alır. 80 yaş ve üzerindeki için temel yıllık yaşlılık yardımı 19.752 ILS'dir. Temel yaşlılık yardımı fiyata endekslidir. Yaşlılık ödeneği alan bir kişi, ulusal sigorta primi ödemekten muafır. Gelir eki, yaşlılık yardımı da dahil olmak üzere gelir asgari geçim düzeyinin altındaysa ödenir. Yardımın boyutu kişinin yaşına, medeni durumuna ve hane halkının büyüklüğüne bağlıdır (OECD, 2021: 4).

Ulusal Sigorta Enstitüsü, “Gelecek İçin Bilet” projesi kapsamında yeni emekli olmuş yaşlılar için de bir fırsat yaratmıştır. Bu kapsamda 60-61 yaş arası kadınlar ve 65-66 yaş arası erkekler emekliliğe hazırlık çalıştayları düzenlenmiştir. Ayrıca, işe dönebilmek için geçim kaynakları için 50-60 yaş arası kadınlar için bir “ekonomik bağımsızlık” projesi başlatmıştır (<https://www.btl.gov.il/Englishyüzde20Homepage/about/news/Pages/EzracimavatikimNetonim.aspx>).

İsrail’de Sosyal Güvenlikle ilgili Diğer Ülkelerle Yapılan Uluslararası Sözleşmeler

Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi, bir ülkeden diğerine taşınanların sosyal haklarını korumak ve yurtdışında yaşayan ve çalışan İsraililerin sigorta primlerini mükerrer ödemelerini önlemek amacıyla İsrail Devleti ile başka bir devlet arasında imzalanabilmektedir. İsrail aşağıdaki ülkelerle sözleşmeler imzalamıştır: Büyük Britanya, Hollanda, Fransa, Belçika, Avusturya, Almanya, İsveç, İsviçre, Danimarka, Finlandiya, Uruguay, Çek Cumhuriyeti, Norveç, Bulgaristan, Slovakya ve Romanya. Kanada ile yalnızca ulusal sigorta primlerinin mükerrer ödenmesinin önlenmesini düzenleyen bir anlaşma imzalanmıştır (NII, 2019: 54).

Sözleşmeler İsrail’de ikamet edenler ve diğer ülkelerin vatandaşları ve aileleri için geçerlidir ve her sözleşmede kapsadığı sigorta dalları ayrıntılı olarak açıklanır. Daha geniş sözleşmeler, sigortanın çoğu dalını içerir: yaşlılık, hayatta kalanlar, sakatlık, iş kazası, çocuklar ve analık. Son zamanlarda, iki yeni sosyal güvenlik sözleşmesi yürürlüğe girmiştir. Bunlar; Belçika (Haziran 2017) ve Rusya Federasyonu ile (Ekim 2017). 2018-2019 yılları arasında bu sözleşmelerin uygulanmasına yönelik çalışma prosedürleri belirlenmiştir (NII, 2019: 50).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal güvenlik sistemi harcamaları İsrail’de yapılan sosyal refah harcamaları içinde yüzde 59’luk pay ile en büyük harcama kalemidir. Sosyal harcamalar açısından OECD ortalamasının oldukça altındadır. Oysa kişi başına düşen gelir miktarı açısından OECD ortalamasından oldukça yukarıda yer almaktadır. İsrail toplam

sağlık harcamaları ve kamu emeklilik harcamaları açısından değerlendirildiğinde OECD ortalamasının altında kaldığı görülmektedir.

İsrail'in son yıllardaki sosyal refah harcamalarına ilişkin veriler incelendiğinde İsrail'in sosyal refah harcamalarında düşük olduğu ikincisi de son yirmi yıldır yüksek yoksulluk ve eşitsizlik düzeylerini ortadan kaldırabilmek için yapılan harcamalarda önemli bir artış yapılmadığıdır. İsrail devleti yerel sosyal refah planlama süreçlerine geçmiştir. İsrail'in beşeri sermayesini ve işgücü piyasasına erişimini iyileştirme çabalarına yer vererek: erken çocukluk eğitim sisteminin genişletilmesi; mesleki eğitime artan yatırım; belirli sektörleri hedefleyen mesleki programların oluşturulması; yoksulluk içinde yaşayan ailelerin işgücü piyasasına girmesine yardımcı olmak için bütüncül programların işletilmesi ve “Her Çocuğa Tasarruf” programının uygulanması gibi iyileştirmeler yapmıştır (Gal & Madhala, 2018: 18).

İsrail, 2022'de yüzde 6,4'lük güçlü bir büyüme kaydetmiştir. İsrail'e yönelik en son OECD Ekonomik Araştırması, GSYİH büyümesinin 2023'te yüzde 3,0 ve 2024'te yüzde 3,4'lük daha ılımlı ama yine de güçlü bir hızda olacağını tahmin edilmektedir. Ancak, küresel ve yerel belirsizlik yüksek olduğu için, enflasyon daha yüksek yaşam maliyetlerine neden olmasından kaynaklı etkilenen savunmasız hane halklarına gelir desteklerini sürdürmek önem arz etmektedir (<https://www.oecd.org/israel/israel-labour-education-and-competition-reforms-key-to-sustain-improvements-in-living-standards.htm>).

İsrail'de, diğer refah devletlerinde olduğu gibi, sosyal harcamaların en büyük bileşeni, sosyal güvenlik sisteminin çeşitli kurumları tarafından bölge sakinlerine ödenen nakit yardımlardır. 2021'de sosyal güvenlik harcamaları, 132 milyar NIS olarak gerçekleşmiştir.

KAYNAKÇA

- Central Bureau of Statistics (2021). https://www.gov.il/en/departments/central_bureau_of_statistics/govil-landing-page 23.05.2023
- Chernichovsky, D. (2015). Disaggregating Private Expenditures on Medical Care in Colombia: Policy Implications. Doc Trab, 7.
- Doron Abraham (2016). Sixty-two years of national insurance in Israel, Israel affairs, VOL. 22, NO. 1, 1–19 <https://dx.doi.org/10.1080/13537121.2015.1111632>
- Doron Abraham (2018). The labour movement and welfare policy in Israel, 1948–1977, Israel affairs, VOL. 24, NO. 1, 26–44 <https://doi.org/10.1080/13537121.2017.1398460>
- Dursun, D., Duran, B., & AL, H. (2005). Ortadoğu Siyaseti Üzerine Notlar. Ortadoğu Yıllığı, 50, 311-332.

- EIU, Country Profile, “<https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=993242282&Country=Israel&topic=Summary&subtopic=Political+structure>”.01.05.2023
- Erdemir Halil, Türkiye İsrail İlişkileri, Yayın Yeri: Celal Bayar Üniversitesi Matbaası, Basım sayısı:1, Sayfa sayısı:233.
- Gal J. Categorical Benefits in Welfare States: Findings from Great Britain and Israel. International Social Security Review. 1998;51(1):73-101-101. doi:10.1111/1468-246X.00004
- Gal, J., & Chazan, N. (1988). The Welfare State in Israel. Israel Universities Press.
- Gal, J., & Madhala, S. (2018). Israel’s social welfare system: An overview. State of the nation report: Society, economy and policy in Israel, 315-334.
- Gal, J., Madhala, S., & Oberman, O. (2022). Israel’s Social Welfare System After the COVID-19 Crisis: An Overview. State of the nation report: Society, economy and policy in Israel.
- HIT, Summary: Israel (2009). Health System in Transition. European Observatory on Health Systems and Policies. 11, 2.
- ILO,(2023).“https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=36161&p_lang=en”,12.04.2023.
- Israel Ministry of Finance (2023). “<https://www.gov.il/en/Departments/DynamicCollectors/budget-execution-estimate?skip=0>” (11.05.2023).
- ISSA (2023). Country Profile Israel, “<https://ww1.issa.int/node/196310?country=883>”.
- Kaynar, U. (2018). İsrail Sosyal Güvenlik Sistemi ve Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi İle Karşılaştırılması, Marmara Üniversitesi Orta Doğu ve İslam Ülkeleri Araştırmaları Enstitüsü Ekonomi Politikği Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi.
- MOLSA, Ministry of Labor, Social Affairs and Social Services, <https://www.gov.il/en/departments/molasa/govil-landing-page> (12.04.2023)
- National Insurance Institute (2017). Israel R& P Administration, National Insurance Programs. National Insurance, <https://www.btl.gov.il/English%20Homepage/Insurance/Health%20Insurance/Pages/HealthInsuranceLaw.aspx>, 11.05.2023.
- NII (2019). Summary of Trends and Developments in Social Security, Submitted to the Secretariat of the ISSA, Geneva Jerusalem, Israel, May 2020 www.btl.gov.il
- OECD (2023), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (Accessed on 05 July 2023).

- OECD (2023). <https://www.oecd.org/israel/israel-labour-education-and-competition-reforms-key-to-sustain-improvements-in-living-standards.htm>
- OECD Health Statistics database; OECD (2021), OECD Reviews of Health Systems: Brazil 2021, OECD Reviews of Health Systems, OECD Publishing, Paris, “<https://doi.org/10.1787/146d0dea-en>; and OECD calculations”
- Simonovich, J. Moshe Sharabi & Tal Shahor (2021) Israeli welfare and social work: 70 years on, Israel Affairs, 27:3, 594-608, DOI: 10.1080/13537121.2021.1915557
- T.C Çalışma & Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2022). OECD ve AB Ülkelerinde Sağlık ve Geri Ödeme Sistemleri II. Yayın No:176, Ankara.
- TAUB Center, State of the Nation Report: Society, Economy and Policy,(2022). <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2023/01/Stateofthenation2022ENG.pdf> (8.07.2023)
- The Histadrut, <https://global.histadrut.org.il> (12.04.2023).
- The Knesset, <https://main.knesset.gov.il/en/About/History/Pages/Lobby.aspx> (20.04.2023).
- Wage Indicator Foundation (2023). “<https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/israel>”
- WORLD BANK, World Development Indicators (2023). “<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.2529.MA.5Y&country=ISR#>”. 12.04.2023.
- Yıldırım, H. H. & Yıldırım, T., (2015), “Avrupa Birliği Sağlık Politikaları ve Sağlık Sistemleri” Absam Yayınları, 3. Baskı, Ankara.

Bölüm 11

VENEZUELA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

VENEZUELA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI¹

Ahmet Köstekçi

Fırat Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

akostekci@firat.edu.tr

0000-0001-8485-887X

Özet

Bu çalışma, Venezuela sosyal güvenlik sistemi hakkında genel bir bakış sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaç kapsamında sosyal güvenlik sisteminin tarihçesi, yasal ve kurumsal yapısı, temel bileşenleri, finansman kaynakları, finansman modeli ve sorunları ile sosyal yardımlar kavramsal çerçevede ele alınmıştır. Sosyal güvenlik sistemi altyapısının oluşturulmaya başlandığı 1940'lı yıllardan günümüze kadar çeşitli yasal, yapısal ve kurumsal düzenlemeler hayata geçirilmiş ve bu süreçte sosyal güvenlik alanındaki düzenlemeler, kamu politikalarının ve devletin toplum içinde oynadığı rolün temel bir bileşeni olmuştur. Ancak hayata geçirilen düzenlemelerle yasal kapsamın genişletildiği Venezuela'da sosyal güvenlik hizmeti sağlayan kamu kurumlarının kapasite yetersizlikleri, yolsuzluk, finansman sorunları, iyi yönetim ilkelerinin benimsenmemesi, ekonomik ve siyasi zorluklar nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin etkin sonuçlar üretmediği ve sonuç olarak efektif sosyal güvenlik kapsamının zayıf kaldığı sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla Venezuela için sosyal hizmetlerini yeterli koşullar altında sağlamayı amaçlayan, sosyal uyumu teşvik eden ve sosyoekonomik dönüşümler karşısında ekonomik refahı destekleyen sağlam bir sosyal güvenlik sisteminin temel bir gereklilik olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik finansmanı, Venezuela.

Abstract

This study aims to provide an overview of the social security system in Venezuela. Within the scope of this purpose, the history of the social security system, legal and institutional structure, basic components, sources of financing, financing model and problems, and social assistance are discussed in a conceptual framework. Various legal, structural and institutional arrangements have been implemented since the 1940s, when the infrastructure of the social security system began to be established, and in this process, regulations in the field of social security have been a fundamental component of the role played by public policies and the government in society. However, effective social security coverage has remained weak in Venezuela, where the legal scope has been expanded with the regulations implemented. In this sense, reasons such as

¹ Bu çalışmanın hazırlanması sürecinde desteklerini esirgemeyen, bizlerle sürekli iletişim halinde olan ve çalışma için İspanyolca kaynak sağlayan Simon Bolivar Üniversitesi'nden Profesör Marino J. Gonzalez R. hocamıza teşekkür ediyorum.

capacity inadequacies of public institutions providing social security services, corruption, financing problem, failure to adopt good governance principles, and economic and political difficulties have been decisive in the ineffectiveness of the social security system and the weak effective social security coverage. Therefore, the existence of a robust social security system that aims to provide social services under adequate conditions, promotes social cohesion and supports economic well-being in the face of socioeconomic transformations is a fundamental requirement for Venezuela.

Keywords: Social security, social security system, social security financing, Venezuela.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, ülkelerdeki bireylere ekonomik ve sosyal yardım sağlamada hayati bir rol üstlenir. Günümüzde anayasal olarak tasavvur edilen sosyal güvenlik, geçmiş yüzyıllar boyunca insanlık tarafından üzerinde çalışılan ve bunun sonucunda 20. yüzyılda önemli gelişmeler kaydeden genel bir sosyal koruma sistemidir. İnsan Hakları Beyannamesi'nin 22. maddesinde bir hak olarak belirtilen sosyal güvenlik, sosyal bir hak olmanın yanı sıra insani bir hak olarak görülür. İnsan doğasından kaynaklı risklere karşı koruma sağlayan sosyal güvenlik, yaşam standartlarını yükseltmeyi ve iyileştirmeyi amaçlayan bir anlayışın ürünüdür.

Sosyal güvenlik, dinamik bir yapıya sahip olup kültürel, sosyal, siyasal ve ekonomik faktörler ekseninde şekillenir. Karmaşık bir sosyoekonomik yapıya sahip Venezuela'da sosyal güvenlik sistemi, belirtilen faktörlere karşı son derece duyarlıdır. Halkın refahını korumanın bir yolu olarak görülen sosyal güvenlik sistemi Venezuela'da, toplumun farklı kesimlerinin ihtiyaçlarını karşılamak için tasarlanmış bir dizi programları kapsar. Bu programlar, işçilere, emeklilere, engelli bireylere ve savunmasız nüfusa mali destek, sağlık hizmetleri ve sosyal yardım sağlamayı amaçlar. 1900'lü yılların ilk yarısında temelleri atılan Venezuela sosyal güvenlik sistemi, hem işçi ve işveren tarafından yapılan ödemelere hem de kamu finansmanına dayanan bir yapıya sahiptir.

Venezuela'da sosyal güvenlik sistemi, yasal ve kurumsal temellerin oluşturulduğu 1900'lü yılların ilk yarısından günümüze kadar çeşitli reformlara tabi tutulmuştur. Yasal, yapısal ve kurumsal düzenlemelere rağmen sistemin işleyişinde yaşanan aksaklıklar ve ekonomik zorluklar, sistemi birçok kez çökme noktasına getirmekle birlikte efektif kapsamın zayıf kalmasına neden olmuştur. Özellikle son dönemlerde yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmeler, Venezuela sosyal güvenlik sistemini önemli zorluklarla karşı karşıya bırakmış ve sistemin finansal sürdürülebilirliği üzerinde önemli bir baskı oluşturmuştur. Ekonomik kriz koşullarında yaşanan siyasi gelişmeler ve Venezuela ile karakterize edilen yolsuzluk ve kötü yönetim de sistemin işleyişini önemli ölçüde bozmuştur. Ayrıca yüzde 40'ı aşan kayıt dışı istihdam, Venezuela'da sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini zayıflatan bir başka kritik sorun olmuştur. Nüfusun önemli bir kısmının kayıt dışı sektörlerde çalışması, sosyal güvenlik sistemini zayıflatmakla birlikte birçok kişiyi sosyal korumadan

yoksun bırakarak yoksulluğu ve eşitsizliği şiddetlendirmiştir. Yoksulluk ve eşitsizliklerin şiddetlenmesinde, devletin sosyal güvenlik için ayırdığı kaynakların düşüklüğü de etkili olmuştur. Bu anlamda gelişmiş batı ekonomilerinde kamu sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir içerisindeki payı yüzde 15 ve üzerindeyken bu oran Venezuela’da yüzde 10’u aşmamıştır. Sistemin etkinliğini zayıflatan böylesi bir yapıda sosyal güvenlik sorunları kronikleşmiştir.

Venezuela sosyal güvenlik sistemi içindeki bileşenlerin ve zorlukların incelenerek sistemin işleyişine ilişkin değerlerin belirlenmesi ve sistemin etkinliğini artıracak stratejilerin geliştirilmesi noktasında sosyal güvenlik sistemi hakkında genel bir bakış sunmayı amaçlayan bu çalışma, yedi başlıktan oluşmaktadır. Bu başlıklar altında öncelikle Venezuela’da sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi ve kurumsal yapısına yer verilmiştir. Devamında sosyal güvenlik sistemine ilişkin anayasal ve yasal düzenlemeler ile sosyal güvenlik sistemi kapsamında sağlanan yardımlara değinilmiştir. Sosyal güvenlik sorunlarına yer verildikten sonra Venezuela’da sosyal güvenlik modeli, sosyal güvenliğin finansmanı ve finansman kaynakları ele alınmıştır. Son olarak aktüeryal dengeye ilişkin bilgiler verilmiştir. Çalışma, sonuç ve politika önerileri kısmıyla tamamlanmıştır.

1. VENEZUELA'DA SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Venezuela’da sosyal güvenliğin temelleri, Temmuz 1936 yılında çıkarılan ve zorunlu sosyal sigorta uygulamasını içeren 19640 sayılı Çalışma Kanunu ile atılmıştır (Mendez, 2008: 2). Ancak Venezuela’da yasal ve kapsamlı olarak sosyal güvenlik sisteminin esasında ilk kuruluşu 1940’ta gerçekleşmiştir. Hastalık, analık ve iş kazalarına karşı çeşitli teminatlar sağlayan bu sistem, 1944 yılında diğer birtakım mevzuat çalışmalarıyla yürürlüğe girmiş (Diaz, 2018: 1; Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023) ve böylece zorunlu sosyal sigorta uygulaması hayata geçirilmiştir. İlk başlarda başkent ve Miranda Eyaleti ile sınırlı tutulan sistem, çeşitli reformları zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda 1946 yılında Sosyal Sigortalar Enstitüsü kurularak bu alanda ilk reform gerçekleştirilmiştir (Fernandez, 2007). Bu reform girişimiyle zorunlu sosyal sigorta uygulama alanı genişletilmiştir. Nitekim Merkezi Sosyal Sigorta Enstitüsü’nün kurulmasıyla daha fazla deneyimle şekillenen yeni sistem, sosyal sigorta faaliyetlerini Federal Bölge’den batıya ve özellikle orta Venezuela’nın kuzeyindeki büyük petrol bölgesinin olduğu Kolombiya sınırlarına kadar genişletmiştir (Powell, 1946: 3).

Venezuela’da ilk dönemlerde sosyal güvenlik alanında bir dizi değişiklikler gerçekleşmiştir. Parlamento, önceki dönemlerde yapılan düzenlemeleri 1951’de kaldırmış ve aynı yıl zorunlu sosyal sigortanın anayasal metnini 310 sayılı Kanun ile ilan etmiştir. Venezuela’da sosyal güvenlik sistemi için yeni bir başlangıç niteliğinde olan bu düzenleme; hastalık, analık ve çalışma risklerine karşı korunmanın yanı sıra işten çıkarmalara karşı korumayı da temin etmiştir. Böylece 1958’de ortaya çıkan demokrasi hareketinden önce Venezuela’da yasal olarak bir sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur (Bistoletti, 2019: 56). Ancak 1958’de yapılan işçi ve işveren anlaşmasından

(Diaz, 2018: 1) yaklaşık üç yıl sonra sosyal güvenlik, anayasal zemine kavuşturulmuştur. Bu doğrultuda 1961’de kabul edilen Anayasanın amaçlarından birinin de sosyal güvenliğin teşvik edilmesi olduğu belirtilmiş (Gutierrez, 2004) ve Anayasanın 94. maddesi, yaşlılığa karşı koruma da dâhil olmak üzere kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin kademeli olarak geliştirilmesini öngörmüştür (Fernández 2007: 73).

Venezuela’da 1966 yılında emeklilik sisteminin altyapısını oluşturan 1023 sayılı Sosyal Sigortalar Kanun’unun yayınlanmasıyla sosyal sigortalardan sorumlu kamu kurum olan Venezuela Sosyal Sigortalar Enstitüsü, yeni oluşturulan emeklilik sisteminin yönetimini de devralarak bünyesine katmıştır. Sosyal güvenliğin sağlanmasına ilişkin önemli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yaşandığı Venezuela’da 1975’te, 878 sayılı Kararname ile emeklilik sisteminin tüm ulusu kapsayacak şekilde genişletilmesi amaçlanmıştır (Fernández 2007; Bistoletti, 2019: 57). Ancak tarihsel süreçte sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesini sağlayan yasal düzenlemelere rağmen sosyal güvenlik sisteminin fiili gelişimi sağlanamamıştır (Vifane, 1991). Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemi etkin işleyememiş ve sonuç olarak daha iyi ücret alan işçiler açısından özel sosyal güvenlik rejimlerinin ortaya çıkışı hızlanmıştır. Nitekim 1983’te ilk emeklilikler gerçekleştiğinde, emeklilik sistemi çökmüş ve bu bağlamda sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi fikri giderek ağırlık kazanmıştır (Bistoletti, 2019: 57).

Tarihsel süreçte sosyal güvenlik alanında hayata geçirilen yasal düzenlemeler, Venezuela’da sosyal hizmetleri sağlayan kamu kurumlarının kapasite yetersizliklerinden ve zayıf sosyal güvenlik sisteminin varlığından dolayı etkin sonuçlar üretmemiştir (Bistoletti, 2019). Sosyal güvenlik alanında yeni ve sağlam yasal düzenlemelerin varlığını zorunlu kılan bu gelişmeler sonucunda 1997 yılında Kapsamlı Sosyal Güvenlik ve Ücret Anlaşması Kanun’u çıkarılmıştır (Castaneda, 1999). Çıkarılan yeni düzenlemeler, sosyal güvenlik sistemi alanında özelleştirmeleri teşvik ettiğinden, özel emeklilik fonlarının oluşturulmasıyla neoliberal bir sosyal güvenlik sistemi reformu oluşturulmuştur (Gutierrez, 2004). Ancak bu gelişmelere karşı Hugo Chavez, sosyal güvenlik sisteminde mutlak bir reformun varlığının gerekli olduğunu duyurmuştur (Chavez, 2007). Bu düzenlemeden kısa süre sonra Venezuela’da devlet başkanlığına seçilen Hugo Rafael Chavez Frias ile güçlü anayasal düzenlemelere gidilmiştir. Bu doğrultuda 1999 yılında kabul edilen Anayasanın Sosyal Haklar ve Aileler Üzerine isimli beşinci bölümünde sosyal güvenliğe geniş bir şekilde yer verilmiştir (Gutierrez, 2004). Ayrıca sosyal güvenliğin kâr amacı taşımayan bir kamu hizmeti olduğunu belirten yeni Ulusal Anayasada emekliler, ev hanımları, engelliler, kamu çalışanları ve silahlı kuvvetler için özel kapsam oluşturulmuştur. 1999 tarihli Ulusal Anayasa’nın kabulünden üç yıl sonra Yeni Sosyal Güvenlik Çerçeve Kanunu 2002 yılında çıkartılmıştır. Yeni düzenleme, serbest meslek erbaplarının katkı paylarına devlet sübvansiyonu seçeneğiyle birlikte ortalama primli bir mali sistem altında fayda sağlayan bir emeklilik sistemi kurmuştur (Diaz, 2018).

Venezuela’da sosyal güvenlik alanında 1999 Anayasası ekseninde önemli değişiklikleri içeren Yeni Sosyal Güvenlik Çerçeve Kanunu üzerinde 2012 yılında kısmi bir değişiklik yapılmıştır (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023). Bu doğrultuda yapılan reformlardan potansiyel olarak yararlanabilecek yaklaşık 3,7 milyon bağımsız işçi olduğu belirtilmiştir. Bu reform, bağımsız çalışanların herhangi bir sınırlama olmaksızın sosyal güvenlik fonlarına katkıda bulunmalarına izin vermeyi amaçlamıştır (Venezuelaanalysis, 2012). Ancak bu düzenlemeyle daha önce Ulusal Meclis tarafından denetlenen sosyal güvenlik ulusal yöneticisi, başsavcısı ve saymanı atama ve görevden alma konularında siyasi mutabakat sona ermiş ve dolayısıyla Ulusal Meclis’in bu alanda etkinliği zayıflamıştır. Devamındaysa Başkan Nicolas Maduro’ya olağanüstü yasama yetkileri verildikten sonra, 2014 yılında çıkarılan 1440 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile emeklilik fonun idaresi Sosyal Güvenlik Hazine’sine devredilmiştir. Ancak tarihsel süreçte yapılan yasal düzenlemelere rağmen sosyal güvenliğin fiili boyutunda önemli bir değişiklik olmamıştır. Nitekim emekli maaşlarını asgari ücretin üzerine çıkarmayı amaçlayan Yeni Sosyal Güvenlik Çerçeve Kanun hükümlerinin aksine emekli maaşları, belirli gruplar dışında asgari ücretin üzerine çıkarılmamıştır (Diaz, 2018: 6). Temel olarak sistemin az gelişmişliği, kanunla öngörülen sosyal hizmetleri yerine getirme kapasitesine sahip kamu kurumlarının yetersizliği ve emeklilik sistemi için öngörülen düşük zorunlu katkı payları ve tahsil edilemeyen primler nedeniyle Venezuela sosyal güvenlik sistemi, birçok yasal düzenlemeye rağmen yapısal problemlerle karakterize edilmiştir (Bistoletti, 2019: 57).

2. VENEZUELA’DA SOSYAL GÜVENLİĞİN KURUMSAL YAPISI

Venezuela’da 1936 yılında, Ulusal Çalışma Bürosu’nun işleyişi için yasal düzenlemeler sağlayan İş Kanunu’nun çıkarılmasıyla sosyal güvenliği temin eden ve bunu sağlamayı amaçlayan bir kurumun hizmetleri düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenlemeden sonra Venezuela’da sosyal güvenlik kurumuna yönelik ilgi artınca, bir kamu kurumu olarak sosyal güvenlik kurumunun oluşturulmasına yönelik işlemler başlatılmıştır. Söz konusu sosyal güvenliği sağlamayı amaçlayan kurum projesi Mayıs 1938’de Ulusal Kongre’ye sunulsa da Sosyal Güvenlik Enstitüsü’nün kurulmasını sağlayan Kanun 1940 yılında onaylanabilmiştir (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023).

Venezuela’da 9 Ekim 1944 yılında, Yoksulluk Kanunu ile belirlenen hastalık, analık, kaza ve kazalara bağlı kalıcı hastalıkların teminat altına alınmasına yönelik hizmetlerin arzıyla Sosyal Güvenlik Kurumu’nun çalışmaları başlamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu, 1946’da çıkarılan yasal düzenleme sonucunda yeniden formüle edilerek yasal sorumluluğa sahip ve kendi varlıkları olan bir kuruluş şeklinde yapılandırılmıştır. Bu yeniden yapılanma sonucu Venezuela Sosyal Güvenlik Enstitüsü kurulmuştur. Enstitü’nün o dönemde meydana gelen değişikliklere uyum sağlaması amacıyla Zorunlu Sosyal Güvenlik Kanunu çıkartılmış ve kurumun

faaliyetlerinin bu düzenleme ekseninde şekillenmesi amaçlanmıştır. 1966 yılındaysa tamamen yenilenen yeni Sosyal Sigortalar Kanunu ile kurumun faaliyet alanı genişletilmiştir. Bu düzenleme sonucu Sosyal Güvenlik Enstitüsü; hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, kapsamlı tıbbi yardımlar, engellilik, kısmi sakatlık, yaşlılık ve hayatta kalanlar için evlilik ve cenaze ödenekleri için uzun vadeli yardımlar sunan bir kuruma dönüştürülmüştür (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023). Kurumsal yapılanmasını büyük ölçüde tamamlayan Venezuela Sosyal Güvenlik Enstitüsü, 1989 yılında işsizlik sigortası uygulamasının hayata geçirilmesiyle birlikte nakdi yardım kapsamına işçi ve aile bireylerini de alarak faaliyet alanını genişletmiştir. Ayrıca 1989 tarihli düzenleme, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak özel sektörün sosyal sigorta sistemine girmesini de temin ederek (COORDIPLAN, 1990) kurumun daha da önem kazanmasını sağlamıştır.

Sorumluluk, saygı, mükemmellik, sadakat, disiplin, etik ve dürüstlük gibi temel değerlere sahip olan Venezuela Sosyal Güvenlik Enstitüsü; tüm yararlanıcılara doğum, yaşlılık, hastalık, kaza, sakatlık, maluliyet, evlilik, ölüm, emeklilik ve işten çıkarılma durumlarında sosyal güvenlik koruması sağlamak amacıyla kurulan ve tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumudur. Venezuela’da yaşayan tüm vatandaşlar için sosyal adalet ve eşitlik ilkesinin bir gereği olarak sosyal hizmet sunmayı amaçlayan kurum, böylece toplumun yapısını güçlendirmeyi amaçlamaktadır (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023).

Venezuela Sosyal Güvenlik Enstitüsü, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum olup kuruluşundan günümüze kadar çeşitli bakanlıklar bünyesinde faaliyetlerini sürdürmüştür. Bu bağlamda daha önce Venezuela Çalışma Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyetlerini icra eden Sosyal Güvenlik Enstitüsü, 2017 yılında yeniden yapılanma kapsamında Sosyal Hizmet Bakanlığı bünyesinde faaliyetlerini sürdürmeye başlamıştır. Sosyal Güvenlik Enstitüsü, Sosyal Hizmet Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyetlerini icra etse de Bakanlığın bir birimi değildir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olup yönetim kurulu tarafından temsil edilmektedir. Bu yapılanmada Sosyal Güvenlik Enstitüsü Başkanlığı ve İç Denetim Birimi, doğrudan yönetim kuruluna bağlı birimlerdir. Enstitü Başkanlığı’na bağlı olarak çalışan iki büro ve on genel müdürlük bulunmaktadır. Bunlar; Hukuk Danışmanlık ve Bilişim Bürosu ile İnsan Kaynakları, İdari ve Hizmetler, Enformasyon ve Halkla İlişkiler, Plan-Program ve Bütçe, Kayıp Önleme ve Kontrol, Mühendislik ve Bakım, Kurumsal Olmayan Tıbbi Hizmetler, Zorunlu İşsizlik Sigortası, Sağlık ve Nakdi Yardımlar Genel Müdürlükleridir. Genel Müdürlüklerin alt birimlerine bakıldığında Yönetim İzleme ve Kontrol Departmanı ile Operasyon Departmanı, Zorunlu İşsizlik Sigortası Genel Müdürlüğü’ne bağlı birer birim olarak yapılandırılmıştır. Sağlık Genel Müdürlüğü bünyesinde Stratejik Analiz ve Kontrol Müdürlüğü ile May Hamilton Rehabilitasyon Akademisi vardır. Burada Teknik Hizmetler, Diş Hekimliği, Ulusal Sağlık Hizmetleri, Diyaliz ve Böbrek Nakil, Farmakoloji,

Biyoanaliz, Rehabilitasyon ve Tıbbi Yardım gibi birimler ise Stratejik Analiz ve Kontrol Müdürlüğü ile May Hamilton Rehabilitasyon Akademisi'ne bağlı faaliyetlerini icra etmektedir. Son olarak Teftiş, Yardım, Tahsilat ve Bölgesel Tasarruf Müdürlüklerinin de Nakdi Yardımlar Genel Müdürlüğü bünyesinde yapılandırıldığı görülmektedir (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023). Kurumsal yapısı belirtildiği şekilde yapılandırılan Venezuela Sosyal Güvenlik Enstitüsü; sosyal yardım, sosyal sigorta, sosyal hizmet ve sağlık hizmeti alanlarındaki faaliyetlerini sosyal adalet ilkesi temelinde yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Venezuela'da temel ve insani nitelikteki sosyal hakları sağlamak amacıyla Sosyal Güvenlik Enstitüsü dışında Sosyal Güvenlik Hazinesi de kurulmuştur. Sosyal güvenlik sistemin mali yapısına ilişkin bu yapılanmanın temeli Hugo Chavez tarafından 1999 Anayasası ve diğer birtakım yasal düzenlemelerle atılmıştır. Ulusal hazineden ayrı, bağımsız ve özerk bir kuruluş olan Sosyal Güvenlik Hazinesi, tüzel kişiliğe sahip bir kurumdur. Bu kurum, sosyal güvenlik sistemine mali fon sağlama amacıyla kurulmuştur (Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo, 2023).

3. VENEZUELA'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ANAYASAL TEMELLERİ ve HUKUKİ DÜZENLEMELER

Venezuela'da sosyal güvenliğin tesisine ilişkin ilk yasal düzenleme 1936 yılında yapılmıştır. 16.07.1936 yılında çıkarılan 19640 sayılı Çalışma Kanunu (Ley del Trabajo) ile zorunlu bir sosyal sigortanın altyapısı oluşturulmuştur (Gutierrez, 2004). Bu yasal düzenlemeye uygun olarak 24.06.1940 yılında onaylanan ancak 1944 yılında uygulanan Zorunlu Sosyal Sigorta Kanunu (Ley del Seguro Social Obligatorio) çıkarılmıştır (Powell, 1946: 3; Bistoletti, 2019: 56). Zorunlu sosyal güvenliğin tesisini ön gören bu yasal düzenleme, aynı zamanda Venezuela Sosyal Güvenlik Enstitüsü'nün kurulmasını da ön görmüştür (Bonvecchio vd., 2011: 279). 1940 yılında çıkarılan Zorunlu Sosyal Sigorta Kanunu ile yaşlılık, sakatlık, hastalık, analık, iş kazaları ve işsizlik gibi temel konular sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. Yaşlılık, hastalık ve hayatta kalanlar için 1995 yılında asgari emeklilik maaşı, 2002 yılında sosyal güvenlik sistemi, 2011 yılında sosyal yardımlar, 2012 yılında sosyal güvenlik ve sosyal sigorta ve 2014 yılında ise kamu sektörü çalışanlarına ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler çıkartılmıştır (Social Security Administration, 2019).

Venezuela'da hastalık ve analık sigortası programı kapsamında da birtakım yasal düzenlemelere yer verilmiştir. Bu bağlamda 1998'de Sağlık Hizmetleri Kanunu, 2007'de Çocukların ve Gençlerin Korunması Kanunu, 2007'de Aile, Analık ve Babalık Koruması Kanunu, 2011'de Ev İşçileri Kanunu, 2012'de Sosyal Sigorta Kanunu, 2012'de İş Kanunu, 2012'de Sosyal Güvenlik Kanunu ve 2018'deyse Evrensel Doğum Koruması Kanunu çıkartılmıştır. Bu yasal düzenlemeler, evrensel ve sosyal sigorta programları kapsamında çıkarılan güncel yasal düzenlemelerdir. Sosyal sigorta sistemi programı kapsamında iş kazaları için de bir takım yasal

düzenlemelere gidilen Venezuela’da 1991 yılında Sosyal Sigorta Kanunu, 2005 yılında Kazaları Önleme ve Çalışma Koşulları Kanunu ve 2012 yılında Sosyal Güvenlik Kanunu çıkartılmıştır. 2005 yılında çıkarılan İşsizlik Kanunu ile 2015 yılında işveren sorumluluk programı kapsamında çıkarılan Gıda Sepeti Kanunu, Venezuela’da sosyal güvenlik alanında hayata geçirilen diğer güncel yasal düzenlemelerdir (Social Security Administration, 2019).

Venezuela’da sosyal güvenliğin tesisine ve sosyal güvenlik hakkının sağlanmasına ilişkin çalışmalar erken dönemlerde başlamış olsa da sosyal güvenlik hakkının anayasal düzeye taşınması ve sosyal güvenliğin bir hak olarak tanımlanması, 1961 Anayasasıyla gerçekleşmiştir. 23 Ocak 1961 tarihli Anayasanın Sosyal Haklar başlıklı dördüncü bölümün 94. maddesinde; iş kazaları, hastalık, maluliyet, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve sosyal güvenliğe konu olabilecek diğer risklere karşı halkı korumak üzere kademeli olarak bir sosyal güvenlik sisteminin geliştirileceği ve ekonomik imkânları olmayanların sosyal güvenlik sistemine dâhil oldukları sürece sosyal yardım hakkına sahip olacakları belirtilmiştir (Constitución de la República de Venezuela, 1961).

Hugo Chavez, 1998 yılında devlet başkanlığı seçimini kazandığı gibi Venezuela’da sosyal ve ekonomik değişimler sağlayabilmek amacıyla çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Bu girişimler sonucu Chavez’in öncülüğünü yaptığı Kurucu Meclis, Chavez tarafından planlanan sosyal adalet programının önünü kısa sürede açacak şekilde anayasayı oluşturmuştur. 15 Aralık 1999’da halk oylamasına sunulan yeni anayasa, yüzde 70’in üzerinde evet oyu olarak kabul edilmiş ve 30 Aralık 1999’da yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ekonomik ve sosyal anlamda radikal değişimleri öngören 1999 Anayasası ile sosyal güvenlik kapsamlı olarak ele alınmış (Gonzalez, 2016) ve Anayasanın 83, 84 ve 85. maddelerinde kaliteli ve ücretsiz sağlık hizmetlerinin sağlanacağı belirtilerek sağlık hakkı devletin güvencesi altına alınmıştır (Constitucion de la Republica Bolivariana de Venezuela, 1999). Sosyal güvenlik hizmetleriyse Anayasanın Sosyal Haklar ve Aileler Üzerine başlıklı beşinci bölümün 86. maddesinde derlenmiştir. Bu madde hükümlerine göre herkes, sağlığı garanti eden ve analık, babalık, hastalık, sakatlık, engellilik, özel ihtiyaçlar, mesleki tehlikeler, istihdam kaybı, işsizlik, dulluk, yetimlik, barınma, aile hayatından kaynaklanan yükler ve yaşlılık durumlarında koruma sağlayan ve kâr amacı gütmeyen bir kamu hizmeti olarak sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu noktada devletin evrensel ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi yaratma, etkin ve katılımcı finansman yapısı oluşturma ve doğrudan veya dolaylı katkılar oluşturarak bu hakkın etkinliğini sağlama yükümlülüğünün olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca sosyal güvenliğin mali kaynaklarının başka amaçlar için kullanılmayacağı ve bu kaynakların sadece sosyal amaçlar ekseninde yönetilmesi gerektiği de yine ilgili madde de belirtilmiştir (Constitucion de la Republica Bolivariana de Venezuela, 1999).

1999 tarihli Venezuela Anayasası, sosyal güvenlik sisteminin yanı sıra sağlık sektöründe de ülkenin ve ilgili kurumların genel gerçekliği ışığında modern bir

reform beklentisi yaratmıştır (Gonzalez R., 2006: 185-187). Dünyanın en kapsamlı anayasası olma özelliğine sahip bu anayasa, sosyal güvenlik haklarından yararlanma bakımından tüm nüfusu ve sosyal riskleri içermesi bakımından önemli bir anayasa olarak kabul edilse de yasal kapsam bakımından tanınan hakların tamamen kullanılmadığı görülmektedir. Dolayısıyla Venezuela’da anayasal ve yasal düzenlemelerle sağlanan haklardan ziyade bu haklardan ne ölçüde yararlanıldığı tartışması devam etmektedir. Diğer bir ifadeyle Venezuela’da güçlü bir anayasal ve yasal kapsam olmasına rağmen zayıf bir efektif kapsamdan bahsetmek mümkündür.

4. VENEZUELA’DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ KAPSAMINDA SAĞLANAN SOSYAL YARDIMLAR

Venezuela’da sosyal güvenlik sistemi, vatandaşlarının refahını ve geçim kaynaklarını geliştirmeyi amaçlayan bir takım sosyal yardımları kapsar. Son yıllarda ülkenin karşılaştığı ekonomik ve siyasi zorluklara rağmen Hükümet, mevcut ekonomik ve siyasi koşullar altında temel düzeyde bir sosyal koruma sağlamak için sosyal yardımların sağlanmasına öncelik vermeye devam etmektedir.

Venezuela’da sosyal güvenlik sistemi kapsamında sağlanan yardımlar, sosyal güvenlik sisteminin altyapısının geliştirilmeye ve genişletilmeye çalışıldığı 1900’lü yılların ikinci yarısına dayanır. 1966 yılında çıkarılan yeni Sosyal Güvenlik Kanunu ile hastalık, analık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasının dışında tıbbi yardım sigortası da sağlanmıştır. Kapsamlı tıbbi yardımlara ek olarak engellilik, kısmi sakatlık, yaşlılık, evlilik ve cenaze ödenekleri kavramları için de uzun vadeli yardımlar belirlenmiştir (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023). Tıbbi yardım sigortasının sağlanmasıyla tıbbi hizmet, hastaneye yatış, ilaç temini, dış hekimliği, protez, rehabilitasyon ve diğer sağlık hizmetleri devletçe sunulmaya başlanmıştır. Buna analık, doğum öncesi ve doğum sonrası yardımlar da dahildir. Tüm nüfus için kapsamlı tıbbi bakım ve yardımlar, Venezuela Sosyal Güvenlik Enstitüsü’ne bağlı çeşitli sağlık kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilmekte ve bu yardımlar vasıtasıyla ulusal düzeyde halk sağlığı sisteminin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023).

Venezuela’da sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde devletçe sağlanan bir diğer yardım, nakdi yardımlardır. 1989 yılında işsizlik sigortası uygulamasının hayata geçirilmesiyle birlikte işçi ve aile bireylerine nakdi yardım sağlanmaya başlanmıştır (COORDIPLAN, 1990). Söz konusu bu yardımdan öncelikli olarak sigortalı kişi veya beklenmedik durumlarda sigortalının yakınları faydalanmaktadır (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023). Kendi isteği dışında (istem dışı iş kaybı durumlarında) işini kaybeden sigortalı kişiye, işsizlik sigortası fonuna katkı sağlamış olmak koşuluyla nakdi yardım sağlanmaktadır. Söz konusu işsiz birey, iş ilişkisinin sona ermesini takip eden altmış gün içinde İstem Dışı İstihdam Kaybına İlişkin Parasal Tazminatı talep edebilmektedir. Bu yardım, işveren tarafından son on iki ayda Venezuela Sosyal Güvenlik Enstitüsü nezdinde bildirilen ücretler üzerinden hesaplanan

tazminat olup işini kendi isteği dışında kaybeden tüm işçilere beş ay süreyle bir koruma sağlamaktadır. Söz konusu yararlanıcıların bu yardımdan faydalanabilmeleri için Sosyal Güvenlik Enstitüsü'ndeki İstihdam Yardımları Rejimine bağlı olmaları ve işten çıkarılma olayının vuku bulduğu dönemde son yirmi dört ay içinde en az elli iki haftalık katkı payı yatırmış olmaları gerekmektedir (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023). Bu yardımların gelir kaynağı, çalışan ve işverenin farklı oranlarda yapmış oldukları katkı paylarından oluşmaktadır. Sigortalı işçi, kazancının yüzde 0,5'i oranında katkı sağlarken serbest meslek erbabları brüt kaçanlarının yüzde 2,5'i ve işveren ise bordroya dayalı brüt maaş ödemelerinin yüzde 2'si oranında katkı sağlamaktadır (Social Security Administration, 2019).

Venezuela'da hastalık ve engellilik sonucu sunulan çeşitli yardımların yanı sıra ölüm ve kaza nedeniyle de çeşitli yardımlar sağlanmaktadır. Ancak iş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölen kimsenin sosyal güvenlik sisteminde sağlanan yardımlardan yararlanması için sosyal güvenlik sistemi kapsamında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmiş ve sistem içerisinde yer almış olması gerekmektedir. Ayrıca hastalık veya kaza nedeniyle çalışma gücünün üçte ikisinden (2/3) fazlasını kaybeden sigortalılara da kalıcı veya uzun vadeli nakdi parasal yardımlar sağlanmaktadır (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023). Venezuela'da tüm çalışanların alması gereken diğer birtakım yardımlardan da bahsetmek mümkündür. Örneğin işverenler, kâr paylaşımı müessesesi kapsamında mali yılsonunda elde ettikleri vergi öncesi net kazançlarının en az yüzde 15'ini çalışanlarına dağıtırlar. Benzer şekilde çalışanların, VES3 programı kapsamında aylık 1,5-2 \$ arasında gıda yardımı (Cestaticket Socialista) alma hakları da vardır (DLA PIPER, 2023). Venezuela'da sağlanan yardımlardan bir diğeri ise çocuk bakım yardımıdır. Yasal düzenlemeye göre 20'den fazla işçi çalıştıran tüm işverenler, ilgili düzenleme kapsamında personelin çocuklarına kreş ve okul yardımı sağlamakla yükümlüdür (Ramirez & Marbelis, 2022).

Venezuela'da aile yardımı, yetim aylıkları, dul aylıkları ve yaşlılık aylıkları da yine sosyal güvenlik kapsamında sağlanan çeşitli yardım ve menfaatler olarak belirtilebilir. Çalışan veya emekli bir bireyin ölümü dolayısıyla hayatta kalanlara yetim aylığı bağlanmaktadır. Yetim aylığından yararlanacak kişiler, ölen bireyin çocuklarıyla sınırlı tutulmamıştır. Bu anlamda ölen kimsenin bakmakla yükümlü olduğu eşi, en az iki yıl birlikte yaşamış olduğu 45 yaşından büyük kadın, 60 yaşında veya daha yaşlı (engelli ise herhangi bir yaş sınırı yok) bakmakla yükümlü olduğu kimse ve 14 yaşından küçük çocukları (öğrenci ise 18 yaş, engelli ise sınır yok) yetim aylıklarından yararlanabilmektedir. Hayatta kalan başka kimsenin olmaması durumunda ise ölen kimsenin 14 yaşından küçük kardeşleri ve bunlara bakmakla yükümlü olan ebeveynleri yetim aylığı alabilmektedir. Bunun yanı sıra gelir testine tabi tutulup asgari ücretin altında gelir elde eden yaşlılara da yaşlılık sosyal yardımları kapsamında asgari ücret düzeyinde bir nakdi yardım yapılmaktadır (Social Security Administration, 2019). Ancak sosyoekonomik ve siyasi sorunların derinleştiği Venezuela'da

sosyal yardım kapsamında sağlanan bu tür menfaatlerin etkisinin sınırlı kaldığını ve vatandaşların refah düzeylerine katkı sağlamaktan uzak olduğunu belirtmek mümkündür.

Venezuela’da bir diğer önemli sosyal yardım da “Mission Chamba Juvenil” programı aracılığıyla sağlanmaktadır. Bu program, Venezuela’da genç bireylere eğitim, öğretim ve istihdam fırsatları sunarak genç işsizlikle mücadele etmeyi amaçlamaktadır. Bu noktada hükümet, kişisel beceri geliştirme ve işe yerleştirme hizmeti sağlayarak genç bireyleri güçlendirmeyi, istihdam olanaklarını artırmayı ve nihai olarak yoksulluğu azaltıp sosyoekonomik kalkınmaya katkıda bulunmayı amaçlamaktadır (Ultimas Noticias, 2021). Benzer şekilde, “Mission Hogares de la Patria” programı aracılığıyla düşük gelirli ailelere düzenli olarak doğrudan nakit transferi yapılarak aşırı yoksul veya savunmasız kesim desteklenmeye çalışılmaktadır (Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2023). Ayrıca Venezuela hükümeti, yaşlı vatandaşları desteklemek için 2011 yılında tasarladığı “Gran Misión En Amor Mayor” programını işleterek sürekli bir gelire veya yeterli sosyal güvenlik hizmetine erişimi olmayan yaşlı kesime de çeşitli yardımlar sağlamaktadır (Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, 2022). Sonuç olarak, Venezuela’da sosyal güvenlik sistemi, sosyal koruma sağlamak ve nüfusunun refahını artırmak için sağlık hizmetleri, emekli maaşları, genç istihdamı girişimleri, dul aylıkları, yetim aylıkları, cenaze ödenekleri ve bir dizi sosyal hizmetler için çeşitli nakit transferi programlarını ekonomik darboğaza rağmen sürdürmeye çalışmaktadır.

5. VENEZUELA’DA SOSYAL GÜVENLİK SORUNLARI

Venezuela’da sosyal güvenlik sisteminin kademeli olarak gelişimine ilişkin yasal ve anayasal düzenlemeler ile çeşitli reform hareketlerine rağmen sosyal güvenlik sistemi, önemli bir gelişme kaydetmemiş (Vifane, 1991) ve sistemin az gelişmişliği yapısal bir sorun olarak devam etmiştir. Temel olarak sistemin az gelişmişliği, kanunla öngörülen sosyal hizmetleri yerine getirme kapasitesine sahip kamu kurumlarının eksikliği ile ilişkilendirilmiş ve etkin işlemeyen bir sosyal güvenlik sisteminin varlığı nedeniyle sosyal güvenlik sorunları kronikleşmiştir. Bu anlamda düşük zorunlu katkı payları veya ideal olan katkı paylarının tahsil edilememesi, emeklilik fonlarının hükümetlerce keyfi kullanımı ve ulusal paranın değer kaybetmesi gibi sorunlar, sosyal güvenlik sistemiyle karakterize edilen önemli birer sorun olmuştur (Bistoletti, 2019).

Venezuela’da kamu tarafından sosyal güvenliğin finansmanı için ayrılan kaynakların yetersizliği, önemli bir sosyal güvenlik sorunu olarak ifade edilmektedir. Sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların yetersizliği (Holder, 2001) ile birlikte mevcut kaynakların etkin yönetilmemesi de yine Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü’nü başarısız kılan bir diğer sorun olarak literatüre geçmiştir. Çünkü böylesi bir yapıda sosyal yatırımlar, gelir dağılımını iyileştirmekte yetersiz kalırken toplumsal refahtaki artışı da desteklemekten uzak kalmıştır (Barbara & Rodriguez, 2001). Gelişmiş batı ekonomilerinde

devletin sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir içerisindeki payı yüzde 15 ve üzerindeyken bu oran Venezuela'da yüzde 10'un altında kalmaktadır. Venezuela'daki sosyal güvenlik sisteminin karşı karşıya olduğu başlıca zorluklardan bir diğeri ise hiperenflasyondur. Ülkede hızla yükselen enflasyon, hükümetin sosyal güvenlik programını sürdürmek için yeterli fon ayırmasını zorlaştırdığı gibi emekli maaşları ve sosyal hakların ciddi şekilde aşınmasına ve yaşam maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla yüksek enflasyon ortamında emekli maaşları ve diğer sosyal yardımlar, sosyal bir güvence sağlayamamakta ve bu da Venezuela'da yoksulluk gibi sosyal bir sorun yaratmaktadır (Özdemir, 2022a).

Venezuela'da yaşanan yolsuzluk ve iyi yönetim eksikliği, sosyal güvenlik sistemini dolaylı olarak zayıflatan ve sosyal güvenlik krizini daha da şiddetlendiren bir diğer sorun konumundadır (Aranguren, 2004). Bu anlamda bayındırlık ile sosyal güvenlik amaçlı fonların ve çeşitli kamu kaynaklarının bazı kesimlerce zimmete geçirilmesi, sosyal güvenlik programının işleyişini engellemiş ve ihtiyaç sahibi kesimlere yeterli desteğin sağlanmasını zorlaştırmıştır (Moleiro, 2023). Ayrıca Venezuela'da yaşanan ekonomik gerileme, yüksek düzeyde işsizlik ve eksik istihdama yol açarak bireylerin sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunmalarını güçleştirmiştir. Sınırlı iş imkânlarının yanı sıra ağır ekonomik koşullar altında sosyal güvenlik primlerinin ödenmesinde yaşanan sorunlar da zayıflamış olan sosyal güvenlik sistemini daha da zayıflatmıştır. Nitekim Dünya Bankası tarafından yayınlanan Doing Business Raporu bilgilerine göre yüksek işsizlik oranına sahip Venezuela, iş ortamının elverişliliği açısından 190 ülke arasında son sıralarda yer almakta ve ülkede ortalama işe başlama süresi 296 günü bulmaktadır (World Bank, 2018).

Sosyal güvenlik sisteminin bozulması ve sosyal güvenlik sorunları, Venezuela'da savunmasız nüfus üzerinde ciddi olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Bu anlamda emekli maaşlarının ve diğer sosyal transferlerin yeterliliğinin garanti edilmemesi, birçok kişiyi yoksullukla karşı karşıya bırakmıştır (Barbara & Rodriguez, 2001; Özdemir, 2022a). Örneğin, 2011 yılında 267 \$ olan emekli maaşları, 2022 yılında 26 \$ seviyesine gerilemiştir (Özdemir, 2022c). Özellikle sosyal güvenlikle yakından ilişkili olan sağlık hizmetlerinin bu süreçte zarar görmesi, tıbbi tedavi ve ilaca sınırlı erişimle sonuçlanmıştır (Page vd., 2019; Espinosa & Mirnaviciute, 2019). Ayrıca Venezuela'da sosyal dışlanma olgusu da yine sosyal güvenlik koruma sistemi için önemli bir sorun olmuştur. Yasal olarak kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine sahip olan Venezuela'da uygulamalar hayata geçirilemediğinden, bireyler sosyal güvenlik yönünden dışlanmış (Holder, 2001) ve bu sorun devam etmiştir. 2000 sonrası dönemde yeniden yapılanma kapsamında birçok yasal düzenleme hayata geçirilip yasal kapsam genişletilse de efektif kapsam zayıf kalmıştır (Social Security Administration, 2019). Bu anlamda kırsal kesimde yaşayanlar, işsizler ve serbest meslek erbabları gibi kesimler sosyal güvenliğin faydalarından dışlanmışlardır. Bu kesimler, ekonominin kayıtlı

sektörlerine giremedikleri için sosyal korumadan yoksun kaldıkları gibi sosyal güvenlik sisteminin mali yapısına da katkıda bulunamamışlardır.

Venezuela’da kayıt dışı istihdam sorunu da yine tarihsel süreçte sosyal güvenlik sistemini zayıflatan önemli bir diğer sorun olmuştur (Mendez, 2008). Özellikle son dönemlerde yaşanan ekonomik kriz ve siyasi sorunlar, işverenleri gelir kaybıyla karşı karşıya bırakmıştır. İşverenler gelir kayıplarını engellemek amacıyla sigortasız işçi çalıştırmaya yönelmiş ve böylesi bir yapıda sosyal güvenlik sigorta prim gelirlerinin azalması kaçınılmaz olmuştur. Gelir vergisi kaynaklarının etkilendiği bu süreçte sosyal yardım ve hizmetlerin finansmanında ciddi sıkıntılar yaşanmaya başlanmış (Aranguren, 2004) ve bu sorun kronikleşmiştir. Söz konusu kayıt dışı istihdam oranının yüzde 44 seviyelerine çıkması, bu bilgileri doğrular niteliktedir (Özdemir, 2022b). Venezuela’da erken emeklilik yaşı nedeniyle emekli sayısındaki artış, sosyal güvenlik sistemi için güncelliğini koruyan başka bir sorundur. Erkeklerde 60 ve kadınlarda ise 55 olan emeklilik yaşı nedeniyle (Social Security Administration, 2019) pasif (emekli) sigortalıların sayılarındaki artış, sosyal güvenlik fonları üzerinde bir baskı yaratarak sosyal güvenlik açığına neden olmaktadır.

Günümüzde Venezuela’da sosyal güvenlik sorunlarının çözümü, kapsamlı reform ve sürdürülebilir ekonomik yapının varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda kamu yöneticilerinin yolsuzlukla mücadele, şeffaflık ve sosyal güvenliğe tahsis edilen fonların uygun şekilde yönetilmesi konularına odaklanmalarının elzem olduğu ifade edilebilir. Ayrıca Venezuela’da sosyal güvenlik sisteminin istikrarlı bir yapıya kavuşturulması ve nüfusa yeterli desteğin sağlanması amacıyla hükümetin, öncelikle yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik gibi ekonomik sorunları çözmesi gerekmektedir. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi kriz çözüldükten sonra emeklilik yaşının kademeleri olarak artırılması, sosyal güvenlik primlerinin yeniden düzenlenmesi ve bütçeden sosyal güvenlik fonuna yeterli kaynağın ayrılması, sosyal güvenlik sistemini güçlendirecektir.

6. VENEZUELA’DA SOSYAL GÜVENLİK MODELİ ve SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Sosyal güvenliğin dinamik bir yapıda olması, zamana ve ülkelerin kültürel, siyasi ve sosyoekonomik özelliklerine göre değişmesi, sosyal güvenlik sistemi modellerinin belirlenmesinde önemli birer faktör olmaktadır (Mendez, 2008). Bu eksenle şekillenen sosyal güvenlik finansman modelleri; Bismark Modeli (İşçi Sigortası), Beveridge Modeli (Halk Sigortası) veya her iki modelin birlikte uygulama olanağı bulunduğu Karma Modeldir (Özmen, 2017: 602-603). Bismark Modelinde sistem, işçi ve işverenin primleri ve kısmen de olsa devlet katkısıyla finanse edilirken Beveridge Modelinde sistem, vergi gelirleriyle finanse edilir. Karma Modelde sistemin finansmanıysa diğer iki model için belirlenen kaynaklarla sağlanır. Bu modeller, dünyadaki sosyal koruma biçimlerinin temellerini oluşturmaktadır.

Venezuela’da sosyal koruma sisteminin finansman modeli, 1944 yılında uygulanan Zorunlu Sosyal Sigorta Kanunu ve Merkezi Sosyal Güvenlik Enstitüsü’nün kurulmasıyla şekillenmiştir. Sosyal yükün ve koruyucu sosyal sorumluluğun finansmanının tipik olarak işçi, işveren ve devlet gibi aktörlerle sınırlı olduğu Bismark Modeli belirlenmiştir. Yani ilk dönemlerde sosyal güvenlik sistemi, işçi- işveren ve devletin sosyal müdahalesiyle ilişkilendirilmiştir. Sonraki süreçteyse Venezuela’da, Bismark Modeline karşı risklerin tamamen toplumsallaştırıldığı ve finansal sorumluluğun kolektif veya mali yapıda olduğu evrenselci bir model olan Beveridge Modeli benimsenmiştir (Mendez, 2008: 2). Ancak günümüzde Beveridge Modelinin kabul edildiği Venezuela’da Karma Modelin de uygulandığını belirtmek mümkündür. Çünkü zorunlu işsizlik, hastalık, iş kazası, sakatlık ve yaşlılık gibi Bismark Modeli kapsamında kabul edilen sigortalar (Korkusuz & Uğurlu, 2010: 69) ile evlilik, doğum, analık, çocuk yardımları ve aile yardımları gibi Beveridge Modeli kapsamında kabul edilen yardımlar (Koç, 2004: 92-93) Venezuela’da sağlanan çeşitli menfaatlerdir. Dolayısıyla yasal ve yapısal düzenlemeler kapsamında yaşlılık, engellilik, hayatta kalanlar, sakatlık, hastalık, analık, iş kazası, işsizlik, aile yardımları, gıda paketi yardımları, cenaze yardımları ve dul-yetim aylıkları gibi sigorta ve yardım uygulamalarının varlığı (Social Security Administration, 2019), Venezuela’da sosyal güvenlik sisteminde Karma Modelin uygulandığını destekler niteliktedir.

Sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel gerçeğin kendine has özellikleri, tanımları ve özgünlükleri Venezuela’da sosyal güvenlik sistemi ve finansmanında belirleyici birer unsur olmuştur (Gonzalez, 2016: 308). Bu anlamda sosyal güvenliğin finansmanında kamu sektörü, sosyal yardımların finansmanını üstlenmenin ve diğer sosyal güvenlik kurumlarına katkıda bulunmanın yanı sıra çeşitli sübvansiyonlar sağlamaktadır. Devletin vergilerle katkı sağladığı sistemin diğer finansman kaynaklarıysa prim ödemeleri ve zorunlu sosyal sigorta katkı paylarıdır (Diaz, 2000: 42). Dolayısıyla Venezuela’da sosyal güvenliğin finansman kaynakları esas olarak hükümetin katkılarıyla birlikte, işverenler ve çalışanlar tarafından yapılan katkılardan oluşmaktadır (Suarez & Alvarez, 2020). İşverenler, maaş bordrolarının belirli bir yüzdesi üzerinden sosyal güvenlik sistemine katkı sağlarken çalışanlar maaşlarının belirli bir yüzdesi üzerinden sistemi fonlamaktadır. Bu katkıların, emeklilik maaşları, maluliyet yardımları, sağlık hizmetleri ve doğum/babalık dâhil olmak üzere çeşitli sosyal güvenlik yardımlarını kapsaması amaçlanmaktadır. Devletse ayrıca sosyal güvenliğin sisteminin finansmanında rol oynamakta (Social Security Administration, 2019) ve özellikle sosyal güvenlik sisteminin açıklarını kapatmayı amaçlamaktadır. Ancak Venezuela’da son dönemlerde yaşanan ekonomik ve siyasi sorunların, sosyal güvenlik sisteminin yeterli düzeyde finanse edilmesinde önemli zorluklara yol açtığını belirtmek yanlış bir ifade olmayacaktır. Dolayısıyla Venezuela’da yaşanan ekonomik kriz, yüksek enflasyon ve azalan vergi gelirleri gibi faktörler, sistemin finansal istikrara kavuşmasını önemli ölçüde engellemektedir.

6.1. Sosyal Güvenlik Finansman Kaynakları

Venezuela’da sosyal güvenlik, çeşitli kaynaklardan finanse edilmektedir. Venezuela’daki sosyal güvenlik için ana finansman kaynakları, işverenler ve çalışanlar tarafından yapılan katkı paylarından oluşmaktadır. Bu katkı payları, hem kamu hem de özel sektör için bir zorunluluktur. Bunun yanı sıra devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunduğunu belirtmek mümkündür. Bu anlamda devlet, sosyal güvenlik sistemini desteklemek, sürdürülebilirliğini sağlamak ve sosyal güvenlik açıklarını kapatmak için ulusal bütçeden kaynak ayırmaktadır (Social Security Administration, 2019). Yatırım gelirlerinin de sosyal güvenlik finansman kaynakları arasında yer aldığı Venezuela’da Sosyal Güvenlik Enstitüsü, sosyal güvenlik fonlarını kamu borçlanma araçları ve diğer finansal araçlara yatırmak suretiyle nemalandırmaktadır. Ayrıca serbest meslek erbaplarının gelirlerine göre sisteme sağladıkları katkılar ile para cezaları, ulusal ve uluslararası kuruluşlardan gelen bağış ve yardımlar da yine sosyal güvenlik finansman kaynakları arasında yer almaktadır (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023).

Sosyal sigorta ve sosyal yardım programı kapsamında, engellilik ve yaşlılık durumlarında devletçe sağlanan menfaatlardan yararlanılabilmesi için kamu ve özel sektör çalışanları, kooperatif üyeleri, hanehalkı, mevsimlik ve geçici işçiler ile sisteme gönüllü olarak katılan serbest meslek erbapları, bu programa belirli oranlarda katkı sağlamaktadırlar. Bu sistem için sigortalı kişi aylık brüt kazancının yüzde 4’ü ve serbest meslek erbabı aylık beyan ettiği kazancının yüzde 13’ü oranında bir katkı sağlamaktadır. İşveren katkı payına bakıldığında ise katkı oranlarının kamu ve özel sektör açısından önemli oranda farklılaştığı görülmektedir. Değerlendirilen risk derecesine bağlı olarak işveren, özel sektör çalışanları için maaş bordrosu üzerinden yüzde 9 ile yüzde 11 arasında değişen oranlarda katkı sağlamaktadır. İşverenin kamu sektörü olması durumunda ise bu oran yüzde 4 olarak uygulanmaktadır. Ayrıca devlet, ek olarak bu program nedeniyle oluşan idari maliyetlerin de bir kısmını karşılamaktadır (Social Security Administration, 2019).

Venezuela’da hastalık, doğum ve annelik gibi durumlarda hak sahiplerine sağlanan menfaatlerin yarattığı maliyetlerin finansmanı için devlet, evrensel ve sosyal sigorta programları aracılığıyla sistemi desteklemektedir. Devlet, sosyal güvenlik sistemine sosyal sigorta programı kapsamında iş kazası ve meslek hastalıkları için de sistemi finansal açıdan desteklemektedir. İş kazası ve meslek hastalıklarına karşı işveren, özel sektör çalışanları için maaş bordrosu üzerinden yüzde 0,75 ile yüzde 10 arasında değişen oranlarda katkı sağlamaktadır. Sosyal güvenlik finansman kaynaklarından bir diğeri işsizlik sigortası primleridir. Kamu ve özel sektör çalışanları, kooperatif üyeleri, serbest meslek erbapları ve çıraklar için güvence sağlayan işsizlik sigortası primleri işçiler ve çalışanlar için aylık brüt maaşın yüzde 0,5’i, serbest meslek erbapları için aylık brüt kazancın yüzde 2,5’i ve işveren katkı payı için ise bordroya dayalı maaş ödemesinin yüzde 2’sidir. İşsizlik sigortası için

işveren sıfatıyla katkı sağlayan devlet, ayrıca düşük gelirli gruplar için işsizlik sigortası primlerinin yüzde 50'lik kısmını sübvansede etmektedir. İşveren sorumluluk sistemi programı ve aile yardımı düzenlemeleri gereğince kamu ve özel sektör çalışanlarına verilen gıda yardımlarının finansmanı da yine işveren sıfatıyla kamu ve özel sektör birimlerince karşılanmaktadır (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2023; Social Security Administration, 2019).

Venezuela'da sosyal güvenlik prim ödemeleri ve zorunlu sosyal sigorta katkı payları gibi kaynakların yanı sıra (Diaz, 2000: 42) devletin bütçeden sisteme aktardığı kaynaklar da sosyal güvenlik sistemi için önemli bir kaynak niteliğindedir. Devlet bütçesinden sosyal güvenliğe ayrılan kaynakların bütçe giderleri içerisindeki payın ortalama yıllık yüzde 3-5 seviyelerinde olduğu Venezuela'da, 2022 yılı bütçesinden sosyal güvenliğe 2.3 trilyon Venezuela Bolivarı ayrılmıştır. Böylece sosyal güvenlik harcamalarının 2022 bütçe giderleri içerisindeki payı yüzde 3,7 olarak gerçekleşmiştir. 2022 bütçe giderlerinin 34.6 trilyonluk kısmı eğitim, sağlık, kentleşme, sosyal güvenlik, sosyal ve kültürel gelişim gibi alanlara aktarılmıştır. Sosyal sektörler için bütçe giderlerinin dağılımı dikkate alındığında, ilk sırada eğitim hizmetleri yer alırken 2.3 trilyonluk kaynakla sosyal güvenlik hizmetleri sonradan ikinci sırada yer almıştır (Provea, 2022: 3-4). 62.6 trilyon Venezuela Bolivarı olan 2022 yılı bütçe giderlerinin 47 trilyonluk kısmı genel sosyal nitelikli alanlarda kullanılmak üzere tahsis edilmiştir. Bu veriler, Venezuela bütçesinin halkın refah ve yaşam kalitesini artırmaya yönelik sosyal nitelikli bir bütçe olduğunu göstermektedir. Ancak sosyal güvenlik için bütçeden ayrılan kaynakların son dönemlerde düşük düzeyde kaldığını belirtmek mümkündür. Nitekim 2018'de sosyal güvenlik için bütçeden yerli para cinsinden 6.8 trilyonluk bir kaynak ayrılmışken bu rakam 2022'de 2.3 trilyona kadar gerilemiştir (Provea, 2022: 3).

Venezuela'da sosyal güvenliğin finansman kaynakları arasında petrol gelirleri de yer almaktadır. Venezuela'nın ekonomik yapısı, petrol fiyatlarının doğrudan bir fonksiyonu olduğundan petrol fiyatlarındaki dalgalanma, ülke ekonomisini önemli ölçüde olumsuz etkilemektedir (BTI Country Report, 2020). Ekonomik krize neden olan bu durum, sosyal güvenlik sistemini de zayıflatmaktadır. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için kullanılan fonların önemli bir kısmı petrol şirketlerinden sağlanmaktadır. Dolayısıyla petrole bağı olarak ortaya çıkan kaynak düşüklüğü, ekonomiyi etkilediği gibi sosyal güvenlik finansmanının sürdürülebilirliğini de güçleştirmektedir.

Venezuela'da sosyal güvenlik sisteminin finansmanında karşılaşılan en büyük zorluklardan biri, ülkede yaşanan ekonomik krizdir. Hiperenflasyon ve sonrasında yaşanan ekonomik durgunluk, ülkenin gelir akışlarını ciddi şekilde etkileyerek sistemin finansmanına yönelik katkılarda önemli bir düşüşe yol açmıştır. Özellikle yaşanan ekonomik kriz nedeniyle birçok işletmenin kapanması, kayıtlı istihdamın azalmasına ve sonuç olarak katkı paylarının düşmesine neden olmuştur. Yüksek enflasyon dolayısıyla yerel para birimindeki bozulma, sosyal güvenlik katkı

paylarının reel değerini düşürerek sistemin sürdürülebilirliğini zayıflatmıştır. Ayrıca ekonomik kriz, yaygın işsizliğe ve kayıt dışılığa neden olarak (Özdemir, 2022b) sistem üzerindeki mali baskıyı artırmıştır. Mali baskıyı azaltma noktasında hükümet, işçiler için katkı payı oranlarının artırılması, emeklilik yaşının ayarlanması ve harcamaların kontrol edilmesi politikalarını uygulamaya koymaya çalışsa da başarılı olamamıştır. Dolayısıyla sağlam finansman kaynaklarının eksikliğinin yanı sıra kötüleşen ekonomik ve siyasi ortam, Venezuela'da sosyal güvenliğin finansmanı için bir belirsizlik ortamı yaratmıştır.

6.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Aktüeryal Dengesi

Aktüeryal denge, katkılardan ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirin belirli bir dönemde öngörülen harcamaları karşılaması için gereken bir kavramdır ve sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliği hakkında bilgi verir. Diğer bir ifadeyle aktüeryal denge, sosyal güvenlik kurumunun ortalama geliriyle ortalama harcamaları arasındaki farktır (Plamondon vd., 2002). Bu fark, aynı zamanda bir ülkede çalışan dediğimiz aktif kesimle dul, yetim ve emekli dediğimiz pasif kesim arasındaki dengeyi de gösterir. Ancak Venezuela'da sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesi hakkında sınırlı istatistiki bilgilerin varlığı, bu konuda net bilgi vermeyi güçleştirmektedir (Suarez & Alvarez, 2020). Eksik istatistiki verilere rağmen Venezuela'da yaşanan ekonomik ve siyasi krizin, sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini son yıllarda olumsuz etkilediğini belirtmek mümkündür. Bu anlamda özellikle 2018 sonrası dönemde ülkede yüzde 20'nin üzerinde seyreden yüksek işsizlik seviyesi (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, 2023) ve eksik istihdam, sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini etkileyen ana faktörlerden biri olarak belirtilebilir. Daralan kayıtlı iş sektörü nedeniyle birçok kişi, düzenli istihdam yoluyla sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunamamaktadır. Sonuç olarak sistemin geliri, yükümlülüklerin yerine getirilme kabiliyetini önemli ölçüde olumsuz etkilemektedir.

Kötü yönetim, yolsuzluk ve yüksek enflasyon gibi faktörler de yine sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini bozan önemli faktörlerdir (Aranguren, 2004; Özdemir, 2022a). Özellikle kötü yönetim ve yolsuzluk, sosyal güvenlik sistemini etkileyerek sosyal güvenlik aktüeryal dengesini etkilemiştir. Sosyal güvenlik amaçlı fonların kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi (Moleiro, 2023), sistemin uzun vadeli finansal istikrarını sağlamak için kullanılması gereken kaynakları zayıflatmış ve aktüeryal dengenin korunmasını güçleştirmiştir. Venezuela'da sosyal güvenlik aktüeryal dengesini zayıflatan bir diğer faktörse yüksek aktif/pasif oranına rağmen primlerin yeterince toplanamamasıdır. Bu oranın arzu edilen değeri 7 olarak kabul görse de ideal oran 4'tür. Bu oran Avrupa Birliği ülkelerinde ortalama olarak 4 seviyelerindedir (Acar & Kitapçı, 2008; Bolukcu, 2019: 13). Venezuela'da günümüzde sayıları dört milyonu aşan emeklilerin (Özdemir, 2022c) yanı sıra dul, yetim, malul ve iş görmezlik geliri elde eden kesimler gibi pasif sigortalıların sayısının toplamda 5 milyona yaklaştığı tahmin edilmektedir (BTI Country Report, 2022). Aktif/pasif sigortalı oranına

bakıldığında bu oranın ortalama 5 seviyelerinde olduğu düşünülmektedir (Suarez & Alvarez, 2020: 59). Yani her beş aktif sigortalıya bir pasif sigortalı düşmektedir. İdeal oranın üstünde olan aktif/pasif oranı, sosyal güvenlik aktüeryal dengenin sayısal olarak güçlü olduğunu göstermektedir. Ancak ağır ekonomik koşullar altında sosyal güvenlik primlerinin ödenmesinde yaşanan sorunlar, güçlü aktüeryal dengeye rağmen sosyal güvenlik sisteminin mali yapısını bozmaktadır. Aşağıdaki tabloda Venezuela’da sınırlı istatistiki verilerden elde edilen aktüeryal dengeye ilişkin 2015-2020 dönemi projeksiyon bilgilerine yer verilmiştir.

Tablo: Venezuela’da Sosyal Güvenlik Aktüeryal Dengesi Projeksiyonu (2015-2020)

Yıllar	Çalışan Kadın Sayısı	Çalışan Erkek Sayısı	Toplam Çalışan Sayısı (Aktif)	Emekli Sayısı (Pasif)	Aktif/Pasif Oranı	Emeklilik Harcamaları/ GSYH
2015	5427487	8303076	13730563	2642819	5,1	3,16
2016	5605488	8518649	14124137	2686925	5,2	3,66
2017	5775701	8735805	14511506	2753023	5,2	4,17
2018	5951107	8951906	14903013	2804459	5,3	4,67
2019	6123051	9168710	15291761	2865670	5,3	5,18
2020	6297303	9385045	15682348	2920365	5,3	5,68

Kaynak: Suarez & Alvarez, 2020.

Tabloda yer alan bilgiler incelendiğinde, ele alınan dönem içerisinde toplam çalışan ve emekli sayısında bir artışın olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik aktüeryal dengesini gösteren aktif/pasif oranının kısmi bir artış gösterdiği Venezuela’da bu oran 2015 yılında 5,1 iken 2020 yılında 5,3’e çıkmıştır. İdeal oranın üzerinde bir aktif/pasif oranına sahip Venezuela’da sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin sorunların, aktüeryal dengeden ziyade sosyal güvenlik primlerinin tahsilinde yaşanan güçlüklerden ve kötü yönetimden kaynaklandığını belirtmek yerinde bir değerlendirme olacaktır. Ancak Venezuela’da son dönemlerde yaşanan ağır ekonomik koşullar nedeniyle aktif/pasif oranının 5 seviyelerinin altına düştüğü tahmin edilmektedir. İncelenen dönem için emeklilik harcamalarının GSYH içerisindeki payının artışı, kamunun emekli maaşları için yaptığı harcamaların arttığını göstermektedir. Ancak emeklilik harcamalarının arttığı bu koşullarda istihdam olanaklarının daralması, sistemin zayıflama eğiliminde olduğunu ve kabul edilebilir aktif/pasif oranına rağmen mali sürdürülebilirliğin zayıfladığını göstermektedir.

Venezuela’da sosyal güvenliğin finansman yapısını zayıflatmakla birlikte sosyal güvenlik aktüeryal dengesini bozan bir diğer faktör kayıt dışılıktır. Mevcut sosyal

güvenlik sisteminin finansal olarak güçlü bir fayda sağlamadığı Venezuela’da çalışanlar, geçimlerini garanti altına alabilmek için finansal gücü daha yüksek alternatif yollara başvurmaktadır. Bu durum, kayıt dışı istihdam sektörünün büyümesine (Suarez & Alvarez, 2020) ve aktif sigortalıların sistem dışına çıkmalarına neden olmuştur. Bu anlamda 1970’te yüzde 45 seviyelerinde olan kayıt dışı istihdam, 1980’de yüzde 30’a kadar gerilemiştir. Ancak 1980’den sonra artış eğilimine giren kayıt dışı istihdam, 2000’li yılların başında yüzde 52 ve 2014 yılındaysa yüzde 40,5 olarak gerçekleşmiştir. İstihdama ve genel olarak Venezuelalıların sosyoekonomik koşullarına ilişkin resmi rakamların yetersizliğinin bir sonucu olarak, ülkedeki birçok üniversite 2014 yılında Yaşam Koşulları Araştırması (ENCOVI) aracılığıyla ulusal düzeyde veri sunmaya başlamıştır. Ulusal İstatistik Enstitüsü’nün bilgi toplama metodolojisi kullanılarak yapılan bu araştırma sonuçları, 2018’de kayıt dışı istihdam oranının yüzde 45 seviyelerine ulaştığını göstermiştir (Marotta Lanzieri, 2018). 2020 yılı verileri dikkate alındığında ise kayıt dışı istihdam düzeyinin yüzde 48,5 seviyesine çıktığı görülmüştür (Marotta Lanzieri, 2021: 7-8).

Kayıtdışı istihdam oranının yüksek düzeyde seyrettiği Venezuela’da sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin güçlendirilmesi için ihtiyatlı politikalarla uzun vadeli planlamalar temel bir zorunluluk olmaktadır. Bunun yanı sıra ekonomik istikrara öncelik veren, kayıtlı istihdamı destekleyen ve yönetişimi güçlendiren kapsamlı reformların hayata geçirilmesi suretiyle sosyal güvenlik aktüeryal dengesi üzerindeki baskı azaltılabilir. Bu politikalar ekseninde Venezuela, sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini yeniden sağlamayı ve vatandaşlarının refahını artırmayı garanti edebilir. Aksi takdirde sağlık, emeklilik ve yaşlılık alanlarındaki programların, sürdürülebilirliği mümkün olmayan maliyetler dolayısıyla çökmesi kaçınılmaz olacaktır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Güçlü bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma imkânı tanıyan ve dünyanın kapsamlı anayasası olma özelliğine sahip Venezuela Anayasası, sosyal güvenlik haklarından yararlanma hususunda tüm nüfusu ve sosyal riskleri içermesi bakımından önemli bir anayasa olarak kabul edilmektedir. Ancak anayasal ve yasal kapsam bakımından tanınan hakların etkin kullanılmadığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle Venezuela’da güçlü bir sosyal güvenlik sistemi için uygun anayasal ve yasal kapsam olmasına rağmen zayıf bir efektif kapsamdan bahsetmek mümkündür.

Sosyal güvenlik alanında farklı dönemlerde kısmi başarılar elde edilse de bu başarıların sınırlı olduğu ve Venezuela sosyal güvenlik sisteminin başarısızlıklarla karakterize edildiği görülmüştür. Siyasi, ekonomik, kötü yönetim, yolsuzluk, kayıt dışı istihdam ve diğer birtakım idari zorluklar nedeniyle başarısızlıkla karakterize edilen Venezuela sosyal güvenlik sistemi, nüfusun sosyal nitelikteki ihtiyaçlarını etkili bir şekilde karşılamaktan uzak kalmış ve yeterli sosyal koruma sağlama kapasitesine ulaşamamıştır. Sistemin zayıflamasıysa vatandaşların temel sağlık

hizmetlerine ve sosyal yardım programlarına erişimini engelleyerek toplumsal eşitsizliği şiddetlendirmiş ve bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli destekten yoksun bırakmıştır.

Nüfusun sosyal güvenlik hizmetlerine erişimini sağlamak ve kronik sorunlarla karakterize edilen sosyal güvenlik sistemini güçlü bir yapıya kavuşturmak için Venezuela, bu alanda kapsayıcı reformlar yapmalıdır. Ancak sosyal güvenlik alanındaki kapsayıcı reformların başarısı için öncelikle ülke ekonomisini istikrara kavuşturacak politikaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin finansal istikrara kavuşturulması ve sosyal ihtiyaçlara cevap verecek güçlü bir sosyal güvenlik finansal yapısının oluşturulması, sağlam ekonomi politikalarının uygulanmasıyla mümkün olmaktadır. Güçlü ekonomik koşullarda sistemin yönetişi ve idaresi iyileştirilerek, mali yönetim mekanizmalarının şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etkinliği artırılarak sosyal güvenlik sisteminin daha sağlıklı çalışması temin edilebilir. Sistem içerisindeki şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi, yolsuzluğun önlenmesine yardımcı olabildiği gibi sosyal güvenlik fonlarının hedeflenen yararlanıcılara ulaşmasını sağlayabilir.

Şeffaflık ve hesap verebilirliğin tesis edilmesinin yanı sıra sistemin yeterli finansman kaynaklarıyla desteklenmesi, hedeflenen sosyal güvenlik ağlarının genişletilmesi ve yoksulluğu azaltma programlarının uygulanması bakımından hayati önem taşımaktadır. Bu anlamda yeterli kaynakla desteklenen sistem aracılığıyla nakit transferi programları, gıda yardımları ve iş yaratma girişimleri uygulamaları hayata geçirilerek yoksulluğun hafifletilmesi, eşitsizliğin azaltılması ve temel düzeyde sosyal koruma sağlanması temin edilebilir. Ayrıca devletin sosyal güvenlik alanına daha fazla kaynak ayırması sağlanarak sağlık ve sosyal hizmetlerin kalitesi artırılabilir. Sağlık ve sosyal hizmet sağlayan kurumların yenilendiği ve donatıldığı bir yapıda nüfusun refah düzeyinin artması beklenen bir sonuç olacaktır.

Günümüzde kronik sosyal güvenlik sorunlarıyla mücadele etmek, sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı zorlukları ele almak, güçlü bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak ve sağlam yasal kapsama rağmen zayıf kalan efektif sosyal güvenlik sistemini güçlendirmek için Venezuela, uluslararası işbirliği ve destek aramalıdır. Bu anlamda Venezuela, sosyal güvenlik sistemini yeniden inşa etmek ve etkinliğini artırmak için Birleşmiş Milletler ve bölgesel kalkınma bankaları gibi uluslararası kuruluşlarla ilişki kurup teknik yardım ve mali kaynak sağlayabilir. Sonuç olarak Venezuela sosyal güvenlik sistemi, kapsamlı ve uyumlu çabalar gerektiren önemli zorluklarla karşı karşıyadır. Dolayısıyla Venezuela mevcut durumda ekonomiyi istikrara kavuşturacak, iyi yönetim uygulamalarını benimseyecek, sağlık altyapısına yatırım yapacak, sosyal güvenlik ağlarını genişletecek ve uluslararası işbirliğine yanaşacak politika uygulamalarına başvurarak daha iyi bir yaşam kalitesi için sosyal güvenlik sistemini yeniden inşa etmeye ve vatandaşların ihtiyaç duydukları sosyal korumaya erişimlerini sağlayabilir.

KAYNAKÇA

- Acar, İ. A. & Kitapçı, İ. (2008). Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim. *Maliye Dergisi*, 154, 77- 98.
- Aranguren, W. (2004). La Pobreza en la Agenda de la Seguridad Social en Venezuela. *Revista Gaceta Laboral*, 10(3), 377-396.
- Barbara, C. & Rodriguez, A. (2001). La Seguridad Social en Venezuela. Antecedentes, Evolución e Impacto Económico, Financiero y Social. *Revista Gaceta Laboral*, 7(3). 341-368.
- Bistoletti, E. L. (2019). *The Power Struggles over the Post-neoliberal Social Security System Reforms in Venezuela and Ecuador*. The Latin American Studies Book Series. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-98168-0_1
- Bolukcu, F. (2019). Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Harcamalarının Kapsamı ve Finansman. *Türkiye Sağlık Bilimleri ve Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 11-27.
- Bonvecchio A, Becerril-Montekio V, Carriedo-Lutzenkirchen A. & Landaeta-Jiménez M. (2011). Sistema de salud de Venezuela. *Salud Publica Mex*, 53(2), 275-286.
- BTI Country Report (2022). Venezuela Country Report. <https://bti-project.org/en/reports/country-report/VEN>
- BTI Country Report (2020). Venezuela Country Report. <https://bti-project.org/en/reports/country-report/VEN>
- Castaneda, N. (1999). Social Reform. <https://www.socialwatch.org/node/10675>
- Chávez, H. (2007). Agenda Alternativa Bolivariana: una Propuesta Patriótica para Salir del Laberinto (1996). Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Caracas.
- Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2023). Gran Misión Hogares de la Patria. <https://consensomontevideo.cepal.org/es>
- Constitución de la República de Venezuela de 1961 (1961 Venezuela Cumhuriyeti Anayasası). <http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/Venezuela1961.pdf>
- Constitucion de la Republica Bolivariana de Venezuela de 1999 (1999 Bolivarci Venezuela Cumhuriyeti Anayasası). https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf
- COORDIPLAN (Oficina Central de Coordinación y Planificación) (1990). El Gran Viraje: Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación. Caracas.
- Diaz, L. E. (2018). *The Reversal of Pension Privatization in Venezuela*. ESS-Extension of Social Security Working Paper, No: 71. ILO Publications, Geneva.

- Diaz, R. U. (2000). *Financiamiento De La Seguridad Social*. Banco Central de Venezuela Publicacion.
- DLA PIPER (2023). Guide to Going Global Employment. <https://www.dlapiperintelligence.com/goingglobal/employment/index.html?t=10-benefits-and-pensions&c=VE>
- Espinosa, L. & Mirinaviciute, G. (2019). Health Crisis in Venezuela: Status of Communicable Diseases and Implications for the European Union and European Economic Area. *Eurosurveillance*, 24(22). doi: 10.2807/1560-7917.ES.2019.24.22.1900308
- Fernández A. (2007). La Seguridad Social en Venezuela: 1958–1998. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Gonzalez, C. N. (2016). El Sistema de Seguridad Social en La República Bolivariana de Venezuela. *Lex Social*, 6(2), 282-313.
- Gonzalez R. M. J. (2006). Cuáles Son Los Acuerdos Que Requiere el Sistema de Salud? R. V. Bond, L. P. España, M. A. Santos ve M. J. González R. (Ed.), *Venezuela: Un Acuerdo Para Alcanzar El Desarrollo*, içinde (173–204). Publicaciones UCAB.
- Gutiérrez, O. C. Z. (2004). Reforma de Las Pensiones de Vejez en Venezuela en el Marco de Las Reformas Estructurales en América Latina: Antecedentes, Crisis y Perspectivas. Freie Universität, Berlin.
- Holder, A. (2001). Mercado Laboral, Seguridad Social y Exclusion Social. *Fermentum*, 11, 447-469.
- Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (2023). Historical del IVSS. <http://www.ivss.gov.ve/>
- Koç, M. (2004). *Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi*. Ofis Matbaacılık, Malatya.
- Korkusuz, R. & Uğur, S. (2010). *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Marotta Lanzieri, D. (2021). La Informalidad Laboral en Venezuela: Definiciones, Medición y Desafíos. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIIES Notas sobre la Economía Venezolana, No: 11.
- Marotta Lanzieri, D. (2018). Las Distorsiones Del Mercado Laboral Venezolano. A. Freitez (Koor.) *Espejo de la Crisis Humanitaria Venezolana*. İçinde (109-126). AB Ediciones. Caracas.
- Mendez, A. (2008). Origen, Desarrolla, Crisis y Reforma de la Seguridad Social en Venezuela. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales Serie Dialoga Politico, Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo (2023). Tesorería de Seguridad Social. <http://www.tss.gob.ve/>

- Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo (2022). Gran Misión en Amor Mayor Cumple 11 Años. <http://www.minec.gob.ve/>
- Moleiro, A. (2023). Venezuela Doubles Down on Anti-Corruption Internal Purges. El Pais International. <https://english.elpais.com/>
- Özdemir, M. (2022a). Venezuela'da Yoksulluk Oranı % 95'e yükseldi. <https://www.voaturkce.com/>
- Özdemir, M. (2022b). Venezuela'da Gençlerin % 40'ı Okulu Bıraktı. <https://www.voaturkce.com/>
- Özdemir, M. (2022c). Venezuela'da Emekliler Düşük Maaşları Protesto Etti. <https://www.voaturkce.com/>
- Özmen, Z. (2017). Avrupa'da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2), 600-620.
- Page, K. R., Doocy, S., Ganteaume, F. R., Castro, J. S., Spiegel, P. & Beyrer, C. (2019). Venezuela's Public Health Crisis: A Regional Emergency. *The Lancet*, 393, 1254-1260.
- Plamondon, P., Drouin, A., Binet, G., Cichon, M., McGillivray, W.R., Bédard, M. & Perez Montas. H. (2002). Quantitative Methods in Social Protection Series, Actuarial Practice in Social Security. International Labour Office, Geneva.
- Powell, O. M. (1946). Social Insurance in Venezuela, Bulletin. <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v9n4/v9n4p3.pdf>
- PROVEA (2022). Situación de los Derechos Humanos en Venezuela Informe Reporte Anual. <https://provea.org/wp-content/uploads/2021/05/10-SeguridadSocial-2022-1.pdf>
- Ramirez, R. & Cedeno, M. (2022). Subsistema de Mantenimiento de Recursos Humanos: Caso Colombia y Venezuela. Argumentative Essay of Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela.
- Social Security Administration (2019). Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/venezuela.html>
- Suarez, G. C. & Alvarez, C. M. (2020). El Gasto en Pensiones en Venezuela. Una Proyección al 2020. *Revista Científica Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales*, 12(26), 52-64.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı (2023). Venezuela Ekonomisi. <https://www.mfa.gov.tr/venezuela-kunyesi.tr.mfa>
- Ultimas Noticias (2021). Chamba Juvenil Promotes the Recruitment of Young People Throughout the Country. <https://en.ultimasnoticias.com.ve/>

- Venezuelaanalysis (2012). Millions of Venezuelan Workers Now Eligible for Social Security. <https://venezuelaanalysis.com/news/6991>
- Vifane M. L. (1991). La Seguridad Social en Venezuela: 1958–1998. Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas.
- World Bank (2018). Doing Business. <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB18-print-report.pdf>

Bölüm 12

DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜMÜN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE VE REFORMLARA ETKİLERİ: TÜRKİYE VE OECD ÜLKELERİNE YANSIMALARI

DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜMÜN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE VE REFORMLARA ETKİLERİ: TÜRKİYE VE OECD ÜLKELERİNE YANSIMALARI

Aysun Yılmaztürk

Balıkesir Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

yilmazturk@balikesir.edu.tr

0000-0002-3313-7594

Özet

Nüfusun yaşlanması dünyada küresel bir problem haline gelmektedir. Bu problem kavramsal olarak demografik dönüşüm olarak bilinmektedir. Demografik dönüşüm, 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının kademeli olarak artmasıdır. Sanayi Devrimi'nden önce, 65 yaş ve üstü nüfus toplam nüfusun küçük bir bölümünü oluştursa da Sanayi Devrimi ile birlikte yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranı artma eğilimindedir. Nüfusun yaşlanmasını çeşitli parametrelerle analiz etmek mümkündür. Bu dönüşüm ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini farklı boyutlarda da olsa etkilemiştir. Ülkeler demografik dönüşümün sosyal güvenlik sistemine olumsuz etkilerini en aza indirmek için çeşitli reformlar amaçlamıştır. Bu kapsamda demografik dönüşümün OECD ülkelerine yansımalarının çeşitli parametrelerle analizi yapılarak sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için hem OECD ülkeleri hem de Türkiye'nin demografik dönüşüme karşı hayata geçirdiği reformlar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik sistemi, demografik dönüşüm, sosyal güvenlik reformları.

Abstract

The aging of the population is becoming a global problem in the world. This problem is conceptually known as demographic transformation. Demographic transformation is the gradual increase in the share of the population aged 65 and over in the total population. Before the Industrial Revolution, although the population aged 65 and over constituted a small resource of the total population, with the Industrial Revolution the ratio of the elderly population in the total population tends to increase. It is possible to analyse the aging of the population with various parameters. This transformation has affected the social security systems of countries, albeit in different dimensions. Countries have aimed at various reforms to minimize the negative effects of demographic transformation on the social security system. In this context, the reflections of the demographic transformation on OECD countries were analysed with various parameters and the reforms implemented by both OECD countries and Turkey against the demographic transformation for the sustainability of the social security system were examined.

Keywords: Social security system, demographic transformation, social security reforms.

GİRİŞ

Dünya nüfusu daimi olarak bir dönüşüm halindedir. Teknolojik gelişmeler, hastalıkların zaman içerisinde rehabilite edilebilir hale gelmesi, sağlık alanındaki iyileşmeler, aile yapısında meydana gelen değişimler dünyanın demografik yapısında dönüşümlere yol açmıştır.

Demografik dönüşüm, ölüm ve doğurganlık oranlarında azalmalara, nüfus artış hızında yavaşlamalara, toplumların yaşlı nüfuslarının artmasına sebep olmaktadır. Demografik dönüşüm gelişmiş ya da gelişmekte olan tüm ülkeleri ilgilendirmektedir. Dünya’da 65 yaş ve üstü popülasyonun oranı 1990’da yüzde 6 iken 2019’da yüzde 9’a yükselmiş ve 2019 senesinde dünya genelinde 65 yaş ve üstü nüfus 703 milyona erişmiştir. Birleşmiş Milletlerin (BM) yayınladığı Dünya Sosyal Raporu 2023’e göre dünya genelinde 2021 yılında 761 milyon olan 65 yaş ve üstü nüfusun iki kattan fazla artarak 2050’de 1,6 milyara çıkacağı tahmin edilmektedir. Küresel olarak, 2021’de 761 milyon olan 65 yaş ve üstü nüfusun, 2050 yılına gelindiğinde 1,6 milyara çıkması beklenmektedir; bu da nüfusun iki katından fazla bir artış anlamına gelmektedir. Dünya genelinde yaşlı nüfusun çeşitli nüfus projeksiyonlarına bağlı olarak artacağı varsayılmaktadır. Projeksiyonlara göre 2050’de dünyada her altı bireyden biri 65 yaş ve üstü olacağı beklenmektedir (UN, 2023: 20). Bu durumda artık demografik dönüşümün küresel bir sorun olduğu aşikârdır.

Demografik dönüşüm tüm toplumlarda sosyo-ekonomik birçok sorun meydana getirecektir. Özellikle tüm toplumlarda sürdürülebilir olması önemli olan sosyal güvenlik sisteminde ve araçlarında önemli sorunlar yaratacaktır. Sosyal güvenliğin en önemli aracı olan sosyal sigortalar alanında finansman sorunlarına yol açacağı beklenmektedir. Bu yüzden devletler demografik yapıdaki değişimleri göz önüne alarak birtakım reform çalışmalarını hayata geçirerek oluşabilecek olumsuzlukları tamamen ya da kısmen ortadan kaldırmayı amaçlamışlardır.

Bu çalışmada ilk olarak demografik dönüşümün sosyal güvenlik sistemine etkilerinden bahsedilmektedir. Demografik dönüşümün OECD ülkelerine yansımalarının çeşitli parametrelerle analizi yapılarak sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için hem OECD ülkeleri hem de Türkiye’nin demografik dönüşüme karşı hayata geçirdiği reformlar incelenmiştir.

1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ve DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM

Sosyal güvenlik sistemi tüm toplumu oluşturan her bireyin refah içerisinde bir yaşam idame ettirmesi için var olan bir sistemdir. Toplumlar da meydana gelen ekonomik, sosyal, kültürel ve teknoloji gibi birçok faktör ülkelerin demografik yapılarında değişimler meydana getirmektedir. Sosyal güvenlik sistemi tüm toplumu

oluşturan nüfusa hizmet sunması için demografik yapıyı muhakkak göz önüne almak zorundadır. Bu sebeple sosyal güvenlik sistemiyle demografik yapı arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır.

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, bireyin yaşadığı süreçte asgari hayat kalitesinde yaşamını sürdürebilmesini sağlamak üzere geliştirilmiş, modern refah programı olarak nitelenebilir. Tarih boyunca sosyal güvenlik sistemleri ve bu sistemler aracılığıyla sosyal koruma politikaları/mekanizmaları, aile yapıları, üretim tarzları ve çalışma koşullarına bağlı olarak değişim göstermektedir. Geleneksel toplumlarda bireyler ve topluluklar, kendi korunma yöntemlerini kullanarak çeşitli sosyal risklere karşı kendilerini korumaya çalışmıştır. Ancak sanayi toplumunun yükselişiyle birlikte kitlesel üretim ve yeni ekonomik dinamikler ortaya çıktığı için bu durum bireysel korunma yöntemlerinin yeni risklere karşı yetersiz kaldığını göstermiştir. Sanayi Devrimi, ekonomik ve sosyal değişimleri beraberinde getirerek sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasını zorunlu hale getirmiştir. 19.yüzyılın sonlarından itibaren bu sistemler dönüşerek 20.yüzyılda daha belirgin hale gelmiştir. Özellikle ekonomik ve sosyal krizler, sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasının gerekçelerini ve önemini vurgulayarak devletin bu alandaki rolünün artmasına neden olmuştur (Gümüş, 2010: 6).

Sosyal güvenlik kapsamında prim ya da vergiler ile finanse edilen sistem, çalışma yaşamında ortaya çıkan pek çok riski sosyal sigorta anlayışıyla sigortalarken, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler yoluyla prim ya da vergi ödemese de toplumun bir üyesi olmaktan dolayı insanların bazı temel hak ve hizmetlerinden yararlanmaları sağlanmaktadır (Gümüş, 2010: 5). Örneğin kimsesiz, bakıma muhtaç, bedensel ve zihinsel engelliler gibi sosyal desteğe ihtiyaç duyan kesimler için devletin yürüttüğü programlar sosyal devlet olmanın bir gereği olarak görülmektedir.

Sanayi Devrimi'ni izleyen ulaşımın kolaylaştığı, işçi hareketleri gibi sosyal hareketliliğin arttığı, çeşitli savaşların yıkımlarının yaşandığı iklimde sosyal güvenlik kavramı daha fazla önem arz etmeye başlamış, takip eden dönemde 1.ve 2. Dünya Savaşları ile kitlesel kayıplar ve geride kalanların çalışma gücünü yitirmesi gibi nedenlerle artan ekonomik ve sosyal sorunlar sosyal sigorta sistemi kurulması sürecini hızlandırmıştır. Böylece sosyal güvenlik kavramı, insanların yaşam süresi içinde meydana gelebilecek irade dışı risklere karşı korunma ihtiyacından doğmuştur. Toplumda herkesin eşit düzeyde imkana sahip olmaması, devletin dezavantajlı kesimler lehine bir takım sosyal yardım ve hizmet faaliyetlerinde bulunması ve çeşitli risklere karşı refah düzeylerini iyileştirecek önlemler almasını gerektirmiştir. Devletin toplumun tüm kesimleri için etkin ve sürdürülebilir sosyal güvenlik hizmeti sunması güçlü bir sosyal sigorta sisteminin kurulması ile mümkün olacaktır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun 1952 yılında 102 sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi sosyal güvenlik sistemi için geçerli riskleri; hastalık, işsizlik, ihtiyarlık, iş

kazaları ve meslek hastalıkları, ölüm, analık, maluliyet, aile yardımları olarak sıralamaktadır (ILO, 1952).

Birleşmiş Milletler Genel Kurul'unun 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde sosyal güvenlik sisteminden herkesin yararlanması ve sistemin herkes için bir hak olduğunun bilinmesi gerekliliği vurgulanarak sosyal güvenlik kavramı evrensel boyuta taşınmıştır (Ayhan, 2012: 43).

1.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısı

Sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenliğin finansman ve harcama esaslarını ifade eder (Gümüş, 2010: 5). Sosyal sigortalar, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, bunların birbirleri ile olan ilişkileri, sistemin finansman kaynakları bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemini oluşturur (Arpa & Kolçak, 2017: 656). Sosyal güvenlik sistemleri her ülkede farklılık gösterse de sistemin etkin ve verimli bir şekilde sürdürülmesi, yeterli finansman kaynağı ile mümkündür. Bir sosyal güvenlik sisteminin niteliğini finansman yöntemi belirler. Bu yöntemlere bağlı olarak iki farklı temel finansman kaynağı bulunmaktadır: Birinci sistem, 1880'li yıllarda geliştirilen ve prim esasına dayalı olarak finansman sağlayan Bismarck modeli sosyal güvenlik sistemi, ikinci sistem ise 1942 yılında geliştirilen ve vergi gelirleri ile finanse edilen Beveridge modeli primsiz sosyal güvenlik sistemi olarak sıralanabilir (Özdemir, 2007: 159). Bismarckçı sistemin Endüstri Devrimi sonrası yaşanan yoğun işçi hareketleri ve sosyal hareketlilik ikliminde geliştiği; 1883-1889 döneminde hastalık sigortası kanunu, iş kazası sigortası kanunu, yaşlılık ve malullük sigortası kanunlarının çıkarıldığı görülmektedir. Bismarck modelinde sosyal güvenlik sisteminin finansmanı temel olarak işçi ve işveren katkılarına dayanmaktadır. Beveridge tipi sosyal güvenlik sistemi ise 1. Dünya Savaşı, 1929 Büyük Ekonomik Buhran, 2. Dünya Savaşı gibi kitleleri etkileyen sosyal ve ekonomik sorunların arttığı dönemde herkesi kapsayan zorunlu sosyal sigorta sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Kılınç, 2005: 7; Rakıcı & Yılmaz, 2016: 70). Bu sistem ülkede bulunan tüm vatandaşları kapsar ve yardımlar vergilerle finanse edilir. Bismarck sistemi çalışanlara gelir katkısını amaçlarken, Beveridge sistemi esas olarak yoksulluğun önlenmesini hedefler (Kol, 2014: 25).

Görüldüğü üzere sosyal güvenlik sistemleri primler yoluyla finanse edilebildiği gibi vergiler ya da toplanan kaynaklardan elde edilen diğer kamu gelirleri yolu ile de finanse edilebilmektedir. Bu noktada primli ve primsiz sistemlere daha yakından bakacak olursak;

1. Primli Sistem: Devlet, anayasal bir görev olarak sosyal güvenliği sağlarken, sistemi primler yoluyla finanse edebilir. Primler, hem işçiden hem işverenden tahsil edilir. Primler, sosyal güvenliğin finansmanında vergilendirme yaklaşımına alternatif bir kaynak olarak karşımıza çıkmaktadır. Prim esasına dayalı bu sistemde sosyal sigorta kuruluşlarına tabi olan çalışanlardan maktu bir prim alınmakta, söz konusu kurumlardan alacakları hizmetin yapılan ödemelerle paralellik arz etmesi

beklenmektedir. Çalışanlar açısından kişisel hak ve sorumluluğa işaret eden bu durum, işveren açısından bakıldığında çalışanların potansiyel tehlike ve risklere karşı korunmasını ifade etmektedir. Çalışanlardan alınan primlerin maliyetleri karşılamaya yetmemesi, her iki taraftan da tahsil edilerek sosyal güvenlik kurumlarının finansmanına katkıda bulunulmasını gerektirmektedir (Güzel, vd. 2010: 69, Güner, 2012: 21).

Bu noktada primli sistemlerde sosyal sigorta sistemlerinin finansman yöntemleri karşımıza çıkmaktadır. Birinci yöntem, aktif olarak çalışan işçiler ile işverenlerin ödemiş oldukları primlerle pasif konumda olan emeklilerin aylıklarının karşılandığı dağıtım yöntemi, ikinci yöntem ise ileride ortaya çıkabilecek risklere karşı harcamaların gerçekleştirilmesi için fon biriktirilmesi esasına dayanan kapitalizasyon (fon) yöntemidir.

a) Dağıtım Yöntemi: Sosyal sigorta sisteminin iki farklı finansman kaynağından biri olarak bu yöntemde, emekliler için ödenen ücretlerin 15-65 yaş arasındaki aktif çalışan nüfus tarafından karşılanması hedeflenmektedir. Bu yaklaşım, sisteme aktif olarak prim ödeyerek katkı sağlayanların pasif oldukları emeklilik dönemlerinde çalışırken sağladıkları fayda kadar fayda elde etmelerine dayanmaktadır. Bu stratejinin başarılı sayılabilmesi için belirli bir yılda elde edilen gelirin, aynı yıl içinde ortaya çıkan maliyetleri karşılamaya yeterli olması gerekir. Bir başka deyişle, dengeli bir sistemde mevcut çalışanlardan yapılan kesintiler o yıl içinde emeklilere ödenen miktara eşittir. Ancak sosyal güvenlik kurumunun prim tahsili ile yaptığı desteğin miktarının birbirini karşılamaması durumunda denge bozulmakta, fon açığı gelişmekte ve kurum mali sıkıntı yaşamaktadır. Nitekim sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı dağıtım yöntemine dayanan gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarının mali sıkıntıları ortaya çıkabilmektedir. Bu durumdaki ülkelerde sosyal güvenlik kurumları genellikle doğrudan veya dolaylı vergiler yoluyla hükümet tarafından desteklenmek zorunda kalmaktadır (Başbuğ, 2005: 311-313; Ahmadova & Yaslıdağ, 2016: 382).

Ancak bu yöntem belirli bir dönemde ortaya çıkabilecek demografik değişiklik ve dengesizliklere karşı savunmasızdır. Bu stratejinin işlemesi için rezervler oluşturulmalı ve gelir ile gider arasındaki fark küçük tutulmalıdır. Aktif sigortalı sayısının azalması pasif sigortalıya yapılan ödemelerde sorun yaratacağından, bu durum faal çalışanların ödediği primlerin artırılması veya sosyal yardımların azaltılması gibi sonuçlar doğuracaktır. Bu durumda sosyal güvenlik sistemi vergi gelirleri ve devlet sübvansiyonları ile finanse edilecektir. ABD dahil olmak üzere tüm OECD ülkeleri dağıtım yöntemini uygulamaktadır.

b) Fon Biriktirme (Kapitalizasyon) Yöntemi: Sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlamak için tercih edilen bu yöntemde toplanan primler bireysel hesapta veya ortak bir fonda toplanır. Primler dağıtım yönteminin aksine toplandığı yıl dağıtılmaz (Canbay & Demir, 2013: 305). Gelecek dönemlerde sigortalılara yapılacak ödemelerin kaynağını fondaki primler ile bunların işletilmesiyle elde edilen gelirler

oluşturur (Sezgin & Yıldırım, 2015: 126). Amaç, sosyal risk faktörlerinin neden olduğu gelecekteki olası ödemeleri kapsayacak bir fon oluşturmaktır. Primlerin bireysel hesapta toplandığı bireysel kapitalizasyon yaklaşımında, sigortalının gelecekteki sosyal güvenlik giderlerinin karşılanması için fon oluşturulur. Tüm bireyler tarafından ödenen primlerin ortak olarak birleştirildiği kolektif kapitalizasyon yaklaşımında ise çalışanlar ve işverenler tarafından ödenen primler ile bu primlerden elde edilen faizler ve diğer gelirler tek bir hesapta toplanmaktadır (Özmen, 2017: 391). Günümüzde bireyselden ziyade kolektif kapitalizasyon sistemi daha yaygındır. Bu sistemde tasarruflar ihtiyatlı kullanılmakta, eldeki nakitten faiz vb. yöntemlerle en iyi şekilde yararlanılmakta, likit varlık ihtiyacı en aza indirilerek ekonomik canlılık artırılmaktadır. Bu anlamda yöntemin oldukça esnek olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu yöntem, istikrarlı bir ekonomiye ve düşük enflasyona sahip ülkelerde en iyi sonucu verir. Tasarruf edilen fonlar yatırımlarda değerlendirilse dahi enflasyon ve develüasyon yaşanan istikrarsız ekonomiye sahip ülkelerde para birikiminde değer kaybı meydana gelecektir. Bu nedenle istikrarlı olmayan ekonomilere sahip ülkelerde fon biriktirme yöntemi yerine dağıtım yöntemi daha çok tercih edilmektedir (Ahmadova & Yashidağ, 2016: 381).

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında seçilen yönteme bağlı olmaksızın yaşanan nüfus yapısı işleyişi olumsuz yönde etkilemektedir. Fonun büyüme ölçeğini ve büyüme hızını nüfus dinamiği belirlemektedir. Her kuşak ancak kendinden önce gelen kuşaktan sayıca büyük ise sistemin toplam tasarrufu artacaktır (Yurdadağ, 2000: 4).

2. Primsiz Sistem: Bu sistem, genellikle primli rejimin kapsamı dışında kalmış, sosyal korunmaya en fazla ihtiyaç duyan kesimlere yardım ve hizmet götürmeyi amaçlayan, yararlanan kişilerin finansmanına katılmadığı sosyal güvenlik sistemidir. Giderler esas olarak devlet bütçesinden karşılanır. Sosyal devlet olma ilkesi gereği tüm toplumda bir bireyi diğer bireylerin faydalandığı haklardan mahrum bırakmamak amaçlanmaktadır. Toplumda sosyal desteğe muhtaç durumda olan bireylere devletin karşılıksız olarak yaptığı yardım ve hizmetlerden oluşmaktadır. Bu sosyal yardımların finansmanında kullanılan temel yol vergilendirmedir. Gelir ve kurumlar vergisi gibi genel bütçede yer alan vergi kalemleri ya da özel olarak sosyal güvenlik sistemine aktarılacak üzere toplanan vergileri kapsamaktadır (Çakar, 2008: 2; Güzel & Okur, 2004: 627).

Genellikle gelişmiş ülkelerde tüm nüfus sisteme dahil edilebildiğinden sistemin finansmanında vergilendirmeden etkin bir şekilde faydalanılabilmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerde sistemin kapsadığı nüfusun azlığı nedeniyle vergilendirmede sorunlar yaşanmaktadır (Demir, 2016: 60).

1.3. Demografik Dönüşüm Kavramı

Toplumların dinamik yapısı, zaman içinde çeşitli etkenlerin etkisi ile değişir. Bu değişimlerden biri de demografik dönüşümdür. Demografik dönüşüm bir toplumun nüfus yapısının zamanla evrilerek farklı bir yapıya dönüşmesini ifade eder. Bu

dönüşüm, doğum oranları, ölüm oranları, yaşlanma oranları gibi demografik göstergelerin değişimi ile kendini gösterir.

Demografik dönüşüm, bir toplumun nüfus yapısının ve büyüklüğünün zaman içindeki değişimlerini tanımlar. Bu değişimler, doğum ve ölüm gibi doğal nüfus hareketleri ve göçler sonucu oluşur. Demografik dönüşüm, toplumun yaş, cinsiyet ya da etnik bileşimindeki değişimleri içerir (Lesthaeghe & Van de Kaa, 1986). Benzer şekilde David Coleman (2006) ve Paul Demeny (2003) de doğum, ölüm ve göç gibi nüfus hareketlerine vurgu yapmakta, evrimsel bir süreç sonucunda nüfus yapısında yaşanan değişimin nüfus politikalarına yansıtacağını ifade etmişlerdir. Nüfus yapısındaki bu dönüşüm genellikle bir toplumun tarım ekonomisinden endüstriyel veya hizmet ekonomisine geçişi ile ilişkilendirilir ve toplumun sosyal ve ekonomik gelişimine dair ipuçları sunabilir (Robinson & Ross, 1984).

Nüfus yapısındaki evrimi ifade eden demografik dönüşüm, genç nüfusun azalması, yaşlı nüfusun artması anlamına gelmektedir. Bu değişim, yüksek doğurganlık ve ölüm hızının azalmasıyla kendini göstermekte, bireylerin daha uzun yaşamasına bağlı olarak yaşlı nüfus oranı artarak nüfus yaşlanmaktadır.

Demografik değişim Sanayi Devrimi ile hız kazanmıştır. Sanayileşme öncesinde yüksek olan ölüm oranlarının Sanayi Devrimi sonrasında iyileşmeye başlayan sağlık ve yaşam koşullarına bağlı olarak düşmeye başlaması hızlı nüfus artışını beraberinde getirmiştir. Takip eden dönemlerde doğum ve ölüm hızlarındaki düşük düzeyler ülke nüfuslarının yaşlanmaya başlamasıyla sonuçlanmaktadır. 20. yüzyılda dünya nüfusunun yaş yapısının değiştiği, yaşlı nüfusun özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünya genelinde dikkat çekici oranda arttığı görülmektedir (DPT, 2007: 5).

19. yüzyılda Avrupa kıtasında başlayan ve içinde bulunduğumuz yüzyılın sonlarında tüm dünyada nüfusun yaşlanacağı öngörüsünü ifade eden demografik dönüşümün birçok Avrupa ülkesinde gerçekleştiği görülmektedir. Nitekim bu ülkelerde yaşam süresi uzun ve doğum oranları az; yaşlı nüfus oranı yüksektir. Günümüzde sadece gelişmiş ülkelerde değil gelişmekte olanlarda da doğum oranlarında düşüşün hız kazandığı; yakın gelecekte nüfusun giderek yaşlanmaması için gerekli görülen kadın başına 2,1 çocuk eşliğinin altında kalınacağı tahmin edilmektedir.

Demografik dönüşümün kavramsal temelleri genellikle üç ana bileşenden oluşan bir süreci ifade eder:

1. Doğum Oranları ve Doğum Kontrolleri: Doğum oranları, bir toplumun nüfus artış hızını belirleyen önemli bir faktördür. Gelişmekte olan ülkelerde ailelerin daha az çocuk sahibi olma tercihi ve doğum kontrol yöntemlerinin yaygınlaşması doğum oranlarının düşmesine ve nüfusun daha yavaş artmasına yol açmaktadır.

2. Ölüm Oranları ve Sağlık Hizmetleri: Ölüm oranları, tıbbi ilerlemeler ve sağlık hizmetlerinin kalitesine bağlı olarak değişebilir. Özellikle bulaşıcı hastalıkların kontrol altına alınması ve genel sağlık koşullarının iyileştirilmesi ölüm oranlarını düşürmekte, bu durum toplumun nüfus yapısının değişmesine neden olmaktadır.

3. Yaşlanma Oranları ve Nüfus Piramitleri: Demografik bir dönüşümün sonucu olarak düşen doğum ve ölüm oranları genç nüfusun azalmasına ve yaşlı nüfusun artmasına yol açmakta, bu durum, nüfus piramitlerinin üst kısmının genç nüfustan daha geniş bir yaşlı nüfusu temsil ettiği anlamına gelmektedir.

Toplumdaki demografik değişimler ile sosyal güvenlik sistemi arasındaki yakın ilişki nedeniyle hem mevcut nüfus yapısını anlamak hem de gelecekteki muhtemel değişiklikleri öngörmek sosyal güvenlik sisteminde oluşacak sorunlara çözüm bulmak açısından önem taşımaktadır.

1.4. Demografik Dönüşüm ve Sosyal Güvenlik İlişkisi

Demografi ve sosyal güvenlik sistemi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Demografi; bir toplumun nüfus yapısını sosyal gelişmelerini ve dağılımını incelemektedir (TDK, 2021). Demografi ülkelerin nüfus yapılarının dağılımını, doğum ve ölüm oranları ve göç gibi durumların incelenmesidir.

Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi için nüfus yapısının bilinmesi ve gelecekteki nüfus projeksiyonlarına bakılarak oluşacak muhtemel sorunlara çözüm yolları bulunması önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik harcamaları demografik yapıdaki değişikliklere göre şekil almaktadır. Günümüzde doğum oranlarının düşmesi ve ortalama yaşam süresinin artması dünyadaki 65 yaş üstü yaşlı nüfusun önemli ölçüde arttığını göstermektedir. Bu durumun tüm ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini farklı ölçülerde etkilemesi söz konusudur (Gökbunar & Koç, 2009: 17-18).

Demografik yapıda meydana gelen değişimler sonucunda toplam nüfus içerisinde çalışma çağındaki genç nüfus azalma eğilimi göstermektedir. Bu durum ülkede makroekonomik sorunların oluşmasına neden olmaktadır. Devletin olumsuz ekonomik göstergelerden etkilenen toplum kesimleri için sosyal güvenlik alanında destek ve teşvikleri kapsayacak reformlar gerçekleştirmesi gerekir (Uyanık & Başyigit, 2018: 281).

Sosyal ve kültürel yapıdaki değişimler toplumları oluşturan ailelerin aile yapısını değiştirmiştir. Çekirdek aileye dönüşüm sonucunda yaşlıların birincil olarak aileler tarafından değil, sosyal güvenlik araçları olan sosyal yardım ve sosyal hizmetler aracılığıyla korunması yoluna gidilmiştir (Doğan, 2014: 25-26).

Günümüzde demografik dönüşüm sonucunda toplumda bağımlı nüfus artış eğilimine girmiştir. Bu durum ülkedeki emeklilik sistemlerini olumsuz etkilemektedir. Demografik değişim sonucunda işgücüne katılım oranındaki azalma,

sosyal güvenlik sistemini oluşturan sosyal sigorta fonlarının yetersiz kalmasına ve zaman içinde büyüyen açıkların kapatılması için vergi artışları gibi yöntemlere gidilmesine neden olacaktır (Gökbunar & Koç, 2009: 17).

2. DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜMÜN YANSIMALARI

Yaşadığımız bu yüzyılda demografik dönüşüm birçok parametreye bağlıdır. Çalışmanın bu bölümünde demografik dönüşüm, yaşlı bağımlılık oranları, doğurganlık oranları ve doğumda beklenen yaşam beklentileri parametreleri kullanarak analiz edilecektir.

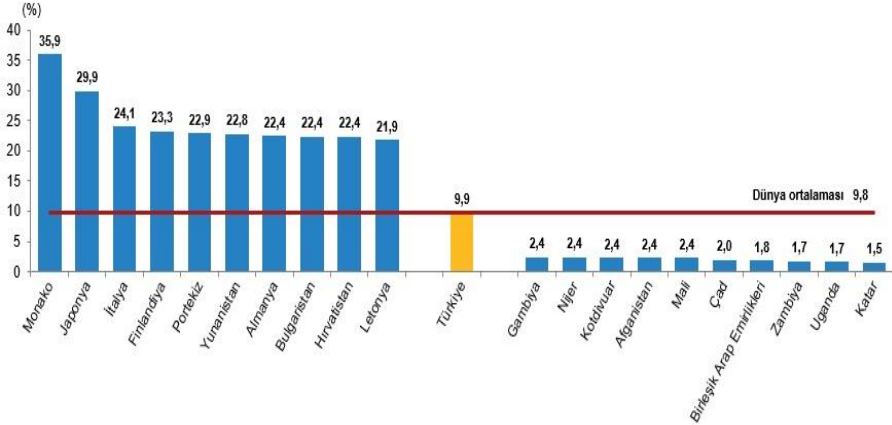
2.1. Türkiye’de ve OECD Ülkelerinde Demografik Dönüşüm

Bir ülkede yaşlı nüfus oranını belirlerken Dünya Sağlık Örgütü yaşlılığın başlangıcını 65 yaş, Birleşmiş Milletlere göre başlangıç ise 60 yaş olarak kabul edilmiştir.

Tüm ülkelerin nüfusları artsa da zamanla nüfus yapılarında değişiklikler görülmüştür. Toplumların nüfus yapısı 65 yaş baz alınarak sınıflandırıldığında (Tümerdam, 2006: 195-196);

- Genç nüfuslu toplumlarda; 65 yaş ve üstü nüfus oranı yüzde 4’ün altındadır.
- Orta genç nüfuslu toplumlarda; 65 yaş ve üstü nüfus yüzde 4-7 arasındadır.
- Yaşlı nüfuslu toplumlarda; 65 yaşın üstündekilerin oranı yüzde 10 ve üzerindedir.

Şekil 1. Yaşlı Nüfus Oranının En Yüksek ve En Düşük Olduğu On Ülke (2022)

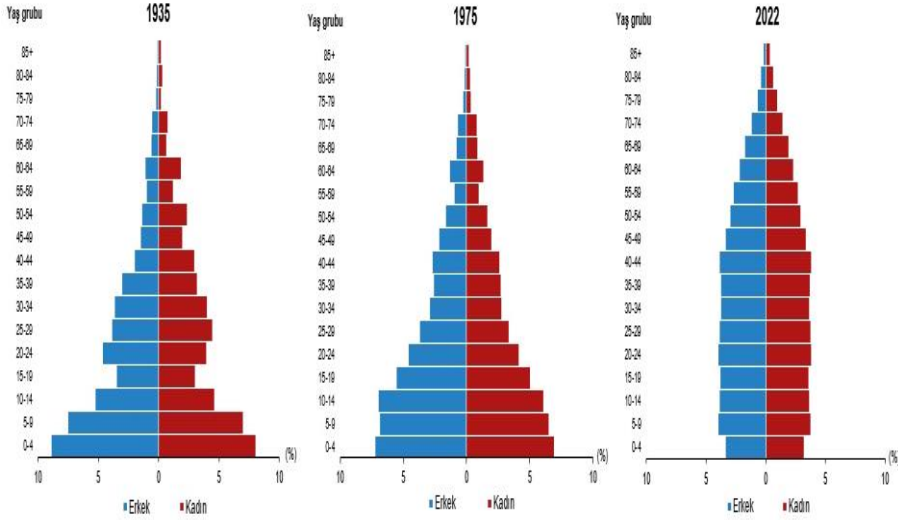


Kaynak: Birleşmiş Milletler, (2023). Dünya Nüfus Beklentileri ve TÜİK, (2023). Dünya Nüfus Günü Haber Bülteni, (06 Temmuz 2023) Sayı 49688

Birleşmiş Milletler 2022 yılında yayınladığı raporda dünya nüfus tahminlerine göre ülkelerin toplam nüfusları içindeki 65 ve üstü yaş grubuna dâhil olan yaşlı nüfus oranları Şekil 1’de incelendiğinde, en yüksek yaşlı nüfus oranına sahip olan ülke,

yüzde 35,9 ile Monako olmuştur. Monako'yu sırasıyla yüzde 29,9 ile Japonya, yüzde 24,1 ile İtalya takip etmektedir. Yaşlı nüfus oranının en düşük olduğu ülkeler ise yüzde 1,5 ile Katar, yüzde 1,7 ile Uganda ve Zambiya, yüzde 1,8 ile Birleşik Arap Emirlikleri olarak görülmektedir. Yaşlı nüfus oranı dünya ortalaması yüzde 9,8 iken Türkiye'nin yaşlı nüfus oranının yüzde 9,9 ile dünya yaşlı nüfus ortalamasının hemen üzerinde olduğu görülmektedir.

Şekil 2. Nüfus Piramidi, 1935, 1975, 2022



Kaynak: TÜİK (2022). Genel Nüfus Sayımları, 1935, 1975. TÜİK (2022). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, (www.data.tuik.gov.tr).

Şekil 2’de de Türkiye’nin 1935, 1976 ve son olarak 2022 yıllarını gösteren nüfus piramidine baktığımızda bu durumu destekleyici yöndedir. Türkiye, demografik dönüşümün bir sonucu olarak küresel yaşlanma sürecine dahil olan ülkeler arasına girmiştir. Doğurganlık ve ölüm oranları hızlarındaki düşüş ile sağlık alanındaki ilerlemeler, yaşam standardını yükselterek beklenen yaşam süresini artırmıştır. Bu gelişmeler nüfusun yaş yapısını dönüştürmüş, çocuk ve gençlerin toplam nüfus içindeki oranı azalırken yaşlı nüfusun oranı artmıştır. Türkiye, oransal olarak hala genç bir nüfus yapısına sahip olmasına rağmen yaşlı nüfus sayısal olarak oldukça fazladır.

Dünyada demografik geçişin en fazla yaşandığı kıta Avrupa kıtasıdır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı’nın sonunda (1945-1955 yılları) yıllık doğum hızında büyük artışlar yaşanmıştır. Bu dönemde 78.2 milyon kişi dünyaya gelmiştir. Bu zamanda doğan kişiler “baby boom” olarak anılmaktadır. İleride emekli kesiminin büyük çoğunluğunu oluşturacakları için özellikle sosyal güvenlik sistemlerine sorun oluşturacaktır (Murray, 2008).

Türkiye’de demografik geçiş aşamalarına bakıldığında Cumhuriyet ilanını takip eden süreçte 1950’li yıllara kadar nüfus arttırıcı politikaların izlendiği görülmektedir. 1950-1960 yılları arasında çok hızlı nüfus artışları yaşanmış, bu durum ekonomik ve sosyal sorunlar yaratmıştır. Sonraki dönemde nüfus planlamaları, demografik yatırımlara yönelmeler yaşanmış ve doğum hızını azaltıcı politikalarla önlemler alınmaya başlanmıştır. Önlemler neticelerini 1980’li yıllarda hissettirmiş ancak tam anlamıyla demografik dönüşüm 2000’li yıllarda düşük doğum ve ölüm oranlarıyla karşımıza çıkmaktadır. Bu durum Türkiye’nin yaşlı nüfusa dönmesi sürecini hızlandırmıştır (Koç vd., 2010: 13). Ülkemizde yaşlı nüfus oranı 1960 yılında yüzde 3,2 iken 2022 yılında yüzde 9,9 olmuştur. Bu dönüşüm ileriki yıllarda da devam edecektir.

Tablo 1: OECD Ülkelerinde Toplam Nüfusun İçerisinde Yaşlı Nüfusun Payı

Ülkeler	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2021
Avustralya	8,5	8,3	9,6	11,1	12,4	13,6	16,8
Avusturya	12,2	14,1	15,4	14,9	15,4	17,7	19,4
Belçika	12	13,4	14,3	14,9	16,8	17,2	19,5
Kanada	7,5	7,9	9,4	11,3	12,6	14,1	18,5
Şili	4,8	5	5,5	6,1	7,7	9,4	12,5
Çekya	9,4	12,1	13,5	12,5	13,8	15,4	20,6
Danimarka	10,6	12,3	14,4	15,6	14,8	16,6	20,3
Estonya	10,5	11,7	12,5	11,6	15	17,4	20,4
Finlandiya	7,3	9,2	12	13,4	14,9	17,3	22,9
Fransa	11,6	12,9	13,9	14	15,9	16,7	20,9
Almanya	11,5	13,7	15,6	14,9	16,4	20,6	22
Yunanistan	8,1	11,1	13,1	13,7	17,5	19,1	22,7
Macaristan	9	11,6	13,4	13,3	15,1	16,7	20,4
İzlanda	8,1	8,8	9,9	10,6	11,6	12,1	14,9
İrlanda	11,1	11,1	10,7	11,4	11,2	11,3	14,8
İsrail	5	6,7	8,6	9,1	9,8	9,9	12,2
İtalya	9,3	10,9	13,1	14,9	18,3	20,5	23,7
Japonya	5,7	7,1	9,1	12,1	17,4	23	29
Güney Kore	2,9	3,1	3,8	5,1	7,2	10,8	16,6
Lüksemburg	10,8	12,5	13,6	13,4	14,1	13,9	14,7
Meksika	3,2	3,6	3,8	4,1	5	6,1	7,9
Hollanda	9	10,2	11,5	12,8	13,6	15,4	19,9
Yeni Zelanda	8,7	8,4	9,7	11,2	11,8	13	16
Norveç	11	12,9	14,8	16,3	15,2	15	18,1
Polonya	6	8,4	10,1	10,1	12,2	13,4	18,8
Portekiz	7,9	9,4	11,3	13,4	16,2	18,5	22,5
Slovakya	6,9	9,2	10,5	10,3	11,4	12,4	17,2

Slovenya	9,3	9,9	11,4	10,7	14	16,6	20,9
İspanya	8,2	9,6	11,2	13,6	16,6	16,9	20
İsveç	11,8	13,7	16,3	17,8	17,3	18,3	20,2
İsviçre	10,2	11,4	13,8	14,6	15,3	16,9	18,9
Türkiye	3,6	4,4	4,7	4,4	6,7	7,1	9,6
Birleşik Krallık	11,7	12,8	15	15,7	15,8	16,4	18,9
ABD	9,2	9,8	11,3	12,5	12,4	13,1	16,8
Letonya		12	12,9	11,8	15	18,5	20,8
Litvanya		10	11,2	10,9	13,8	17,6	20
Kolombiya		3	3,5	4,9	5,8	6,7	8,6
Kosta Rika		3,7	4,4	4,7	5,3	6,5	9,2
OECD TOPLAM	8,4	9,5	10,8	11,6	13,1	14,7	17,6

Kaynak: OECD (2023). Elderly population (indicator). doi: 10.1787/8d805ca1-en (Accessed on 12 August 2023) yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 1’de 1960-2021 yılına kadar olan zaman içerisinde yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki yüzde dağılımı gösterilmektedir. Yaşlanma oranları ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Birleşmiş Milletler’e göre bir ülkede toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfus oranının yüzde 8-10 arasında olması halinde o ülke nüfusunun yaşlı nüfus, yüzde 10’unun üzerinde olması durumunda ise çok yaşlı nüfus olarak saymaktadır. OECD ülkeleri Birleşmiş Milletler’in verdiği yüzde 10 sınırı dikkate alınarak incelendiğinde 2021 yılında Meksika, Türkiye, Kolombiya, Kosta Rika ülkeleri haricinde diğer ülkelerin bu oranı oldukça geçtiklerini görmekteyiz. OECD ülkelerinde yaşam beklentisinin artması ve düşük doğurganlık oranları nedeniyle 2021 yılı itibarıyla yaşlı nüfus oranı ortalaması yüzde 17,6’ya gelmiştir. 1960-2021 yılları arasında yaşlı nüfus üç kat daha fazla artmıştır. OECD ülkeleri içerisinde en yüksek yaşlı nüfus oranına sahip olan ülke yüzde 29 ile Japonya olurken en düşük yaşlı nüfus oranına sahip olan ülkede yüzde 7,9 ile Meksika olarak görülmektedir. Türkiye’de 65 yaş ve üzeri nüfusun toplam nüfus içerisindeki durumu 20.yüzyıla kadar yüzde 5’i geçmemiştir. Çeşitli faktörlerinde etkisiyle 21.yüzyıldan sonra bu oran 2021 yılı itibarıyla 9,6’ya çıkmıştır.

2.1.1. Doğuştan Yaşam Beklentisinin Yükselmesi

Doğuştan beklenen yaşam süresi bir bireyin ortalama yaşam süresini belirlemektedir ve toplumun ortalama ömrünü göstermektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin de bir göstergesidir. Beklenti gelişmiş ülkelerde oldukça yüksek düzeydedir (Çevre & Şehircilik Bakanlığı, 2020).

Tablo 2. OECD Ülkelerinde Doğuştan Yaşam Beklentisi

Ülkeler	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2021

Avustralya	70,9	70,8	74,6	76,9	79,2	81,7	83,3
Avusturya	68,7	70,1	72,7	75,8	78,3	80,7	81,3
Belçika	69,7	71	73,3	76,2	77,9	80,3	81,9
Kanada	-	-	75,1	77,5	79,3	81,4	81,7
Şili	57,3	62,3	69,1	73,4	76,4	78,7	81
Çekya	70,7	69,6	70,4	71,5	75,1	77,7	77,2
Danimarka	72,4	73,3	74,2	74,9	76,9	79,3	81,5
Estonya	69,4	70,4	69,5	69,9	71,1	76	77,2
Finlandiya	69	70,8	73,7	75,1	77,8	80,2	81,9
Fransa	70,3	72,2	74,3	77	79,2	81,9	82,4
Almanya	69,1	70,6	72,9	77,4	78,3	80,5	80,8
Yunanistan	-	73,8	75,3	77,1	78,6	80,6	80,2
Macaristan	68,1	69,2	69,1	69,4	71,9	74,7	74,3
İzlanda	-	73,8	76,8	78,1	79,7	81,9	83,2
İrlanda	70	71,2	72,9	74,8	76,6	80,8	82,4
İsrail	-	-	73,9	76,7	78,8	81,7	82,6
İtalya	-	-	74	77,1	79,9	82,2	82,7
Japonya	67,8	72	76,1	78,9	81,2	82,9	84,5
Güney Kore	-	62,3	66,1	71,7	76	80,2	83,6
Lüksemburg	69,4	69,6	72,8	75,7	78	80,8	82,7
Meksika	-	59,9	66,2	70,9	74,7	74,8	75,4
Hollanda	73,5	73,7	75,9	77,1	78,2	81	81,4
Yeni Zelanda	-	71,5	73,2	75,5	78,4	80,8	82,3
Norveç	73,8	74,3	75,8	76,6	78,8	81,2	83,2
Polonya	67,8	70	70,2	70,7	73,8	76,4	75,5
Portekiz	64	66,7	71,5	74,1	76,8	80,1	81,5
Slovakya	70,3	69,8	70,4	71,1	73,3	75,6	74,6
Slovenya	-	68,7	-	73,9	76,2	79,8	80,7
İspanya	69,8	72	75,5	76,9	79,3	82,4	83,3

Demografik Dönüşümün Sosyal Güvenlik Sistemine ve Reformlara Etkileri: Türkiye ve OECD Ülkelerine Yansımaları

İsveç	73,1	74,7	75,8	77,7	79,8	81,6	83,1
İsviçre	71,4	73,2	75,7	77,5	80	82,7	83,9
Türkiye	48,3	54,2	58,1	67,5	71,1	74,3	78,6*
Birleşik Krallık	70,8	71,9	73,2	75,7	77,9	80,6	81*
ABD	69,7	70,8	73,7	75,4	76,8	78,7	76,4
Letonya	-	-	-	-	-	73,1	73,1
Litvanya	-	71,1	70,5	71,5	72,1	73,3	74,2
Kolombiya	55,2	59,5	64	67,2	71	74,3	76,8
Kosta Rika	60,4	65,8	72,1	75,7	77,8	79,1	80,8

Kaynak: https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-birth_.htm#_indicator-chart 2021 verilerinden faydalanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Not: Türkiye ve Birleşik Krallık verileri 2020 yılına aittir.

Tablo 2’de OECD ülkelerinde doğuştan yaşam beklentisi oranları 1960-2021 yılları itibariyle verilmiştir. Doğuştan beklenen yaşam süresi OECD ülkelerinde devamlı olarak artmaktadır. Uzun ömür beklentisinin nedeni iyileştirilmiş sağlık, eğitim ve yaşam tarzındaki olumlu değişimler olarak gösterilebilir. OECD ülkelerinde doğuştan beklenen yaşam süresi ortalaması 68,5 iken 2021 yılında bu beklentinin ortalaması 80,5 olmuştur. Türkiye, 1960 yılında 48,3 yıl ile en düşük yaşam beklentisine sahipken 2020 yılı yüzde 78,6 ile diğer OECD ülkelerini yakalamaktadır. Türkiye’de ortalama yaşam süresi TÜİK tarafından ilan edilen “Hayat Tabloları”nda 2013-2015 dönemlerinde 78 yıl iken 2019-2021 yılları arasında 77,7 olmuştur (TÜİK, 2023).

2.1.2. Yaşlı Bağımlılık Oranlarının Değişmesi

Demografik dönüşüm yaşayan ülkelerde zaman içerisinde genç çalışan nüfus azalırken bağımlı nüfus artmaktadır. Bağımlı nüfus 15 yaşından küçükler ve 65 yaşından büyükleri kapsamaktadır. Demografik dönüşüm yaşanmasında düşük doğum oranları nedeniyle 65 yaş bağımlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması da önem arz etmektedir. Yaşlı bağımlılık oranı, çalışma çağındaki her yüz kişiye düşen yaşlı bağımlı oranıdır. Bağımlılık oranı çalışma çağına olmayan bağımlı nüfusun çalışma çağına olan aktif nüfusa oranlanmasıyla bulunmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeyini belirleyen en önemli faktörlerden biri de nüfusun yapısında yaşlı bağımlılık oranının yeridir (Arun, 2014).

Tablo 3: OECD Ülkelerinde Yaşlı Bağımlılık Oranları, Yüzde

Ülkeler	2000	2010	Değişim	2023	Değişim	2050	2075
Avustralya	20,6	22,1	7,3	30,2	46,6	41,6	48,4

Avusturya	24,9	29	16,5	34,5	38,6	56	63,1
Belçika	28,3	28,6	1,1	37,1	31,1	51,3	54
Kanada	20,5	22,5	9,8	33,4	62,9	44,9	54,5
Şili	13,1	15,3	16,8	22,7	73,3	44,6	61,2
Çekya	21,9	23,8	8,7	34,4	57,1	55,9	55,6
Danimarka	24,2	28,2	16,5	36,1	49,2	44,6	53,4
Estonya	25	28,5	14,0	34,8	39,2	54,9	59
Finlandiya	24,8	28,5	14,9	43,1	73,8	51,4	54,7
Fransa	27,3	28,6	4,8	38,4	40,7	54,5	55,8
Almanya	26,5	34,4	29,8	41,4	56,2	58,1	63,1
Yunanistan	26,7	30,9	15,7	38,7	44,9	75	75,2
Macaristan	24,5	26,7	9,0	34,1	39,2	52,6	57,6
İzlanda	20,2	20,4	1,0	28,4	40,6	46,2	58,4
İrlanda	18	18,5	2,8	26	44,4	50,6	50,9
İsrail	18,8	19,1	1,6	24,7	31,4	31,3	39,4
İtalya	29,2	33,4	14,4	40,9	40,1	74,4	67
Japonya	27,3	38,9	42,5	54,5	99,6	80,7	75,3
Güney Kore	11,2	16,9	50,9	27,8	148,2	78,8	78,8
Lüksemburg	22,9	22,4	-2,2	26,2	14,4	43,8	47,1
Meksika	10	11	10,0	15,3	53,0	28,9	53,7
Hollanda	21,9	25,3	15,5	37,4	70,8	53,3	59,7
Yeni Zelanda	20,3	22	8,4	30,5	50,2	43,8	54,5
Norveç	25,9	25,2	-2,7	31,9	23,2	43,4	51,2
Polonya	20,1	20,8	3,5	33,5	66,7	60,3	73,3
Portekiz	26,8	29,2	9,0	36,9	37,7	71,4	77,6
Slovakya	18,6	18,7	0,5	28,4	52,7	54,6	58
Slovenya	22,4	25,9	15,6	37,3	66,5	65	60,2
İspanya	26,9	27,1	0,7	34,5	28,3	78,4	70,4

İsveç	29,5	31,2	5,8	38,2	29,5	45,5	51,6
İsviçre	24,9	27,2	9,2	32,7	31,3	54,4	58,1
Türkiye	11,4	12,3	7,9	16,5	44,7	37	54,8
Birleşik Krallık	27	27,8	3,0	34,2	26,7	47,1	53
ABD	20,9	21,8	4,3	31,3	49,8	40,4	49,3
Letonya	25,1	3,3	-86,9	3	-88,0	53	52
Litvanya	23,7	4	-83,1	3,6	-84,8	55,7	50,7

Kaynak: <https://data.oecd.org/pop/old-age-dependency-ratio.htm#indicator-chart> OECD (2023), Old-age dependency ratio (indicator) (doi: 10.1787/e0255c98-en (Accessed on 12 August 2023) verilerinden faydalanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 3 incelendiğinde OECD ülkelerinin yaşlı bağımlılık oranlarının 2000-2023 yılları arasındaki değişimini ve 2050, 2075 yıllarına ait tahmini oranlarını göstermektedir. Kolombiya ve Kosta Rika ülkeleri yakın zamanda OECD ülkeleri arasına girmiştir ve OECD verileri içerisinde ülke verilerine ulaşamadığından değerlendirme dışında kalmıştır. Türkiye’de 2000 yılında yaşlı bağımlılık oranı yüzde 11,4 seviyesindeyken, 2023 yılına gelindiğinde aynı oran yüzde 16,5’e yükselmiştir. Bu durum yaşlı nüfusun çalışan nüfus içerisindeki payının arttığını göstermektedir. Bir ülkenin yaşlanan nüfusunun ne kadar süre içerisinde arttığı da çok önemlidir. Türkiye’deki yaşlı bağımlılık oranının 2000-2010 yılı arasındaki değişim oranı yüzde 7,9 iken 2000-2023 yılları arasındaki değişim oranı büyük bir sıçrama ile yüzde 44,7’ye çıkmıştır (Başol, 2019). OECD ülkeleri içerisinde 2000-2010 yılları incelendiğinde yaşlı bağımlılık oranı artmayan ülkeler arasında Lüksemburg ve Norveç, son 23 yıllık (2000-2023) dönemde ise yaşlı bağımlılık oranı artmayan iki ülke Letonya ve Litvanya olmuştur. Verilerin ortaya çıkardığı sonuçlara bakıldığında dünya ülkelerinin çoğunun yaşlı nüfusunun artmasının doğuracağı ekonomik ve sosyal sonuçların bir an önce değerlendirilmesi ve alınacak önlemlerin hızlı bir şekilde hayata geçirilmesi gerektiğini gözler önüne sermektedir.

2.1.3. Doğurganlık Oranlarının Değişmesi

Doğurganlık oranı; doğurma çağındaki kadın başına düşen doğum sayısını temsil etmektedir. 20.yüzyıl ile beraber doğurganlık oranı OECD ülkelerinde ve Türkiye’de düşme eğilimindedir. Bu durum genç nüfusun toplam nüfus içindeki payının azalmasına yaşlı nüfusun ise artmasına yol açmaktadır. Doğurganlık oranlarının düşmesini birçok nedene bağlamak mümkündür (Güner, 2015).

Tablo 4: OECD Ülkelerinde Doğurganlık Oranları, Yüzde

Ülkeler	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2021
Avustralya	3,5	2,9	1,9	1,9	1,8	2	1,7

Avusturya	2,7	2,3	1,7	1,5	1,4	1,4	1,5
Belçika	2,5	2,3	1,7	1,6	1,6	1,8	1,6
Kanada	3,9	2,3	1,7	1,7	1,5	1,6	1,4
Şili	4,7	3,8	2,7	2,6	2,1	1,9	1,5
Çekya	2,1	1,9	2,1	1,9	1,1	1,5	1,8
Danimarka	2,5	2	1,5	1,7	1,8	1,9	1,7
Estonya	2	2,2	2	2,1	1,4	1,7	1,6
Finlandiya	2,7	1,8	1,6	1,8	1,7	1,9	1,5
Fransa	2,7	2,5	1,9	1,8	1,9	2	1,8
Almanya	2,4	2	1,6	1,5	1,4	1,4	1,6
Yunanistan	2,2	2,4	2,2	1,4	1,3	1,5	1,4
Macaristan	2	2	1,9	1,8	1,3	1,3	1,6
İzlanda	4,3	2,8	2,5	2,3	2,1	2,2	1,8
İrlanda	3,8	3,9	3,2	2,1	1,9	2,1	1,7
İsrail	4	4	3,1	3	3	3	3
İtalya	2,4	2,4	1,7	1,4	1,3	1,4	1,3
Japonya	2	2,1	1,8	1,5	1,4	1,4	1,3
Kore	6	4,5	2,8	1,6	1,5	1,2	0,8
Lüksemburg	2,3	2	1,5	1,6	1,8	1,6	1,4
Meksika	6,8	6,8	4,8	3,5	2,7	2,3	1,8
Hollanda	3,1	2,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,6
Yeni Zelanda	4,2	3,2	2	2,2	2	2,2	1,6
Norveç	2,9	2,5	1,7	1,9	1,9	1,9	1,6
Polonya	3	2,2	2,3	2	1,4	1,4	1,3
Portekiz	3,1	2,8	2,2	1,6	1,6	1,4	1,4
Slovakya	3,1	2,4	2,3	2,1	1,3	1,4	1,6
Slovenya	2,2	2,2	2,1	1,5	1,3	1,6	1,6
İspanya	2,9	2,9	2,2	1,4	1,2	1,4	1,2
İsveç	2,2	1,9	1,7	2,1	1,5	2	1,7
İsviçre	2,4	2,1	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
Türkiye	6,4	5	4,6	3,1	2,3	2,1	1,7
Birleşik	2,7	2,4	1,9	1,8	1,6	1,9	1,5
ABD	3,7	2,5	1,8	2,1	2,1	1,9	1,7
Kolombiya	6,8	5,3	3,9	3,1	2,5	2	1,7
Kosta Rika	6,7	4,6	3,6	3,2	2,4	1,9	1,5
Letonya	1,9	2	1,9	2	1,3	1,4	1,6
Litvanya	2,4	2,4	2	2	1,4	1,5	1,4
OECD	3,3	2,8	2,2	2	1,7	1,7	1,6

Kaynak: (<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>) OECD (2023), Fertility rates (indicator). (doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed on 12 August 2023)) verilerinden faydalanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Gelişmiş ülkelerde, bir nesil yenilenme seviyesinin eşiği 2,10 olarak kabul edilmektedir. Yani kadın başına ortalama doğum sayısı en az 2,10 olmalıdır (Bulut, 2019).

Tablo 4 incelendiğinde, 1960 yılında OECD doğurganlık oranı ortalama 3,3 seviyesinde iken 2021 yılı itibarıyla bu oran yaklaşık yarısına kadar düşerek 1,6 seviyesine kadar inmiştir. OECD ülkeleri içerisinde Türkiye'nin doğurganlık oranı OECD ortalamasının biraz üzerindedir ancak demografik dönüşümlerin etkisiyle yıllar itibarıyla bu süreçte hızlı bir şekilde düşüş yaşamıştır. Türkiye'de doğurganlık oranı 1960 yılında yüzde 6,4 iken 2021 yılına gelindiğinde yüzde 1,7'ye kadar hızlı bir düşüş yaşamıştır. 2100 yılına kadar ise küresel doğurganlık oranının daha da azalarak düşmesi beklenmektedir ki, bu durumun doğurganlık oranlarının zaman içerisinde azalacağı sonucunun ülkelerin geleceklerini birçok açıdan olumsuz etkiler altına alması muhtemeldir (Güner, 2015: 65).

Çalışmanın son bölümünde demografik dönüşüm sonucunda sosyal güvenlik sisteminde oluşan sorunların hem bazı OECD ülkeleri hem de Türkiye sosyal güvenlik sistemleri üzerinde ne tür reformlara başvurularak çözüme kavuşturmaya çalışıldığına ilişkin örnekler verilerek değerlendirmeler yapılacaktır.

3. DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM SONUCUNDA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORMLAR

Demografik dönüşüm neticesinde aktif/pasif dengesinde sorunlar meydana gelmeye başlamıştır. Aktif nüfusun ödemekte olduğu primler pasif nüfusun emeklilik sigortalarını karşılayamamaktadır. Yaşlı nüfusun artması, sosyal güvenlik sisteminin sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin talebinin artmasına neden olmakta, bu durum yaşlı nüfusun refahı için kamu kaynaklarında maliyet artışı sonucunu yaratmaktadır (DPT, 2007).

Sosyal güvenlik sistemlerinde reformların nedenleri ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de temel neden, demografik dönüşümler sonucu azalan genç nüfus oranı ve artan yaşlı nüfus oranı sonucu sosyal güvenlik harcamalarının emeklilik sistemlerini etkilemesidir. Bu aşamada reform çalışmaları kapsamında emeklilik sistemi üzerindeki reform çalışmaları incelenecektir (Erol & Yıldırım, 2005: 33-34).

3.1. Demografik Dönüşüm Sonucu OECD Ülkelerinde Emeklilik Sistemine İlişkin Yapılan Reformlar

OECD ülkelerinde yaşlanma hızı artmaktadır. Özellikle Yunanistan, Kore, Polonya, İspanya gibi ülkelerde yaşlanma oldukça hızlı ilerlerken, Japonya ve İtalya diğer ülkelere göre nüfus yaşlanmasını daha önce tamamlamış görünmektedir. Son yıllarda 20-64 yaş aralığında çalışma çağındaki her 100 kişi içerisinde 65 yaş ve üstü

nüfus 20'den 31'e çıkmıştır. Hızlı yaşlanma emeklilik sistemleri üzerinde yük oluşturmaktadır. Diğer yandan ülkelerin yaşadığı ekonomik krizlerin kamu borçlarında artışa neden olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu ülkelerin emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliği için bazı reformlara başvurdukları görülmektedir (OECD, 2019).

Demografik dönüşümün etkilerinin en aza indirilmesi için OECD ülkelerinde reformların amaçları belirlenmiştir. 15-64 yaş arasındaki çalışma çağındaki nüfusu artırıcı politikalar geliştirilmesi öngörülmektedir. OECD ülkelerinde belli bir kesim nüfus çeşitli engellerden dolayı çalışma hayatına katılamamakta, bağımlı bir nüfusun kitlesini oluşturmaktadır. Çalışma şartlarını taşıyarak çalışma gücünde olan bireylerin çalışma hayatına yönelik politikalar geliştirilmelidir. Erken emekliliği önleyici tedbirlerin alınması ve emeklilik yaşının ülkelerin ekonomik durumuna göre ayarlanması tavsiye edilmiştir. Emeklilik kazanımları ve kaynakları çeşitlendirici politikalarda gündeme gelmelidir. OECD ülkelerinde reformların bu amaçlar dikkate alınarak yapılması önerilmiştir (Yazıcı, 2004).

Bazı ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin emeklilik reformları aşağıdaki şekildedir (OECD, 2019):

Slovak Cumhuriyeti: Emeklilik yaşı ve beklenen yaşam süresi arasındaki ilişkiye son verilerek emeklilik yaşı isteğe bağlı olarak 64 yaşa yükseltilmiştir.

İtalya: Erken emeklilik yaşı için koşullar genişletilmiş ve 2026 yılına kadar işçiler için emeklilik yaşı ile ortalama yaşam süresi arasındaki bağ kaldırılmıştır.

İspanya: 2018 ve 2019 yıllarında sosyal güvenlik sisteminin emekli sayısı ve emekli maaşlarının mali dengesini sağlamaya yönelik çalışmalar belli süreliğine kaldırılmıştır.

Japonya: Ocak 2017 itibarıyla özel emeklilikte kapsam genişletilerek ulusal emeklilik sistemi için bekleme süresi 25 yıldan 10 yıla düşürülmüştür.

Hollanda: Yasal emeklilik yaşı ve ortalama yaşam süresi arasındaki ilişki için düzenlemeler yapılmasına ilişkin yasa getirilmesi planlanıyor.

Almanya: 2007 yılında emeklilik yaşında yapılandırmaya giderek emeklilik yaşı 65 yaştan 2029 yılına kadar 67 yaşına çıkartılmıştır.

ABD: Sosyal güvenlik sistemine zarar vermemek için çalışan kesintisinin 30 yıl içinde yüzde 14'ten yüzde 23'e çıkarılması planlanıyor. Ayrıca, emeklilik sistemindeki kesintinin bütçe üzerindeki etkisini telafi etmek için gelir vergisi oranının ücretlerin yüzde 10'undan yüzde 14'e çıkarılması planlanmaktadır.

“Emekliye Bakış 2019” raporunda OECD ülkelerinde normal emeklilik yaşı için kriter 22 yaşında işgücüne girdikten sonra kariyerinde hiç kesinti olmadığı varsayılarak emeklilik yaşı hesaplanmasıdır. Bu durum diğer ülkelerin ekonomik

gelişimine bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. OECD ülkelerinde ortalama normal emeklilik yaşı erkeklerde 64,2 iken kadınlarda 63,5 yıl olmuştur (OECD, 2019).

Demografik dönüşümün olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla yapılan reformların hayata geçirilmesinde siyasi risk söz konusu olmaktadır. Emeklilik reformları ülkelerin ekonomik refahını artırmayı amaçlasa da, siyasi baskılar nedeniyle etkisiz kalabilmektedir (OECD, 2019).

3.2. Demografik Dönüşüm Sonucu Türkiye’de Emeklilik Sistemine İlişkin Yapılan Reformlar

Modern anlamda Türk sosyal güvenlik sistemi 2. Dünya Savaşı sonrasında kurulmuştur. Bu sistem ülkemizdeki en büyük kamu harcama programlarından birini oluşturmakta, özellikle 1990’lı yıllara gelindiğinde sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının ağırlaşmakta olması hükümetlerce bir dizi reform yapılmasını gerekli kılmıştır. 1940’lı yıllardan itibaren çeşitli reformlar hayata geçirilse de 1990’lı yıllardan itibaren ülkemiz emeklilik sisteminin finansman krizine girmeye başlamasıyla bu tarihten sonra reformlara hız verildiği görülmektedir. Erken emeklilik, prim affı, sosyal sigorta ilkelerinin ihlalinin önlenmesi ve sosyal güvenlik sisteminin yapısı ile ilgili olarak birçok değişikliğe gidilmiştir (Alper, 2013).

1990’lı yıllarda belirgin hale gelen finansman sorunu yaşanmasının bazı nedenleri;

- Emekliliğe hak kazanma yaşının sıklıkla değiştirilmesi ve düşük tutulması,
- Prim tahsilatında yaşanan sorunlara prim affı uygulamalarının eklenmesi,
- Emeklilik yaşında yapılan değişikliklerle erken emekliliğin gerçekleşmesi,
- Sigorta primlerinin hesaplanmasında çeşitli indirim ve istisnaların uygulanması,
- Kayıt dışı istihdam nedeniyle yaşanan prim tahsilatı sorunu,
- Emeklilik sayısındaki artış şeklinde sıralanabilir.

Sıralanan tüm bu sorunların esas kaynağının demografik dönüşümün sosyal güvenlik sistemi üzerinde yarattığı baskı olduğu ileri sürülebilir. Artmakta olan yaşam süreleri yaşlı nüfus oranını artırmakta, sosyal güvenlik sistemlerinin artan emekli aylığı ve sağlık harcamaları karşısında finansman sorunları yaşamayı, hükümetleri sosyal sigorta sistemi ile ilgili reformlara sevk etmektedir.

Türkiye’de 1950’lerde başlayan demografik dönüşümün 21. yüzyılın ortasında tamamlanacağı tahmin edilmektedir. Ülkemizde nüfus hızla artış göstermiş, ardından doğurganlık oranının azalması ile yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı yükselmiştir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında ortalama ömür süresi 30 iken 2020

itibariyle doğumdan beklenen yaşam süresi 78,6'ya yükselmiştir (TÜİK, 2020). Ayrıca kadın başına düşen doğurganlık oranının yedi çocuktan iki çocuğa düşmesi de Türkiye'deki demografik dönüşümün nedenlerinden biri olarak sayılmaktadır (Özbay, 2013: 109).

Tüm bu nedenlerle yaşanan demografik dönüşüm sonrası başta Avrupa ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan pek çok ülke gibi Türkiye de sosyal güvenlik sisteminde reform arayışına girmiş, bu kapsamda en önemli değişiklik 1999 tarihli 4447 Sayılı Kanun ile yapılmıştır. Kanuna göre emeklilik sisteminde bazı yaş, emeklilik oranları ve aylık hesaplama yöntemleri ile kamu sosyal sigorta sistemi parametre değişiklikleri yapılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018). 4447 Sayılı Kanun'un kabulüyle, Türkiye ilk defa işsizlik sigortası fonunu oluşturularak faaliyete geçirmiştir. Bu kanunla birlikte, prime esas ücret tavanı belirlenmiş ve bu ücretler asgari ücretle ilişkilendirilerek, prime esas teşkil eden matrahlar düzenlenmiştir. Emekli aylıklarının hesaplanmasında ödenen primlerin etkisi artırılarak çok prim ödeyenin nispeten yüksek emekli aylığı almasının yolu açılmıştır. Ayrıca, kademeli olarak emeklilik yaşı yükseltilmiş ve emeklilik aylıkları, enflasyona endeksli olarak reel alım gücünü koruyacak şekilde düzenlenmiştir (Gümüş, 2010: 19).

Yapılan önemli yeniliklerden biri de Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kurulmasıdır. Ülkemizde 2006 yılına kadar sosyal sigorta hizmetlerini sunan üç kurum vardı. Bunlar, 1949 yılında 5434 sayılı Kanun ile kurulmuş T.C. Emekli Sandığı, 1945 yılında 4792 sayılı Kanun ile kurulmuş Sosyal Sigortalar Kurumu, 1971 yılında 1479 sayılı Kanun ile kurulmuş Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu idi. Bu kurumlar kuruluşlarında çalışanların mesleki faaliyet esasına göre örgütlenmişti. Bu üç kurum 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı Kanun ile kurulan yeni bir kuruma, tek çatı olarak da bilinen, Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) devredilmiştir. Sosyal güvenlik kurumu, idari ve mali açıdan özerk, özel hukuk hükümlerine tabi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur. Kurum Sayıştay'ın denetimine tabidir.

2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" ile tüm vatandaşlara aynı teminat ve kaliteyi sağlamayı hedefleyen Genel Sağlık Sigortası (GSS) sistemi reformun en önemli bileşeni olarak nitelendirilebilir.

Bu kanun ile sağlık alanında gerçekleştirilen dönüşümü de içererek ülkemizde her vatandaşın hekim hizmeti alabileceği düşüncesini sağlayacağı tahmin edilmektedir. Sosyal güvencesi olmayan ve genellikle yoksulluk sınırının altında bir gelir seviyesi ile yaşayan vatandaşlar için sağlık harcamalarını karşılamak oldukça zordur. Ancak söz konusu kanunla, bu kesimin sağlık masrafları artık karşılanabilir hale getirilmiştir. Bu bağlamda, sağlık tesislerinin tüm vatandaşlara hizmet sunması, eczanelerden ilaç alımında serbestliğin sağlanması, sağlık hizmetlerinden faydalanmak için sadece kimlik numarasının gösterilmesinin yeterli olduğu sağlık

karnesi yerine getirilen düzenlemeler ve aile hekimliği uygulamaları reform sürecinde hayata geçirilen başarılı adımlar olarak ileri sürülebilir (Gümüş, 2010: 19).

5510 sayılı Kanunla getirilen reformlardan bazılarına aşağıda yer verilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018);

Yaş: 1999 yılında yapılan düzenlemeyle en düşük emeklilik yaşı kadınlarda 38'den 58'e erkeklerde 43'ten 60'a zaman içerisinde çıkarılmıştır. 2008 yılında yapılan düzenlemeyle, 2036-2044 döneminde, kademeli olarak erkek ve kadın emeklilik yaşının 65'e çıkarılması planlanmıştır.

Aylık Bağlama Oranı: 4447 sayılı Kanun'un getirdiği değişiklikle, SSK ve Bağ-Kur sigortalıları için aylık bağlama oranı, ilk 10 yıl boyunca her 360 gün için yüzde 3,5, sonraki 15 yıl için her 360 gün için yüzde 2, sonrasında ise her 360 gün için yüzde 1,5 olarak düzenlenmiştir. Ancak, 5510 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemede aylık bağlama oranları her 360 gün için yüzde 2 olarak belirlenmiştir.

Prim Ödeme Gün Sayısı: 2000 yılından sonra ilk kez SSK sigortalısı olanlar için kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, başlangıçta 7000 gün olarak belirlenen prim ödeme gün sayısı, her yıl 100 gün artırılarak 7100 günden başlamak üzere yükseltilecektir. 2028 yılında işe başlayanlar için emeklilik koşulu olarak 9000 gün gerekmektedir. Bağ-Kur ve Emekli Sandığı sigortalıları açısından prim ödeme gün sayısı ile ilgili herhangi bir değişiklik bulunmamaktadır.

2001 tarihinde yürürlüğe giren ve 27 Ekim 2003 tarihinde uygulanmaya başlanan 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu sosyal güvenlik reformunun bir sonraki aşamasını oluşturmuştur. Bireysel emeklilik sisteminin amacı, bireyleri uzun vadeli tasarruflara yönlendirmek ve tasarrufu teşvik etmektir. Bireysel emeklilik sistemi, bireyleri emeklilik için birikim yapmaya teşvik ederek, emeklilik döneminde kullanmak üzere ek gelir sağlayarak, ekonomiye uzun vadeli kaynaklar yaratarak ve bu yolla istihdamı ve ekonomik büyümeyi hızlandırarak kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı görevi görmektedir (Can & Eyidiker, 2019: 633).

Ülkemizde sosyal güvenlik alanında yapılan son düzenleme 03 Mart 2023 tarihinde yürürlüğe giren ve kamuoyunda EYT olarak bilinen Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 1999 yılı öncesinde sigorta girişi olan kişiler yaş şartına bakılmaksızın emekli olabilecektir.

Mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı amaçlayan reform çabalarında başarıya ulaşmak için, geliri artırmaya ve harcamaları azaltmaya yönelik tedbirler eş zamanlı olarak uygulanmalıdır. Bu nedenle sistem açık olmayacak ve aktüeryal dengeyi sağlayacaktır (Alper, 2013).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Başta gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olmak üzere tüm dünyada nüfus yapısı değişmekte, demografik dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşümle birlikte yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki oranı giderek artmaktadır. Bu durum sosyal güvenlik sistemleri üzerinde finansal baskı yaratmaktadır. Yaşlı nüfusun artışıyla aktif çalışma yaşamının dışında kalan emekliler için yapılan maaş ödemeleri ve sağlık harcamalarındaki artışlar sigorta sistemlerinde mali yüke neden olmaktadır. Bir yandan giderler artarken, öte yandan prim tahsilat sorunları nedeniyle aktif çalışan sayısının sistemi idame ettirme kapasitesinde yetersizlik oluşmaktadır. Bu süreç sonucunda yaşlı nüfus sorununun yaşandığı birçok ülke yeni yasal düzenlemeler yoluyla sosyal güvenlik sistemlerini yeniden yapılandırma yoluna gitmiştir.

Türkiye Batı Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında nüfusun yaşlanması sorununu daha geç yaşasa da geleceğe ilişkin nüfus projeksiyonları, nüfusun yaş yapısının hızla değişmekte olduğunu ve yakın gelecekte yaşlı nüfusa sahip ülkeler arasında yerini alacağını göstermektedir. Demografik dönüşümle yaşanan nüfus sonucu ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunların başında sosyal güvenlik sistemlerinin artan mali yükü karşılaması gelmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin etkin ve verimli işleyişi dengeli nüfus artışı ve aktif-pasif dengesinin bozulmaması ile mümkündür. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında tercih edilen gerek dağıtım yöntemi gerekse fon biriktirme yöntemi, pasif durumda olan emekliler için yapılan harcamaların, sistemde aktif olarak istihdam edilen kesim tarafından finanse edilmesi esasına dayanmaktadır. Demografik dönüşüm sonucu yaşlı nüfustaki artış sistemdeki pasif üye sayısını artırırken, genç nüfustaki azalmaya bağlı olarak aktif üye sayısı da azalmaktadır. Aktüeryal denge olarak ifade edilen bu durum tüm dünyada aktif-pasif sigortalı oranını sistem aleyhine değiştirmektedir.

Bu gelişmeler sonucunda Türkiye sosyal güvenlik sistemini yeniden yapılandırma yoluna gitmiştir. Gerçekleştirilen reformlar neticesinde farklı sosyal güvenlik kurumları tek bir çatı altında birleştirilmiş ve emeklilik yaşı, prim ödeme gün sayısı, aylık bağlama oranı, güncelleme katsayısı gibi alanlarda düzenlemeler yapılarak aktif çalışanların sistem içinde daha uzun süre kalmaları hedeflenmiştir.

Yaşam sürelerinin yükselmesi gelişmiş ülkeler açısından kalkınma ve refah göstergesi olarak görülsa de bu ülkelerde doğurganlık hızının olması gereken asgari 2.1 düzeyinin altında seyretmesi ile nüfus hızla yaşlanmaktadır. Bu durum aktif/pasif dengesinin bozulması ve aktif sigortalılardan elde edilen prim gelirlerinin emekli ödemelerini karşılayamaması sonucunu getirmektedir. Kamu kaynaklarının kullanımı ve sigorta sisteminin finanse edilmesinde artan bir maliyetle karşılaşılması, hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelere sosyal güvenlik alanında reformlar yapılmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de ve OECD ülkelerinde demografik dönüşüm verilerinin benzer olduğu ve sosyal güvenlik alanında benzer reformlara başvurulduğu görülmektedir. Örneğin beklenen yaşam süresi OECD ortalaması 80,5 Türkiye’de ise 78,6 dır. Diğer bir demografik dönüşüm göstergesi olarak 2021 yılı OECD doğurganlık oranı ortalaması 1,6 iken Türkiye’de bu oran 1,7 ile asgari 2.1’in altında kalmakta, bu durum yaşlı nüfusun giderek artacağını göstermektedir. Yaşlı nüfusun sosyal güvenlik sistemi üzerindeki olumsuz etkilerinin kırılabilmesi için hem OECD ülkelerinde hem Türkiye’de reformlar aracılığıyla başta emeklilik yaşının yükseltilmesi olmak üzere prim oranlarının artırılması, yaşlılık ödemelerinin azaltılması, prim gün sayısının artırılması gibi çeşitli tedbirler alınmıştır. Bu bağlamda emeklilik yaşı örneğin Almanya’da 65’ten 67’ye yükseltilmiştir. OECD ülkeleri içinde toplam nüfusa göre en fazla yaşlı nüfusa sahip Japonya’da ise 2030 yılı itibariyle kadın ve erkekte 60’tan 65’e çıkarılacaktır.

Dünya genelinde artan nüfusa yönelik sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması ihtiyacını vurgulayan en önemli çalışmalardan biri Dünya Bankası tarafından 1994 yılında yayınlanan “Yaşlı Nüfus Krizinden Kaçınma (Averting The Old Age Crisis)” başlıklı rapordur. Bu rapor, yaşlı nüfusun sorununun yalnızca Avrupa’nın belli ülkelerini değil, gelecekte tüm dünya ülkelerini etkileyecek bir sorun olarak görülmesi bakımından önemlidir.

Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminde gelir-gider dengesizliğinin ortaya çıktığı dönem, Dünya Bankası’nın yaşlı nüfus krizine dikkat çektiği 1990’lı yıllar dönemidir. İzleyen yıllarda emeklilik sisteminde aktif-pasif oranı 2’nin altına düşmüştür. Bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayan çalışanların toplam istihdamın yaklaşık yarısını oluşturması, toplam prim hasılatının emeklilere yapılan harcamaların gerisinde kalması gibi olumsuz göstergeler, sistemin gelir kaynakları ile harcamaları arasında uyumsuzluğa, sosyal güvenlik sisteminde finansal açığa yol açmakta; bu açığın GSYİH’ya oranının gittikçe artacağı varsayılmaktadır. OECD hesaplamalarına göre 2040’lı yıllara kadar sistemin açıkları sürecektir. Tüm bu nedenlerle Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde 1999 yılında 4447 sayılı Kanun’u takip eden son olarak 2023 yılında yürürlüğe giren EYT olarak bilinen yasaya kadar bir dizi reform gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu yasal düzenlemelerle sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılma sürecine girmiştir.

Demografik dönüşüme bağlı olarak gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan mali içerikli sorunlar ülkemiz için de geçerlidir. Bu sorunların temel kaynağı nüfusun giderek yaşlanması ve emek piyasasının ortaya çıkardığı yapısal sorunlar olarak görülmektedir. Bu sebeple sosyal güvenlik sisteminin temel finansman kaynağı olan prim gelirlerinin sürekli, düzenli ve yeterli seviyede olması için istihdamın artırılması, çalışanların eksiksiz şekilde sisteme dahil edilmesi, kayıtdışlığın engellenmesi için farklı teşvikler ve piyasayı düzenleyici politikaların geliştirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ahmadova, S. & Yasıdağ, B. H. (2016). Sosyal güvenlik sistemi finansmanı ve 2010-2016 yılları finansman açıklarının karşılaştırılması. *Atlas Journal*, 4(9), 376-387.
- Alper, Y. (2013). Sosyal güvenlik reformunun etkileri 2020 yılında bitiriyor. (Yeni bir reform mu? Yeni tedbirler mi?). *Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası*, 27 (3), 16-31.
- Arpa, T. & Kolçak, M. (2017). Türkiye ve OECD ülkelerinde sosyal güvenlik harcamaları. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(3), 651-677
- Arun, Ö. (2014). *2050'ye doğru yaşlanan Türkiye'yi bekleyen riskler*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İzmir: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ayhan, A. (2012). Sosyal güvenlik kavramı ve sosyal güvenlik ilkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1 (1), 41-55.
- Başbuğ, A. (2005). *21.yy.'da Türkiye'de sosyal bilimler ve toplum bilimleri sempozyumu bildiriler kitabı*. Ankara: Akademisyenler Birliği
- Başol Öztürk, R. (2019). Türkiye ve AB ülkelerinde yaşlı nüfusun görünümü. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 37, 35-46.
- Başterzi, F. (2006). *Yaşlılık sigortası bakımından sosyal güvenlik normlarının uyumlaştırılması*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Birleşmiş Milletler Dünya Nüfus Beklentileri, 2022
- Boyacıoğlu, N. & Öçal, M. (2018). Sosyal güvenlik hizmetlerinin finansman yöntemleri: Türkiye'de ve dünya'da sosyal güvenliğin finansmanına kısa bir bakış. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (20), 920-933.
- Bulut, T. (2021). Sanayi Gazetesi. 19.10 2019. <https://www.sanavigazetesi.com.tr/dusuk-dogurganlik-turkiye-icin-tehdit-mi-olusturuyor-makale,1833.htm> (Erişim tarihi: 18.04.2023).
- Can, Y. & Eyidiker, U. (2019). Bireysel emeklilik sisteminde otomatik katılımın türkiye'de gelişiminin izlenmesi. *Finans Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4 (4), 626-642.
- Canbay, T. & Demir, M. (2013). Türkiye'de sosyal güvenlik açıkları ve sosyal güvenlik ahlakı. *Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20 (2), 303-315
- Coleman, D. (2006). Immigration and ethnic change in low-fertility countries: A third demographic transition. *Population and Development Review*, 32 (3), 401-446.

- Çakar, E. (2008). *Türk sosyal güvenlik sisteminde primsiz rejim*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çevre & Şehircilik Bakanlığı. (2020). <http://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/dogustabeklenen-yasam-suresi-i-85714> (Erişim tarihi: 02.05.2023).
- Demeny, P. (2003). Population policy dilemmas in Europe at the dawn of the twenty-first century. *Population and Development Review*, 29 (1), 1-28.
- Demir, İ. C. (2016). Vergilemede fayda ilkesi bağlamında sosyal güvenlik primlerine bakış: Türkiye örneği. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(4), 57-66.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). *Türkiye’de yaşlıların durumu ve yaşlanma*. Ulusal Eylem Planı Yayın No: DPT: 2741
- Doğan, A.S. (2014). *Türkiye’de yaşlılara yönelik kamusal sosyal yardım ve hizmetler*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- DPT (2007). *Kalkınma Planı 2009-2013 Sosyal Güvenlik*. Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Yayın No: DPT: 2729-ÖİK: 681, 2007.
- Erol, A. & Yıldırım, A.E. (2005). Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan krizlerin bireysel emeklilik sisteminin gelişimine etkileri. *Yaklaşım Dergisi*, 155, 696-525.
- Gökbnar, A.R. & Koç, E. (2009). Demografik değişimlerin sosyal güvenlik kurumlarına etkisi ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının mali yapısının analizi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (1), 16-36.
- Gümüş, E. (2010) Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi: Mevcut durum, sorunlar ve öneriler. *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırma Vakfı, Seta*, 24, 1-24.
- Güner, T. (2012). *Türkiye’de primli sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısının analizi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güner, Z.B. (2015). Uzun ömürlülük riskinin sosyal güvenlik sistemi dengesine etkisi. *Sosyal Güvence*, 7, 58-82
- Güzel, A., Okur, R.A. & Canikoğlu, N. (2010). *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Güzel, A. & Okur, A. R. (2004). *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- ILO. (1952). https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm (Erişim tarihi: 15.5.2023).
- Kalkınma Bakanlığı. (2018). <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/YaslanmaOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf> (Erişim tarihi: 15.5.2023).

- Kılınç, B. (2005). *Sosyal güvenlik sistemlerinin mali dönüşümü*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul üniversitesi, sosyal bilimler enstitüsü.
- Kırmızı, E. & Hüseyinli, N. (2019). Sosyal güvenlik hakkının geleceği üzerine bir değerlendirme. *Çalışma ve Toplum*, 61, 1203-1236
- Koç, İ., Eryurt, M.A., Adalı, T. & Seçkiner, P. (2010). *Türkiye'nin demografik dönüşümü*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etüt Enstitüleri.
- Kol, E. (2014). *Türkiye'de sağlık hizmetlerinde yaşanan dönüşüm: Eskişehir'de alt gelir grupları üzerine bir inceleme*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Korkmaz, S. (2007). *Türkiye'de sosyal güvenlik finansman açıkları ve sosyal güvenlik kurumunun bu açıklar üzerindeki olası etkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Lesthaeghe, R. & Van de Kaa, D. J. (1986). Toward a theory of population. *Demography*, 23 (3), 299-318.
- Murray, A. (2008). Growing old gracefully: How to ease population ageing in Europe. https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/e790_17jan08-1365.pdf (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- OECD (2023). Elderly population (indicator). doi: 10.1787/8d805ea1-en (Accessed on 12 August 2023) (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- OECD (2015). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/factbook-2015-en.pdf?expires=1610373325&id=id&accname=guest&checksum=75357ABA58C0969A73BE080A470CEDC3>, OECD Factbook 2015-2016: Economic, Environmental and Social Statistics, 2015. (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- OECD. (2019). https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b6d3dcfc-en/1/2/4/5/index.html?itemId=/content/publication/b6d3dcfc-en&_csp_=a8e95975da55b0299df9e90b37215621&itemIGO=oecd&itemContentType=book (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- Özbay, F. (2013). *Demografik dönüşüm sürecinde iktidar, kadın ve aile. (bildiri), başka bir aile anlayışı mümkün mü?* İstanbul: Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme sürecinde refah devleti*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Özmen, Z. (2017). Sosyal güvenlik reformu bağlamında türk sosyal güvenlik sistemi finansmanının değerlendirilmesi. *International Journal of Academic Value Studies*, 3 (13), 388-397.
- Rakıcı, C. & Yılmaz, T.Z. (2016). Sosyal güvenlikte demografik dönüşüm ve Türkiye'ye yansımaları. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (18), 64-89.

- Robinson, W. C. & Ross, J. A. (1984). *The global family planning revolution: Three decades of population policies and programs*. The World Bank.
- Sezgin, S. & Yıldırım, T. (2015). Türkiye’de bireysel emeklilik sisteminin etkinliği, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10 (2), 123-140
- Sigorta Gündem. (2014). <http://www.sigortagundem.com/haber/almanyada-emeklilik-sisteminde-koklu/1038860> (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- TDK. (2021). <http://sozluk.gov.tr/> (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- TÜİK (2016). Hayat Tabloları, 2014. <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- TÜİK. (2020). <https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33711> (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- TÜİK (2022). Genel Nüfus Sayımları, 1935, 1975. TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, 2022 (www.data.tuik.gov.tr). (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- TÜİK (2023). Dünya Nüfus Günü 2023 Haber Bülteni, (06 Temmuz 2023) Sayı 49688
- TÜİK (2023). Hayat Tabloları 2019-2021. (26 Nisan 2023) Sayı 45592 <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Hayat-Tabloları-2019-2021-45592>
- Tümerdem, Y. (2006). Gerçek yaş (Real age). *Turkish Journal of Geriatrics* 9, (3), 195-196.
- UN (2023). World Social Report 2023: Leaving No One Behind In An Ageing World, Department of Economic and Social Affairs. ST/ESA/379 <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2023-2.html> (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- UN (2019). World Population Ageing 2019. <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Report.pdf> (Erişim tarihi: 17.05.2023).
- Uyanık, Y. & Başyigit, R. (2018). Demografik yapı içinde yaşlı nüfusun görünümü ve aktif yaşlanma yaklaşımı perspektifinde politika örnekleri . *İş ve Hayat* , 4 (8) , 273-310.
- Uyanık, Y. (2017). Nüfus yaşlanmasının işgücü piyasaları üzerindeki etkileri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1, 85-86.
- Yazıcı, S. (2004). Dış İşleri Bakanlığı. OECD Ülkelerinde demografik eğilimler ve muhtemel etkileri. 2004. <http://www.mfa.gov.tr/oecd-ulkelerinde-demografik-egilimler-ve-muhtemel-etkileri.tr.mfa> (Erişim tarihi: 21.05.2023).
- Yurdadağ, V. (2000). Sosyal güvenliğin finansman yöntemleri. *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, 2, 81-88

<https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-birth.htm#indicator-chart>
2021 (Erişim tarihi: 21.05.2023).

<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm> OECD (2023), Fertility rates (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed on 12 August 2023) (Erişim tarihi: 21.05.2023).

<https://data.oecd.org/pop/old-age-dependency-ratio.htm#indicator-chart>
OECD (2023), Old-age dependency ratio (indicator). doi: 10.1787/e0255c98-en (Accessed on 12 August 2023) (Erişim tarihi: 21.05.2023).

Bölüm 13

SİNGAPUR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

SİNGAPUR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Habip Demirhan

Hakkâri Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

habipdemirhan@hakkari.edu.tr

0000-0001-8621-0778

Özet

Sosyal güvenlik politikaları ülkeden ülkeye farklılık arz eder ve söz konusu farklılık, sosyal güvenliğin finansmanında da görülür. Örneğin, bazı ülkeler fon biriktirme yaklaşımı çerçevesinde “kapitalizasyon” yöntemini uygularken bazı ülkelerse katkı fayda esasına dayalı “dağıtım” yöntemini uygulamaktadır. Yine bazı ülkelerde sosyal güvenlik kurumları birden fazla türde bulunurken, bazı ülkelerde sadece bir türüne rastlanmaktadır. Singapur dünya genelindeki birçok ülkeye nazaran bağımsızlığını da geç kazandığından dolayı ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin gelişimi de gecikmeli olmuştur. Çalışmada, Singapur sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi, yapısı ve sosyal güvenlik türlerine değinilerek sürdürülebilirliği irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, sosyal güvenlik sistemleri, Singapur sosyal güvenlik sistemi.

Abstract

Social security policies differ from country to country and this difference is also seen in the financing of social security. For example, while some countries apply the "capitalization" method within the framework of the fund accumulation approach, some countries apply the "distribution" method based on the contribution benefit basis. Again, while there are more than one type of social security institutions in some countries, only one type is found in some countries. Since Singapore gained its independence late compared to many countries around the world, the development of the social security system in the country has also been delayed. In the study, the historical development of the Singapore social security system, its structure and its sustainability were examined by referring to the types of social security.

Keywords: Social security, social security systems, Singapore social security system.

GİRİŞ

Tarihsel kökeni 11. yüzyıla dayanan Singapur, 19. yüzyılda İngiliz sömürgeciliği altında yer almıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında İngilizlerin Singapur'u her türlü yardım ve korunmadan yoksun bırakması sonucu ülke, o dönemde Japon İmparatorluğu tarafından işgal edilmiştir. İkinci Dünya Savaşının sona ermesiyle birlikte Singapur kendi öz yönetimini alana kadar İngiliz yönetimine girmiştir. 1965 yılında Malezya Federasyonundan ayrılarak bağımsızlığını ilan etmiştir. Singapur, devlet başkanı tarafından yönetilen parlamenter bir cumhuriyettir. Singapur, çok partili bir sisteme sahip olmasına karşın 1959'dan beri tek bir parti (Halk Hareketi Partisi) tarafından yönetilmektedir. Bu sebeple, çok partili sisteme ve seçimlere rağmen, çoğu araştırmacı ve gözlemci Singapur'u otoriter bir ülke olarak tanımlamaktadır (Mauzy & Milne, 2002). Singapur ayrıca, en iyi eğitilmiş üyelerin en fazla etkiye sahip olduğu meritokrasiyi benimsemiştir (Hean, 2000). Genel olarak ekonomik çözümler gerektiren ekonomik sorunlarda olduğu gibi, sosyal sorunlar da teknokratlar tarafından ele alınmaktadır. Ülkede 1991 yılında Konfüçyüsçü değerler kurumsal hale getirilmiştir. Konfüçyüsçü değerler, ırksal ve dinsel uyumu, direnişten çok itaati, topluluk ya da cemaatten önce ulusu, bireylere saygıdan önce toplumu, hükümete meydan okumak yerine paternalist yönetim tarzını desteklemeyi içeren “ortak değerler” ideallerini içermektedir (Mauzy & Milne, 2002; Rahim, 2001). Hükümet, bu değerler çerçevesinde siyasi amaçlara hizmet etmek için çeşitli şekillerde müdahalelerde bulunabilmektedir. Bu müdahaleler, kolektif iyi tarafından savunulan *ulus olmazsa bireyler hayatta kalamaz* Konfüçyüs ilkesi temelinde yapılmaktadır (Low & Aw, 1997: 12).

Bazı araştırmacılara göre, serbest piyasa kapitalist idealleri üzerine kurulu güçlü ekonomik büyümeyle Singapur, şu anda “dünyanın ekonomik açıdan en özgür ülkeleri” arasında ikinci sırada yer almaktadır (Human Events, 2007). Singapur modeli, serbest piyasa kapitalist sisteminde yüksek düzeyde hükümet müdahalesi içeren bir “yapısalcı yaklaşım” olarak yorumlanabilir (Huff, 1995). Model bir ülkenin, özellikle kalkınmacı bir devletin, değişiklikleri başlatmak ve sürdürmek için hem sosyal hem de ekonomik politikalara ilişkin güçlü bir müdahalecilik politikası uygulaması gerektiği fikrine dayanır (Bellows, 2006). Bu tür bir müdahalecilik, yüksek düzeyde ihracat ve düşük düzeyde vergilendirmeye desteklenmekte ve böylece Singapur'u yatırımcılar için çekici kılmaktadır. Güçlü hükümet müdahalesinin yanı sıra, Singapur modeli, ekonomik sistemi koruyan bir dizi başka politikayla karakterize edilmektedir. İşgücü piyasası politikalarının merkezinde, piyasa düzenlemesinin çok az çatışmayla veya hiç çatışma olmadan ilerlemesine izin veren ve böylece hükümet politikasının mümkün olduğunca etkin bir şekilde uygulamaya konulmasını ve yürütülmesini sağlayan fikir birliği vardır.

İstikrarlı ekonomik gelişmenin yürürlükte olmasıyla birlikte hükümet, Merkez İhtiyat Fonu (CPF) adı verilen bir fonda vatandaşlar tarafından zorunlu tasarruflar

başlatmıştır. Bu fon sağlık, emeklilik ve barınma sistemlerinde kritik bir unsur olup Singapur'daki refah sisteminin temel yapı taşıdır. Tasarruf programı, enflasyonun kontrol altına alınmasıyla ilgili olarak ikincil bir amaca da hizmet etmiştir. Finansal sermaye, özel harcamalardan tasarruflara aktarılmış ve böylece ekonomik denge korunmaya çalışılmıştır (Bellows, 2006; Huff, 1995). Bu fon aynı zamanda Singapur sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmaktadır. 1955'te başlayan CPF, kamusal ve özel katkılara dayalı ikili olarak finanse edilen bir sistemdir. Bir başka ifadeyle CPF, her vatandaş için zorunlu bireysel tasarruf hesaplarını zorunlu kılan, devlet güdümlü bir iç politika sistemidir. İşverenler ve çalışanlar her ay işverenin bireysel hesabına katkı payı yatırmaktadır (Ng & Ow, 2005).

Çalışmada, kendine has bir sosyal güvenlik sistemi yapısına sahip olan Singapur sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi ve sistemin kurumsal ve işler yapısı ele alınmaktadır.

1. TARİHSEL GELİŞİM

Singapur 1959 yılından beri Halk Hareketi Partisi (PAP) tarafından yönetilmektedir. O zamandan beri İngilizlerden miras kalma artık ve zayıf bir sosyal güvenlik sistemine sahip olan ülkede temel yapı bozulmadan günümüze kadar gelmiştir. O dönemden farklı olarak meydana gelen en önemli değişiklik, CPF'nin genişletilmesi ve güçlendirilmesidir. Bireysel emeklilik hesabı (IRA) 1990'ların ortalarındaki politika tartışmalarında popüler hale gelmeden çok önce, Singapur'un bir ihtiyat fonu olan CPF daha öncesinde uygulanmaya başlanmıştır. Yatırım getirileri devlet tarafından belirlenir ve herkes aynı oranı alır. CPF, "Belirlenmiş Faydalar" (Defined Benefits) olarak da bilinen sosyal sigorta düzenlemelerine özgü faydalardan ziyade katkı düzeyini belirleyen zorunlu Tanımlanmış Katkı (Defined Contribution) düzenlemesidir (Koh, 2014). CPF, Dünya Bankası programlarının özelliği olan dağıtım sistemi (Pay as You Go) ilkesinden farklı olarak, Fon Biriktirme yöntemi-Kapitalizasyon (Save as You Earn) sistemi ilkesine dayalıdır. CPF, üyelerin menfaatinin kişisel hesaplarındaki bakiyeye eşit olması ve hükümete gerçek veya tahakkuk etmiş hiçbir sorumluluk yüklememesi anlamında tamamen finanse edilmektedir (Ramesh, 2006).

CPF, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen zorlu ekonomik koşullar çerçevesinde kurulmuştur. Söz konusu dönemde, hükümet, tavsiyeleri büyük ölçüde görmezden gelmiş olsa da kurulması pek çok müzakereyi gerektirmiştir. 1951'de bir emeklilik planının fizibilitesini araştırmak için kurulmuş McFadzean Komisyonu, hedef nüfusa yeterli fayda sağlamayacağı gerekçesiyle bir ihtiyat fonunu bir seçenek olarak kesin bir şekilde reddetmiş ve bunun yerine geçim düzeyinde yardımlar ödeyen katkılı bir emeklilik planı önermiştir. Ancak Rapor, 1953'te Merkezi İhtiyat Sandığı Yönetmeliğini ilan eden ve 1955'te uygulamaya koyan hükümeti ikna edememiştir. Karar, sömürge hükümetinin daha yüksek verimlilik veya etkililiğe olan inancından ziyade, önemli kamu harcamalarını içerebilecek bir program oluşturma konusundaki

isteksizliğine dayanmıştır. Singapur'un ortak bir işgücü piyasasına sahip olduğu Malezya'nın zaten böyle bir plana sahip olması, benimsenmesini daha da kolaylaştırmıştır (Parrott, 2000). CPF'nin yürürlüğe girmesinden bir süre sonra, hükümet CPF'nin kısıtlarını fark etmiş ve 1957'de raporunu sunan Asgari Geçim Standartları Komitesini kurmuştur. Aynı yıl, bir ILO ekibi Singapur'daki sosyal güvenlik düzenlemelerini gözden geçirip reformlar önermiştir. İki farklı raporda, emeklilik, dul/yetim yardımı ve hastalık yardımlarını sağlayan bir katkılı sosyal sigorta planının kurulmasını tavsiye etmişlerdir. Raporlarda ayrıca, sosyal sigortayı desteklemek için kamu yardım planının güçlendirilmesi tavsiye edilmiştir. Bununla birlikte, 1959'da görev başında olan PAP, sosyal sigorta konusunda sömürgeci yöneticilerden bile daha az istekli davranmıştır (Low & Aw, 1997). Bu dönemde sosyal güvenlik, dul/yetim yardımları, dul kadınlara, dul erkeklere ve uygun işçilerin bakmakla yükümlü oldukları kişileri kapsamıştır.

CPF başlangıçta emeklilik geliri sağlamak için geçici bir önlem olarak kurulmuştur. Bununla birlikte, sonraki yıllarda, hükümet bir dizi sosyal ve ekonomik politika hedefini takip etme potansiyelini sürdürmeye başladıkça, plan yalnızca korunmakla kalmamış, aynı zamanda planın kapsamı geliri korumaya ek olarak barınma, ekonomik kalkınma ve sağlık hizmetler ile genişletilmiştir. İlk kurulduğunda, CPF planının ana amacı, yaşlılık için emeklilik geliri sağlamaktır. Sendikaların, işçilerin hastalanmaları veya işsiz kalmaları halinde birikimlerini geri çekmelerine izin verme çağrılarına rağmen, CPF Kurulu, CPF tasarruflarının ancak emeklilikten sonra çekilebileceği kuralına bağlı kalmıştır. Söz konusu bu durum, hükümetin finansal güvenliği sağlamanın farklı yollarının olduğunu ve her ay parasal bir geri ödemeyle sınırlandırılması gerekmediğini fark etmeye başladığı 1960'lı yılların ortalarına kadar sürmüştür. Singapur'da liberalleşmenin ilk adımı 1968 Eylül'ünde, üyelerin tasarruflarını ev sahibi olma planı çerçevesinde, Konut Geliştirme Kurulunun (Housing and Development Board) yaptığı daireleri satın almalarını finanse etmede kullanmalarına izin verilmesiyle atılmıştır (Koh, 2014; Ramesh, 2006). Bu tarihten itibaren CPF, giderek daha sofistike ve eğitilmiş bir işgücünün değişen ihtiyaçlarını karşılamak için yavaş yavaş serbestleştirilmiştir.

Mevcut durumda üyeler, CPF tasarruflarını emeklilik, ev sahibi olma (barınma), yatırımlar, sağlık hizmetleri, sigorta veya üniversite kredileri dâhil olmak üzere bir dizi plan için kullanabilmektedir. Ancak programın en göze çarpan özellikleri olan zorunlu olma, tutumluluk kendi kendine yetebilmeyle her bir üye tarafından yapılan katkıların üyeler arasında yeniden dağıtılmadan bireyin yararına tahsis edilmesi vb. 1955'ten beri değişime uğramamıştır. Hükümet ayrıca, zaman zaman CPF katkı oranlarını makroekonomik hedefleri doğrultusunda ayarlamıştır. Temmuz 2002'de, yüksek yetkiye sahip bir hükümet komitesi CPF'yi incelemiş ve CPF sisteminin temelde sağlam olduğu sonucuna varmıştır (Singapur, Economic Review Committee, 2002). Aynı zamanda, CPF'nin emeklilik harcamaları, sağlık hizmetleri ve ev sahibi olma gibi üç

temel ihtiyacı karşılamaya devam etmesi gerektiğini teyit etmiştir. Ancak yapılan incelemede, emeklilik ve sağlık hizmetleri için fonların yetersizliğine dikkat çekilerek iyileştirici önlemler önerilmiştir. Hükümet tavsiyeleri yerine getirmediği gibi Singapur'un diğer Asya ülkeleriyle ilişkili ücret rekabetçiliğini sürdürmesini gerekçe göstererek sistemdeki işveren katkısını azaltma yoluna gitmiştir.

CPF'nin dışında ayrıca Singapur'da kolonyal dönemlerden beri var olan bir kamu yardımı planı mevcuttur. Yalnızca aşırı yoksulluk içinde olanlara ve başka hiçbir destek yolu olmayanlara yardım etmeyi amaç edinen bu plan İngiliz Yoksullar Evi Geleneğinin (British Poor House Tradition)¹ özelliklerini içermektedir. Uygunluk ve fayda koşulları, en talihsiz olanlar dışında herkes için çekici olmayacak şekilde tasarlanan bu düzenlemeyi, hükümet artan gelir eşitsizliği ve uzun vadeli yoksulluk karşısında yeniden düzenlemek için çalışmalar yürütmektedir (Ramesh, 2006).

Tablo 1: Singapur'daki Sosyal Güvenlik Düzenlemelerin Tarihsel Seyri

Yasa Adı	Tarihi
Merkezi İhtiyat Sandığı Yasası (CPF)	1953
İstihdam Yasası (Employment Act)	1968
Yabancı İnsan Gücü İstihdamı Yasası (Employment of Foreign Manpower Act)	1990
Emeklilik ve Yeniden İstihdam Yasası (Retirement and Re-Employment Act)	1993
Tıbbi Bağış Programı Yasası (Medical Endowment Scheme Act)	1993
Tıbbi ve Yaşlı Bakımı Bağış Planları Yasası (Medical and Elderly Care Endowment Schemes Act)	2000
Merkezi İhtiyat Sandığı Yasası (CPF'nin Güncellenmesi)	2001
Çocuk Gelişimi Ortak Tasarrufları Yasası (Child Development Co-Savings Act)	2001
İşyeri Güvenliği ve Sağlığı Yasası (Workplace Safety and Health Act)	2006
İş Kazaları Tazminat Yasası (Work Injury Compensation Act)	2008
Gelir Destek Programı Yasası (Silver Support Scheme Act)	2009
Sağlık Kalkanı Yaşam Programı Yasası (MediShield Life Scheme Act)	2015

Kaynak: Singapur İşgücü Bakanlığı: (Singapore Ministry of Manpower) sitesinden derlenmiştir.

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI

Singapur sosyal güvenlik sistemi CPF üzerine kurulu bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte sistem Dünya Bankası'nın çok sütunlu sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde de çeşitli enstrümanlara sahiptir. Çok sütunlu sosyal güvenlik kavramı tam anlamıyla Dünya Bankası'nın tüm ülkeler için sosyal güvenliğin üç sütununu tavsiye eden 1994 tarihli Yaşlı Nüfusun Krizinden Kaçınma Raporunda

¹ Yoksullar evi kavramı, İngiltere'de 17. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Bu dönemde belediyelerin yoksullara bakması beklentisi sonucunda ve yaşlı ve kendine bakamayacak durumda olanlarla sağlam olanlar arasında bir ayırım yapılarak yoksullara çeşitli olanaklar sağlanmıştır.

(Averting the Old Age Crisis) zikredilmiştir (World Bank, 1994). Söz konusu rapordaki tavsiyeler, 1990'ların sonu ve 2000'lerin başında sosyal güvenlik sistemlerinde reform yapan dünyanın dört bir yanındaki çok sayıda ülke için bir ilham ve reçete kaynağı olmuştur. Banka tarafından önerilen çizgide uygulanan reformlarla geçen yaklaşık on yıllık deneyimin ardından, 2005 yılında Sosyal Koruma birimi Direktörü Robert Holzmann liderliğindeki bir grup Dünya Bankası personeli, 1994 Raporunu önemli ölçüde revize eden bir "politika notu" yayınlamıştır (Holzmann, 2005). Birçok tartışmayı da barındıran rapor çok sütunlu bir sosyal güvenlik sistemi önerisini sunmuştur. Rapor 1994 yılındakinin aksine üç olan sütun sayısını beşe çıkarmıştır.

Tablo 2: Dünya Bankasının Beş Sütunu ve Singapur Karşılaştırması

Sütun	Amaç	Finanse Edilme	Program Özellikleri	Singapur Programı
0	Gelirin yeniden dağıtımı yoluyla yoksulluğun azaltılması	Devletin genel gelirleri (Primsiz ödemeler)	- Zorunlu - Kamu tarafından yönetilme - Test edilen araçlar (*) - Asgari faydalar	- Önemsiz kamu yardımı - Geçici mali yardım
1	Bazı yeniden dağıtım bileşenleri ile gelir ikamesi	Katkı, dağıtım (Pay As You Go) sistemindeki işçi ve işverenler veya kısmi finanse edilmiş	- Zorunlu - Kamu tarafından yönetilme - Tanımlanmış faydalar veya kavramsal tanımlanmış katkılar - Kazançla ilgili fayda	
2	Tasarruf yoluyla gelir düzleştirme (gelirin istikrarlı hale getirilmesi)	- Vergi, - Tercih edilen özel tasarruf veya özel sigorta - Tam finanse edilmiş	- Zorunlu - Özel olarak yönetilen - Tanımlanmış katkılar - Faydalar eşit katkı artı yatırım getirisi	CPF (emeklilik, sağlık, barınma ve eğitim hükümlerini içermektedir)
3	Tasarruf yoluyla gelir düzleştirme (gelirin istikrarlı hale getirilmesi)	- Vergi, - Tercih edilen özel tasarruf - Tam finanse edilmiş	- Gönüllü - Özel olarak yönetilen - Tamamen finanse edilen Tanımlanmış faydalar veya Tanımlanmış katkı - Faydalar eşit katkı artı yatırım getirisi	Tamamlayıcı emeklilik programı
4	Mümkün olduğunda sürekli koruma	Mali ve diğer varlıklar	- Gönüllü - Özel ve gayri resmi olarak yönetilen - Gayri resmi aile içi veya nesiller arası	- Yüksek düzeyde aile desteği - Yüksek düzeyde ev

			mali ve mali olmayan yardımlar. Örneğin konut, sağlık vb.	sahibi olma

(*) Devlet desteği için başvuran kişinin mali durumuna yönelik araştırma yapılması.

Kaynak: Ramesh, 2006: 8.

Tablo 2'ye bakıldığında Singapur sosyal güvenlik sisteminin birden fazla sütundan oluştuğu görülebilir. Singapur sosyal güvenlik sisteminin temel yapı taşı CPF'dir. CPF'nin dışında devlet tarafından düşük ve dar gelirliyle yönelik sosyal yardımlar yapılmaktadır. Singapur sosyal güvenlik sistemi; yaşlılık, engellilik, ölüm, hastalık, doğum, iş kazaları, işsizlik, aile yardımı vb. konuları kapsamaktadır.

3.1. Merkezi İhtiyat Fonu (CPF)

Singapur sosyal güvenlik sisteminin ana temeli, 1955 yılında yürürlüğe giren ve zorunlu olan CPF üzerine kurulmuştur. İlk başlarda CPF katkıları tek bir hesapta yer almıştır. Kuruma, göçmen işçiler dışındaki tüm çalışanlar katkıda bulunmak zorundadır. CPF, zorunlu kapsamlı bir tasarruf planıdır. Aktif bir CPF üyesi, mevcut veya önceki üç ayın herhangi biri için kendisine en az bir katkı payı ödenen bir kişiyi ifade etmektedir (Ramesh, 2006). İlk başlarda tek hesapta yer alan fonlar zaman içerisinde tüm CPF üyelerinin CPF Kurulunda dört hesapta (Normal Hesap, Özel Hesap, MediSave Hesabı ve Emeklilik Hesap) fon biriktirmelerine olanak tanımıştır (Singapur İşgücü Bakanlığı, <https://www.mom.gov.sg>). Bu hesaplardaki nakit birikimleri, ayrıca fon sahiplerine faiz kazandırmaktadır. Normal Hesaptaki birikimler, bir ev satın almak, sigorta primlerini ödemek (yani bakmakla yükümlü olunan Kişileri Koruma Programı ve Ev Koruma Programı) veya yatırım için kullanılabilir. MediSave Hesabı'nda biriken birikimler hastane masrafları, onaylı sağlık sigortası ve bazı ayakta tedaviler için, Özel Hesap'ta biriken birikimler emeklilik ihtiyaçları veya yatırımlar için kullanılabilir. 55 yaşından itibaren Emeklilik Hesabı açılmaktadır. Özel ve/veya Normal Hesap'tan aktarılan paralardan oluşan bu hesap, üyelerin emeklilik dönemlerinde aylık ödemelerinin yapılabilmesi için kullanılmaktadır. Hem işveren hem de çalışan, CPF'ye aylık katkılarda bulunur. İşveren, toplam CPF katkı payını ödemekle yükümlüdür ve çalışanın katkı payını çalışanın ücretinden geri alma hakkına sahiptir (Koh, 2014: 3).

Normal Hesap'taki birikimler, ev satın almak, hizmet ipoteği ödemeleri, sigorta koruması için finansman primleri, çocukların yükseköğretimi için ödeme yapmak ve tasarrufları artırmak için finansal ürünlere yatırım yapmak için çekilebilir. 1977 yılında uygulanmaya başlanan özel hesap öncelikle tasarrufların emeklilik için tutulması için olup 55 yaşından önce çekilememektedir. Üyeler, faiz kazanmak için bunları CPF Kuruluna yatırabilmekte veya daha küçük, daha düşük riskli finansal ürünlere yatırım yapabilmektedir. 1984 yılında oluşturulan Sağlık hesabı, üyelerin

yatarak tedavi edilen hastane faturalarını, belirli ayakta tedavileri ve katastrofik² hastalık ve sakatlıklara karşı sigorta primlerini ödemeleri için biriktirdiği birikimleri tutar (Koh, 2014: 3).

Mevcut durumda CPF, emeklilik, sağlık, ev sahipliği, aile koruması ve varlık geliştirme için fon sağlayan kapsamlı bir sosyal güvenlik tasarruf sistemi işletmektedir. Söz konusu duruma ulaşmak için 1968 yılından başlayarak 2009 yılına kadar çeşitli adımlar atılmış ve planlar yürürlüğe konmuştur.

Tablo 3: CPF Katkı Oranları

Çalışan Yaşı (Yıl)	1 Ocak 2023'ten itibaren katkı oranları (aylık ücretler > 750 \$)		
	İşveren tarafından (ücretin yüzdesi)	Çalışan tarafından (ücretin yüzdesi)	Toplam (ücretin yüzdesi)
55 yaş ve altı	17,0	20,0	37,0
56 -60 yaş	14,5	15,0	29,5
61-65 yaş	11,0	9,5	20,5
65-70 yaş	8,5	7,0	15,5
70 yaş üzeri	7,5	5,0	12,5

Kaynak: Central Provident Fund Board, Web Sitesi, <https://www.cpf.gov.sg/employer/employer-obligations/how-much-cpf-contributions-to-pay> (Erişim Tarihi: 23 Mayıs 2023).

CPF işçi ve işveren katkısı üzerine kurulu bir yapıya sahiptir. Katkıları yaşa göre değişiklik göstermektedir. Tablo 3'te de görüldüğü üzere işveren katkısı yüzde 7,5 ile yüzde 17 arasında, işçi katkısıysa yüzde 5 ile yüzde 20 arasında değişmektedir. CPF'nin kapsamı ve içeriği yıllar itibarıyla sürekli bir değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Söz konusu bu değişim ve dönüşüm Tablo 4'te özetlenmiştir. CPF'de yıllar içinde meydana gelen değişimlerin zaman çizelgesiyse şöyledir (Cheong, 2005; Reutens ve Lee, 2000; Ministry of Manpower, 2015; Wei, 2015; Ministry of Manpower, 2016):

- 1 Temmuz 1955 : CPF'nin yürürlüğe girmesi.
- 1 Eylül 1968 : Toplu Konut Planı başlatıldı.
- 1 Mart 1972 : Emekli olacak devlet memurlarının CPF programına katılımı ile ilgili düzenleme yapıldı.
- 1977 : CPF bünyesinde Özel Hesap oluşturuldu.
- 1 Haziran 1981 : Üyelerin CPF tasarruflarını özel evler satın almak için kullanmalarına izin veren Meskûn Emlak Planı başlatıldı.
- 1 Nisan 1984 : CPF bünyesinde oluşturulan MediSave Planı/Hesabı tanıtıldı.

² Uzun süreli tedavi ya da iş göremezlik raporuyla sonuçlanan hastalık ya da yaralanmalar.

1 Temmuz 1984 : CPF katkı oranı yüzde 50 ile zirveye ulaştı (yüzde 25 işveren ve yüzde 25 çalışandan olacak şekilde).

1 Mart 1986 : CPF piyasaya dayalı faiz oranlarını ödemeye başladı.

1 Mayıs 1986 : Onaylı Yatırım Planı (AIS) tanıtıldı. Üyelerin CPF tasarruflarını altın, hisse senetleri, yatırım fonları ve menkul kıymet satın almak için kullanmalarına izin verildi.

1 Ocak 1987 : CPF Minimum Tutar 30.000 S\$ olarak belirlendi.

14 Mayıs 1989 : Üyeleri ölüm veya kalıcı sakatlık durumunda kapsayan bir vadeli hayat sigortası olan Bakmakla yükümlü Olunanları Koruma Sigortası Programı (DIPS) yürürlüğe girdi.

1 Haziran 1989 : CPF Eğitim Programı tanıtıldı. Üyelerin Singapur'da kendileri veya çocukları için yükseköğretimi finanse etmek için CPF tasarruflarından yararlanmalarına izin verildi.

1 Temmuz 1990 : MediShield Programı yürürlüğe girdi.

1 Temmuz 1992 : MediSave Programı serbest meslek sahiplerini de kapsayacak şekilde genişletildi.

1 Mart 1993 : Hisse Sahipliği Tamamlama Planı (The Share Ownership Top-Up Scheme-SOTUS), CPF üyelerinin devlete ait şirketlerde hisse satın almasına yardımcı olmak için kuruldu.

1 Ekim 1993 : Temel Yatırım Planı (BIS) ve Gelişmiş Yatırım Planı (EIS), Onaylanmış Yatırım Planının yerini almak üzere yürürlüğe girdi. Üyelerin CPF tasarruflarının daha yüksek bir kısmını (yüzde 80) onaylanmış yatırımlar için ayırmalarına izin verildi.

1 Ocak 1997 : Temel Yatırım Planı (BIS) ve Gelişmiş Yatırım Planı (EIS), CPF Yatırım Planını (CPFIS) oluşturmak üzere birleştirildi.

1 Ocak 1999 : Üyelerin konut taksit açıklarını kapatmak için Özel Hesaplarını kullanmalarına izin verildi.

Eylül 2002 : Ciddi bir sakatlık sigortası programı olan ElderShield başlatıldı.

1 Ocak 2004 : 55 yaşını dolduran ve CPF Minimum Tutarını karşılayabilen CPF üyelerinin, CPF'den para çekme işlemi yaptıklarında Medisave Hesaplarında bir Gerekli Tutarı ayırmaları zorunluluğu getirildi.

1 Temmuz 2006 : Medisave Katkı Tavanını aşan Medisave Hesabına yapılan katkıların otomatik olarak üyelerin Olağan Hesaplarına aktarılmasına yönelik düzenleme yapıldı.

1 Ocak 2007 : Özel sektörden alınacak konutlar ve banka kredileriyle finanse edilen toplu konut dairelerinin satın alınması için CPF para çekme limitindeki üst sınır düşürüldü.

Ocak 2008 : CPF Kurulu, her bir CPF üyesinin birleşik hesaplarındaki ilk 60.000 S\$ için yıllık yüzde 1'lik ekstra faiz oranı ödemeye başladı.

Şubat 2008 : CPF Life, 2013'ten itibaren 55 yaşına giren CPF üyelerini otomatik olarak kaydeden bir yıllık ödeme planı olarak duyuruldu.

Eylül 2014 : CPF bünyesinde Danışma Heyeti kuruldu.

Temmuz 2015 : CPF minimum tutarı 161.000,83 S\$'a çıkarıldı.

Şubat 2015 : CPF Danışma Heyeti tarafından ilk tavsiye seti yayınlandı.

1 Ocak 2016 : Temel Emeklilik Tutarı (Basic Requirement Sum), Medisave Aşgari Tutarının yerini almak üzere yürürlüğe girdi.

Ağustos 2016 : CPF Danışma Paneli tarafından ikinci tavsiye seti yayınlandı.

1 Ocak 2017 : CPF minimum tutarı 166.000,87 S\$'a çıkarıldı.

CPF ile ilgili yasal düzenlemelerin seyri bu şekilde olmakla beraber CPF'nin yapısında meydana gelen değişimi daha iyi detaylandırmak için Tablo 4'te bakılabilir.

Tablo 4: CPF'nin Gelişim Planı

Amaç	Plan	Kapsamı	Yılı
Ev sahibi Olma (Barınma)	Toplu Konut Planı	Üyeler Konut ve Geliştirme Kurulu olarak bilenen toplu konut dairelerini satın alabilmektedir.	1968
	Meskûn Emlak Planı	Program, CPF üyelerinin özel sektör tarafından satılan evleri satın almasına yardımcı olmak için kuruldu. Bu evler, toplu konut dairelerinden önemli ölçüde daha pahalıya mal olmaktadır.	1981
Aileler için Finansal Koruma	Ev Koruma Planı	Program, üyelerin ölüm veya kalıcı sakatlık durumunda evlerini kaybetmelerini önlemek için ipotek azaltan bir sigorta planı içermektedir. Bu program, toplu konut satın almak için CPF tasarruflarını kullanan üyeler için zorunludur. Ölüm veya kalıcı sakatlık meydana geldiğinde, CPF Kurulu sigortalının ödenmemiş konut kredisini ödemektedir. Program, 65 yaşına kadar veya konut kredisinin tüm süresi boyunca üyeleri kapsamaktadır.	1981
	Bakmakla Yükümlü Olunanları Koruma Planı (Dependent's Protection Scheme)	Program, ölüm, ölümcül hastalık veya tamamen kalıcı sakatlık durumunda size ve ailenize temel mali koruma sağlayan bir vadeli hayat sigortası planı sunmaktadır.	1989
Sağlık Finansmanı	Medisave Hesabı	1984 yılında oluşturulan Medisave hesabı, üyelerin yatarak tedavi edilen hastane faturalarını, belirli ayakta tedavileri ve katastrofik hastalık ve sakatlıklara karşı sigorta primlerini ödemeleri için tasarruf sağlamaktadır. Katılım zorunludur. Çalışanlar adına işverenler tarafından da katkı yapılmaktadır.	1984
	MediShield	Program, üyelerin büyük hastane faturalarını ödemelerine	1990

	Planı	yardımcı olmak için, maliyetli sağlık harcamaları için sigorta kapsamı sağlamak üzere başlatılmıştır. Programa otomatik katılım sağlanmakla beraber katılımcılar devam edip etmemekte serbesttirler. Gönüllülük esasına göre devam etmektedir. MediSave hesabına göre daha ucuzdur. Medishield, sigorta maliyetini düşük tutmak ve katılımcılar için daha geniş bir kapsam sağlamak için risk havuzlamayı kullanmaktadır. Bir başka ifade ile yaş arttıkça ödenen miktar artmaktadır.	
	Medifund	Program, maddi durumu yetersiz olanların sağlık harcamalarının devlet tarafından finanse edilmesini kapsamaktadır. “Medisave” ve “Medishield” katkılarının yetmediği ve üzerine para verilmesi gereken durumlarda bunu karşılayamayacak olan kişiler faydalanabilmektedir. Bu fondan yalnızca mali açıdan muhtaç olanların yararlanabilmesini sağlamak için başvurular varlık testine tabi tutulmaktadır. Hükümetin Medifund’a olan güçlü desteği, vatandaşlara her zaman temel tıbbi bakıma erişebileceklerini garanti etmektedir.	1993
	ElderShield	Yaşlı CPF üyeleri de hükümet tarafından uzun süreli bakım için teminat sağlayan bir engellilik sigortası planı olan ElderShield’a katılmaları için güçlü bir şekilde teşvik edilmektedir. 40 yaşını dolduran CPF üyeleri otomatik olarak sigorta planına dahil olur ve 65 yaşına kadar prim öderler. Prim ödeme miktarı giriş yaşında sabitlenir ve yaşla birlikte artmaz. Prim ödemesi 65 yaşında bitmekle birlikte, sigorta süresi ömür boyudur.	2002
Emeklilik	Asgari Tutar Planı (Minimum Sum Scheme)	Üyelerin yaşlılık için asgari düzeyde birikim yapmalarını gerektiren bir programdır. Emeklilik için ayrılacak miktar (Asgari Tutar), orta gelir düzeyi düşük bir hane halkının temel harcamalarına bağlı olarak değişmektedir. 55 yaşına gelindiğinde Özel Hesap ve Normal Hesabınızda bulunan birikimler belirlenen asgari Tutar’a kadar olan kısmı bu Emeklilik Hesabı’na aktarılmaktadır.	1987
	EK CPF Planı (CPF Top-up Scheme)	Temel emeklilik ihtiyaçlarını karşılamak için kendi CPF Özel ve normal Emeklilik Hesabınıza veya aile üyelerinizinize para yatırmak için vergi indirimi talebinde bulunarak döngüsü sağlanan bir programdır. CPF Ek Yardımı, Singapurluları ve Daimi Oturma İzni Sahiplerini emeklilik ihtiyaçları için kendi CPF hesaplarında veya aile üyelerinin hesaplarında para ayırmaya teşvik etmek için verilmektedir.	1995
	CPF Ömür Boyu Emeklilik Planı (CPF Life Annuity)	Ne kadar yaşarsanız yaşayın size aylık bir ödeme sağlayarak emeklilik birikimlerinizin tükenmesine karşı sizi sigortalayan ulusal bir uzun ömür sigortası yıllık ödeme planıdır.	2009
Varlık Geliştirme	CPF Yatırım Planı	CPF Yatırım Planı, katılımcıların birikimlerini emeklilik varlıklarını büyütmek için çok çeşitli finansal araçlara yatırmalarına olanak sağlamak için çıkarılmıştır. CPF Üyeleri, CPF Kurulu tarafından ödenen faiz oranından daha yüksek getiri sağlama potansiyeli olan birçok yatırım ürününden yararlanabilirler. Şu anda CPF, sırasıyla Normal Hesap ve Özel Hesap tasarruflarını kapsayan CPFIS-OA ve CPFIS-SA yatırım planlarını işletmektedir.	1986
	Konut dışı Mülk Planı (Non-residential Properties Scheme)	Katılımcı tarafından elde edilen konut dışı (ofis, dükkân, fabrika vb.) bir mülkün tamamen veya kısmen satın alınmasını veya edinimini finanse etmek veya yeniden finanse etmek için veya ipotek yalnızca o mülkün satın alınması veya edinilmesi için alınmışsa, bir üyenin miras aldığı herhangi bir mülk üzerindeki ipotegin geri ödenmesine yönelik tam veya periyodik ödeme	1986

		yapmak için sunulan bir programdır.	
Eğitim		Çocuklar için Yüksek Öğretim finansmanı	1989

Kaynak: Ramesh, 2006 ve CPF Web Sitesinden derlenmiştir, <https://www.cpf.gov.sg/member> (Erişim Tarihi: 7 Haziran 2023).

3.2. Yaşlılık, Engellilik ve Ölüm³

Singapur'da yaşlılık, engellilik ve ölüm konularında fon sistemi ve sosyal yardım sistemi beraber işlemektedir. CPF, fon katılımcısı için dört tür bireysel hesap sağlamaktadır. Bunlar; Normal Hesap, Özel Hesap, MediSave Hesabı ve Emeklilik Hesabı'dır. Normal Hesaptaki birikimler, bir ev satın almak, sigorta primlerini ödemek (Bakmakla Yükümlü Olduğunuz Kişileri Koruma Programı ve Ev Koruma Programı) veya yatırım için kullanılabilir. Özel Hesap'ta biriken birikimlerse esas olarak emeklilik için açılan hesapta emeklilikle ilgili finansal ürünlere yatırım yapılabilir. MediSave Hesabında biriken birikimler hastane masrafları, onaylı sağlık sigortası ve bazı ayakta tedaviler için kullanılmaktadır. Emeklilik Hesabıysa, emeklilikte periyodik ödemeleri finanse etmek için 55 yaşında kurulan bir hesaptır. Özel ve/veya Normal Hesap'tan aktarılan paralardan oluşan bu hesap, üyelerin emeklilik dönemlerinde aylık ödemelerinin yapılabilmesi için kullanılmaktadır. Hem işveren hem de çalışan, CPF'ye aylık katkılarda bulunur. İşveren, toplam CPF katkı payını ödemekle yükümlüdür ve çalışanın katkı payını çalışanın ücretinden geri alma hakkına sahiptir.

3.2.1. Yasal Düzenleme

Konuyla ilgili ilk yasal düzenleme 1953 yılında kabul edilen ve 1955 yılında yürürlüğe giren CPF yasasıyla olmuştur. Mevcut durumda 2001 yılında revize edilen ihtiyat fonu yasası ve 2009 yılında kabul edilen gelir destek programı (Silver Support Scheme Act) yasasında bu konular düzenlenmiştir.

3.2.2. Kapsam

İhtiyat fonu çoğu kamu sektörü çalışanı dahil olmak üzere istihdam edilen kişiler; ve yıllık net geliri 6.000 S\$'dan fazla olan serbest meslek erbapları kapsamaktadır. Serbest meslek erbaplarında sadece MediSave Hesabını kapsamaktadır. İhtiyat fonu zorunlu olmakla beraber gönüllü sigorta yapısını da barındırmaktadır. Örneğin idari hizmet personeli de dâhil olmak üzere belirli kamu sektörü çalışanları kategorileri için özel sistem mevcuttur. Gelir destek programı ise (Silver Support Scheme) yardıma muhtaç ve yaşlı Singapur yurttaşlarını kapsamaktadır.

³ Bu başlık ve devamında 4. Nolu başlığa kadar olan kısımlar Singapur İş Gücü Bakanlığı (<https://www.mom.gov.sg/>) sitesi, Central Provident Fund Board (<https://www.cpf.gov.sg/member>) sitesi ve <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/asia/singapore.pdf> ve Central Provident Fund Board, About the Central Provident Fund, chrome extension://efaidnbmninnbpcapjgclcfndmkaj/https://www.oecd.org/finance/private_pensions/4626091_1.pdf kaynağından tarafından derlenmiştir.

3.2.3. Fon Kaynağı

Sigortalı olanlarda, ihtiyat fonuna, 55 yaşında veya daha küçükse aylık kazancın yüzde 20'si, 750 S\$'dan fazla; 55 yaşından büyüklerse yüzde 5 ila yüzde 13 arasında değişmektedir. Ayda 500 S\$'dan fazla ancak ayda 750 S\$'dan az kazanan sigortalılar, yaşa ve kazanca bağlı olarak aylık sabit bir miktar ödemektedir. Katkı paylarını hesaplamak için kullanılan asgari aylık kazanç 50 S\$'dır. Katkı paylarını hesaplamak için kullanılan azami aylık kazanç 6.000 S\$'dır. Karma sigortalı kişi ve işveren katkı payının, yaşa bağlı olarak, yüzde 1 ila yüzde 23'ü Normal Hesaba, yüzde 1 ila yüzde 11,5'i Özel Hesaba ve yüzde 7 ila yüzde 9,5'i MediSave hesabına tahsis edilmektedir. Yaşlı olan fon katılımcıları için katkı oranları daha yüksektir. Normal ve Özel Hesaptan gelen fonlar 55 yaşında Emeklilik Hesabına aktarılmaktadır. Yıllık azami karma sigortalı kişi ve işveren katkısı 37.740 S\$'dır. Sosyal yardım bulunmamaktadır.

Serbest meslek erbablarında ihtiyat fonuna yıllık gelirin yüzde 4 ila yüzde 10,5'i (yaşa, kazanca ve serbest meslek sahibi kişinin emekli olup olmamasına bağlı olarak) yalnızca MediSave Hesabına aktarılmaktadır. Yaşlı olan fon üyeleri, aylık kazancı yüksek olanlar ve emekli olmayanlar için katkı payı oranları daha yüksektir. MediSave Hesabına yapılan maksimum zorunlu yıllık katkı, yaşa, kazanca ve serbest meslek sahibi kişinin emekli olup olmamasına bağlı olarak yılda 4.320 S\$ ila 7.560 S\$ arasında değişebilmektedir. Serbest meslek erbablarında da sosyal yardım bulunmamaktadır.

Çalışanlarda, 55 yaşında veya daha küçükse, çalışanın aylık kazancının yüzde 17'si; 55 yaşından büyüklerse, çalışanların aylık kazançlarının yüzde 7,5 ila yüzde 13'ünü ihtiyat fonuna aktarılmaktadır. Katkı paylarını hesaplamak için kullanılan asgari aylık kazanç 50 S\$'dır. Katkı paylarını hesaplamak için kullanılan azami aylık kazanç 6.000 S\$'dır. Karma sigortalı kişi ve işveren katkısının yüzde 1 ila yüzde 23'ü Normal Hesaba tahsis edilir. Yaşa bağlı olarak Özel Hesaba yüzde 1 ila yüzde 11,5 ve MediSave Hesabına yüzde 8 ila yüzde 10,5 oranında katkı yapılır. (Daha yaşlı fon üyeleri için katkı oranları daha yüksektir). Normal ve Özel Hesaptan gelen fonlar, 55 yaşında Emeklilik Hesabına aktarılır. Maksimum yıllık karma sigortalı kişi ve işveren katkısı 37.740 S\$'dır. Çalışanlarda da sosyal yardım bulunmamaktadır.

Hükümet, Çalışma Refahı Gelir Ek Programı (Workfare Income Supplement Scheme) kapsamında, sigortalının yaşına bağlı olarak yılda 3.600 S\$'a kadar olan tutarın yüzde 60'ı, aylık ortalama brüt geliri 2.000\$'a kadar olan 35 yaş ve üstü (engelliye 13 yaşında veya daha büyük) düşük ücretli çalışanların CPF hesaplarına; sigortalının yaşına bağlı olarak, yıllık 2.333 S\$'a kadar yüzde 90'ı serbest meslek sahibi kişilerin MediSave hesabına aktarımlar yaparak ad hoc olarak tüm çalışanlar için CPF hesaplarını tamamlamaktadır. Böylelikle hükümet bir nevi toplam maliyete katlanarak sosyal yardımda bulunmaktadır.

3.2.4. Gerekli Koşullar

Yaşlılarda, normal hesapta biriken fonlar, belirli koşullara bağlı olarak 55 yaşında çekilebilmektedir. Fonlar, 55 yaşından önce bir ev veya sigorta satın almak (vadeli hayat sigortası planı ve CPF Kurulu tarafından yürütülen ipoteği azaltan bir sigorta planı) veya fon üyesi veya çocukları için onaylı yerel kurumlarda eğitim için ödeme yapmak üzere çekilebilmektedir. Bir başka ifade ile Singapur CPF sisteminde fon azaltım sistemine (drawback payment) izin verilmektedir. Onaylanmış araçlara yatırım yapmak için 20.000 S\$'ın üzerindeki fonlar çekilebilmektedir. Normal hesapta olduğu gibi özel hesaptaki fonlar da onaylanmış enstrümanlara yatırım yapmak için (40.000 S\$'ın üzerindeki fonlar) belirli koşullara bağlı olarak 55 yaşından önce çekilebilmektedir. MediSave hesabında 49.800 Singapur Doları'nın (Medisave minimum bakiyesi) üzerindeki fonlar 55 yaşında çekilebilmektedir. Bunun çekilmesi için emekli olmaya gerek yoktur. Emeklilik hesabında olan fonlar, 55 yaşında veya fon üyesinin ciddi bir sağlık sorunu olması veya kalıcı olarak Singapur ve Batı Malezya'dan ayrılması durumunda herhangi bir yaşta çekilebilmektedir. 55 yaşında olup Normal hesapta en az 40.000 ABD Doları veya 65 yaşında en az 60.000 ABD Doları olan fon üyeleri, CPF Kurulundan otomatik olarak ömür boyu yıllık gelire (CPF Life) kaydolur. Bu tutarın altında olan fon üyelerinin kaydı isteğe bağlıdır.

Gelir destek programından (Silver Support Scheme) faydalanma koşulu olarak ise 65 yaş ve 55 yaşına kadar 70.000 S\$'a kadar toplam CPF katkı payı ödemek ve kişi başına hanehalkı aylık geliri 1.100 S\$'a kadar olmaktır. Serbest meslek sahibi kişilerin 45 ila 54 yaşları arasında yıllık ortalama net geliri 22.800 S\$'a kadar olmalıdır. Altıdan az odası olan toplu konutta yaşamalı ve beşten fazla odası olan bir mülke sahip olmamalı veya bu şartları taşıyan biri ile evli olmamalıdır. CPF engellilik ödeneğinde, fon üyesine ciddi bir tıbbi durum teşhisi konmalı, herhangi bir iş için kalıcı bir tam iş göremezlik tanısı konulmalı veya ölümcül bir hastalığa yakalanmış olmalıdır. Engellilik, herhangi bir devlet hastanesinde kayıtlı bir doktor tarafından veya Merkezi İhtiyat Sandığı Kurulunun (CPF Board) doktor grubu tarafından değerlendirilir. CPF dul ve yetim aylığı da arkada kalanlara ödenmektedir.

3.2.5. Sağlanan Faydalar

Yaşlılık: Normal ve Özel hesapta yer alan fonlardan, toplam çalışan ve işveren katkı payları artı en az yüzde 2,5 bileşik faiz eksi geri ödemeler ve 55 yaşında Emeklilik Hesabı (Yaşa bağlı olarak, evi olmayan kişiler için 161.000 S\$'a kadar, evi olan kişiler için 80.500 S\$'a kadar) ve MediSave hesabı (49.800 ABD Doları) için gereken minimum bakiyeler toplu olarak ödenmektedir. Ayrıca MediSave hesabından hastane masraflarının karşılanması için toplu ödeme yapılabilir. Emeklilik hesabından, CPF Kurulundan veya onaylı sigortacılardan ömür boyu yıllık gelir satın almak için para çekilebilir veya hesap tükenene kadar aylık gelir ödeyen onaylı bankalara yatırılabilir. 1 Mayıs 2016'dan itibaren, 55 yaşında emeklilik

hesaplarında en az 60.000 S\$ olan tüm üyelerin CPF Kurulu tarafından sağlanan ömür boyu yıllık geliri (CPF Life) satın alması gerekmektedir. Faiz getirisine bakıldığında Normal hesaplar için fonun faiz getirisi olan yüzde 2,5 veya büyük yerel bankaların son üç aydaki ortalama faiz oranı (hangisi daha yüksek ise o faiz) baz alınmaktadır. Özel, MediSave ve Emeklilik hesapları için olan faiz oranı getirisiye on yıllık Singapur Devlet Tahvillerinin 12 aylık ortalama getirisine artı yüzde 1 faiz eklenerek getiri sağlanmaktadır. Bir üyenin karma hesaplarındaki ilk 60.000 ABD Doları (Normal hesaplarda en fazla 20.000 ABD Doları dahil) yılda ek olarak yüzde 1 kazandırmaktadır. CPF Kurulu, tüm hesaplar için yılda en az yüzde 2,5 faiz oranı garantisi vermektedir. Faiz aylık olarak hesaplanır ve yıllık olarak birleştirilir ve kredilendirilir. Gelir destek programı kapsamında ise konuttaki oda sayısına bağlı olarak üç ayda bir 300 S\$'a 750 S\$ sosyal yardım ödemesi yapılmaktadır.

Engellilik: Toplam çalışan ve işveren katkı payları artı bileşik faizin en az yüzde 2,5'i eksi geri ödemeler ve sigortalının yaşına göre oranlanan Emeklilik Hesabı (yaşla bağlı olarak 161.000 S\$'a kadar) ve MediSave hesabı için 49.800 S\$ 55 yaşında olması gereken asgari bakiyeler toplu olarak ödenir. Emeklilik hesabında kalan bakiyeden aylık fayda da ödenir. Emeklilik hesabındaki minimum aylık fayda S\$ 450'dir. Faiz getirisi yaşlılık için sağlanan faiz getiri ile aynı şekilde işlemektedir.

Dul ve Yetim Yardımları: Sağlanacak fayda, merhumun hesaplarında kalan bakiyeler ve herhangi bir vadeli hayat sigortası ödemesi veya CPF ömür boyu yıllık ödeme planından herhangi bir dul ve yetim aylığı yardımıdır. Fon üyesi, hayatta kalan farklı kişilerin aldığı yardım oranını belirlemektedir. Arkada kalan dul ve yetim yoksa yardım kanuna göre Kayyum (Public Trustee) tarafından dağıtılır.

3.2.6. İdari Yapı

İş Gücü Bakanlığı (Ministry of Manpower), Gelir Güvenliği Politikası Bölümü aracılığıyla genel denetim sağlamaktadır. Üçlü bir kurul ve bir başkan tarafından yönetilen Merkezi İhtiyat Sandığı Kurulu, fonun muhafazası, katkı paylarının toplanması ve yardımların ödenmesi dâhil olmak üzere programları yönetir.

3.3. Hastalık ve Doğum

Singapur sosyal güvenlik sistemindeki bir diğer düzenleme de hastalık ve doğum ile ilgilidir. Bu başlık altında hastalık ve doğum ile ilgili yasal düzenlemeler, sosyal güvenlik sistemi içerisindeki kapsamı, fonun kaynağı ve bundan faydalanmak için gerekli olan koşullar, bu başlık altında sistem tarafından sağlanan faydalar ve idari yapıya değinilecektir.

3.3.1. Yasal Düzenleme

Hastalık ve doğumla ilgili ilk düzenlemeler 1955 yılında CPF yasasına, 1968 yılında istihdam yasasına ve 1993 yılında kabul edilen Tıbbi Bağış Programı Yasasına

dayanmaktadır. Bu konudaki mevcut yasal düzenlemeler 2000 yılında yürürlüğe giren Tıbbi ve Yaşlı Bakımı Bağış Planları Yasası, 2001’de yeniden düzenlenen CPF yasası, 2001’de kabul edilen Çocuk Gelişimi Ortak Tasarrufları Yasası, yine 2009’da güncellenen İstihdam Yasası ve 2015’te kabul edilen Sağlık Kalkanı Yaşam Programı (MediShield Life Scheme Act)’Yasası’dır. Program, işverenin sorumluluğu çerçevesinde nakdi hastalık ve doğum yardımlarından, ihtiyat fonundan (tıbbi yardımlar) ve sosyal yardım (tıbbi yardımlar) sisteminden oluşmaktadır. Ayrıca, daha önce de zikredildiği üzere ihtiyat fonu üyelerinin hastane tedavisi, seçilmiş ayakta tıbbi tedavi ve onaylı sağlık sigortası için ödeme yapacakları bir Medisave hesabı mevcuttur.

3.3.2. Kapsam

İşveren sorumluluğu çerçevesinde yanında kişi çalıştıranlar nakdi olarak hastalık ve annelik yardımı yapmaktadırlar. Bu uygulamanın istisnası kendi işlerini yürüten serbest meslek erbablarıdır. CPF fonundan daha önce de hastalık, engellilik ve ölüm başlıklarının altında belirtilen tıbbi faydalar sağlanmaktadır. Ayrıca MediShield programı çerçevesinde Singapur yurttaşları ve yerleşik olanlar tıbbi desteklerden faydalanmaktadır. Bunun yanı sıra Singapur’da ikamet edenlere sağlanan sosyal yardımlar da mevcuttur.

3.3.3. Fon Kaynağı

Sigortalı çalışanlarda nakdi hastalık ve annelik yardımı bulunmamaktadır. Bunlara sağlanan tıbbi yardım CPF fonundan karşılanmaktadır. Ayrıca sigortalı çalışanlarda tıbbi olarak sosyal yardım desteği bulunmamaktadır.

Kendi işinde çalışanlarda (Serbest Meslek Erbabları) nakdi hastalık ve annelik yardımı hükümleri uygulanmamaktadır. Bir başka ifadeyle bunlarda işveren yükümlüğü olarak söz konusu yardımları yapma zorunluluğu mevcut değildir. Bunlar da CPF fonundan belirli şartlar altında tıbbi faydalar sağlamaktadır. Serbest meslek erbaplarına da sosyal destek programı kapsamında sosyal yardım verilmemektedir.

İşveren açısından bakıldığında işveren sorumluluğu çerçevesinde nakdi hastalık ve annelik yardımının toplam maliyetine katlandığı görülmektedir. Bunun yanı sıra CPF fonuna yaşlılık, engellilik ve ölüm konularında değinilen katkıları yapmaktadır. İşverenler, ücret maliyetlerinin belirli bir yüzdesine kadar yapılan sağlık harcamaları için (CPF fonuna katkı, nakdi hastalık ve annelik yardımları için) vergi muafiyeti talep edebilmektedir. Devlet, işveren sorumluluğu çerçevesinde tıbbi yardım yapmamakla beraber Belirli sınıftaki hastanelerde ve ayakta tedavi ve uzun süreli bakım hizmetlerinde sübvansiyon; Medishield Life programı kapsamında düşük ve orta gelirli kişiler için ise prim sübvansiyonu sağlamaktadır. Ayrıca, sosyal yardım programı çerçevesinde, devlet tarafından onaylı ve kamu tarafından finanse edilen

kurumlarda yardıma muhtaç ve düşük gelirliilere yönelik tedavi maliyetinin tamamı veya bir kısmını karşılamaktadır.

3.3.4. Gerekli Koşullar

İşveren sorumluluğu çerçevesinde kişi nakdi hastalık yardımından faydalanmak için en az üç aydır çalışan olmalıdır. Ayrıca kendisi için tescilli bir doktor (registered doctor) tarafından tıbbi sertifika sağlanmalıdır. Doğum yardımı için ise doğumdan hemen önce en az üç aylık bir çalışan olmalıdır. CPF fonundan tıbbi olarak faydalanmak için çalışanın MediSave hesabında birikimi olmalıdır. MediShield programından faydalanmak için Singapur yurttaşı olmak ya da daimi oturma iznine sahip olmak gerekir. Sosyal yardım programından faydalanmak için düşük gelirli olduğunu gelir testi ile beyan etmek gerekmektedir.

3.3.5. Sağlanan Faydalar

İşveren yükümlülüğü çerçevesinde yılda 14 güne kadar (hastanede yatış halinde 60 güne kadar) çalışanın brüt ücretinin yüzde 100'ü ödenir. Ayrıca, çalışan kadının ilk iki doğumunda 16 haftaya kadar brüt ücretinin yüzde 100'ü ödenir.

İşçiler CPF fonundan tıbbi tedavileri için MediSave hesaplarından para çekebilmektedir. Ayrıca işçiler, MediShield Life (temel bir sağlık sigortası planı), ElderShield (ağır engelli uzun vadeli bakım sigortası planı) ve ElderShield takviyeleri almak için kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler adına belirli limitlere tabi olarak para çekebilmektedir. MediShield Life'a ek olarak, sigortalı kişiler MediSave hesabını, özel sigortacılarından Entegre Kalkan Planları satın almak için kullanabilirler. Sağlanan faydalar, onaylı hastanelerde ve tıbbi kurumlarda yatarak tedavi, ayakta ameliyat ve reçeteli ilaçları içermektedir. Sigortalı kişiler, kamu sağlık kurumlarında sübvansiyonlu tedavi için katkı payı ödemek zorundadır. Tıbbi tedavi maliyeti, onaylanmış tedaviler için fon üyesinin MediSave hesabındaki bakiyesinden düşülür veya üyenin MediShield veya Integrated Shield planından talep edilebilir.

MediSave hesabı, ilk dört sağ doğum için yapılan doğum ve doğum bakımı masraflarını karşılamak için kullanılabilir; eğer doğum sırasında her iki ebeveynin de toplam MA bakiyesi en az 15,000 S\$ ise, beşinci ve sonraki çocukların doğumları için de kullanılabilir.

Onaylı hastanelerde ve tıbbi kurumlarda tıbbi tedavi için katkı payı ödeyemeyen Singapur'da ikamet edenler, Medical Endowment fonundan (Medifund) mali yardım almak için başvurabilmektedir. Sağlanan mali yardımın miktarı bireysel koşullara bağlıdır. Ayrıca kamu yardımı programı kapsamında, istihdamı veya herhangi bir gelir kaynağı olmayan kişiler, devlet hastanelerinde ve kliniklerinde ücretsiz tıbbi tedavi görebilmektedir. Bunun yanı sıra düşük gelir testini başarılı ile geçenler için onaylı orta ve uzun süreli bakım kurumlarında tedavi için

sübvensiyonlar mevcuttur. Bakmakla yükümlü olunan kişiler için tıbbi yardımların şartları, sigortalılarla aynıdır.

3.3.6. İdari Yapı

İşveren sorumluluğu ile ilgili düzenlemeleri İşgücü Bakanlığı altında yer alan Çalışma İlişkileri ve İş Yerleri Bölümü (Labor Relations and Workplaces Division.) aracılığıyla genel denetim sağlamak ve kanunları uygulamaktadır. CPF fonu için ise İşgücü Bakanlığı altında yer alan Gelir Güvenliği Politikası Bölümü aracılığıyla politika yönergeleri sağlamaktadır. Üçlü bir kurul ve bir başkan tarafından yönetilen Merkezi İhtiyat Sandığı Kurulu, fonun muhafazası, katkı paylarının toplanması ve yardımların ödenmesi de dahil olmak üzere programı yönetmektedir. Tıbbi faydalar konusunda, Sağlık Bakanlığı, devlet hastaneleri ve özel sağlayıcılar tarafından sağlanan tıbbi hizmetleri düzenlemektedir. Bakanlık ayrıca, sağlık sektörünün finansmanını, sübvansiyonları ve hastalara yönelik Medifund'u denetlemekte ve Medisave, MediShield ve ElderShield için politikalar geliştirmektedir.

3.4. İş Kazaları

Singapur sosyal güvenlik sisteminin desteklediği konulardan biri de iş kazalarıdır. Bu başlık altında hastalık ve doğum ile ilgili yasal düzenlemeler, sosyal güvenlik sistemi içerisindeki kapsamı, fonun kaynağı ve bundan faydalanmak için gerekli olan koşullar, bu başlık altında sistem tarafından sağlanan faydalar ve idari yapıya değinilecektir.

3.4.1. Yasal Düzenleme

İş kazalarına yönelik ilk yasal düzenleme bağımsızlıktan önce 1933 yılında kabul edilen İşçi Tazminatı Yasası (Workmen's compensation Act)'dır. Bu alandaki mevcut yasal düzenleme 2008 yılında kabul edilen İş Kazaları Tazminat Yasası (Work Injury Compensation Act)'dır.

3.4.2. Kapsam

İş kazaları ile ilgili düzenlemeler, kazancına bakılmaksızın kol gücü ile çalışanlar ve aylık kazancı 1.600 S\$ veya daha az olan (muaf tutulmadıkça) kol gücü ile çalışmayan kişileri kapsamaktadır. İşgücü Bakanlığı, herhangi bir işveren veya işveren sınıfı için zorunlu sigorta şartından feragat edebilmektedir. Serbest meslek sahipleri, ev işçileri, ordu, polis, sivil savunma kuvvetleri, merkezi narkotik bürosu ve cezaevi hizmet personeli bu kapsama dâhil değildirler.

3.4.3. Fon Kaynağı

İş kazaları ile ilgili fon kaynakları işveren tarafından sağlanmaktadır. İşveren, doğrudan fayda sağlayarak veya sigorta primi ödeyerek bunu karşılamaktadır. Sigortalı kimselere yönelik düzenleme yoktur. Ayrıca serbest meslek erbablarına da

uygulanmamaktadır. Devletin de buna yönelik ayırdığı bir fon kaynağı mevcut değildir.

3.4.4. Gerekli Koşullar

Asgari bir hak kazanma süresi yoktur, ancak kaza tarihinden veya sakatlığın başladığı tarihten itibaren bir yıl içinde talepte bulunulmalıdır.

3.4.5. Sağlanan Faydalar

Geçici sakatlık durumlarında, Sigortalının maluliyetin başlamasından önceki 12 aydaki ortalama aylık kazancının yüzde 100'ü, hastaneye yatırılmadığı takdirde 14 güne kadar (hastaneye yatırılması durumunda 60 güne kadar) ödenmektedir. Daha sonra sigortalının maluliyetin başlamasından önceki 12 aylık ortalama aylık kazancının yüzde 66,7'si ödenmektedir. Bu kapsamdaki yardım, iş göremezliğin ilk gününden itibaren bir yıla kadar iş göremezlik süresi boyunca ödenmektedir.

Kalıcı sakatlık durumlarında, sigortalının durumunun tam sürekli maluliyet olarak değerlendirilmesi durumunda, sigortalının maluliyetin başladığı yaşı ve maluliyetin başlamasından önceki 12 aylık ortalama aylık kazancına göre değişen bir götürü ödeme yapılmaktadır. Yapılacak olan toplu ödeme, sigortalının engelliğinin başlamadan önceki 12 aydaki ortalama aylık kazancının 72 katından (66 yaşında veya daha büyükse) sigortalının engelliliğin başlamasından önceki 12 aydaki ortalama aylık kazancının (14 yaşında veya daha küçükse) 181 katına kadar değişmektedir. Sigortalının yüzde 100 olarak değerlendirilmiş kalıcı sakatlık derecesi (tam sakatlık) varsa ve başkalarının bakımına muhtaç ise, götürü tutarın yüzde 25'i ek olarak ayrıca kendisine ödenmektedir. Bir başka ifadeyle kişiye ek olarak bir nevi evde bakım desteği verilmektedir.

Kısmi sakatlık durumlarında, değerlendirilen engellilik derecesine ve kanuna göre, tam yardımın bir yüzdesi olarak toplu bir ödeme yapılmaktadır. İşçilerin tıbbi yardımları onaylı hastanelerde tedavi edilerek sağlanmaktadır.

Dul ve yetimlere sigortalının vefat tarihindeki yaşına ve ortalama aylık kazancına göre değişen bir toplu ödeme yapılmaktadır. Söz konusu götürü meblağ, ölen kişinin ölümden önceki 12 aydaki ortalama aylık kazancının 48 katından (ölen kişi 66 yaşında veya daha büyükse) merhumun ölümden önceki 12 aydaki ortalama aylık kazancının 136 katına kadar (ölen kişi 14 yaşında veya daha küçükse) değişmektedir. Söz konusu getiriden faydalananlar eş, ebeveynler, büyükanne ve büyükbabalar, üvey ebeveynler, çocuklar, torunlar, üvey çocuklar ve erkek ve kız kardeşlerdir.

3.4.6. İdari Yapı

İşgücü Bakanlığı, İş Yaralanması Tazminat Departmanı, Mesleki Güvenlik ve Sağlık Birimi aracılığıyla genel denetim sağlamaktadır. Çalışma komiserleri ve komiser

yardımcıları engellilik durumunu değerlendirme, sosyal yardımları ödeme, duruşmalar düzenleme ve İş Kazası Tazminat Yasasını araştırma ve uygulama konularında çalışmaktadır.

3.5. İşsizlik Yardımı

İstihdam Eğitim Destek Programı, İstihdam Gelir Destek Programına hak kazanan kişilere, tamamlanan eğitim saati başına 4,50 S\$'a kadar bir eğitim ödeneği de dahil olmak üzere sübvansiyonlu istihdam eğitimi sağlamaktadır.

3.6. Aile Yardımları

İstihdam Gelir Ek Programı, 35 yaş ve üzerindeki düşük ücretli işçilerin gelirlerini ve CPF tasarruflarını 2.000 S\$'a kadar aylık brüt gelirle tamamlamaktadır. Bunu elde etmek için, bireylerin herhangi bir üç aylık dönemde en az iki ay çalışmış olması gerekmektedir. Sağlanan gelir, sigortalının yaşına bağlı olarak değişmektedir. Yardım üç ayda bir ödenmektedir.

4. EMEKLİLİK ve YENİDEN İSTİHDAM

Emeklilik ve emeklilik sonrası yeniden çalışma ile ilgili düzenlemeler, 1993 tarihli Emeklilik ve Yeniden İstidam Yasası (Retirement and Re-Employment Act)'nda düzenlenmiştir. Bu yasal düzenlemeye kadar Singapur'da emeklilik yaşı 55'ti. 1993'ten itibaren emeklilik yaşı 60 yaşına, 1999 yılında ise 62 yaşına çıkarılmıştır. Son olarak 1 Temmuz 2022 tarihinden itibaren emeklilik yaşı 63'e çıkarılmıştır. 1993'ten bu yana emeklilik yaşının yükseltilmesi, daha düşük ücretler ve zorunlu emeklilik tasarrufları için katkı oranları da dâhil olmak üzere yasal yardımları beraberinde getirmiştir.

Tablo 5: Emeklilik ve Yeniden İstihdam Yaşı

Yaş	Emeklilik Yaşı	Yeniden İstihdam Yaşı
1 Temmuz 1955'ten önce doğmuş olanlar (1 Temmuz 1955'te >67)	62	67
1 Temmuz 1955 ile 30 Haziran 1960 arasında doğanlar (1 Temmuz 2022 tarihinde 62-67 yaş arası)	62	68
Temmuz 1960'tan sonra doğanlar (1 Temmuz 2022'de <62 yaşında)	63	68

Kaynak: İşgücü Bakanlığı, <https://www.mom.gov.sg/employment-practices/re-employment> (Erişim Tarihi: 24 Haziran 2023).

İşverenler, kuruluştaki işlerine devam edebilmeleri için 63 yaşından 68 yaşına kadar olan uygun çalışanlara yeniden istihdam teklif etmelidir. İşverenler çalışmak isteyenleri yaşını istismar ederek çalıştırmamazlık yapamazlar.

Yeniden İstihdam İçin Uygunluk Şartları;

- Singapur vatandaşı ya da daimi ikametli olmak

- 55 yaş ve üzerinde işe alınan çalışanlar için 63 yaşını doldurmadan önce mevcut işvereninize en az iki yıl hizmet vermiş olmak.
- İşveren tarafından bir iş performansına sahip olduğunun değerlendirilmesi
- Çalışmaya devam etmek için tıbbi şartlarının uygun olması

Yeniden istihdam için uygunsanız ancak işvereninize size bir pozisyon teklif edemiyorsa, işvereninize şunları yapmalıdır:

- Yeniden işe alma yükümlülüğünü sözleşmeniz ile başka bir işverene devretmek
- İşçiye bir defaya mahsus İstihdam Yardımı Ödemesi (EAP) teklif etmek.

Yeniden istihdam sözleşmesi minimum yıllık olarak her yıl 68 yaşına kadar yeniden düzenlenmelidir. İlk yeniden istihdam sözleşmesi, 63 yaşına girilen gün başlamalıdır. Maaş, yeni görevler veya sorumluluklar gibi makul faktörlere göre ayarlanabilmektedir. İşverenler, yeniden istihdam için çalışanları belirlemeli, söz konusu durum için çalışanın 63 yaşına gelmeden 6 ay öncesinde başlanmalı, uygun çalışanlara emeklilik tarihlerinden en az üç ay öncesinde yeniden iş sözleşmesi teklif etmeli, kalifiye olmayan çalışanlar için, emekliliklerine daha iyi hazırlanabilmeleri veya başka istihdam fırsatları arayabilmeleri için onları erken bilgilendirmelidir. İşveren, çalışanın yeniden istihdam edemiyorsa, aşağıdaki iki koşulu yerine getirdiği takdirde yeniden istihdam yükümlülüklerini başka bir işverene devredebilmektedir:

- Yeni işveren, mevcut işverenden çalışana karşı geçerli yeniden istihdam yükümlülüklerini devralmayı kabul etmelidir
- Yeni işverenin yeniden istihdam teklifinin çalışan tarafından kabul edilmiş olması

Çalışan, yeni işverenin yeniden istihdam teklifini kabul etmek zorunda değildir ve teklifi geri çevirmeyi seçer ise mevcut işvereninden bir İstihdam Yardımı Ödemesi (EAP) almaya hak kazanacaktır. İşveren, kuruluş içindeki mevcut tüm yeniden istihdam seçeneklerini değerlendirmişse ve hala çalışana uygun bir iş belirleyemiyorsa, şirket çalışana bir İstihdam Yardımı Ödemesi (EAP) sunabilmektedir. EAP, alternatif bir iş ararken, bir süre boyunca maddi olarak sizin mağdur olmamanızı sağlamak için verilmektedir. EAP, minimum 6.250\$ ve maksimum 14.750\$ olmak üzere 3,5 aylık maaşa eşdeğer tek seferlik bir ödeme türüdür.

5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

Singapur'da PAP, ekonomik ve sosyal politikalarını sürdürebilmek için bir sosyal yapı oluşturmuştur. Bu çerçevede kurulan Halk Derneği (PA), devlet bütçesinden finanse edilen ve yasal bir hükümet kurulu olan önemli bir destekleyici kuruluştur. PA'nın işlevi, kamu desteğini artırmak ve sosyal yardım programlarının uygulanmasına yardımcı olmaktır. Bu rolü gerçekleştirmek için ülke genelinde geniş bir ağ geliştirerek gerekli yetenek ve bilgileri sağlamıştır. 2002 yılından itibaren kadın ve erkeklerde emeklilik yaşı 63'e çıkarılmıştır. 2030 yılına kadar emeklilik yaşının kademeli olarak 65 yaşına çıkarılması planlanmaktadır.

Singapur'un kalıcı ve büyük bütçe fazlalarına sahip olması, Singapur'un yaşlılığı finanse etmenin zorluklarını karşılayacak kaynaklara sahip olduğunu göstermektedir. Hızlı yaşlanmayla birlikte 65 yaş üstü seçmenlerin 2030 yılına kadar dörtte birini oluşturması beklenmektedir. Ayrıca bu yaşa yakın olanlar dâhil edildiğinde seçmenlerin önemli bir bölümünün sağlık ve sosyal güvenliğe GSYH'dan daha büyük bir pay ayırma konusunda çıkarı olması muhtemeldir. Ancak siyasi yapıların bu tercihlerini ifade etmelerini sağlayıp sağlayamayacağı mevcut tek merkezli güç yapısının daha fazla siyasi ve sosyal rekabet edilebilirliği barındıracak şekilde nasıl evrildiğine bağlı olacaktır.

CPF, emeklilikte finansal güvenlik sağlamak için 1955'te oluşturulmuştur. O zamandan beri, Singapurluların emeklilik, sağlık ve barınma ihtiyaçlarını karşılayarak Singapur'un sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturacak şekilde gelişmiştir. Zaman zaman, CPF'den düşük gelirli ailelere ve ihtiyaç sahibi bireylere yardımda bulunmaktadır. Ayrıca, katılımcının CPF hesabındaki ilk 60.000 S\$'a daha yüksek faiz oranları uygulanarak, bakiyesi düşük olanların tasarrufları artırılmaktadır. Gelir Destek Programı (Silver Support Scheme) ile emeklilik gelirlerini desteklemek için üç ayda bir nakit ödemeler sağlayarak, yaşamları boyunca düşük gelire ve çok az aile desteğine sahip olan 65 yaş ve üzerindeki Singapurluların en alt yüzde 20'sinin ihtiyacını karşılamaktadır. Ayrıca, çalışmayı ve bireysel çabayı ödüllendirerek ve eğitim yoluyla becerilerin geliştirilmesini teşvik ederek düşük ücretli çalışanları desteklemek için çeşitli planlar mevcuttur. Örneğin, Workfare Gelir Destek (WIS)1 programı, daha yaşlı düşük ücretli işçilerin çalışma yıllarında CPF tasarruflarını ve ücretlerini tamamlamalarına olanak tanırken, Workfare Eğitim Desteği (WTS)2 programı, becerilerin yükseltilmesini teşvik etmektedir. Kademeli Ücret Modeli (Progressive Wage Model) ise becerilerin yükseltilmesi ve verimliliğin artırılması yoluyla temizlik, güvenlik ve peyzaj sektörlerindeki işçilerin ücretlerinin artırılmasına yardımcı olmaktadır.

Kamu konutları, devlet sübvansiyonları ve bireylerin evlerin peşinatı ve aylık ipotek kredisi taksitlerini ödemek için CPF tasarruflarına erişilebilirliği aracılığıyla karşılanabilir durumda tutulmaktadır. Buna ek olarak, ihtiyaç sahibi bireyler veya aileler için bir daire satın alma veya bir krediyi finanse etme maliyetini daha da dengelemek için yıllar içinde bir dizi konut hibesi ve programı başlatılmıştır.

Nihayetinde Singapur, bugün dünyanın en yüksek ev sahipliği oranlarından birine sahiptir ve Singapur'da ikamet eden 10 haneden dokuzundan fazlası kendi evlerine sahiptir. Singapur'da ikamet eden beş haneden neredeyse dördü, Konut Geliştirme Kurulu tarafından inşa edilen toplu konutlarda yaşamaktadır. Dolayısıyla vatandaşların büyük bir kısmının konut sorunu bulunmamaktadır.

Singapur sosyal güvenlik sistemi dürüstlük ve şeffaflık üzerine kurulmuş bir modeldir. Ülkenin emeklilik sistemi, mevcut neslin refah maliyetlerinin yükünün gelecek nesillere yüklemekten kaçınmak adına 1984 yılında dönemin Başbakanı Lee Kuan Yew tarafından yeniden tasarlanmıştır. Singapur devleti, tüm vatandaşların gelirlerinin belli bir kısmını kendi emeklilikleri ve sağlık bakımları için tasarruf etmelerini şart koşturmaktadır. Tasarruf edilen bu paralar hükümet tarafından hisse senedi ve tahvillere yatırılabilir. Söz konusu tasarruflar hiçbir şekilde cari harcamalar için kullanılmamaktadır. Sonuç itibarıyla Singapurlular rahat bir emeklilik hayatı yaşamaktadır. Nitekim Dünya Sağlık Örgütü'nün 2010 verilerine göre Singapur sağlık sistemini Amerika Birleşik Devletleri'nin sağlık sistemine oranla yüzde 80 daha ucuza mal etmektedir. Ayrıca bu finansmanın tamamı gelecek nesillere borç yüklemekten yapılmaktadır. Bu sebeptendir ki, Singapur'da son yıllarda sağlık turizmi alanında giderek gelişen ülkelerden biri haline gelmiştir (Lawrance, 2012). Singapur sosyal güvenlik sisteminde etkin bir şeffaflık mekanizmasının varlığı sosyal güvenlik sisteminin etkin ve sürdürülebilir olmasını sağlamaktadır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Singapur sosyal güvenlik sisteminin yapısına baktığımızda çok sütunlu (multi pillar) bir yapıya sahip olduğunu görmekteyiz. 1959 yılından beri tek parti ile yönetilen Singapur'da sosyal güvenlik sisteminin kökeni bağımsızlıktan önce İngiliz sömürgeciliği dönemine dayanmaktadır. Söz konusu dönemde temelleri atılan merkezi ihtiyat fonu olan CPF bağımsızlıktan sonra da devam ettirilmiş ve günümüze gelene kadar bir dizi yeni düzenleme eklenerek sistem devam ettirilmiştir. Singapur sosyal güvenlik sistemi fon biriktirme (kapitalizasyon) ilkesine dayanmaktadır. Sistem hükümete gerçek ve tahakkuk etmiş herhangi bir sorumluluk yüklememektedir. Bir başka ifade ile sistem kamudan ziyade güçlü bir serbest piyasa sistemine yöneliktir. CPF başlangıçta emeklilik geliri sağlamak için geçici bir önlem olarak kurulmuştur. Bununla birlikte, sonraki yıllarda, hükümet bir dizi sosyal ve ekonomik politika hedefini takip etme potansiyelini sürdürmeye başladıkça, plan yalnızca korunmakla kalmamış, aynı zamanda planın kapsamı geliri korumaya ek olarak barınma, ekonomik kalkınma ve sağlık hizmetler ile genişletilmiştir.

Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerindeki farklılıklar ülkelerin siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel sistemlerindeki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Singapur'un kendi yurttaşlarının sosyal güvenlik bağlamındaki destek ihtiyaçlarına farklı çözümler geliştirdiği görülmektedir. Dünyanın birçok ülkesinin ve özelde Türkiye'nin aksine Singapur sosyal güvenlik sistemi güçlü bir kamu kontrolünden

ziyade güçlü bir serbest piyasa sistemine yöneliktir. Bu durum beraberinde yurttaşlarının sosyal güvenlik sistemi üzerinde daha yüksek derecede bağımsızlığa ve kontrole sahip olmalarını mümkün kılmaktadır. Nitekim Türkiye’de tam aksine yurttaşlar kamu sektörüne daha bağımlıdırlar.

Sonuç olarak Singapur sosyal güvenlik sistemi 1955 yılından beri Singapurlu yurttaşların emeklilik için tasarruf yapmasına yardımcı olmuştur. Sistem, vatandaşların ev sahibi olmalarına, sağlık sigortası almalarına, aileleri için mali koruma elde etmelerine, emeklilik için tasarruf etmelerine ve emeklilik varlıklarını büyütmelerine yardımcı olmak için yıllar içinde uygulamaya konulan çeşitli programları geliştirmiştir. CPF Kurulu, ev sahipliği, sağlık sigortası kapsamı ve finansal korumadan oluşan ilk üç hedefine ulaşmada başarılı olmuştur. Bununla beraber, yurttaşların büyük çoğunluğu, yüksek işlem maliyetleri, finansal okuryazarlık eksikliği ve atalet nedeniyle, birçoğu emeklilik tasarruflarını artırmak için sunulan geniş yatırım araçları menüsünden yararlanamamıştır. Bu sebeple, birçok CPF üyesinin emeklilik için yetersiz nakit birikimi olduğundan, emeklilik yeterliliği ve varlık geliştirme için yapılması gereken daha çok şey vardır.

KAYNAKÇA

- Bellows, T. J. (2006). Economic challenges and political innovation: The case of Singapore. *Asian Affairs: An American Review* 32(4), 231–255.
- Central Provident Fund Board, <https://www.cpf.gov.sg/employer/employer-obligations/how-much-cpf-contributions-to-pay> (Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2023).
- Central Provident Fund Board, About the Central Provident Fund, chrome extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oecd.org/finance/private_pensions/4626091_1.pdf (Erişim Tarihi: 23.06.2023).
- Cheong, C. (2005). Saving for our retirement: 50 years of CPF. Central Provident Fund Board.
- Hean, T. C. (2000, May). Speech by the Minister for Education at the Launch of the Singapore stories: Memoirs of the Lee Kuan Yew (abridged) and Biography of Lee Kuan Yew (a trilogy), Ballroom III, Suntec City, Singapore. <http://www.moe.gov.sg/speeches/2000/sp12052000.htm> (Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2023).
- Holzmann, R. (2005). Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. World Bank Publications.
- Huff, W. G. (1995). The development state, government, and Singapore’s economic development since 1960. *World Development* 23(8), 1421–1438.

- Human Events. (2007). Top 10 Most Economically Free Countries. Human Events, 63(9), 10.
- Koh, B. S. (2016). Singapore's social security savings system: A review and some lessons for the United States. *Reimagining Pensions: The Next*, 40, 298-340
- Lawrance, B. R. (2012, August 16) To Fix Medicare and Social Security, Look to Singapore, https://www.washingtonpost.com/opinions/to-fix-medicare-and-social-security-look-to-singapore/2012/08/16/e39e0ff8-e70f-11e1-8f62-58260e3940a0_story.html (Erişim Tarihi 17 Haziran 2023).
- Low, L., & Aw, T. (1997). *Housing a healthy, educated and wealthy nation through the CPF*. Singapore: Times Academy Press for the Institute of Policy Studies.
- Mauzy, D.K., & Milne, R.S. (2002). *Singapore politics under the People's Action Party*. London: Routledge
- Ministry of Manpower (4 February 2015). CPF Advisory Panel Releases Part One of Recommendations. <https://www.mom.gov.sg/employment-practices/central-provident-fund/cpf-advisory-panel/resources> (Erişim Tarihi: 22 Haziran 2023).
- Ministry of Manpower (3 August 2016). CPF Advisory Panel Releases Part Two of Recommendations. <https://www.mom.gov.sg/employment-practices/central-provident-fund/cpf-advisory-panel/resources> (Erişim Tarihi: 22 Haziran 2023).
- Ng, K. H., & Ow, R. (2005). Meeting healthcare costs: The case of childhood cancer in Singapore. *International Journal of Social Welfare*, 14, 33–43.
- Parrott, A. (2000) 'The Singapore Social Security Experience: Is There a Lesson for the Uk and the Rest of the World?' *Insurance Research and Practice*, 15: 2, pp. 14-27.
- Rahim, L.Z. (2001). *The Singapore dilemma. The political and educational marginality of the Malay community*. Oxford: Oxford University Press.
- Ramesh, M. (2006). Singapore's Multi-Pillar System of Social Security. In KDI-World Bank Conference on 'Multi-Pillar Model of Social Safety Net (Vol. 6, No. 12, p. 2006).
- Reutens, L., Lee, M., & Pinckers, F. (2000). *A people's wealth, a nation's health: The CPF story*. Central Provident Fund Board.
- Singapore, Economic Review Committee (2002) Report of the Sub-committee on Taxation, CPF, Wages and Land. http://www.mti.gov.sg/public/ERC/frm_ERC_Default.asp?sid=109 (Erişim Tarihi: 19 Mayıs 2023).
- Singapur İşgücü Bakanlığı, <https://www.mom.gov.sg/> (Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2023).

Wei, A. C. (21 January 2015). Aw Cheng Wei “What Is CPF Minimum Sum? 7 Things to Know,” Straits Times. <https://www.straitstimes.com/singapore/what-is-cpf-minimum-sum-7-things-to-know> (Erişim Tarihi: 22 Haziran 2023).

World Bank (1994). Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press, New York.

www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2018-2019/asia/singapore.pdf (Erişim Tarihi: 23.06.2023).

Bölüm 14

YUNANİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

YUNANİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Betül Hayrullahoğlu

Uşak Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
betul.hayrullahoglu@usak.edu.tr
0000-0001-6881-8093

Özet

Ülkelerin sosyal güvenliğe verdikleri önem, sosyal devlet anlayışına verdikleri önemle doğrudan bağlantılıdır. Bu doğrultuda her ülke, kendi sosyolojik ve ekonomik dinamiklerine göre bir sosyal güvenlik sistemi geliştirmektedir. Bu çalışmada Yunanistan sosyal güvenlik sistemi üzerinde durulmuş ve doküman analizi yöntemi kullanılmıştır. Çalışmanın sonuçlarına göre Yunanistan'da sosyal güvenlik Anayasayla korunmaktadır. Son derece karışık olan sistem, reformlarla basitleştirilmeye çalışılmaktadır. Mevcut sosyal güvenlik modellerinden karma modeli benimseyen Yunanistan, sosyal güvenlik harcamalarının finansmanını dağıtım yöntemine göre yapmaktadır. Artan yaşlı nüfus nedeniyle bu yöntemin Yunanistan için finansman sorunları yaratacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yunanistan, sosyal güvenlik, sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik harcamaları, sosyal güvenlik finansmanı, sosyal güvenlik reformları.

Abstract

The importance that countries attach to social security is directly related to the importance they attach to the understanding of the social state. In this context, each country develops a social security system according to its sociological and economic dynamics. This study specifically focuses on the social security system in Greece and employs the method of document analysis. The findings of the study reveal that social security in Greece is constitutionally protected. The system, which is highly complex, is tried to be simplified with various reforms. Adopting the mixed model among the existing social security models, Greece finances its social security expenditures according to the pay-as-you-go method. Nevertheless, the aging population poses a significant challenge and is anticipated to create financial difficulties for Greece in the future.

Keywords: Greece, social security, social security system, social security expenditures, social security financing, social security reforms.

GİRİŞ

Oldukça karmaşık yapıya sahip olan Yunanistan sosyal güvenlik sistemi, ardarda yapılan reformlarla sadeleştirilmeye çalışılmıştır. Özellikle 2016 yılında yapılan reformla Birleşik Sosyal Güvenlik Fonu olan EFKA kurulmuş ve sosyal güvenlik sisteminin “*Tek Sosyal Güvenlik Sistemi*” olarak yeniden tasarlanmasına çalışılmıştır.

Yunanistan’da sosyal güvenlik sistemi; evrensel sistem, prim temelli sosyal sigorta sistemi ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Bu üç başlık altında kişilere, değişen koşullarda ölüm, malullük, hastalık, analık, iş kazası, aile yardımları gibi ödemeler yapılmaktadır.

Çalışma Yunanistan’ın sosyal güvenlik sistemini açıklamayı amaçlamaktadır. Elbette ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri kendi sosyolojik ve ekonomik durumlarına bağlı olarak değişik şekillerde kendini göstermektedir. Her ne kadar Yunanistan’ın sosyal güvenlik sisteminin tüm detaylarıyla açıklanması mümkün olmasa da, dünyada gelişen temel modeller ve finansman biçimlerine göre açıklamalar yapılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda çalışmanın ilk başlığında Yunanistan sosyal güvenlik sisteminin anayasal temelleri ve geçmişten bugüne kurumsal yapı ana hatlarıyla ele alınmıştır. İkinci başlıktaysa sistemin detaylı olarak açıklanmasına çalışılmıştır. Üçüncü ve dördüncü başlıklar ise sırasıyla Yunanistan’da sosyal güvenlik harcamalarının nasıl finanse edildiğine ve sisteme yönelik endişelerle buna ilişkin önlemlere ayrılmıştır.

1. YUNANİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ANAYASAL TEMELLERİ ve KURUMSAL YAPISI

Yunanistan’da sosyal güvenlik, Yunan Anayasası tarafından tesis edilmiştir. Anayasa’nın 22’nci maddesinin 5’inci fıkrasına göre “*devlet, kanunla belirlenen şekilde, emekçilerin sosyal güvenliğini gözetir*”. Ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin oynadığı temel rol; özellikle ileri yaştaki ve savunmasız sosyal gruplara mensup vatandaşların, içinde bulundukları hastalık, işsizlik veya emeklilik dönemlerinde tatmin edici bir yaşam standardını sürdürebilmelerini sağlayacak bir gelire sahip olmalarını garanti altına almaktır (Hellenic Republic Ministry of Employment and Social Protection, 2010: 1).

Yunanistan sosyal güvenlik sistemi temel koruma ve ek koruma sağlayan desteklerden oluşmaktadır. Ülkede çeşitli yasal kurumlar tarafından yönetilen bir dizi sigorta fonu ve sigorta planı söz konusudur. Her birine hak kazanmanın koşullarının da farklı olması sistemi oldukça karmaşık bir hale getirmektedir (Wood, 2010: 1).

Ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin karmaşıklığına bağlı olarak çeşitli yıllarda bir dizi idari reform uygulamaya konulmuştur. 2008 baharında, 3655/2008 sayılı Kanunla çok sayıda mevcut sosyal güvenlik kuruluşunu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından denetlenen on üç ana ve ek sigorta kuruluşuna

entegre eden büyük bir idari reform yürürlüğe girmiştir. Böylece Yunanistan sosyal güvenlik sistemi; zorunlu temel ve tamamlayıcı sigortadan oluşan birinci sütun, iş sigortasından oluşan ikinci sütun ve özel sigortadan oluşan üçüncü sütun olmak üzere üç sütuna ayrılmıştır. Yapılan reformla birinci sütuna ait zorunlu temel ve tamamlayıcı sigorta sosyal güvenlik sistemi, kullandıkça öde ilkesine dayalı olan ve on üç ana ve ek sigorta kuruluşu aracılığıyla çalışan bir hale getirilmiştir (Hellenic Republic Ministry of Employment and Social Protection, 2010: 2).

2008 yılı sosyal güvenlik reformu sonrası, Yunanistan sosyal güvenlik sistemini en iyi temsil eden üç zorunlu sigorta kuruluşu; Sosyal Sigortalar Kurumu-Çalışanlar için Birleşik Sigorta Fonu (IKA-ETAM), Çiftçilerin Sosyal Sigorta Organizasyonu (OGA) ve Serbest Meslek Sahipleri için Sosyal Güvenlik Kurumu (OAEE) olmuştur (Hellenic Republic Ministry of Employment and Social Protection, 2010: 2).

Ana sigorta kurumu, çoğu maaşlı işçiyi kapsayan IKA-ETAM'dır (Wood, 2010: 1). IKA-ETAM, Yunanistan'da sosyal güvenliğin esasen uygulamaya konulduğu 1951 yılında kurulmuş ve ülke genelinde çalışanların çoğunluğunu sigortalayan en büyük sosyal güvenlik kuruluşu olmuştur. Gelirlerini 01.01.1993 tarihinden sonraki çalışanların ve işverenlerin 2/3 oranındaki katkı payları, mülk gelirleri ve devletin 1/3 oranındaki katkısı oluşturmuştur (Hellenic Republic Ministry of Employment and Social Protection, 2010: 3).

Diğer bir ana sigorta kurumu olan OAEE sayesinde 01.01.2007 tarihinden itibaren tüccarlar, zanaatkarlar, perakendeciler, sürücüler, otel sahipleri gibi serbest meslek erbabını sigorta kapsamına alınmıştır. Bu düzenlemeden önce serbest meslek erbabı üç grup altında sigortalandığından, bu düzenlemeyle bir sadeleşmeye gidildiği anlaşılmaktadır. Bu sistemin finansmanı da IKA-ETAM'a benzer olarak 1/3 oranında olan devlet katkısı, mülk gelirleri ve 2/3 oranında olan çalışanların katkılarına dayanmaktadır (Hellenic Republic Ministry of Employment and Social Protection, 2010: 4).

Son olarak bir çeşit tarım sigortaları kurumu olan (OGA) 1961 yılında kırsal nüfus için sosyal sigorta sistemi sağlamak üzere kurulmuştur. OGA'nın ana özelliği 1988 yılından 1998 yılına dek tamamen devlet katkısına dayalı bir sistemden ibaret olması olmuştur. 1998 yılında sona eren tamamen devlet katkısına dayalı sistemin, diğer sosyal güvenlik sistemleri gibi, kullandıkça öde ilkesine göre, katkı payına dayalı bir sigorta sistemine dönüşmesi öngörülmüştür (Hellenic Republic Ministry of Employment and Social Protection, 2010: 5).

2016 yılında Yunanistan sosyal güvenlik sisteminde köklü bir reform daha yapılmıştır. 4387/2016 sayılı Kanun'la Birleşik Sosyal Güvenlik Fonu (EFKA) kurulmuş ve Yunan sosyal güvenlik sistemi, eşitlik, sosyal adalet, yeniden dağıtım ve kuşaklar arası dayanışma temelinde insanca yaşama ve sosyal güvenliği sağlama genel prensiplerine dayanan "*Tek Sosyal Güvenlik Sistemi*" olarak yeniden tasarlanmıştır. Yapılan reform eliyle 01.01.1993 öncesi ve sonrası tüm eski ve yeni sigortalılar, özel ve kamu sektöründe çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar dâhil

olmak üzere herkes için eşitliğin ve güvencesiz sosyal gruplar için sosyal adaletin sağlanması amaçlanmıştır (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, t.y: 4).

Yunanistan'ı bu reformu yapmaya yönelten etken Yunanistan'da yaşanan ekonomik ve insani kriz olmuştur. Yaşanan kriz, hem özellikle sigortasız ülke nüfusunun sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasında hem de halk sağlığı sisteminin etkin bir şekilde işleminde ciddi sonuçlara yol açmıştır. Böylece sigortasız ve savunmasız sosyal gruplara Sosyal Güvenlik Numarası (S.S.N) kullanılarak hemşirelik ve tıbbi bakım sağlayan tüm kamu sağlık kuruluşlarına ücretsiz erişim hakkı tesis edilmiştir. Tüm sigortasız kişiler yani doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayanlar, onların aile fertleri ve emeklilik fonlarına olan borçları nedeniyle sigorta kapsamını kaybetmiş olanların özellikle kamu sağlık kuruluşlarına ücretsiz erişimi sağlanmıştır (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, t.y: 1).

Yunanistan sosyal güvenlik sisteminin yeni "*Tek Sosyal Güvenlik Sistemi*" anlayışının temelini oluşturan EFKA'ya entegre edilen sosyal güvenlik fonları Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1: 2016 Reformuyla Kurulan EFKA'ya Entegre Edilen Fonların Listesi

Sosyal Sigortalar Kurumu-Çalışanlar için Birleşik Sigorta Fonu (IKA-ETAM)
Kitle İletişim Çalışanları Sigorta Fonu (ETAP-MME)
Serbest Profesyoneller için Sigorta Fonu (ETAA)
Serbest Meslek Sahipleri için Sosyal Güvenlik Kurumu (OAEE)
Tarım Sigortaları Kurumu (OGA)*
Denizciler Sigorta Fonu (NAT)*
Banka Memurları ve Kamu Hizmetleri Sigorta Fonu (TAYTEKO)
Banka Çalışanları için Birleşik Sigorta Fonu (ETAT)
Maliye Bakanlığı Mali Politika Genel Sekreterliği'ne bağlı Kamu Sektörü Emekli Sandığı Dairesi'nin (memur ve askeri personel için özel sistem) sorumluluğunda olan emekli aylıkları

* NAT ve OGA, EFKA'ya katılımlarından sonra sigortacılık dışı yetkilerini kullanmak için bağımsız tüzel kişiliğe sahip olmaya devam etmektedirler.

Kaynak: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, t.y: 4-5.

EFKA bugüne kadar Yunan Ombudsmanına en fazla şikâyetin geldiği Yunan Kurumu olmuştur. Emekli maaşlarının ödenmesindeki gecikmeler başta olmak üzere kamu sektörüyle ilgili toplam şikâyetlerin yüzde 48'ini EFKA için yapılan şikâyetlerin oluşturduğu belirtilmektedir (T.C. Ticaret Bakanlığı- Atina Ticaret Müşavirliği, 2022).

2. YUNANİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN BİLEŞENLERİ

Ülkelerin sosyal güvenlik araçlarını üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; sigorta temelli politika ve programlar, sosyal yardımlar ve diğer araçlardır (Norton vd, 2001: 11). EFKA ile birlikte benimsenen yeni sistemle Yunanistan'ın AB'deki en kapsamlı ve gelişmiş sosyal güvenlik sistemlerinden birine sahip olduğu belirtilmektedir (Gorchakova, 2023).

Yunanistan'da sosyal güvenlik sistemi tüm vatandaşları kapsayan evrensel sistem, prim temelli sosyal sigorta sistemi ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Hizmet akdine tabi olarak çalışanlar ve tarım dışı bağımsız çalışanlar sosyal güvenlik kapsamında bulunmaktadır. Tarım işçileri, kamu işçileri, doktorlar, dişçiler, mimarlar, noterler, ticari motorlu araç operatörleri, gemi adamları gibi bazı özel gruplar için özel sistemler mevcuttur. Bağımsız çalışanların bir kısmı ise kapsam dışında bırakılmışlardır. Sistemde isteğe bağlı sigortalılık da mevcuttur (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 200).

Yunanistan sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki yardımlar ve hangi sistem kapsamında sağlandıkları Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2: Yunanistan Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamındaki Yardımlar ve Dâhil Oldukları Sistemler

Hastalık ve Analık Yardımları	Sosyal Sigorta Sistemi
İş Kazası ve Meslek Hastalığı Yardımları	Sosyal Sigorta Sistemi
Ölüm Ödenekleri ve Dul ve Yetim Aylıkları	Evrensel Sistem, Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi
Malullük Yardımları	Evrensel Sistem, Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi
Yaşlılık Yardımları	Evrensel Sistem, Sosyal Sigorta Sistemi ve Sosyal Yardım Sistemi
İşsizlik Yardımları	Sosyal Sigorta Sistemi
Aile Yardımları	Sosyal Yardım Sistemi

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 200; Wood, 2010: 2.

Yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası; evrensel sistem, sosyal sigorta ve sosyal yardım sisteminin üçü kapsamında da sağlanmaktadır. Hastalık ve analık, iş kazası ve meslek hastalığı ile işsizlik yardımları ise sosyal sigorta sistemi şeklinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Son olarak aile yardımları ise sosyal yardım sistemi kapsamında sağlanmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 200).

Yunan emeklilik sistemi ağırlıklı olarak cömert bir kamu emeklilik sütununa dayanmaktadır. Gönüllü mesleki ve özel planlar mevcuttur, ancak bunların önemi

azdır (Sarfati & Ghellab, 2012: 68). Yunanistan sosyal güvenlik sistemi kapsamında sağlanan tüm yardımlara ilişkin detaylar aşağıda listelenmektedir (Hellenic Republic Ministry of Employment and Social Protection, 2010: 3; OECD, 2021: 1-4; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 200-204):

- *Yaşlılık*: Yunanistan'da 2013 yılında yapılan emeklilik reformu sonucunda, farklı dönemler için farklı uygulamalar söz konusu olmaktadır. Yaşlılık aylığına hak kazanma şartları üç sisteme göre farklılık içermektedir. Evrensel sistem; en az 67 yaş, en az 15 yıl Yunanistan'da ikamet ve sosyal sigorta sisteminde yer alan yaşlılık aylığına hak kazanma şartlarını taşıyor olmayı gerektirmektedir. Sosyal sigorta sisteminde ise yaş sınırı 12.000 gün prim ödeyenler için en az 62, en az 15 yıl prim ödeyenler için ise en az 67'dir. 1 Ocak 1993 öncesinde sigortalı olanlar için kademeli yaş söz konusudur. 2022 yılı için bu yaş en az 4.500 gün prim için 67 ve 7500 gün prim için yine 2022'de 62'dir. Sosyal yardım sisteminde ise gelir testi söz konusudur. En az 65 yaş zorunluluğu vardır. Ancak yüzde 80 ve üzeri oranda engelli olma halinde yaş sınırı bulunmamaktadır. Yaşlılık sigortasından yaşlılık aylığı ödemesi yapılmaktadır. Bu ödeme yukarıdaki üç sisteme göre farklı hesaplanmakta ve ikamet yılı ile yaşa bağlı olarak belirli aylık kesintiler uygulanmaktadır.

- *Malullük*: Maluliyet sigortasından sağlanan maluliyet aylığının evrensel aylık ve katkıya dayalı aylıktan oluşmaktadır. Ayrıca sosyal yardım sistemi kapsamında da belirli bir miktarda yardım yapılmaktadır. Malullük aylığı yüzde 67 ve üzerindeki malullük oranları için ödenmektedir. yüzde 50 ila yüzde 66,9 arasında değerlendirilen malullük derecesi için kısmi malullük söz konusu olup emekli aylığının yüzde 50'si ödenmektedir. yüzde 67'den yüzde 79,9'a kadar olan malullük derecesi için emekli aylığının yüzde 75'i, yüzde 80 üzerine ise tamamı ödenmektedir. Eğer kişinin prim ödeme gün sayısı 20 yılın altında ise her eksik yıl için ödenecek aylıktan yüzde 2'lik bir kesinti yapılmaktadır.

- *Ölüm Sigortası*: Ölüm sigortası yardımları ölüm aylığı ve cenaze yardımı olmak üzere başlıca iki yardımdan oluşmaktadır. Sistemde hak sahibi olarak sigortalının dul eşi, yetimleri ve eğer bunlar yoksa torunları sayılmıştır. Dul eşin ölüm aylığına hak kazanabilmesi için, sigortalı ile ölüm tarihinden en az 5 yıl önce evlenmiş olması şartı aranmaktadır. Ölüm aylığı dul eşe ölüm tarihini takip eden aydan başlayarak 3 yıl boyunca ödenmektedir. Ancak belirli durumlarda bu aylık azaltılmış oranlarda ödenerek devam edebilmektedir. Dul eşin yeniden evlenmesi halinde ölüm aylığı kesilmektedir. Dul eşin yanı sıra, sigortalı ile en az 10 yıl evli kalmış, 67 yaş ve üzerinde, nafaka alan ya da düşük gelire sahip boşanmış eşler de hak sahibi sayılmıştır. Ayrıca sigortalı ile en az 10 yıl evli kalmış, 67 yaş ve üzerinde, nafaka alan ya da düşük gelire sahip boşanmış eşler de hak sahibi olabilmektedir. Çocukların ya da torunların hak sahibi olabilmeleri için ise öğrencilik durumları yoksa 18 yaşından, öğrencilerse 24 yaşından küçük olmaları (engelli ise yaş sınırı bulunmamaktadır), evli olmamaları ve sigortalı olmamaları ya da aylık alıyor olmamaları gerekmektedir. Ölüm aylığının bağlanabilmesi için ölen sigortalının

genel bir hastalıktan dolayı vefat ettiyse yaşlılık ya da malullük aylığı şartlarını, iş kazası dışında bir kazadan dolayı vefat ettiyse bu şartların yarısını yerine getiriyor olması şartları aranmaktadır. Ölen sigortalının yaşlılık ya da malullük aylığı hesaplanmakta ve bunun yarısı dul eşe ödenmektedir. Çocuklar için aylık bağlanma oranı yüzde 25'dir, eğer çocuk hem anneden hem de babadan yetim ise bu oran yüzde 50 olarak uygulanmaktadır. Ölüm aylığı dışında, sistemde son 1 yıl içinde 120 günlük kaydı olanlar ya da yaşlılık veya malullük aylığı alırken vefat edenler için cenaze yardımı da yapılmaktadır.

- *İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası*: İş kazası ve meslek hastalıkları sigortası kapsamında hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışanlar, tarım işçileri, kamu çalışanları ve bazı belirli çalışan grupları mevcuttur. Bağımsız çalışanlar kapsam dışında bırakılmışlardır. Ayrıca sisteme gönüllü katılım söz konusu değildir. Sistemin fon kaynağı hastalık ve analık sigortası kapsamında işverenlerin ödemiş olduğu katkılardır. İş kazası durumunda işveren için raporlanmış kaza oranı dikkate alınarak ilave katkı talep edilmektedir. İş kazalarının kazanın olduğu tarihte itibaren 5 gün içinde bildirilmesi şartı bulunmaktadır. İşe gidip gelmelerdeki kazalar da kapsam dâhilindedir. Meslek hastalıklarında ise kişinin durumu ve iş göremezlik oranının belirlenmesi kurumun sağlık komisyonu tarafından yapmaktadır. Geçici iş göremezlik durumu söz konusu olduğunda günlük kazancın yüzde 50'si olacak şekilde yardım yapılmaktadır. Kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin olması durumunda bu kişilerin her biri için de yüzde 10 ile yüzde 70 arasında değişen oranlarda ek ödeme yapılmaktadır. Sürekli iş göremezlik durumunda ise malullük kapsamında belirlenen durumlar söz konusu olmaktadır.

- *Hastalık ve Analık Sigortası*: Bu sigortanın kapsamına, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası kapsamında olduğu gibi hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışanlar, tarım işçileri, kamu çalışanları ve bazı belirli çalışan grupları alınmıştır. Ayrıca burada bağımsız çalışanlar da kapsam dâhilinde tutulmuştur. Yine sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları kişiler de tedavi yardımları kapsamındalardır. Sistemin finansmanı sigortalıdan ve işverenden toplanan primlerle sağlanmakta, ayrıca Devlet tarafından da yıllık olarak önceden belirlenmiş bir katkıda bulunmaktadır. Hastalık sigortasından nakdi yardımlara hak kazanmak için geçici iş göremezliğin başladığı andan itibaren geçmiş bir yıl içinde ya da son 15 ayda en az 120 gün (bu sayı inşaat sektörü için 100 gün olarak belirlenmiştir) prim ödenmiş olması şartı aranmaktadır. Nakdi yardım aylıkların yarısı tutarındadır. Burada da kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler bulunması halinde, bunların her biri için yüzde 10 ila yüzde 70 oranlarında değişen miktarda yardım ödemesi yapılmaktadır. Eğer kişi hastanede kalıyorsa ödeme miktarı yüzde 50 yerine yüzde 35 oranında uygulanmaktadır. Analık sigortası kapsamında nakdi yardıma hak kazanmak için ise, kadın sigortalının çocuğun doğum tarihinden önceki 2 yıl içinde en az 200 gün prim ödeme şartı bulunmaktadır. Bu şartın sağlanması halinde,

doğumdan önceki 56 gün ve doğumdan sonraki 63 gün için günlük kazancın yarısı oranında bir analık yardımı yapılmaktadır.

- *Aile Yardımları*: Yunanistan'da aile yardımları Yunanistan'da ikamet edenleri kapsamaktadır. Sistemin finansmanı devlet tarafından vergilerle yapılmaktadır. 18 yaşından küçük evlenmemiş çocuklar ile 24 yaşından küçük öğrenciler ve engelliler için gelir testine bağlı olarak çocuk desteği verilmektedir. Yunanistan'da Türkiye'de olduğu gibi evrensel bir sağlık sigortası bulunmamaktadır. Tedavi ve ilaç yardımları hastalık ve analık sigortası kapsamında sosyal sigorta sistemi çerçevesinde sağlanmaktadır.

- *İşsizlik Sigortası*: Tarım dışı sektörlerde hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışanlar, 20–29 yaş arası hiç çalışmamış gençler ve bağımsız çalışanlar işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır.

Sistemin finansmanı toplanan primlerle sağlanmaktadır. Bu primlerin oranları sigortalı için brüt kazancının yüzde 0 ila yüzde 6,96 arasında, işveren için işçilerin brüt kazançlarının yüzde 3,17'si oranında ve bağımsız çalışanlar için ise maktu bir tutar olarak uygulanmaktadır (2017 için 10 Euro). İşsizlik yardımına hak kazanabilmek için son 14 ayda en az 125 gün prim ödeme şartı aranmaktadır. Ancak ilk kez bu yardımdan faydalanacaklar için son iki yılda en az 200 gün prim ödeme gün sayısına sahip olmaları zorunlu tutulmaktadır. Bağımsız çalışanlar için en az 3 yıl prim katkısı aranmakta ve ayrıca son iki yılda kişisel gelirlerinin en fazla 20.000 Euro, aile gelirlerinin ise en fazla 30.000 Euro olması şart koşulmaktadır. Yardımdan faydalanan bu kişilerin işsizliğe gönüllü olmamaları, işsizlik ofisine kayıt olmaları, çalışmaya istekli ve uygun olmaları, 65 yaşından küçük olmaları ve malullük aylığı almıyor olmaları beklenmektedir. 20-29 yaş aralığında olan genç işsizlerin ise en az bir yıldır işsizlik ofisine kayıtlı ve işsiz olmaları gerekmektedir. Ödemeler prim gün sayılarına bağlı olarak 6,8,10 ve 12 aylık dönemlere göre farklı tutarlarda yapılmaktadır. Bağımsız çalışanlar için 3, genç işsizler için ise 5 aylık bir süre öngörülmektedir. Prim gün şartını sağlayamayan 20 ila 66 yaş arasındaki işsizlere de gelir testine bağlı olarak özel işsizlik yardımı yapılmaktadır. Son olarak, mevsimlik çalışan işçilere yönelik olarak da özel mevsimlik yardım adı altında bir ödeme yapılması söz konusu olmaktadır.

3. YUNANİSTAN'DA SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ FİNANSMANI

Yunanistan'da sosyal güvenliğin finansmanında dağıtım yöntemi uygulanmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi Yunanistan'da sosyal güvenlik sistemi tüm vatandaşları kapsayan evrensel sistem, prim temelli sosyal sigorta sistemi ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 200). Sosyal sigorta sistemine katkı oranı işçinin mesleğine bağlı olarak değişen oranlarda işçi ve işveren arasında eşit olmayan bir şekilde paylaştırılmaktadır (Sarfati & Ghellab, 2012: 68).

Ücretlilerden brüt kazançlarının yüzde 6,67'si, ağır işlerde çalışıyorlarsa yüzde 8,87'si oranında; işverenlerden, yapılmakta olan işin ağırlığına bağlı olarak yüzde 13,33 veya yüzde 14,73 oranında prim alınmaktadır. Bağımsız çalışanlar için ise bu oran brüt maaşın yüzde 20'si olmaktadır. Ödenecek primlerin hesaplanması için her yıl taban ve tavan gelir miktarları tespit edilmektedir. Evrensel ve sosyal yardım sistemlerinde ise finansman devlet tarafından sağlanmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 200).

Bir ülkenin, milli gelirinden sosyal kamu harcamalarına ayırdığı payın büyüklüğünün, o ülkenin gelişmişlik seviyesiyle ve vatandaşların refahına ve refah devleti olgusuna verdiği önemle doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Zira bir ülkenin sosyal harcamalara kaynak aktarması, diğer alanlara aktarılacak kaynaklardan vazgeçilmesi anlamına gelmektedir (Kayalıdere & Şahin, 2014: 63).

Tablo 3: Yunanistan'da Genel Hükûmet Harcamalarının GSYİH İçindeki Payları (yüzde) (2012-2021)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Yunanistan	21,3	19,7	20,3	20,4	20,7	20,0	19,8	19,8	22,5	20,6
AB-27	19,8	20,0	19,9	19,7	19,7	19,4	19,2	19,3	21,8	20,5

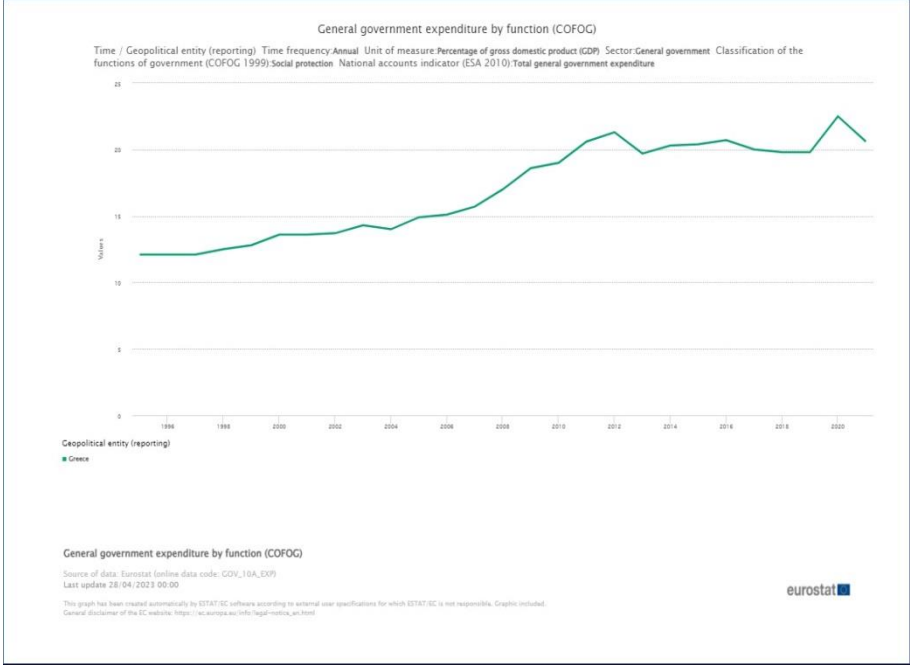
Kaynak: Eurostat, 2023a.

AB'de sosyal güvenliğe yönelik genel devlet harcamaları, 2021'de 2.983 milyar Euro ile GSYİH'nın yüzde 20,5'i olarak gerçekleşmiştir (Eurostat, 2023b). Tablo verileri incelendiğinde Yunanistan'ın sosyal güvenlik harcamalarına 2013 yılı dışındaki tüm yıllarda AB ortalamasının üzerinde bir pay ayırdığı görülmektedir. 2012 yılında Yunanistan; Danimarka, Fransa ve Finlandiya'dan sonra, sosyal güvenlik harcamalarına GSYİH içinde en yüksek pay ayıran dördüncü ülke iken, 2021 yılında İspanya ile birlikte en fazla payı ayıran yedinci ülke olmuştur.

Tarihsel gelişiminin büyük bir kısmı ekonomik ve politik çalkantılarla geçen Yunanistan'da AB üyelik sürecinin başladığı 1975'ten sonra istikrar ve demokratikleşme sürecine girilmiş ve refah devletinin gelişimi hız kazanmıştır. Bu durum sosyal harcamaların artışına yol açmıştır (Kul Parlak, 2016: 131).

Şekil 1 Yunanistan'ın 1995 yılından 2021 yılına dek sosyal güvenliğe ilişkin harcamalarının GSYİH içindeki payının değişim seyrini göstermektedir.

Şekil 1: Yunanistan’da Sosyal Güvenliğe İlişkin Genel Hükûmet Harcamalarının GSYİH İçindeki Payları (yüzde) (1995-2021)



Kaynak: Eurostat, 2023a.

1995-1997 yılları arasında sosyal güvenlik harcamalarına GSYH’sinin yüzde 12,1’ini ayıran Yunanistan, izleyen yıllarda bu oranı git gide artmıştır. 2000 yılında yüzde 13,6 olan bu oran 2005 yılında yüzde 14,9’a, 2010 yılında ise yüzde 19’a yükselmiştir (Eurostat, 2023a).

4. YUNANİSTAN’DA SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ FİNANSMANIN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİNE YÖNELİK ENDİŞELER VE ALINAN ÖNLEMLER

Yunanistan’da sosyal güvenlik finansmanına yönelik endişeler oldukça eskiye dayanmaktadır. Mylonas ve Maisonneuve 1999 yılında hazırladıkları raporda, Yunanistan’da geçerli olan dağıtım sistemi ve kötüleşen demografik yapıya bağlı olarak ülkenin ciddi finansal zorluklarla karşı karşıya kalacağını, bu durum her ne kadar Yunanistan için vurgulanıyor olsa da, birçok ortak özellikleri nedeniyle aslından bu durumun diğer kıta Avrupası ülkelerinin de sorunu olduğunu belirtmişlerdir (Mylonas & Maisonneuve 1999: 2).

Aslında Yunanistan’da raporun yayınlandığı 1999 yılından itibaren bir dizi önlem yürürlüğe girmiştir. Ancak 2008 küresel krizi pek çok ülke gibi Yunanistan’ı da oldukça olumsuz etkilediğinden, yaşanan zorluklara ilk tepki olarak ve durgunluğun

etkisini yumuşatmak için hükûmet, sosyal güvenlik yardımlarını genişletmiştir. Ancak bu durum kamu borcunun daha da artmasına yol açarak önemli uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının ve AB'nin olumsuz tepki vermesine yol açmıştır (Wood, 2010: 6).

Kamu borcunu azaltma yönündeki artan uluslararası baskıya yanıt olarak, Yunan hükûmeti, başlıca iki tür önlem öngörmüştür. Bu önlemlerin ilki sosyal güvenlik primi kaçakçılığını kontrol altına almaya ve harcamaları rasyonelleştirmeye yönelik gelir artırıcı önlemlerken; tedbirlerin ikinci ayağını emeklilik sistemi reformu oluşturmuştur. Bu önlemlerle her ne kadar belirli bir kesim ciddi zarar görecektir olsa da, gelecek nesillerin ekonomik sorunlarla başa çıkma kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir (Wood, 2010: 6). Nitekim 1 Ocak 2013 itibarıyla, 4093/2012 sayılı Kanunda yapılan düzenlemelerle, 2012 yılı sonuna kadar eski hükümlere göre emekli olmaları gerekmedikçe, çoğu sigortalı kategorisi için emeklilik yaşı en az iki yıl artırmıştır (Stamati, 2013).

Yunanistan'da yapılan sosyal güvenlik reformları, sosyal güvenliğin finansmanına yönelik önemler, bu önlemlere ilişkin detaylar Tablo 4'te yer almaktadır.

Tablo 4: Yunanistan'da Sosyal Güvenlik Reformları ve Sosyal Güvenlik Finansman Sorunlarına Yönelik Alınan Önlemler

Yıl	Önlem Adı	Kapsamı
1997	İşsizlik Ödeneğinin Önemli Ölçüde Artırılması	Çalışma Bakanlığı tarafından 1 Ocak 1997 itibarıyla işsiz kalanlara veya kalacak olanlara yüzde 10'luk bir işsizlik ödemesi zammı yapılması
1999	Sağlık Hizmetlerinde Maliyet Öncelikli Önlemler	Sağlık harcama tahminlerindeki yüksek artış üzerine ilaç ve reçete maliyetlerinin yüzde 25 ile yüzde 30'a kadar düşürülmesi
1999	Emekli Aylıklarında Kısıtlamalar	Ocak 2001'den itibaren 55 yaşın altındakilere emekli maaşının durdurulması ve 55 yaş üzerinelere maaşlarının yüzde 70'inin verilmesi
1999	Serbest Çalışan İşçiler İçin Hizmet Birleştirmesi Hakkı	Ustalar, tacirler, motor sektöründe çalışanların serbest meslek erbabı sayılması
1999	Memurlar İçin Birleşik Emeklilik Fonu Uygulaması	1 Nisan 1999 itibarıyla, yaklaşık 300.000 devlet memurunun sigorta kapsamına alınması
1999	Yaşlılık Aylıkları İçin Kanun Tasarısı	Birçok emeklilik fonunun yüzde 20 ile yüzde 23 arasında değerlendirilmesi için kanun tasarısı hazırlanması, 2001 yılı itibarıyla yatırım politikaları için özel bir komisyon kurulması ve 56 yaş ve üzerinelere başka bir işte daha çalışmaları halinde aylıklarının yüzde 70'ini almaları

2000	İkinci Ulusal İstihdam Eylem Planı	Etkili, fırsatta eşitlikçi, yeniden dağılımı gözetken bir istihdam politikasının öngörülmesi
2001	Emeklilik Reformu Askıya Alınması	2006'dan önce emeklilik aylığında ve yaşında herhangi bir artış olmayacağını açıklanması
2002	Erken Emekliliğin Kolaylaştırılması	Geçici veya sürekli tüm işçiler için 5 yıllık bir emeklilik indirimi sağlanması
2002	Ulusal Elektronik Bilgi Sistemi Kurulması	Sosyal güvenlik kapsamındaki herkesi içine alan bir online sistem kurulması ve herkese kayıt numarası tahsisi
2002	Meclisin Emeklilik Kanununu Onaylaması	2008-2017 yılları arasında yapılacak 1993 yılından itibaren hizmete başlayan kadınların emeklilik yaşının 65'e yükseltilmesi, 1992 yılından sonra çalışmaya başlayanların normal emekli maaşının yüzde 70'e çekilmesi gibi değişikliklerin kabulü
2002	Askerlik Sürelerinin Emeklilik Hesabında Kullanılması	Askerlik süresinin emeklilikte kullanılmasına izin verilmesi
2003	Uzun Süreli İşsizler İçin İsteğe Bağlı Sigorta İmkânı	Uzun süreli işsizliğin süresinin asgari 12 ay olarak belirlenerek isteğe bağlı sigortalılık öngörülmesi
2005	Yaşlılık Aylığının Hesaplanmasında Değişiklik Yapılması	Ocak 2005 öncesinde geçerli olan sigortalının tüm sigortalılık süresi ve son 5 yıllık maaşı yerine son 10 yılındaki en fazla kazanç getiren 5 yılın göz önünde tutulması
2005	Dullar İçin Dul ve Yetim Yardımı	Dul ve yetimler için dul ve yetim yardımı sağlanması
2005	Sosyal Sigorta Yardımları Hakkında Yetki Düzenlemeleri	65 yaş üstündeki malullere, 150 güne kadar; ayrıca emekli aylığı bağlanana kadarki süreç için 50 günlük bir yardım sağlanması ve dul ve yetim aylığı alan kişilerin aylıklarının, başka yardım alıp almamalarına göre yüzde 50'ye kadar düşürülmesi
2008	Emeklilik Reformunun Kabul Edilmesi	Kasım 2007'de Yunan Hükümeti tarafından önerilen ve daha önce halkın yoğun tepkisinden dolayı birçok kez ertelenen emekli aylığı reformunun Avrupa Komisyonu'nun da baskısıyla kabul edilmesi. Yapılan reformla
2008	Yunan Sosyal Güvenlik Reformu	Yunan Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini ve vatandaşları için kapasitesinin artırılmasını sağlamak amacıyla yeni sosyal güvenlik kanunun kabul edilmesi, Avrupa'nın en erken emeklilik hakkı tanıyan sistemlerinden biri olan Yunan sosyal güvenlik sistemi revize edilmesi, analık statüsünü koruma konusunda düzenlemeler yapılması, Nesiller arası Dayanışma Fonu

		(AKAGE) kurularak özelleştirmelerin yüzde 10'u, KDV'nin yüzde 4'ü, sosyal politika kaynaklarının yüzde 10'unun bu fona tahsis edilmesi
2010	Yeni Emeklilik Reformu Tasarısının Kabulü	2010 yılında emeklilik sistemi açığı 4 milyar Euro olması üzerine AB ve IMF'nin görüşleri doğrultusunda, finansal ve mali krizlere karşı 110 milyar euroluk bir kurtarma fonu oluşturulması, erken emeklilik yaşının 53'ten 60'a çekilmesi, 13 sosyal güvenlik kuruluşunun İşçiler, Çiftçiler ve Küçük İşletmeler adı altında üç birleşik kuruluş olarak birleştirilmesi
2011	Tasarruf Tedbirleri	2 011–2015 yıllarını kapsayan ve 5,1 milyar euroluk sosyal güvenlik tasarrufu öngören tedbir planının onanması
2013	Emekli Aylığı Giderlerini Düşürmek İçin Tedbirler	Parlamento, Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ve Uluslararası Para Fonu ile bir kurtarma anlaşmasının bir ön şartı olarak onaylanan emeklilik tedbirleri ile yasal emeklilik yaşının 65'ten 67'ye çıkartılması, 2020 yılından başlayarak, erkekler ve kadınlar için yasal emeklilik yaşının, yaşam beklentisindeki değişiklikleri yansıtmak üzere her 3 yılda bir otomatik olarak ayarlanması, 1.000 € 'dan daha yüksek aylık emekli maaşlarında, gelirlere bağlı olarak yüzde 5 ila 15 arasında bir azalma yapılmasının sağlanması, emekli maaşlarının 2011-2015 yılları arasında dondurulması, aylık emeklilik maaşı 2,500 euronun altında olan kamu emekçilerine ödenen sabit oranlı emeklilik ikramiyelerinin yüzde 83'e varan oranlarda azaltılması, yüksek gelirliler için mevsimsel ikramiyelerin ortadan kaldırılması ve düşük gelirliler için daha az cömert, sabit oranlı bir ikramiye sisteminin getirilmesi
2016	Birleşik Sosyal Sigorta Sistemi Reformu	Birleşik Sosyal Güvenlik Fonu'nun (EFKA) kurulması ve sosyal güvenlik sisteminin " <i>Tek Sosyal Güvenlik Sistemi</i> " olarak yeniden tasarlanması, sigortasız ve savunmasız sosyal gruplara Sosyal Güvenlik Numarası (S.S.N) kullanılarak hemşirelik ve tıbbi bakım sağlayan tüm kamu sağlık kuruluşlarına ücretsiz erişim hakkı sağlanması, sigortasız kişilerle ailelilerinin ve emeklilik fonlarına olan borçları nedeniyle sigorta kapsamını kaybetmiş olanların kamu sağlık kuruluşlarına ücretsiz erişiminin sağlanması
2019	Paskalya Emeklilik İkramiyesinin Yeniden Devreye Sokulması	2012'de kaldırılan " <i>Paskalya</i> " emeklilik ikramiyesinin (13. ay ödemesi) yaklaşık 2,5 milyon emekli için kalıcı bir önlem olarak yeniden başlatılması

Kaynak: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, t.y: 4; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 324-327 ve Kangur vd., 2021: 19'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yunanistan'da 2017 yılında da mevcut emeklileri etkileyerek GSYİH'nın yüzde 1'i kadar net tasarruf sağlaması beklenen bir emeklilik reformu öngörülmüş ancak yürürlüğe gireceği 2019 yılından birkaç gün önce Aralık 2018'de yürürlükten kaldırılmıştır. Bu reformla, 2016 yılında yapılan reformla düzenlenen ana ve ek emekli aylığı kurallarının mevcut emeklilere de uygulanarak, geçiş düzenlemeleri olmaksızın mevcut emekli aylıklarının yeniden hesaplanması amaçlanmıştır. Bu sayede maaşlar arasındaki farklılıkların ortadan kalkması öngörülmüştür. Emeklilerin yaklaşık yüzde 70'ini etkileyen bu farklılıklara sahip olanların maaşlarının yaklaşık yüzde 14 azalması beklenmiştir (Kangur vd., 2021: 17-18).

Yunanistan'da 2017 reformunun iptaline ek olarak, daha önceki yıllarda yapılan reformlarla gerçekleştirilen düzenlemelerde de geriye dönüşler söz konusu olmuştur. Buna örnek olarak 2019 yılında yapılan düzenlemeyle ölüm aylığına ilişkin olarak ölen kişinin yakınlarına emekli maaşının yüzde 50'si yerine yüzde 70'inin verilmesi uygulamasına geri dönmüştür. Yine 2012 yılında kaldırılan Paskalya emeklilik ikramiyesinin 2019'da kalıcı olarak yeniden uygulamaya konulmasıyla bütçeye yıllık yaklaşık 900 milyon Euro, diğer bir ifadeyle GSYİH'nın yüzde 0,5'i kadar yük getirilmiştir (Kangur vd., 2021: 19).

Tablo 5: Yunanistan'da Sosyal Güvenlik Açığı (Milyon Euro) (2019-2022)

2019	2020	2021	2022
120,0	113,0	106,0	98,0

Kaynak: Eurostat, 2023c.

Tablo 5'ten görüldüğü gibi Yunanistan'da sosyal güvenlik açığı azalmaktadır. Ancak Yunanistan'ın yaşlılık sorunu mevcuttur. 1960 yılında 28,3 olan ortalama yaş 2000 yılında 38'e, 2020 yılında ise 45,6'ya ulaşmıştır (Worldometer, 2023). Dolayısıyla Yunanistan'ın yaşlanma raporları da göz önünde bulundurulduğunda orta ve uzun vadeli maliyetlerin gelecekte daha da artabileceği ifade edilmektedir. Gerek yıllık emeklilik harcamalarının, gerekse katkıların uzun vadede GSYİH'nın yaklaşık yüzde 1'i kadar artması öngörülmektedir (Kangur vd., 2021: 20).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Yunanistan'da sosyal güvenlik sistemini herkesi kapsayan evrensel sistem, prim temelli sosyal sigorta sistemi ve sosyal yardımlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda kişilere her biri farklı şartlar içermek koşuluyla hastalık ve analık yardımları, iş kazası ve meslek hastalığı yardımları, ölüm ödenekleri, dul ve yetim aylıkları, malullük aylıkları, yaşlılık yardımları, işsizlik yardımları ve aile yardımları sağlanmaktadır.

Sosyal güvenlik harcamalarına ayırdığı pay her geçen gün artan Yunanistan'da 1990'ların başına göre bugün geline nokta neredeyse GSYİH içinde iki kat fazla

pay ayrıldığı görülmektedir. Elbette bunda yaşanan ekonomik krizler de etkili olmuştur.

Sosyal güvenlik modeli olarak karma modeli benimseyen Yunanistan'da, sosyal güvenlik harcamalarının finansman modeli olarak dağıtım yöntemi uygulanmaktadır. Bu yöntem kuşaklar arası bir dayanışmayı öne çıkarmakta olup gelecek nesil üzerinde bir yüke yol açmaktadır. Bu bakımdan bu yöntem nüfusu git gide yaşlanan Kıta Avrupası ülkeleri bakımından bir sorun olarak görülmektedir. Her ne kadar son yıllarda Yunanistan'da sosyal güvenlik açığı azalsa da, yaşlanma raporları göz önünde bulundurulduğunda orta ve uzun vadeli maliyetlerin gelecekte daha da artabileceğinden endişe edilmektedir. Yunanistan'da sosyal güvenlik reformları oldukça sık yapılmış ve kişiler aleyhine düzenlemeler halk tarafından yoğun tepkiler almıştır. Öte yandan uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları ve Avrupa Birliği tarafından gelen baskılar Yunanistan'ı emeklilik yaşının artırılması gibi bazı düzenlemeleri yapmak zorunda bırakmıştır. Gelecek dönemde Yunanistan'da ekonomik gerçeklikten ziyade politik kaygılarla hareket edilmesinin sistemi zora sokacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Eurostat. (2023a). General Government Expenditure by Function (COFOG).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_6729990/default/table?lang=en
- Eurostat. (2023b). Government Expenditure on Social Protection.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_social_protection#Expenditure_on_.27social_protection.27
- Eurostat. (2023c). Social Security Funds Debt.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_ssfd/default/table?lang=en
- Gorchakova, S. (2023). Insurance in Greece: A Guide to Public and Private Options for Residents and Investors.
<https://immigrantinvest.com/blog/greece-insurance-en/>
- Hellenic Republic Ministry of Employment and Social Protection. (2010). Re: UN Questionnaire on Income Security for Older Persons from a Human Rights Perspective.
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/EPoverty/older/Greece.pdf>
- Kangur, A. Kalavrezou, N. & Kim, D. (2021). Reforming the Greek Pension System. *IMF Working Paper* WP/21/188,
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/07/16/Reforming-the-Greek-Pension-System-461838>

- Kayalıdere, G. & Şahin, H. (2014), Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Koruma Harcamalarının Gelişimi ve Yoksulluk. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2 (2), 57-75.
- Kul Parlak, N. (2016). Güney Avrupa Rejiminde Emeklilik Sistemleri: Mukayeseli Bir Analiz. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5 (1), 118-140.
- Mylonas, P. & Maisonneuve, C. (1999). The Problems and Prospects Faced by Pay-As-You-Go Pension Systems: A Case Study of Greece. *OECD Economic Department Working Papers* No: 215, <https://www.oecd.org/economy/growth/1878430.pdf>
- Norton, A., Conway, T. & Foster, M. (2001). *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development*. London: Overseas Development Institute.
- OECD. (2021). Greece. *Pensions at a Glance 2021: Country Profiles*, <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2021-country-profile-Greece.pdf>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (t.y.). Greek Contributions on Human Rights Impact Assessments for Economic Reform Policies. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/Greece.pdf>
- Sarfati, H. & Ghellab, Y. (2012). *The Political Economy of Pension Reforms in Times of Global Crisis: State Unilateralism or Social Dialogue?* Cenevre: International Labour Office Working Paper No. 37.
- Stamati, A. (2013). Social Security Changes Enforced. *Eurofound*, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2013/social-security-changes-enforced>
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı. (2019). *Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik*. Ankara: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Yayınları.
- T.C. Ticaret Bakanlığı- Atina Ticaret Müşavirliği. (2022). Yunanistan’ın Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası’nda Değişiklik. <https://dtybs.ticaret.gov.tr/blog/post/10272/>
- Wood, A. (2010). Greece. *International Social Security Association Crisis Country Case Study*, https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2Greece_en-29611.pdf
- Worldometer. (2023). Greece Population. <https://www.worldometers.info/world-population/greece-population/>

Bölüm 15

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Burak Ökde

Hakkâri Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

burakokde@gmail.com

0000-0002-0314-1293

Özet

Sosyal güvenlik sistemleri Amerika Birleşik Devletleri'nde 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran'dan sonra sistematik olarak oluşturulmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik 1935 yılından itibaren toplum hayatında önemli bir yer tutmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin işleyişiyle birlikte finansmanı da güncel olarak tartışılmaktadır. Sosyal güvenliğin büyük ölçüde kamu kesimi tarafından finanse edildiği görülür. Bu durum kamu yatırımlarını ve özel sektör yatırımlarına kamu desteklerini olumsuz etkileme riskini taşır. Kamu kaynaklarının sosyal harcamalara gereğinden fazla harcanması endişesi mevcuttur. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin kendi kendini finanse etmesi üzerine çalışılmaktadır. Ek olarak özel programlar üzerinde de durulmaktadır. Bu yönde çeşitli adımlar atılmakta ancak özel sektörün kamu kesimine sosyal güvenlik alanında bir alternatif ortaya koyması şu an için zor görünmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenliğin finansmanı, sosyal devlet, sürdürülebilir sosyal güvenlik.

Abstract

Social security systems began to be systematically created in the United States after the Great Depression (1929). Since 1935, it has an important place in the life of the society. The functioning of the social security system, as well as its financing, are currently being discussed. It is seen that social security is largely financed by the public sector. This situation carries the risk of adversely affecting public investments and public support for private sector investments. There is a concern that public resources will be spent excessively on social expenditures. For this reason, it is studied on the self-financing of the social security system. In addition, special programs are emphasized. Various steps are being taken in this direction, but it seems difficult for the private sector to present an alternative to the public sector in the field of social security.

Keywords: Social security financing, social state, sustainable social security.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi incelendiğinde 16. yüzyıl Avrupası'nda gerçekleşen Protestan Devrimi, 16. yüzyıl sonlarında İngiltere'de uygulanan "*Yoksullar Kanunu*", Almanya'da Bismarck'ın daha düzenli ve nispeten başarılı uygulamalarıyla Fransa'da III. Napolyon'un başarısız uygulamaları bir temel olarak görülür (Scholz, 2015: 4).

Sosyal güvenlik sisteminin Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) toplumsal bir ihtiyaç, ekonomik bir zorunluluk olarak görülmesiye Büyük Buhran'dan sonrasına rastlar. Özellikle Keynesyen politikaların benimsenmesiyle birlikte ekonominin talep yönünün kontrol altında ve güçlü tutulmasına dair inanç, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal olarak yerleşmesinde etkili olmuştur.

Sosyal koruma sistemlerinin makroekonomik düzeyde ve uzun vadeli büyüme açısından avantajları vardır. Otomatik ekonomik dengeleyici olarak işlev görürler. Ekonomik gerileme zamanlarında satın alma gücünün korunmasına ve toplam talebin desteklenmesine yardımcı olarak, olumsuz bir şokun etkisini azaltır ve şoktan daha hızlı bir şekilde kurtulmayı kolaylaştırır. Sosyal koruma aynı zamanda bir şoka karşı daha hızlı bir politika tepkisi sağlar. Müdahale etmek için belirli bir karara veya konjonktür karşıtı çabaların nereye yönlendirileceği konusunda zor siyasi ödünler vermeye gerek yoktur. Son olarak, sosyal koruma, şokların sosyal sonuçlarını kısa vadede daha yönetilebilir hale getirerek, gerekli ancak zor düzenlemelere karşı direnci azaltır ve sürekli büyümenin merkezinde yer alan daha etkili makroekonomik yönetimi kolaylaştırır (Harris, 2013: 113).

Sosyal güvenliğin görev ve sorumlulukları gelişmiş ülkelerde ekonomik ve sosyal politikanın ana konuları arasında yer alır. Nüfusun büyük kısmı yaşamlarının büyük bir bölümünde sosyal güvenlik politikalarının mikro ve makro ekonomik sonuçlarından etkilenir. Bu nedenle, birçok ülkede sosyal güvenlik reformları tartışmaları gündem olur. Sadece yüksek işsizlik ve ücretlerde meydana gelen azalışlar nedeniyle değil, toplumsal etkileri ve boyutu nedeniyle de sosyal güvenlik tartışma konusu olmaktadır (Schmahl, 1990: 159).

Bu tartışmaların büyük bir kısmı sosyal güvenliğin finansmanına ve sürdürülebilirliğine yöneliktir. Finansmanın büyük bir kısmının vergilerle ve primlerle sağlanması, sosyal yardımların hükümetler tarafından siyasi hesaplara konu edilmesi, demokratik sistemlerde oy kaygısı taşıyan hükümetlerin popülist uygulamalarında artışa, sosyal güvenlikte mali açıklara dolayısıyla da sistemin sürdürülebilirliğinin zarar görmesine neden olmaktadır.

Sosyal güvenliğin sürdürülebilir olması için üç yöntem üzerinde durulmaktadır. Bu yöntemler ilk olarak Sosyal güvenlik yardımları için alınan primlerde artışı ve sosyal güvenlik fonlarının hisse senetlerine doğrudan yatırımını içerir. İkinci bir yaklaşım, küçük ölçekli zorunlu tutulan bir katkıyı içerir. Üçüncü bir yaklaşım mevcut

sisteminin, büyük ölçekli tanımlanmış katkılarla kademeli olarak değiştirilmesini içerir (Gramlich, 1996: 58).

Özellikle kadınlar için, genellikle sosyal koruma kapsamındaki boşluklarla ilişkilendirilen yeni istihdam biçimlerinin ortaya çıkışı, bireylerin refahını artırmak için sistemin boşluklarını kapatmanın ve mevcut sosyal koruma sistemlerini bu tür işçilerin özel durumlarına ve ihtiyaçlarına uyarlamanın aciliyetinin altını çizmektedir (Behrendt, Nguyen & Rani, 2019: 26). Ayrıca, sosyal güvenlik programları, emeklilik kararlarını veren çalışanların menfaatleri için önemli bir kaynak olma özelliğindedir (Diamond & Gruber, 1999: 463). Emeklilik maaşı, ikramiyesi ve sağlık sigortası gibi uygulamalar, bireylerin çalışma motivasyonlarını artırır. Ancak, sosyal güvenlik harcamalarının popülist uygulamalarla sosyal yardımlara aktarılması sistemin açık vermesine, açığın dolaylı olarak vergilerle finanse edilmesine ve vergi oranlarında artışa neden olacaktır.

Vergi artışlarıyla sağlanan finansman, sermaye oluşumunu ve tasarrufu kısıtlar ve ücret artışı, teknolojik değişim oranının altında yavaşlar. Ücret artışındaki yavaşlama, ekonomik üretkenlik ve nüfusun büyüklüğüyle artacağını varsaydığımız gerçek hükümet harcamalarını sürdürmek için daha fazla vergi artışı gerektirir. Daha hızlı bir teknik ilerleme oranı, ücret tabanını daha hızlı genişletecek ve bordro vergisi artışlarını bir şekilde hafifletecektir. Ancak, emeklilikte sosyal güvenlik yardımları ortalama ücret artışıyla bağlantılı olduğundan yine de büyük bir sorun olacaktır. Artan vergi oranlarına alternatif olarak, zaman içinde ihtiyaç duyulduğunda yardımların azaltılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi çeşitli reformlar bu nedenle önemlidir (Kotlikoff, Smetters & Walliser, 2007: 249).

Sosyal koruma açıklarını kapatmak için uygun politika önlemleri alınmadığı sürece hem ekonomik hem de sosyal ilerleme tehlikededir. Teknolojik yenilikler, demografik değişimler, çevre ve iklim değişikliği ve küreselleşmenin yanı sıra süregelen eşitsizliklerin yol açtığı çalışma dünyasındaki dönüştürücü değişimin olduğu günümüzde, sosyal koruma sistemleri, insanların yaşamları boyunca, özellikle yaşam ve iş geçişleri sırasında yeterli korumadan yararlanırken yeni fırsatların yakalamasını sağlamalıdır (Behrendt vd., 2019: 19).

Bu nedenlerden dolayı sosyal güvenlik alanında devam eden reformlar ABD ve diğer ülkelerde ilerleyen bir süreçtir. Politika yapımcılar, işsizleri, yaşlıları ve hastaları koruyan başlıca sosyal sigorta programlarını iyileştirmek için çok şey yapabilirler. Ekonomistler, sosyal sigorta kurallarının etkisine ilişkin anlayışı geliştirerek ve yeni program tasarımları üretmek bu süreçte katkıda bulunabilirler. Hükümet tarafından düzenlenen, işsizlik yardımları, emeklilik maaşı ve emeklilik sırasında sağlık hizmetleri için sağlanacak olan finansman için kişisel yatırıma dayalı hesapların kullanılması, bireylere faydaları kendi tercihlerine göre uyarlama konusunda daha fazla takdir yetkisi verebilir (Feldstein, 2005: 48).

1. ABD'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

ABD sosyal güvenlik sistemi, esas olarak, cari vergi gelirinin cari sosyal yardımları ödemek için kullanıldığı bir kullandıkça öde (PAYGO) programıdır. Bireysel emeklilik sistemlerinden farklı olarak, bireysel hisse senetleri ve tahviller gelecekteki faydaları ödemek için biriktirilmez. Sosyal Güvenlik programı tarafından elde edilen gelir, teknik olarak Sosyal Güvenlik vakıf fonuna yatırılır, ancak cari yardımları ödemek için kullanılmayan kaynaklar diğer devlet faaliyetlerini finanse etmek için hükümete ödünç verilir (Feldstein, 2005: 34). Bir diğer ifadeyle bugünün işçilerinden toplanan bordro vergilerinin çoğu, bugünün alıcılarına fayda sağlamak için kullanılır (SSA, 2023b). ABD'nin de dâhil olduğu bazı ülkelerde kamusal sosyal güvenlik sistemleri, emeklilerin büyük çoğunluğuna emeklilik yardımı sağlayan tek kamu programıdır (Gruber & Wise, 2002: 12). ABD sosyal güvenlik sisteminin gelişimine ilişkin düzenlemeler şöyledir:

Tablo 1. ABD Sosyal Güvenlik Sisteminde Yapılan Büyük Düzenlemeler

1935	Sosyal Güvenlik yasaladır.
1939	1939'daki sosyal güvenlik değişiklikleri, bağımlı ve geride kalanlar için yardımlar yaratır; ayrıca faydaları erken katılımcılara doğru ve sonraki katılımcılardan uzağa yeniden dağıtırlar.
1946	Bebek patlaması başlıyor (1946-64 arası doğan nesil).
1950	Sosyal Güvenlik kapsamı, çiftlik ve ev işçileri, serbest meslek sahipleri ve diğerleri dahil olmak üzere çeşitli grupları kapsayacak şekilde genişletilir.
1957	Yardımlar öncelikle engelli çalışanlara sağlanmaktadır.
1964	Bebek patlaması sona erer; ilk baby boomers 18 yaşına ulaşır.
1972	Otomatik yaşam maliyeti ayarlamaları yürürlüğe girer
1983	Cinsiyet ayrımları ortadan kaldırılır.
2000	Emeklilik kazanç testi, tam emeklilik yaşında veya üzerindeki kişiler için kaldırılır.

Kaynak: Martin & Weaver, 2005: 4-5.

ABD sosyal güvenlik sistemindeki kaynakların yeniden dağıtımı, gelir dışındaki faktörlerle ilgilidir. Sosyal güvenlik, yaşam beklentisi düşük olan bireylerden yaşam beklentisi yüksek olanlara, bekâr çalışanlardan ve ikincil gelir sahibi evli çiftlerden tek gelirli evli çiftlere gelir aktarma mekanizması üzerine kuruludur (Liebman, 2002: 12). ABD GSMH'sinde transfer ödemelerinin en büyük ve en hızlı büyüyen bileşeni, sosyal güvenlik yoluyla ödenen yardımlardır. Örneğin, yaşlılık ve ölüm sigortası harcamaları 1950'de yüzde 0,3'ten 1991'de yüzde 5,6'ya yükselmiştir. Hükümet harcamalarının diğer bileşenlerinin çoğuysa aynı dönem boyunca aşağı yukarı sabit kalmıştır (Sala-i-Martin, 1996: 278).

ABD sosyal güvenlik sisteminin gelişimine baktığımız zaman modern sistemin 1935'te kurulduğu görülür. Sistem, 1937'de işlemeye ve vergi toplamaya başlamıştır. 1930'larda uygulamaya konulmasının bir nedeni, Büyük Buhranın hane halklarının özel tasarruflarının çoğunu eritmiş olması ve Başkan Franklin Roosevelt'in gelecekte benzer sorunların önüne geçmek için emeklilik sistemi gibi bir sistem istemesidir. Sosyal Güvenlik Yasası'nın asıl amacı, katkı paylarına bağlı gelirlerle, tamamen finanse edilen bir emeklilik sistemi yaratmaktır. Bu niyet oldukça hızlı bir şekilde değişmiş ve 1939'da ilk yasa, onu etkin bir şekilde "PAYGO" sosyal sigorta sistemi haline getirecek şekilde değiştirilmiştir. Bu bağlamda ABD sisteminin yapısı 1939'dan beri aynı kalmış ancak hizmet ettiği nüfusun kapsamı ve demografik özellikleri değişmiştir (Cooley & Soares, 1999: 136).

Başkan Roosevelt'in sosyal güvenlik sistemine yönelik bir eleştiri, endüstriyel beyaz işçi sınıfına yeni "sosyal haklar" vermesinden kaynaklanır. Ancak bu haklar sürekli olarak ayrımcılığa uğrayan Afrikalı Amerikalılar tarafından ödenmiştir. Ayrıca bu sistem, ortaya koyduğu ırkçılığa ek olarak, işçi sınıfı içindeki mevcut ırk ayrımını genişleten, gelecekteki sosyal yenilik umutlarını azaltan programatik ve kurumsal uygulamaları da topluma yerleştirmiştir (Davies & Derthick, 1997: 218).

1940 yılına gelindiği zaman 65 yaşın üzerindeki işçilere aylık emeklilik yardımı ödemeye başlanmıştır. Engelli yardımları ise 1956'ya kadar sosyal güvenlik sistemine eklenmemiştir. Kongre, bu tarihten sonra engellilik yardımlarını, "tamamen ve kalıcı olarak sakatlananlar" için erken emeklilik sigortası sağlamak olarak tasarlamıştır (Autor & Duggan, 2006: 74).

1944'te Philadelphia'da düzenlenen Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 26. oturumunda kabul edilen "Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Amaçları ve Amaçlarıyla İlgili Bildiri" sosyal güvenliğe uzun yıllar sürdürülebilmesi için önemli bir destek vermiştir. Sadece birkaç yıl sonra, ILO'nun "Sosyal Güvenliğin Asgari Standartlarına İlişkin Sözleşmesi" (1952), her yerde sosyal güvenlik sistemlerine uygulanabileceği düşünülen yasal ve parametrik normları ortaya koymuştur (Scholz, 2015: 5).

Sosyal güvenlik alanında yaşanan gelişmeler ile birlikte, 65 yaş üstü bireylerin istihdam piyasasına katılımında azalmalar yaşanmıştır. İş gücüne katılım azalması, aynı zamanda sosyal güvenlik harcamalarında meydana gelen artışlar bu alanda finansman sorunlarının yavaş yavaş gündeme gelmesine neden olmuştur.

Sosyal yardımların ve emekli maaşlarının bağlanmasıyla 1947'den 1981'e kadar 65 yaş ve üstü erkeklerin işgücüne katılımı yüzde 48'den yüzde 20'ye düşmüştür. 1962'den (erkeklerin 62 yaşında erken Sosyal Güvenlik yardımlarını almalarına izin verildiği ilk yıl) 1981'e kadar 60 ila 64 yaşları arasındaki erkeklerin katılımında yüzde 80'den yüzde 62'ye benzer bir düşüş meydana gelmiştir. Erken emekliliğe yönelik

bu eğilim, savaş sonrası dönemin işgücündeki en dramatik değişimlerden birini ortaya koymuştur (Crawford & Lilien, 1981: 505).

Yaşanan bu gelişmeler ile birlikte, 1970’ler boyunca, batılı sanayileşmiş ülkelerdeki düşük doğurganlık oranları, emeklilik planlarını finanse etmek için PAYGO sisteminin mi yoksa finanse edilen bir sistemin mi kullanılması gerektiği sorusunu gündeme getirmiştir (Raffelhüschen, 1993: 105). Sosyal güvenliğin finansmanına dair tartışmalar devam ederken, sosyal güvenlik sisteminin kapsamı genişlemeye devam etmiştir.

1972’nin sonlarındaki geliştirilen mevzuat, programın genişletilmesini sağlamıştır. Yeni mevzuatla sosyal güvenlik başvurusunu erteleyen işçilerin yardımlarını artırmak için ertelenmiş emeklilik kredilerinin getirilmesi, düşük yaşam boyu kazancı olan işçiler için yeni bir özel asgari ödeneği, bakmakla yükümlü olunan torunlar için yardımları, 60 yaşında dul kalanlara sağlanan yardımlar ve 22 yaşına gelmeyen engelli çocuklar için engellilik yardımları gibi destekler getirilmiştir (DeWitt, 2010: 21).

Gelinen noktada ABD’de tüm yaşlı olmayan yetişkinlerin yüzde 80’inden fazlası, Sosyal Güvenlik Engellilik Sigortası (DI) programı tarafından fiziksel veya zihinsel bir engel nedeniyle çalışamama riskine karşı sigortalıdır. DI yardımları kapsamında sigortalı olmak için, bir kişinin son on yılın en az beşinde sosyal güvenlik kapsamındaki bir işte çalışmış olması lazım gelir. Yardımlardan yararlanabilmek için, bir kişinin ölümle sonuçlanması veya en az bir yıl sürmesi beklenen ve kişinin “önemli kazanç sağlayan bir faaliyette” bulunmasını engelleyen tıbbi olarak belirlenebilir bir fiziksel veya zihinsel bozukluğa sahip olması gerekir (Autor & Duggan, 2006: 71). Genişletilen sosyal güvenlik sistemi ile birlikte emekli maaşları veya diğer sosyal yardımların yanında sağlık sistemi de sosyal güvenlik çatısı altında düşük gelirli bireylere çeşitli imkanlar getirmiştir.

ABD’de sağlık hizmetlerinden yararlanmada eşitsizliklerin azaltılmasında, 65 yaş ve üstü nüfusun hem 1940’tan beri sosyal güvenlik sistemi yoluyla gelir desteği elde etmesi hem de daha sonra 1965’ten beri uygulanan Medicare sistemi aracılığıyla genel sağlık sigortası ile önemli bir sosyal refah güvenlik ağına sahip olmaları önemli bir yer tutar (Arno, House, Viola & Schechter, 2011: 237). Medicare programı kapsamında, alıcılar özel planlar arasından seçim yapabilir, ancak federal hükümet, alıcıların gelirine bağlı olarak primler ve maliyet paylaşımı için sübvansiyonlar sağlar (Gross, Layton & Prinz, 2020: 7). Yaşanan gelişmelere rağmen ABD’de sosyal güvenliğin hala eşitlikçi olmadığını savunanlar vardır. Özellikle siyahilere ve hispaniklere yönelik sistemsel ayrımcılıktan bahsedilmektedir.

ABD’de yaşlılara çocuklardan çok daha fazla sosyal güvenlik harcaması yapılır. 54 milyon yaşlı için GSYH’nin yüzde 7’si harcanırken, 73 milyon çocuk için GSYH’nin yalnızca yüzde 0,5’i harcanır (Aizer, Hoynes & Lleras-Muney, 2022: 168). ABD’deki yaşlı nüfusun yüzde 77’si Hispanik olmayan beyazlardan meydana gelir. Bu oran çocuklardaysa

yüzde 50'nin altındadır. Başından beri, yoksullukla mücadele programlarının cömertliği ve kapsayıcılığı, potansiyel alıcıların ırksal kökenlerine göre belirlenmiş gibi bir izlenim elde edilmektedir (Aizer vd., 2022: 169). Sağlık hizmetlerinde yaşanan eşitsizlikler eyaletten eyalete farklılık gösterir (Yabroff, Gansler, Wender, Cullen & Brawley, 2019: 172). Ancak bu tartışmalar devam ederken, genel olarak sosyal güvenlik sisteminde yaşanan gelişmeler ABD kamuoyunda olumlu karşılanmakta ve sosyal hayatta önemli bir yer tutmaktadır.

Yıllar boyunca yapılan kamuoyu yoklamaları, çalışan Amerikalıların, sosyal güvenlik yardımlarının kesilmesinden Sosyal Güvenlik için biraz daha fazla ödeme yapmayı tercih ettiğini ortaya koymuştur. Son çalışmalarda da Amerikalıların yüzde 77'si, çalışan Amerikalıların sosyal güvenliğe katkılarını artırmak anlamına gelse bile, sosyal güvenliği gelecek nesiller için korumanın kritik olduğu konusunda hemfikirlerdir. Bu düşünce tüm siyasi görüşlerden destek almıştır. Demokratların yüzde 87'si, bağımsızların yüzde 75'i ve Cumhuriyetçilerin yüzde 67'si söz konusu artışları desteklemiştir (Gregory, Bethell, Reno & Veghte., 2010: 10). Bu durumun bir nedeni sosyal güvenlik korumasının en önemli ölçüsü olarak gösterilen yenileme oranının (emekli olunca ücret gelirinin yerini alan, emekliliğin ilk yılında sosyal güvenlik yardımlarının miktarı) 1970'lerin başında, Sosyal Güvenlik ödemeleri önemli ölçüde genişletilmiş ve yenileme oranları önemli ölçüde artırılmasıdır (Burkhauser & Smeeding, 1994: 12).

Sosyal güvenlik sistemi, özel tasarrufları desteklemek için zemin sağlayarak, insanlara beklenmedik durumlar için gelir sağlamayı hedefler. Genel olarak ABD'de sistemin bu işlevleri yerine getirmede oldukça başarılı olduğu söylenebilir. 2008'de 65 yaş ve üstü ailelerin yüzde 64'ü gelirlerinin yarısını veya daha fazlasını, yüzde 22'siyse tamamını sosyal güvenlik sisteminden almıştır. Kamuoyu yoklamalarında, sosyal güvenlik sürekli olarak en popüler hükümet programı olarak yer almaktadır (Aaron, 2011: 386).

ABD Sosyal Güvenlik sisteminden duyulan menuniyet harcamaların artışına dayanmaktadır. Bu nedenle mevcut yardım ve vergi oranlarıyla uzun vadede sistem sürdürülebilir görülmemektedir. 2010 yılında program, vergi ve diğer faiz dışı gelirlerde topladığından daha fazla yardım yapmıştır. Bu durumun önümüzdeki 75 yıl boyunca devam edeceği öngörülmüyor. OASI ve DI güven fonları rezervlerinin 2035 yılına kadar tükeneceğini tahmin edilmektedir. Bu noktada, bordro vergileri ve diğer vergiler fonlara aktarılacaktır. Ancak bu destekler program maliyetlerinin yaklaşık yüzde 80'ini karşılayacaktır (SSA, 2023b). Sosyal güvenlik programları, son 75 yılda ABD'nin yaşam tarzının merkezinde yer almıştır. Bu nedenle, programın tarihiyle birlikte geleceği, tüm Amerikalılar için hayati bir endişe kaynağı olmalıdır (DeWitt, 2010: 21).

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN FİNANSMANINA DAİR TARTIŞMALAR

Refah devletine yönelik neoliberal yaklaşımlar 1970’lerde hazırlanmış, 1990’dan sonraysa “Washington Konsensüsü” ile tamamen kabul edilen bir yaklaşım haline gelmiştir. Bu nedenle, yaklaşık kırk yıllık bir süre boyunca, sosyal finansmanın maliyeti konuları, yakın zamana kadar tartışmacılar arasında kesin bir eğilimle daha fazla dikkat çekmektedir (Scholz, 2015: 5, 6). Çoğu ülkede, sosyal güvenlik harcamaları, emeklilik ve işsizlik maaşlarını aşmaktadır çünkü sosyal güvenlik harcamaları sosyal yardımları, sağlık harcamalarını veya aileyle ilgili yardımları da karşılamaktadır

(Blanchet, Chancel & Gethin, 2020: 13).

Bu durum ülkelerin mali dengelerini bozmaktadır. Mali dengenin yeniden sağlayabilmeleri için sosyal güvenlik reformu, 21. yüzyılın en önemli kamu politikası sorunlarından biridir. İster mevcut sistemin temel yapısının sürdürülmesi, ister emeklilik programlarının bireysel hesapları içerecek şekilde dönüştürülmesi tercih edilsin, reform gerekli görülmektedir. Sosyal güvenlik konusunda gerekli tartışmalar, programın mali durumunun tarafsız bir şekilde ölçülmesine ve uygun ekonomik araştırmalara dayanmalıdır. Ne yazık ki, reform tartışmalarında projeksiyonlar, veriler ve araştırmalar sıklıkla kötüye kullanılmaktadır (Clark, 2004: 182).

Burada doğru verilere ulaşabilmek ve doğru programlama yapabilmek için iki ana faktör vardır: (i) Toplam devlet harcamalarının düzeyi; gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYH) yüzdesi olarak devlet harcaması olarak ifade edilebilir. Bu da GSYH’nin yüzdesi olarak devlet gelirinden ve devlet borç seviyelerinden etkilenmektedir. (ii) İkinci faktör olarak sağlık sektörüne ve diğer sosyal sektörlere ayrılan toplam devlet harcamalarının GSYH’ya yüzdesi gösterilmektedir (Meheus & MCintyre, 2017: 160). Bu veriler genel kamu harcamalarının ve kamu harcamaları içinde sosyal harcamaların oranının takip edilmesi açısından önem taşımaktadır. Sosyal güvenlik harcamalarının bütçe içinde giderek payını artırması önlem alınması için bir erken uyarı anlamı taşıyabilir. Çünkü sosyal güvenliğin yüksek oranda vergilerle finanse edilmesinin olumsuz etkilerinden söz edilebilir.

Genel vergilendirme yoluyla sağlanan finansman, özellikle düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerde, sınırlı vergi tabanı ve vergi uyumunu sağlamak veya kapsamlı vergi kaçakçılığından kaçınmak için düşük kurumsal kapasite nedeniyle kolay olmamaktadır. Ulusal düzeyde, gönüllülük esasına göre veya topluluk düzeyinde organize edilmiş olsun, sağlık sigortası da sorunsuz değildir. Önemli olan sistemin tüm finansman yükünü devlete yüklememesi, bunun yerine sigortalı sağlık hizmetlerinin toplam maliyetini çeşitli ortaklar arasında dağıtmasıdır (Carrin, 2005: 58).

Bununla birlikte, bir sosyal koruma tabanının ne ölçüde uygulanabileceğini, genişletilebileceğini ve kalıcı bir sosyal koruma sistemine kademeli olarak yükseltilebileceğini belirleyecek olan, bir ülkenin yerel vergi ve vergi dışı kaynaklar

üretim kapasitesidir (Harris, 2013: 136). Genel olarak konuşursak, üç ana kamu gelir kaynağı vardır: doğrudan vergiler, dolaylı vergiler ve sosyal güvenlik katkıları. Farklı finansman yöntemlerinin gelir dağılımı ve gelir yaratma açısından farklı sonuçları olduğundan, sosyal güvenlik finansmanına ilişkin herhangi bir tartışma, uygulanacak olan bir sistemin vergilere veya sosyal güvenlik katkılarına ne ölçüde dayandığına özel dikkat göstermelidir (Wagner, 2012: 335).

ABD’de 2022 Sosyal Güvenlik Kurum Yöneticileri Raporu, emekli işçi sayısının yaklaşık 50 yıl içinde iki katına çıkmasını öngörmektedir. İnsan yaşamı uzamakta ve doğum oranları düşmektedir. Sonuç olarak 2021’de ABD’de sosyal güvenlik vergisi ödeyen 2,8 işçi 1 kişinin sosyal yardım almasına katkı sağlarken bu oranın 2038’de 2,3’e düşeceği tahmin edilmektedir (SSA, 2023b).

Kamu sektörüne getirdiği ağırlıktan dolayı sosyal güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi düşünülmektedir. Böylelikle kamunun bu alana ayıracağı kaynaklar yatırımlara yönlendirilebilir. Aynı zamanda bireylerin sosyal güvenlik sistemini art niyetli kullanmaları önlenabilir veya bedavacılık sorununun önüne geçilebilir. Ancak, sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin olumsuz etkileri üzerinde de durulmalıdır.

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesi ekonomik verimliliği azaltabilir. Bunu görmek için, sosyal güvenliğin işgücü arzını sübvans ettiğini ve böylece toplam efektif marjinal işgücü gelir vergisi oranını azalttığını varsayalım. Bu durumda, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi, bu marjinal sübvansiyonu ortadan kaldıracak, işgücü arzı üzerindeki etkin marjinal vergiyi yükseltecek ve ekonomik verimliliği azaltacaktır (Kotlikoff, 1996: 8). Bireyler ileride çalışmama durumlarında kendilerini güvence altında hissetmeyecekleri için, çalışmamayı veya kayıt dışı çalışmayı tercih edeceklerdir. Kendi geleceklerini güvence almak için kayıt dışı tasarruflara başlayabilirler. Bu durum finansal sistemin de zorlanmasına neden olabilir.

Her bireyin emeklilik yıllarında kendine gelir desteği sağlamak için gelirlerinden bir miktar karşılık ayırmasını garanti etmede gerçek bir kolektif çıkar olduğu konusunda başlangıçta hemfikir olunabilir. Eğer bir birey bunu yapmazsa, yoksulluğun azaltılmasına yönelik modern standartlar göz önüne alındığında, yaşlılığında geçimini sağlamak için verilen kamusal destek tüm topluma karşı işlenmiş genel bir suç haline gelir (Buchanan, 1968: 387).

Mali alanın çeşitli bileşenleri arasındaki etkileşimi ve seçilen finansman bileşiminin sosyal sonuçlar üzerindeki etkilerini dikkate almak önemlidir. Çünkü fiili çıktıları belirleyen bu karşılıklı etkileşimin yanı sıra mali alanı uzun yıllar boyunca sürdürme yeteneğidir. Vergi ve harcama politikalarının faktör ve üretim maliyetleri, yatırım ve tüketim kararları ile gelir dağılımı üzerindeki etkileri oldukça önemlidir. Örneğin, belirli vergi biçimleri (KDV veya diğer tüketim vergileri gibi) önemli miktarda gelir sağlayabilir ancak dikkatli bir şekilde tasarlanmadıkça ekonomiyi geriletici etkileri olabilir (Harris, 2013: 116).

Kamunun üzerindeki baskıyı azaltmak için ABD’de birçok eyalet, özel işletmelerin tüm çalışanlarına sağlık sigortası sağlamasını şart koşturmuştur. Bazı eyaletlerse, işveren sigortasının yalnızca çalışanları değil, bakmakla yükümlü olunan aileleri de kapsamını istemektedir. Bu politikada şöyle bir risk bulunmaktadır: Bazı durumlarda özel sektöre yüklenen maliyetlerin artması nedeniyle, küçük işverenler işi bırakmak zorunda kalabilir veya gönüllü olarak sağladıkları sosyal yardımları azaltabilirler (Gilbert, 2005: 14).

Ayrıca sosyal güvenliğin özelleştirilmesi tasarruf teşviklerini tasarruftan vazgeçirecek şekilde değiştirebilir. Örneğin, sosyal güvenliğin özelleştirilmesi için çıkarılan borcun faizini ödemek için gelir vergisi finansmanının kullanıldığı durumu ele alalım. Daha yüksek gelir vergisi oranlarından kaynaklanan daha yüksek efektif sermaye gelir vergisi oranı, şimdiki zamana göre gelecekte tüketmenin fiyatını yükseltir ve hem genç hem de yaşlılara gelecekteki tüketimin yerine mevcut tüketimi ikame etme (yani daha az tasarruf etme) teşviği sağlar. Cari tüketim üzerindeki bu tür ikame etkileri, özelleştirmenin gelir etkilerinden daha ağır basabilir. Tüketimde net bir artışa ve buna bağlı olarak ulusal tasarruflarda, yatırımda ve ekonomik büyümede bir düşüşe neden olabilir (Kotlikoff, 1996: 6).

Özel sektör veya kamu kesimi tarafından sağlandığından bağımsız olarak sosyal güvenlik yardımlarının finansmanı sorununun iki yönü vardır. Biri, faydaların maliyetini sağlamak için gerekli fonların kaynakları ile ilgilidir. Sorunun bir diğer yönü de vergilerden sağlanan maliyetin faydayla olan zaman ilişkisidir. Yardımlar, zaman ilişkisinin eşzamanlı olması için sosyal güvenlik planının başlangıcından itibaren vergilerin kullanılması mı, yoksa vergilerin neredeyse tamamını gelecek yıllardaki yardımların ödenmesine karşı mı toplanmalıdır? (Gelles, 1945: 222).

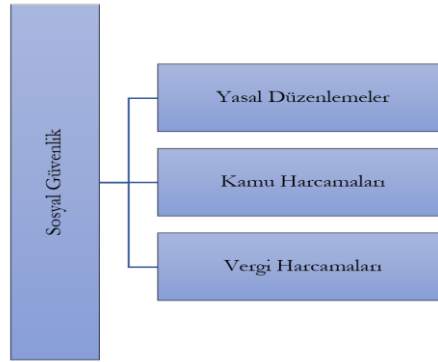
Yüksek vergi oranlarının arz yönlü etkileri etrafında dönen ekonomik tartışmalar sonuçsuz kalmaktadır. Her halükârda, siyasi kaygıların ekonomik kaygılara hâkim olması muhtemeldir ve bugünün politikacıları arasında ortaya çıkan fikir birliği, gelecek nesil çalışanların şu anda öngörülen sosyal güvenlik vergi oranlarını kabul edilemez bulacağı yönündedir. Bu nedenle sosyal güvenlik reformu, nüfusla ilgili mali baskıların nasıl giderileceğine odaklanan bir konu haline gelmektedir (Halter & Hemming, 1987: 484).

Nüfusun hızla yaşlanması, mevcut PAYGO Sosyal güvenlik programları için önemli finansman sorunları yaratmaktadır. Bu nedenle dünyanın dört bir yanındaki hükümetler, çalışanların ücretlerinin bir kısmını bireysel yatırım hesaplarında, hisse senedi fonları ve tahvil kombinasyonunda değerlendirerek emekli maaşı alabilecekleri bir sistem arayışı içindedir (Feldstein & Rangelova, 2001: 1).

Kamu sektörü açısından bakıldığında, sosyal refahı finanse etmenin ağır maliyetlerini dengelemenin en iyi yollarından biri, gönüllü özel finansmanı artırmaktır. Bu yaklaşımın güzel yanı, gönüllü finansmanın politik olarak avantajlı

olmasıdır. Devletin zorlayıcı güçlerini kullanan hükümetin ağır baskısı böyle bir sistemde görülmez. Aynı zamanda, bireylerin ve toplulukların hayırsever dürtülerine dokunur. ABD’de 2002’de sosyal amaçlar için 241 milyar dolarlık hayırsever katkının dörtte üçü sıradan vatandaşlardan gelmiştir. Bununla birlikte hayır yardımları vergi indirimlerine neden olur ve kişi ve kurumları bu yönde cesaretlendirir. Bu konuda yapılan araştırmalar, ABD’de vergi teşviklerinin kaldırılması durumunda hayırsever amaçlara büyük meblağlarda para bağışlayan insanların yüzde 96’sının katkılarını önemli ölçüde azaltacağını ifade etmektedir (Gilbert, 2005: 7). Bu nedenle sosyal güvenlik sistemine kamunun yapmış olduğu yasal düzenlemeler, destek ve teşvikler de katkı sağlamaktadır. Bu durum Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanında Kamu Sektörünün Rolü



Kaynak: Tanzi, 2002: 117.

Yasal düzenlemelerin en önemli sonuçlarından birisi bireysel emeklilik sistemlerinin desteklenmesidir. Bireysel emeklilik sistemleri, sosyal güvenlik sisteminin kısmen önceden finanse edilmesi için bir araç konumundadır. Sistemin devam edebilmesi için ve gelecekteki vergi mükelleflerinin yükünü azaltmak için bugünden daha fazla tasarruf yapılması önemlidir. Hükümetin gelecek için güvenilir bir şekilde para biriktiremeyeceği göz önüne alınırsa, bordro vergisi gelirinin bir kısmını sosyal güvenlik sistemi yerine bireysel emeklilik hesaplarına yatırılması daha yararlı olabilir. Fona yatan katkıların kontrolünü hükümetin değil, bireylerin eline vererek, politikacıların bu fonları farklı kamu harcamaları için kullanmalarını engellenebilir. Tasarrufları koruma ve gelecekteki faydaları kısmen önceden finanse etme fırsatı ortaya çıkabilir (Brown, 2005: 56).

Ancak kamu sektörü tarafından kısmen finanse edilen bir sosyal güvenlik programında emekli maaşlarına ait finansman sorunu, sadece bir güven fonunun oluşturulmasıyla çözülemez. Daha yüksek sosyal güvenlik vergilerinin hükümet bütçesindeki tüm kalemler üzerindeki olası etkileri hakkında bilgi sahibi olmak

gerekir. Alınacak olan fazla vergiler, diğer vergilerin yerine geçerlerse, o zaman gelecek nesillerin mevcut emeklilik vaatlerinin maliyetlerini karşılamalarına yardımcı olmayabilirler (Asimakopulos, 1989: 659).

Finansman üzerinde çeşitli tartışmalar olmasına rağmen, hemen her yaklaşım farklı oranlarda ve değişen niteliklerde de olsa kamu sektörünü işin içinde tutmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenliğin finansmanı için şu anda tamamen özel bir sistemden veya bireysel ödeme gücünden bahsedilememektedir.

Çünkü bireylere sağlanan finansal koruma, bireyleri ödeme gücü olmadıklarında sağlık finansman sistemlerini gerileyici, adaletsiz ve temelde etkisiz hale gelmesinden korumaktadır. Ayrıca, ücretli hizmetler özellikle en düşük gelir dilimindeki bireyler için önemli bir erişim engeli oluştururlar. Bu bireyler sağlık hizmetlerini ödemek için borç para almak veya varlıklarını satmak zorunda kaldıkları için bakımdan vazgeçmek veya yoksulluğa itilmek arasında kalabilirler. Bu nedenle, sağlık hizmeti alınmasının, bir bireyin veya hane halkının hizmetler için ödeme yapma kapasitesine bağlı olmaması gerekir (Bayarsaikhan, Tessier & Ron, 2022: 86). Bütün bunlara rağmen sistemin işleyişinde aksaklıklar olduğu da tartışma konusu olmaktadır. Finansman sorunları sistemin bir yönünü oluşturmaktadır. Diğer bir tartışma konusu ise sistemin adil bir şekilde çalışmasıdır.

Sosyal sigorta sistemi yaygın kayıtdışlıkla sınırlı genişleme kapsamı yönüyle kamu sektörüyle sınırlıdır. Kapsam genellikle zayıftır; faydalar yetersiz bir şekilde dağıtılmaktadır. Sistemden genellikle yoksul olmayanlar faydalanmakta, en savunmasız ve marjinalleştirilmiş gruplar tamamen dışlanmaktadır. Sosyal koruma müdahaleleri genellikle çok parçalı olup, sunum sistemleri verimsiz ve maliyetlidir. Sonuç olarak genel etkinlik sınırlıdır. Bu eksiklikler genellikle sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmetlere erişim ve bunların kalitesizliğiyle birleşmektedir (Harris, 2013: 112).

Farklı sorunları içeren sosyal güvenlik sistemlerinin diğer birçok ülkede olduğu gibi ABD’de de değişen demografinin de etkisiyle federal bütçe üzerinde uzun vadeli baskılar yaratması ve sosyal güvenlik sisteminin gözden geçirilmesine zorlaması beklenmektedir (O’Neill, 2004: 79). Ekonomistler, farklı seçeneklerin ilgili maliyet ve faydalarını tahmin ederek bu seçeneklerin değerlendirilmesine yardımcı olabilirler. Yatırıma dayalı sosyal sigorta programlarının, PAYGO programlarından daha avantajlı olduğu da düşünülmektedir (Feldstein, 2005: 12).

3. ABD’DE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

ABD’de sosyal refah, başlangıçta topluluk temelli olarak görülmüştür. Yerel yönetim, gönüllü hayır kurumları, aile yakınları ve komşular ihtiyaçlarını piyasa ekonomisi yoluyla karşılayamayanlar için başlıca yardım kaynaklarını sağlamıştır. 1930’ların ortalarında federal hükümet çabaları özel sektör tarafından desteklenen, esas olarak kamu kurumları aracılığıyla sosyal koruma sağlayan ulusal bir sistemin birincil sorumluluğunu üstlenmiştir (Gilbert, 2005: 5).

ABD ailelerine gelir güvencesi sağlayan federal ve eyalet programlarının birçoğunun kökleri 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasasına dayanır. Bu Yasa, işsizlik sigortası, yaşlılık sigortası ve refah programlarını kapsar. Büyük Buhran, 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası için bir katalizör görevi görmüş ve yasanın bazı hükümleri - özellikle gelir testi yapılan programlar- ailelere acil yardım sağlamayı amaçlamıştır

(Martin & Weaver, 2005: 1).

1936'daysa Sosyal Güvenlik Numarası (SSN) uygulaması, ABD'li işçilerin kazanç geçmişlerini izlemek amacıyla, sosyal güvenlik yardım hakkının belirlenmesinde ve yardım düzeylerinin hesaplanmasında kullanılmak üzere oluşturulmuştur. O zamandan beri, SSN'nin kullanımı önemli ölçüde genişleme göstermiştir. SSN bir bireyi tanımlamanın ve hakkında bilgi toplamanın başlıca yolu olarak hükümet ve özel sektörde benimsenmesine yol açmıştır (Puckett, 2009: 55).

1941'den başlayarak her yıl Sosyal Güvenlik Yönetimi, programın mali durumu hakkında Kongre'ye gerekli raporları sunmuştur. Sosyal Güvenlik Yönetiminde Hazine Bakanı, Çalışma Bakanı, Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bakanı ve Sosyal Güvenlik Komiseri dahil olmak üzere altı üyesi ve ayrıca başkan tarafından atanan ve senato tarafından onaylanan iki kamu mütevellisi bulunmaktadır (Goss, 2010: 112). 1950'lerden bu yana, ABD kamu sosyal yardımları sisteminin temelini, idari olarak egemen, politik olarak ayrıcalıklı ve mali olarak izole edilmiş Sosyal Güvenlik programı oluşturmuştur (Ikenberry & Skocpol, 1987: 415).

1974 yılında başlatılan "Tamamlayıcı Güvenlik Sigortası Programı", geliri ve mal varlığı çok düşük olan yaşlı ve engelli bireylere yardım sağlamaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, yapılan yardımları yaşam maliyetlerindeki yıllık değişikliklere endekslese de yardım düzeyini belirleyecek olan varlık ve gelir limitlerinde 1989'dan beri değişiklik yapmamıştır. Bu nedenle, ücretler ve fiyatlar zaman içinde arttıkça, varlıkları ve gelirleri yardım düzeyinin üzerinde kaldığı için daha az kişinin programa hak kazandığı görülmüştür (Butricia & diğ., 2005: 3).

Bugün sosyal güvenlik sistemi, federal bütçedeki en büyük programdır ve toplam federal harcamaların neredeyse beşte birini oluşturur. Program, yaklaşık 66 milyon yararlanıcıya veya Amerikan nüfusunun yaklaşık yüzde 20'sine fayda sağlamaktadır. 65 yaşın üzerindeki her 10 kişiden yaklaşık 9'u yardım almakta ve bu yardımlar yaşlı Amerikalıların toplam gelirinin yaklaşık yüzde 30'unu oluşturmaktadır (Peter G. Peterson

Foundation, 2023).

ABD'de sosyal güvenlik programının finansmanında temel sistem PAYGO sistemidir. Bu sistemde mevcut katkı payları mevcut yardımlara harcandığından, sosyal güvenlik sistemi içinde herhangi bir fon birikiminin gerçekleşmediğini savunanlar vardır. Sisteme katılmayanlar muhtemelen kendi başlarına emeklilik için daha fazla tasarruf edebilirler. Bu nedenle, sistemden kaçınma meydana geldiğinde toplam tasarruflar artış gösterebilir (Manchester, 1997: 299). Bu görüşe katılmayanlarsa

PAYGO programlarının ön ödemesi olmadığına katılmakla birlikte, sistemin şu anda kısmen önceden finanse edilen bir program olduğunu belirtmektedirler. 1980'lerin başına kadar, fiili bir PAYGO sistemine dayanan ABD sosyal güvenliği, Greenspan Komisyonu'nun (1983) sosyal güvenlik katkı paylarını artırmasının bir sonucu olarak, şu anda fazladan biriktiren güven fonu ile kısmen önceden finanse edilmiş hale gelmiştir (Palley, 1998: 99). 1983 yılında meydana gelen değişiklikler PAYGO sistemini, kamu emekli maaşlarını ödemenin yanı sıra önemli bir güven fonu oluşturan bir sisteme dönüştürülmüştür Sosyal güvenlik yardımlarının, 2030 yılı civarında yaklaşık 12 trilyon \$'lık bir kapasiteye ulaşması beklenmektedir (Asimakopulos, 1989: 655).

PAYGO sosyal güvenlik sisteminin ödeme gücünü artıran bir diğer olay, kısmen sigortalı işçi girişinin artırılmasından gelir. ABD'de çoğu işçi artık Sosyal Güvenlik kapsamında olduğundan, bu alternatifi genişletme fırsatı, artık sınırlıdır. Ancak bazı analistler, PAYGO sosyal güvenlik ödeme gücü sorunlarının benzer şekilde büyümeyi teşvik eden politikalar tarafından ortadan kaldırılabilirliğini veya en azından hafifletilebileceğini iddia etmektedir (Bruce & Turnovsky, 2013: 21,22).

Politika yapımcıların karşı karşıya olduğu diğer önemli sosyal güvenlik sorunlarından biri de artan yaşam süresi karşısında PAYGO sosyal güvenlik sisteminin ödeme gücünü sürdürme sorunudur. 1950 ile 2010 yılları arasında ABD'de 65 yaşında beklenen yaşam süresi kadınlarda 4,1 yıl ve erkeklerde 3,74 yıl artış göstermiştir. Son yıllarda, 65 yaşında beklenen yaşam süresi her on yılda yaklaşık bir yıl artmaktadır. Artan yaşam beklentisiyle bir PAYGO programının ödeme gücünü korumak, program bağımlılık oranının yükselmesini önleyen vergi oranı artışları, sosyal yardım oranlarının düşürülmesi veya demografik veya politika değişiklikleri şeklinde olabilecek program ayarlamaları gerektirmektedir (Bruce & Turnovsky, 2013: 21,22).

ABD yaşlanan bir nüfusa sahiptir. Uzayan insan ömrü ve doğum hızının azalması daha az çalışana ve daha çok sosyal yardımlara neden olmaktadır. Sosyal yardımlara bağımlılık oranlarının giderek artması sonucunda vergi oranları, Sosyal Güvenlik'in mevcut tanımlanmış faydalarını ödemek için istikrarlı bir şekilde yükselmelidir. 1995'te, OASDI için vergi oranı olan yüzde 12 sistemin çalışması için yeterliyken, yapılan simülasyonlarda bu oranın 2030'da yüzde 17'ye ve 2070'te yüzde 19'a çıkması beklenmektedir (Gramlich, 1996: 57). ABD'de demografi derin bir değişim geçirmektedir. Doğum oranları düşerken yaşam süresi artmaktadır. Sonuç olarak, yaşlıların nüfusun artan bir oranını oluşturması öngörülmektedir. Bu, sosyal güvenlik gibi yaşlıların refahıyla ilgili konulara artan bir odaklanmaya yol açmıştır. Yaşlanan nüfusun taleplerinin karşılanması, aynı zamanda eğitim harcamaları gibi gençlere ayrılan kaynakları da azaltabilir (Pecchenino & Pollard, 2002: 145,146).

Mevcut durumda ABD'de sosyal güvenlik sistemi özel ve kamu sektörüyle birlikte yönetilmektedir. Özel sektör tarafından bir işveren veya sendika aracılığıyla sağlanan sözleşmeler ile bireylerin doğrudan bir sigorta şirketinden veya kamudan satın

aldıkları sözleşmelerden meydana gelmektedir. Daha kapsamlı olan kamu sosyal güvenlik sistemi ise üç sac ayağından oluşur (Keisler-Starkey & Bunch, 2022: 1):

- 1- **Medicare:** 65 yaş ve üstü kişiler ile 65 yaş altı uzun süreli engelleri olan belirli kişiler için sağlık hizmeti maliyetlerinin ödenmesine yardımcı olan federal programdır.
- 2- **Medicaid:** Düşük gelirli bireyler için eyaletler tarafından uygulanan Çocuk Sağlığı Sigortası Programı (CHIP) ve Temel Sağlık Programları gibi diğer programları içermektedir.
- 3- **CHAMPVA ve VA:** Gaziler için uygulanan bir programdır.

1965 yılında uygulamaya konulan Medicare ve Medicaid programlarıyla düşük gelirliyle yaşlılar sosyal güvenlik sistemine dahil edilmiştir. Medicaid programının finansmanıysa federal bütçeden karşılanmaktadır (Atak, 1996, 33). Medicare programının finansmanıysa çalışanlar, işverenler ve federal bütçe tarafından sağlanmaktadır (SSA, 1999, 373).

Medicare ile Medicaid arasındaki finansman farklılığının temel nedeni kapsamlarından ileri gelir. Medicaid programı kamusal bir yardım programı olarak dizayn edildiğinden, federal bütçeden finanse edilir. Medicare programı ise bir sigorta sistemidir. Buna bağlı olarak sigortalı olanların ve işverenlerin primleriyle finanse edilir. Sistemde meydana gelen açıklarsa federal bütçeden karşılanır. ABD, özel emeklilik sistemlerine izin ve destek vermekle birlikte sosyal güvenlik sistemini ağırlıklı olarak kamu kesimine dayandırmıştır.

Bireyler, Federal Sigorta Katkıları Yasası (FICA) ve Serbest Meslek Katkıları Yasası'nın (SECA) gerektirdiği şekilde, bordro vergileri veya serbest meslek vergileri yoluyla Sosyal Güvenliğe katkıda bulunmaktadır. Vergiye tabi azami tutar, ortalama ücretteki artışlara göre yıllık olarak güncellenmektedir (SSA, 2023a).

ABD'de Sağlık programlarının yanında emeklilik sistemi de büyük oranda kamu kesimi tarafından finanse edilmektedir. Bu durum Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo 2. Emeklilerin Geçim Masraflarını Karşılama Araçları (Yüzde)

Sosyal güvenlik emeklilik maaşı	81
Bireysel emeklilik gelirleri	63
Tasarruflardan, yatırımlardan veya emeklilik hesaplarından para çekme	26
Tasarruf, yatırım veya emeklilik hesaplarından temettü veya faiz geliri	23
Maaş, ücret veya serbest meslek geliri	17
Kira geliri	12
Ters ipotek ödemeleri	1

Aileden finansal destek	3

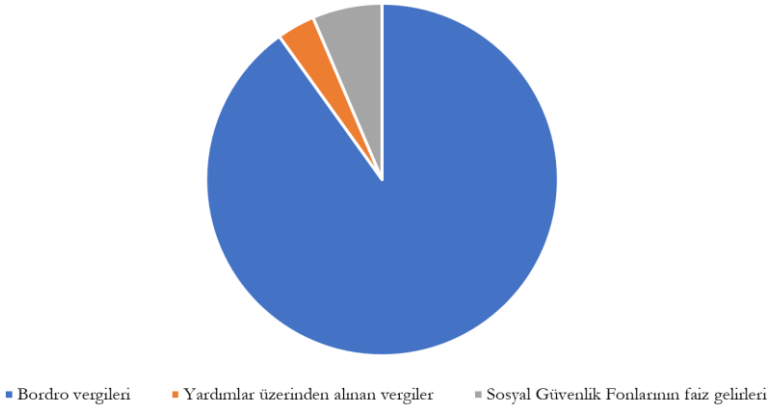
Kaynak: Lusardi, 2010: 14-15.

Tablo 2'deki verilere bakıldığında emeklilerin büyük çoğunluğunun sosyal güvenlikten aldıkları emeklilik maaşlarıyla geçimini sürdürdükleri görülür. Bunun yanında bireysel emeklilik sisteminden gelir elde edenlerin de önemli bir orana sahiptir. Yine bireysel tasarruf ve yatırımlardan faydalananlar da mevcuttur. Tablo 2'ye göre ABD'de emeklilik sisteminde asıl yükün kamu sektöründe olduğu, özel tasarruf, yatırım ve emeklilik sistemlerininse emeklileri destekleyici nitelikte olduğu görülür.

ABD'de sosyal güvenliğin finansmanı, öncelikle FICA veya Serbest Meslek Sahibi Katkı Yasası SECA adı verilen bordro vergileriyle sağlanır. Sigortalı istihdamda ücret ve maaş kazançları, kanunla özel olarak belirlenen bir miktara kadar SGK maaş bordrosu vergisine tabidir. Bu miktarın üzerindeki ücret ve maaş kazançları vergilendirilmez. 2022'de, vergilendirilebilir kazançların maksimum tutarı 147.000 ABD dolarıdır (SSA, 2023a).

Sosyal Güvenlik bordro vergileri, İç Gelir Servisi (IRS) tarafından toplanır ve resmi olarak Federal Yaşlılık ve Yetimler Sigortası (OASI) Güven Fonu ile Federal Engellilik Sigortası (DI) Güven Fonuna, emanet edilir (CRS, 2023). Şekil 2'de ABD sosyal güvenlik sisteminin finansman dağılımı görülmektedir.

Şekil 2. ABD Sosyal Güvenlik Sisteminin Finans Kaynakları



Kaynak: https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2022/fast_facts22.html#page35

Şekil 2'de ABD sosyal güvenlik sisteminin yüzde 90 oranında bordro vergileriyle finanse edildiği görülmektedir. İkinci olarak yüzde 7 oranında sosyal güvenlik fonlarından elde edilen faiz gelirlerinden yararlanıldığı, yüzde 3 oranındaysa yardımlar üzerinden alınan vergilerle finansman sağlandığı belirtilmiştir. Gelir vergilerine olan bu bağımlılık sisteme yönelik tartışmaların da sürmesine neden

olmaktadır. Bu tartışmaların temelinde ise özelleştirme programları yer almaktadır. Ancak, yapılan özelleştirmelerin çeşitli avantajları varsa da kamuya maliyet yönünden bir avantaj sunmadığı savunulmaktadır.

Özelleştirme çalışmalarının hizmet kalitesinde bir etkisi olsa bile kamu sektörünün maliyetlerine çok olumlu yansıdığı söylenemez. Sosyal güvenlikte özelleştirmeler, çalışanların özel sağlık sigortası ve emeklilik planları şeklinde aldıkları ücretlerin mali değerini vergilerden muaf tutulması sayesinde büyük bir artış gösterir. Örneğin, 2003 yılında, işveren tarafından finanse edilen emekli maaşları ve sağlık sigortasına verilen devlet desteği, vergi harcamalarında 152 milyar doları bulmuştur (Gilbert, 2005: 8). Yine kar amacı gütmeyen gönüllü sosyal yardım kurumları tarafından sağlanan hizmetlerin maliyetinin yüzde 50'sinden fazlası, devletin hizmet satın alma düzenlemeleri yoluyla finanse edilmektedir (Gilbert, 2005: 10).

Kamu sektöründe görülen finansman baskısı, sosyal güvenlik sisteminin kırılganlığını da artırmaktadır. Sosyal Güvenlik Sistemi, ABD tarihinde ilk kez 1983'te ani bir finansman kriziyle karşı karşıya kalmıştır. Krize kısa vadeli ekonomik şoklar neden olmuştur. Enflasyon, yüksek işsizlik ve 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında beklenenden daha yavaş ücret artışı, söz konusu finansman krizine neden olmuştur. 1982'ye kadar art arda dört yıl boyunca fiyatlar ortalama ücretlerden daha hızlı artmış ve sosyal güvenlik yardımlarında da artış gözlemlenmiştir. Kriz sonucunda Program 1983'te ödenmesi gereken tüm yardımları ödeyemez hale gelmiştir (Gregory, vd., 2010: 1).

Benzer olumsuzluklar devletler üzerinde daha ciddi etkilere de neden olmuştur. Soğuk savaş döneminde de Keynesçi bir tam istihdam ortamında Batı Bloku Hükümetleri, cari harcamaları da dâhil olmak üzere her koşulda gerekli kaynakları bulmayı başarırken, Sovyet Doğu nispeten hızlı bir şekilde üretken sermaye stoklarını tüketmeye başlamış ve sosyal vaatlerini finanse etmek için yatırım programlarından vazgeçmek durumunda kalmıştır (Scholz, 2015: 5).

Bu tür finansman sorunlarına çözüm olarak artan üretkenlik artışı önem taşımaktadır. Verimlilik artışı, artan emekli nüfusunu destekleme yükünü azaltmak için önem taşımaktadır. Aynı zamanda, bordro vergileriyle finanse edilen bir kamu emeklilik sisteminde ücret durgunluğundan kaçınmanın ve üretkenlik artışıyla birlikte ücretlerin yükselmesinin de kritik olduğu ortadadır. Bu nedenle büyüme ve gelir dağılımı kamu emeklilik ekonomisinde kilit unsurlardır (Palley, 1998: 97).

ABD'de kamu sektörü üzerindeki ağırlığı azaltmak için uygulanan bir diğer politika, Medicare gibi kamu sağlık sigortası programlarının, doktor ziyaretleri için ek ödemeler talep etmesidir. Ücretlendirme programları, yalnızca özel katkılarının kamu maliyetlerini düşürmesi nedeniyle değil, aynı zamanda sağlık hizmetinin aşırı kullanımını engellediği için de önemlidir. Yani, doktor veya terapist ziyaretleri veya tıbbi reçeteler için alınan küçük ücretlerin bile gereksiz veya aşırı kullanımı

caydırdığı veya başka bir deyişle, kamu yararlarının sosyal açıdan sorumlu bir şekilde tüketilmesini teşvik ettiği düşünülmektedir (Gilbert, 2005: 10).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal güvenlik sistemleri günümüzün modern devletlerinde ekonomik ve sosyal olarak önemli bir yer tutmaktadır. Bireylerin sosyal refahının ve toplumsal huzurun sağlanmasında önemli katkılar sunduğu gibi, sosyal güvenlik hizmetleri aynı zamanda ekonomide toplam talep düzeyini kontrol altında tutan otomatik stabilizatör görevi de görmektedir.

Özellikle Büyük Buhrandan sonra tüm dünyada olduğu gibi ABD’de de sosyal güvenlik hizmetleri devletlerin kontrolünde ve sorumluluğunda olarak daha kurumsal bir şekilde ortaya çıkmış ve yaygınlaşmıştır. Çalışanların ve ailelerinin sağlık hizmetlerine ücretsiz veya düşük bedellerle katılımı, aynı zamanda çalışamaz duruma gelen iş gücünün bir gelirle güvence altına alınmaları ve emeklilik maaşına sahip olmaları önemlidir. Bu durum bireylerin bu haklardan yararlanabilmek adına çalışma motivasyonlarında da artış sağlamaktadır. Böylece sürdürülebilir büyüme adına iş gücünün devamlılığı da sağlanmış olmaktadır.

Sosyal güvenliğin finansmanı da ayrıca önem taşımaktadır. Çünkü sistemin doğru işlerliğe sahip olması kadar sürdürülebilir olması da önemlidir. Bu konuda sürekli tartışmalar yaşanmakta ve öneriler getirilmektedir. Doğum hızının azalması ve insan ömrünün uzaması, sisteme yapılan katkı hızını azaltırken, emeklilik maaşlarında ve sağlık giderlerinde artışa neden olmaktadır. Bu durum ilerleyen yıllarda sistemin tıkanması riskini ortaya çıkarmaktadır.

ABD’de de bu gelişmeler ışığında çeşitli tedbirler alınmıştır. Özellikle 1983 yılında sosyal güvenlik sisteminin sosyal yardımları yapamayacak şekilde tıkanması, giderlerin (yardım ve desteklerin) azaltılması ve katkı paylarının artırılması yönünde düzenlemeler yapılmasına neden olmuştur. Bunun yanında son yıllarda özelleştirme çalışmaları yapılmakta ancak bu durum kamu sektörü üzerindeki baskıyı azaltamamaktadır.

Günümüzde ABD sosyal güvenlik sisteminin finansmanında hala yüksek oranda gelir vergileri kullanılmaktadır. Bunun yanında bireysel tasarruf fonları ve bireysel emeklilik sistemi de kullanılmaktadır. Bireysel ödemelerle özel sağlık sektörü tarafından sağlanan sağlık hizmetlerinin maliyeti bireyler tarafından tamamen karşılanamamakta ve kamu sektörü tarafından desteklenmektedir. Bu nedenle ABD sosyal güvenlik sisteminde özel teşebbüsler alternatif oluşturmaktan ziyade, hizmet kalitesinde artış ve gelir desteği fonksiyonu sağlamaktadır. Bu nedenle ABD’de sosyal güvenlik sisteminin kendi gelirleriyle ve birikimiyle ayrıca gelir elde etmesi üzerinde durulmaktadır. Sistem gelirlerinin bir fonda toplanarak gelir getirecek alanlara yatırım yapılması planlanmaktadır. Ancak, bunun için PAYGO sisteminin yeterli olmadığı ve böyle bir fonun oluşturulmasının zorlukları gündemdedir.

Yine de ABD gibi kapsamlı refah devletlerinin, ağırlıklı olarak vergiyle ve katkı ödemeleriyle finanse edilen düzenlemeler temelinde başarılı bir şekilde organize edilebileceği ve organize edildiği görülmektedir. Sosyal güvenliği tasarlamının ve finanse etmenin doğru yöntemi hakkındaki tartışmaların yoğunlaştığı konu, işsizlik ve eksik istihdamın dünya çapındaki güncel gerçekleridir (Scholz, 2015: 17). Çünkü büyük oranda gelir vergileri ile finanse edilen sistem, özellikle ekonomik durgunluk veya kriz zamanlarında gelir elde edemediği gibi sağlayacağı işsizlik maaşı gibi hizmetlerden dolayı harcamalarda artış yaşayacaktır. Gelirlerin azalması ve harcamaların artması ile merkezi bütçeden destek sağlanması gerekecektir. Bu durumun sürdürülebilir olmayacağı, kamunun yatırım harcamalarına veya özel kesim yatırımlarına sağlayacağı destek ve teşvik kaynaklarını, sosyal güvenliğe aktarması sonucunda ekonomik çöküş yaşanacağı Doğu Bloku Ülkeleri örneğinde yaşanmıştır.

KAYNAKÇA

- Aaron, H. J. (2011). Social Security Reconsidered. *National Tax Journal*, 64(2), 385–414.
- Aizer, A., Hoynes, H. & Lleras-Muney, A. (2022). Children and the US Social Safety Net: Balancing Disincentives for Adults and Benefits for Children. *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 149–174.
- Arno, P.S., House, J.S., Viola, D. & Schechter, C. (2011). Social Security and Mortality: The Role of Income Support Policies and Population Health in The United States. *Journal of Public Health Policy*, 32(2), 234–250.
- Asimakopulos, A. (1989). Financing Social Security: Who Pays?. *Journal of Post Keynesian Economics*, 11(4), 655–660.
- Atak, F. (1996). ABD’de Tıp ve Sağlık Hizmetleriyle Sosyal Yardım Programları ve Sağlık Sigortaları. *Hazine Dergisi*, 3, 21–44.
- Autor, D.H. & Duggan, M.G. (2006). The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding. *Journal of Economic Perspectives*, 20(3), 71–96.
- Bayarsaikhan, D., Tessier, L. & Ron, A. (2022). Universal Health Coverage and Social Health Protection: Policy Relevance to Health System Financing Reforms. *International Social Security Review*, 75(2), 75–95.
- Behrendt, C., Nguyen, Q.A. & Rani, U. (2019). Social Protection Systems and the Future of Work: Ensuring Social Security for Digital Platform Workers. *International Social Security Review*, 72(3), 17–41.
- Blanchet, T., Chancel, L. & Gethin, A. (2020). Why Is Europe More Equal Than the United States?. WID.world Working Paper No 2020/19, 1–93.
- Brown, J.R. (2005). The Case for Pre-funding Social Security. *Journal of the American Society on Aging*, 29(1), 53–58.

- Bruce, N. & Turnovsky, S.J. (2013). Social Security, Growth, and Welfare in Overlapping Generations Economies With or Without Annuities. *Journal of Public Economics* 101, 12-24.
- Buchanan, J. M. (1968). Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform. *National Tax Journal*, 21(4), 386-395.
- Burkhauser, R. V. & Smeeding, T. M. (1994). Social Security Reform: A Budget Neutral Approach to Reducing Older Women's Disproportional Risk of Poverty. *Center for Policy Research*, 41, 1-23.
- Butrica, B.A., Iams, H.M. & Smith, K. E. (2005). The Changing Impact of Social Security on Retirement Income in the United States. *Social Security Bulletin*, 65(3), 1-13.
- Carrin, G. (2005). Social Health Insurance in Developing Countries: A Continuing Challenge. *International Social Security Review*, 55(2), 57-69.
- Clark, R. L. (2004). Social Security Financing: Facts, Fantasies, Foibles, and Follies. *The American Economic Review*, 94(2), 182-186.
- Cooley, T. F. & Soares, J. (1999). Privatizing Social Security. *Review of Economic Dynamics*, 2, 731-755.
- Crawford, V.P. & Lilien, D.M. (1981). Social Security and the Retirement Decision. *The Quarterly Journal of Economics*, 96(3), 505-529.
- CRS, Congressional Research Service (2023). Social Security: The Trust Funds. (Erişim Tarihi: 12.03.2023). <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL33028.pdf>
- Davies, G. & Derthick, M. (1997). Race and Social Welfare Policy: The Social Security Act of 1935. *Political Science*, 112(2), 217-235.
- DeWitt, L. (2010). The Development of Social Security in America. *Social Security Bulletin*, 70(3), 1-26.
- Diamond, P. & Gruber, J. (1999). Social security and retirement in the United States. In *Social security and retirement around the world* (pp. 437-473). University of Chicago Press.
- Feldstein, M. (2005). Structural Reform of Social Security. *Journal of Economic Perspectives*, 19(2), 33-55.
- Feldstein, M., & Rangelova, E. (2001). Individual Risk in an Investment-based Social Security System. *American Economic Review*, 91(4), 1116-1125.
- Gelles, M. (1945). Financing Social Security. *Political Science*, 60(2), 222-240.
- Gilbert, N. (2005). The "Enabling State?" from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls. *Oecd Social, Employment And Migration Working Papers*, No: 26, 1-23.
- Goss, S.C. (2010). The Future Financial Status of the Social Security Program. *Social Security Bulletin*, 70(3), 111-125.

- Gramlich M. E. (1996). Different Approaches for Dealing with Social Security. *Journal of Economic Perspectives*, 10(3), 55–66.
- Gregory, M., Bethell, T.N., Reno, V.P. & Veghte, B.W. (2010). Strengthening Social Security for the Long Run. *Social Security Brief*, 35, 1-16.
- Gross, T., Layton, T., & Prinz, D. (2020). The Liquidity Sensitivity of Healthcare Consumption: Evidence from Social Security Payments. NBER Working Paper Series, 27977. 1-89.
- Gruber, J., & Wise, D. A. (2002). Social Security Programs and Retirement Around The World: Micro Estimation. *NBER Working Paper Series*, 9407, 1-30.
- Halter, W.A. & Hemming, R. (1987). The Impact of Demographic Change on Social Security Financing. *IMF Staff Papers*, 34(3), 471-502.
- Harris, E. (2013). Financing Social Protection Floors: Considerations of Fiscal Space. *International Social Security Review*, 66(3-4), 111-143.
- Ikenberry, G.J. & Skocpol, T. (1987). Expanding Social Benefits: The Role of Social Security. *Political Science*, 102(3), 389-416.
- Keisler-Starkey, K. & Bunch, L.N. (2022). Health Insurance Coverage in the United States: 2021. U.S. Census Bureau, Current Population Reports, P60-278, 1-42.
- Kotlikof, L. J. (1996). Privatization of Social Security: How it Works and Why it Matters. *Tax Policy and the Economy*, 10, 1-32.
- Kotlikoff, L.J., Smetters, K. & Walliser, J. (2007). Mitigating America's demographic dilemma by pre-funding social security. *Journal of Monetary Economics* 54 (2007) 247–266.
- Liebman, J. B. (2002). Redistribution in the Current US Social Security System. In *the distributional aspects of social security and social security reform* (pp. 11-48). University of Chicago Press.
- Lusardi, A. (2010). Financial Capability in the United States: Consumer Decision-Making and the Role of Social Security. *Michigan Retirement Research Center*, WP 2010-226, 1-31.
- Manchester, J. (1997). Compliance in Social Security Systems Around the World. Wharton Pension Research Council Working Papers, 628, 294-312.
- Martin, P.P. & Weaver, D.A. (2005). Social Security: A Program and Policy History. *Social Security Bulletin*, 66(1), 1-15.
- Meheus, F. & McIntyre, D. (2017). Fiscal Space for Domestic Funding of Health and Other Social Services. *Health Economics, Policy and Law*, 12, 159–177.
- O'Neill, J. E. (2004). Why Social Security Needs Fundamental Reform. *Ohio State Law Journal*, 6(79), 79-94.

- Palley, T.I. (1998) The Economics of Social Security: An Old Keynesian Perspective. *Journal of Post Keynesian Economics*, 21(1), 93-110.
- Pecchenino, R.A. & Pollard, P.S. (2002). Dependent Children and Aged Parents: Funding Education and Social Security in an Aging Economy. *Journal of Macroeconomics*, 24, 145-169.
- Peter G. Peterson Foundation (2023). Budget Basics: How Does Social Security Work? Erişim Tarihi (02.04.2023). <https://www.pgpf.org/budget-basics/how-does-social-security-work>
- Puckett, C. (2009). The Story of the Social Security Number. *Social Security Bulletin*, 69(2), 55-74.
- Raffelhüschen, B. (1993). Funding Social Security Through Pareto-optimal Conversion Policies. *Journal of Economics*, 7, 105-131.
- Sala-i-Martin, X. X. (1996). A Positive Theory of Social Security. *Journal of Economic Growth*, 1, 277-304.
- Schmahl, W. (1990). Demographic Change and Social Security Some Elements of a Complex Relationship. *Journal of Population Economics*, 3, 159-177.
- Scholz, W. (2015). Financing Social Security out of Contributions: About Origins, Present Discussions and Prospects of a Success Story. *International Social Security Review*, 68(4), 3-24.
- SSA, US Social Security Administration (1999). Social Security Programs Throughout The World-1999, USA.
- SSA, US Social Security Administration (2023a). Contribution And Benefit Base. <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/cbb.html> (Erişim Tarihi: 22.04.2023).
- SSA, US Social Security Administration (2023b). How Social Security Is Financed. https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2022/fast_facts_22.html#page35 (Erişim Tarihi: 22.04.2023).
- Tanzi, V. (2002). Globalization and The Future of The Social Protection. *Scottish Journal of Political Economy*, 49(1), 116-127.
- Wagner, N. (2012). Financing Social Security in The EU: Business as Usual?. *International Labour Review*, 151(4), 333-349.
- Yabroff, K. R., Gansler, T., Wender, R. C., Cullen, K. J., & Brawley, O. W. (2019). Minimizing the Burden of Cancer In the United States: Goals for a High-Performing Health Care System. *CA: a Cancer Journal for Clinicians*, 69(3), 166-183.

Bölüm 16

ALMANYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

ALMANYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Ayşe Atılğan Yaşa

Manisa Celal Bayar Üniversitesi,
Salıhlı İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ayse.yasa@cbu.edu.tr

0000-0001-8890-0553

Özet

Sosyal güvenlik sistemleri, faaliyet gösterdikleri sosyal ve politik ortamı yansıtmakta ve etkilemektedir. Almanya sosyal güvenlik sistemi, önceleri geleneklerden etkilenmiş olsa da sonraki yıllarda dünyada sosyal güvenlik sisteminin gelişimine öncülük edecek olan Bismarck modeli ile öne çıkmıştır. Sistem, çeşitli sosyal sigorta kolları aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu kollar arasında emeklilik sigortası, işsizlik sigortası, sağlık sigortası, kaza sigortası ve bakım sigortası gibi temel bileşenler bulunmaktadır. Almanya sosyal güvenlik sistemi, ağırlıklı olarak çalışanların gelirlerinden kesilen primlerle finanse edilmektedir. İşverenler ve çalışanlar primleri paylaşırken, devlet de bu sistemi desteklemek için belirli bir miktar katkıda bulunmaktadır. Değişen örgütlenme ve yönetim yapısıyla Almanya sosyal güvenlik sisteminin hem araçları hem de amaçları günümüzde farklılaşmıştır. Bu kapsamda devletin refahından çok bireyin refahını gözetten bir anlayış hâkim olmuştur. Dolayısıyla sistemin ana hedefi artık vatandaşın yalnızca yoksulluğa karşı korumayı değil, yaşamı boyunca elde ettiği yaşam standardını ve güvenliğini korumayı önceliklemiştir. Almanya'nın nüfusu giderek yaşlanmakta ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik alanında yapılan ödemeler sürekli olarak artmaktadır. Almanya'da nüfusun yaşlanması ve doğum oranlarının azalması ile sosyal güvenlik sistemi finansmanının sürdürülebilirliği büyük bir endişe kaynağıdır. Bu durum Almanya sosyal güvenlik sisteminde finansal tıkanmalara yol açmakta ve sistemin işlevini zedelemektedir.

Anahtar Kelimeler: Almanya, sosyal güvenlik sistemi, finansman.

Abstract

Social security systems reflect and influence the social and political environment in which they operate. The social security system in Germany, initially influenced by traditions, later came to be known as the Bismarck model, which pioneered the development of social security systems worldwide. The system is implemented through various branches of social insurance, including retirement insurance, unemployment insurance, health insurance, accident insurance, and long-term care insurance. The German social security system is primarily financed through premiums deducted from the incomes of the employed. While employers and employees share the premiums, the government also contributes a certain amount to support this system. With changes in organizational and managerial structure, both the means and objectives of the German social security system have evolved over time. Consequently, an approach that prioritizes the welfare of individuals rather than solely relying on the state's welfare has become predominant. Therefore, the main goal of the system is no longer merely

protecting citizens against poverty but also preserving their standard of living and security throughout their lives. Germany's population is progressively aging, leading to a continuous increase in social security payments. The sustainability of social security system financing in Germany is a significant cause for concern due to the aging population and declining birth rates. This situation results in financial constraints within the German social security system and undermines its functionality.

Keywords: Germany, social security system, financing.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik programları, gelirleri zorunlu olarak yeniden dağıtmak ve bireyleri gelir kesintilerine karşı korumak amacıyla modern devletlerin başvurduğu araçlardan biridir. Burada bahsi geçen gelir, her zaman kazananlardan hiç kazanmayanlara veya düşük kazananlara yeniden dağıtılır. Sosyal güvenlik aynı zamanda bireylerin sosyal ve politik ilişkileri, karşılıklı hak ve sorumluluk anlayışları, devlete bağımlılığa karşı kendi kendine yetmeye yönelik tutum ve kişisel çıkar ve sosyal dayanışmayla ilgili değerleri kapsamaktadır. Bu nedenle kaçınılmaz olarak gelir korumasıyla bir ülke tarafından benimsenen sistem ve içinde bulunduğu sosyal ve politik ortam arasında yakın bir bağlantı bulunmaktadır.

Almanya'nın modern sosyal güvenlik sistemi, 19. Yüzyılın sonlarında Birleşik Almanya'nın ilk Şansölyesi olan Otto von Bismarck tarafından kurulmuştur. Bismarck, 1883'te çıkardığı Sosyal Sigortalar Yasası ile çalışanların yaşlılık, sakatlık ve hastalık gibi risklere karşı sigortalıların sağladığıdır. Bu yasa, sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmuş ve diğer ülkelerin de benzer sistemleri kurmasına ilham vermiştir. Bismarck'ın yasası, başlangıçta sadece işçileri kapsamış ancak zamanla diğer meslek gruplarına da yayılmıştır (Bonoli & Palier, 2007: 556).

Bismarck, sosyalist hareketlere karşı geleneksel yöntemlerle mücadele etmek için sosyal güvenlik politikası oluşturmuş ve aynı zamanda sosyal politika alanında reformlar yaparak sosyalistlerin etkisini azaltmayı hedeflemiştir (Rimlinger, 1968: 411). Başlangıçta, belirli bir ücretin altında olan sanayi işçilerini kapsayan sistem, daha sonra diğer ücretlilere doğru genişletilmiştir. Nitekim sistem, tamamen özel sigorta prensibini benimserken, sisteme katılımın zorunlu olmasını gerektirmiştir (Günay, 2004: 554). Devamında hastalık sigortası 1883'te, iş kazası sigortası 1884'te ve sakatlık ve yaşlılık sigortalarıysa 1889'da kabul edilmiştir. Daha sonralarıysa 1927'de işsizlik sigortası, 1957'de emeklilik sigortası ve 1961'de aile sigortası gibi diğer sigorta türleri de yasalaşmıştır.

Almanya, sosyal sigortaların yanı sıra sosyal yardımlar ve sosyal tazminatlar içeren bir sosyal güvenlik sistemi kurmuştur. Bu sistem, sosyal ağ olarak da adlandırılan üç temel ilkeye dayanmaktadır: (i) sigorta ilkesi, (ii) bakım ilkesi ve (iii) sosyal yardım ilkesi olarak sıralanır (Atatanır, 2021: 2031). Bu gelişmeden sonra Almanya sosyal güvenlik sistemi, "Sosyal Yasa" olarak adlandırılan (XII cilt) mevzuat metnine göre tasarlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, Almanya'nın yeniden yapılanması sırasında sosyal güvenlik sistemi de yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemde, Federal Sosyal Yardım Yasası kabul edilmiş ve vatandaşların en temel ihtiyaçlarını karşılamak için sosyal yardım sağlanmıştır. 1970'lerde ve 1980'lerde, Almanya'da sosyal güvenlik sistemi giderek daha fazla tartışma konusu olmuştur. Özellikle, ekonomik krizler ve işsizlik oranlarının artması nedeniyle, sistemin finansmanı sorunlu hale gelmiştir. 1990'larda yapılan reformlarla birlikte, sosyal güvenlik sistemi daha sürdürülebilir hale getirilmeye çalışılmıştır (Hinrichs, 2010: 46). Günümüzde, Almanya'nın sosyal güvenlik sistemi, geniş bir yelpazede hizmetler sunmakta ve ülkenin ekonomik ve sosyal istikrarını sağlamaktadır. Sistem, kamu sektörü, özel sektör ve vatandaşlar arasında paylaşılan bir finansman modeliyle finanse edilmektedir.

Almanya'nın sosyal güvenlik sistemi, Bismarck döneminden bu yana birçok değişiklik geçirmiş olsa da hala ülkenin en önemli kurumlarından biridir. Sistemin başarısı, diğer ülkeler için bir model teşkil etmektedir. Ancak, sistemin finansmanı gibi bazı sorunlar hala varlığını korumaktadır ve gelecekte yeni reformlara ihtiyaç duyulabileceği düşünülmektedir. Bu çalışmada, Almanya sosyal güvenlik sistemi öncelikle kurumsal, hukuki alt yapı ve sosyal yardımlar boyutuyla ele alınmış, sosyal güvenlik sistemi sorunları, finansmanı ve finansman açıklarının gelişimi ve sürdürülebilirliğine yönelik mevcut durum hakkında bilgi verilmiştir.

1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE KURUMSAL, HUKUKİ ALT YAPI ve SOSYAL YARDIMLAR

1.1. Almanya Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Alt Yapısı

Almanya'daki sosyal güvenlik sistemi, çeşitli kurumlar ve yasal düzenlemelerden oluşan bir kurumsal alt yapıya sahiptir. Bu alt yapı, sosyal güvenlik politikalarının uygulanmasını sağlamak ve sosyal refahın sürdürülmesini amaçlamaktadır.

Almanya'da uzun süreli sigorta kolu, ilgili kimselerin prim yatırarak yararlanabildiği "kuşaklararası dağıtım modeli"ne dayanan ve devlet tarafından yürütülen zorunlu bir sosyal sigorta programıdır. Ayrıca, söz konusu bu zorunlu devlet sigortasına ilaveten gönüllülük esasına dayanan (ikinci sütun emeklilik sistemleri olarak da ifade edilen) ve bireysel emeklilik sistemleri gibi üçüncü sütun seçenekleri de bulunmaktadır. Bu sistemlere konu olan hizmetler özel şirketler tarafından sağlanmaktadır.

Almanya'da sosyal güvenlik sistemi, Federal Sosyal Güvenlik Kanunu (Sozialgesetzbuch: SGB) adı verilen bir dizi yasal düzenleme tarafından yönlendirilmektedir. Bu yasalar, farklı sosyal sigorta kollarını ve bunların işleyişini belirlemektedir. Federal Sosyal Güvenlik Kanunu, genel olarak SGB I'den SGB XII'ye kadar olan on iki kısma ayrılmıştır. Her bir bölüm, belirli bir sosyal güvenlik alanını ele almakta ve bu alandaki hak ve yükümlülükleri düzenlemektedir. Örneğin, SGB V sağlık sigortası, SGB VI emeklilik sigortası ve SGB III işsizlik sigortası gibi

konuları kapsamaktadır. Bu yasal düzenlemelerin uygulanmasından sorumlu olan kurumlarsa şunlardır:

- Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı (*Bundesagentur für Arbeit und Soziales*):

İşsizlik sigortası, emeklilik sigortası, sağlık sigortası ve uzun vadeli bakım sigortası gibi farklı sosyal güvenlik alanlarında faaliyet göstermektedir. Bakanlık, iş piyasasının düzenlenmesi, işçi hakları ve iş sağlığı ve güvenliği gibi konularda politikalar geliştirmekte ve uygulamaktadır. İş arayanlara iş bulma ve mesleki eğitim imkanları sunmaktadır. Ayrıca, dezavantajlı gruplara yönelik sosyal entegrasyon programlarının yürütülmesi ve sosyal yardım sistemlerinin yönetimi gibi görevleri de üstlenmektedir.

- Federal Aile Yaşlılar Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*):

Bakanlık, aile politikalarının oluşturulması ve desteklenmesi konusunda sorumluluk taşımaktadır. Ailelerin güçlendirilmesi, çocukların refahı, ebeveynlik destek programları, çocuk bakımı ve eğitimi gibi konularda politikaları yönlendirmektedir. Ayrıca, aile içi şiddetin önlenmesi ve mağdurların korunması için tedbirler almaktadır. Yaşlı bakımı, yaşlıların sağlık hizmetlerine erişimi, yaşlılara yönelik sosyal destek ve yaşlı istihdamı gibi konular bu bakanlığın gözetimindedir. Ayrıca Bakanlık kadınların iş gücüne katılımını teşvik etmekte, kadın istihdamını desteklemekte ve kadınların iş yaşamında eşit koşullara sahip olmaları için politikalar yürütmektedir. Ayrıca, kadına yönelik şiddetin önüne geçilmesi ve mağdurların korunması için çalışmalar yapmaktadır. Gençlik konusundaysa bakanlık gençlerin sosyal katılımını teşvik etmekte ve gençlerin ihtiyaçlarına yönelik politikaları geliştirmektedir. Eğitim, istihdam, mesleki eğitim, gençlik merkezleri ve gençlik projeleri gibi konularda destek sağlamaktadır. Gençlerin toplumda aktif ve sorumlu bir rol üstlenmelerini teşvik etmektedir.

- Federal Sağlık Bakanlığı (*Bundesministerium für Gesundheit*):

Bakanlık, sağlık hizmetlerinin kalitesini ve erişilebilirliğini sağlamak için çalışmaktadır. Sağlık sigortası sistemini denetlemekte ve düzenlemektedir. Sağlık sigortası, Almanya'da vatandaşların zorunlu olarak katıldığı bir sistemdir ve tıbbi hizmetlere erişimi finanse etmektedir. Federal Sağlık Bakanlığı, kamu sağlığı ve hastalık önleme konularında da faaliyet göstermektedir. Sağlık teşvikleri, obeziteye karşı mücadele, sigara kontrolü gibi kamusal sağlık programlarına liderlik etmektedir. Bakanlık aynı zamanda sağlık araştırmalarını desteklemekte ve yönlendirmektedir. İlaç ve tıbbi cihazların güvenliği ve etkililiği konusunda denetimler yapmaktadır. Sağlık hizmetlerinin kalitesini artırmak ve hasta güvenliğini sağlamak için standartlar belirlemektedir.

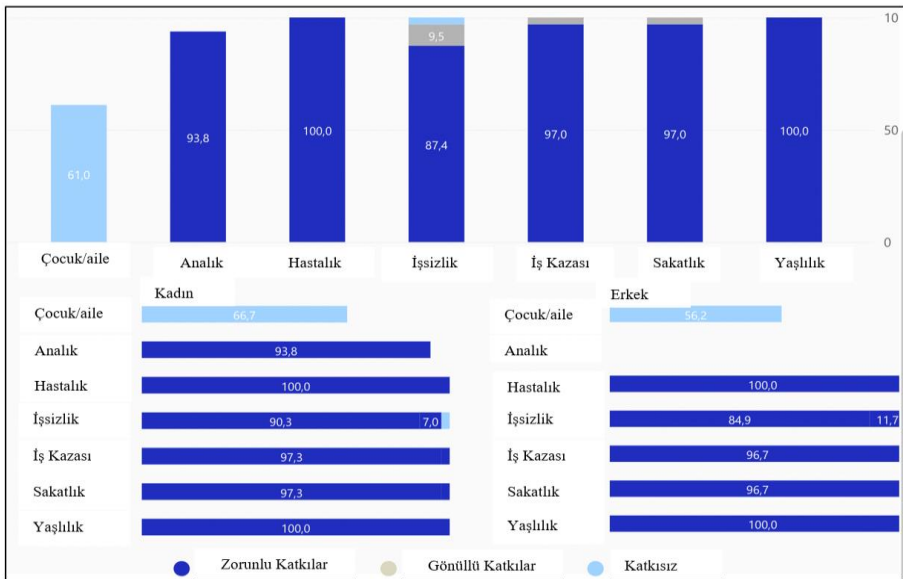
1.2. Almanya Sosyal Güvenlik Sistemi Hukuki Alt Yapısı

Almanya’da, sosyal güvenlik sigortası ile ilgili yasalar federal yasama organı olan Federal Meclis’te kabul edilmektedir. Sosyal güvenlik sigortası yasaları, çalışanların sağlık, emeklilik, işsizlik ve diğer sosyal risklerin finansmanı ve yönetimi ile ilgili olarak belirli standartları ve gereklilikleri belirlemektedir. Yasaların uygulanmasını ise federal yürütme organı olan Federal Bakanlar Kurulu yönetmektedir.

Almanya’daki sosyal güvenlik sistemi, federal düzeydeki yasaların yanı sıra eyalet düzeyindeki yasalar ve düzenlemelerle de desteklenmektedir. Eyaletler, kendi sosyal yardım sistemlerini oluşturma ve yönetme yetkisine sahiptir. Bu nedenle, eyaletler arasında bazı farklılıklar görülebilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi ayrıca, Federal Sosyal Mahkeme ve Devlet Sosyal Mahkemeleri gibi sosyal güvenlik konularında uzmanlaşmış mahkemeler tarafından da denetlenmektedir. Bu mahkemeler, sosyal güvenlik sistemine ilişkin yasalara uygunluğu denetleyerek, yasalara aykırı durumları düzeltmek veya tazminat taleplerini karşılamak gibi birçok görevi yerine getirmektedirler.

Almanya’daki sosyal güvenlik sistemi hukuki altyapısı, federal yasalar, eyalet düzeyindeki yasalar ve düzenlemeler, yürütme düzenlemeleri ve mahkemeler tarafından belirlenmektedir. Bu sistemin yasal altyapısı, çalışanların sağlık, emeklilik, işsizlik ve diğer sosyal risklerin finansmanı ve yönetimiyle ilgili olarak belirli standartları ve gereklilikleri belirlemektedir.

Şekil 1: Almanya Sosyal Güvenlik Sisteminde İşleve ve Cinsiyete Göre Hukuki Kapsam



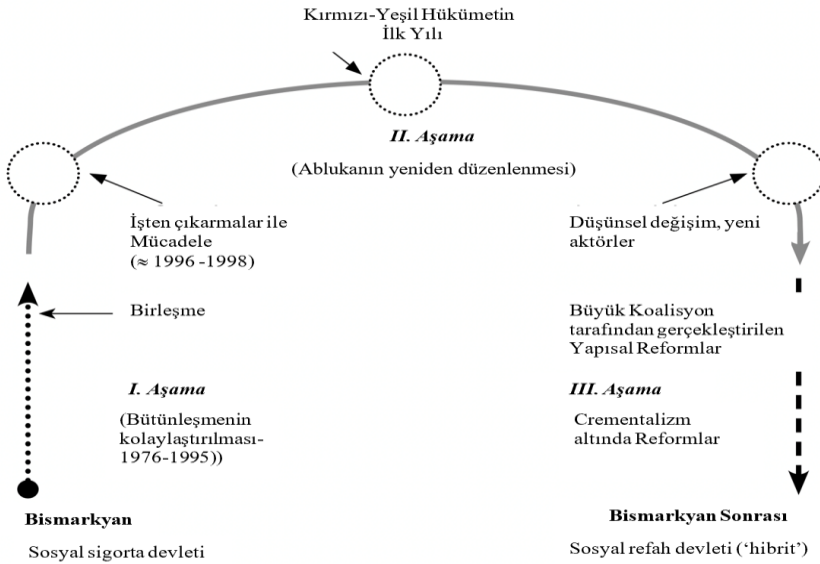
Kaynak: ILO, World Social Protection Data Dashboards, (2023), <https://www.social-protection.org/>, Erişim

Tarihi: 11.05.2023.

Şekil 1 incelendiğinde, Almanya sosyal güvenlik sisteminin hukuki kapsam alanının ağırlıklı olarak hastalık ve yaşlı bakım hizmetine odaklandığı görülmektedir. Bunların dışında ise hukuki kapsayıcılık -oransal olarak- en yüksekten en düşüğe doğru iş kazaları, sakatlık, analık, işsizlik ve çocuk/aile yardımları olarak sıralanmaktadır. Cinsiyete göre hukuki kapsam ise -kadınlarda ve erkeklerde eşit bir dağılım seyrederek- en yüksek düzeyde hastalık ve yaşlılık en düşük düzeyde ise çocuk/aile yardımı ve işsizlik üzerinde şekillenmiştir.

Almanya'nın sosyal güvenlik sistemi, 1990'ların başından bu yana neredeyse sürekli artan bir sorun yüküyle karşı karşıya kalırken, siyasi kurumlar politika hedeflerinin ve araçlarının zamanında ayarlanmasını kısıtlamıştır. Nitekim Şekil 1, Alman güvenlik sisteminde gerçekleştirilen hukuki reformların yörüngesini üç aşamaya bölünmüş bir U dönüşü olarak göstermektedir. 1974/75'te ve 1980'den sonra artan işsizlik rakamları, sosyal sigorta programları üzerinde mali baskı oluşturmuştur. Hükümetin sağlık hizmetlerindeki maliyet artışlarına, işsizler ve erken emekli olanlara daha fazla harcama yapılmasına en açık tepkisi, gelirleri artırmak olmuştur. Kurumsal değişimin biçimleri politika alanları arasında farklılık göstermekle birlikte sağlık ve uzun süreli bakım politikası alanı dışında, süreç, geçmişe nazaran günümüzde farklı bir anlayışla yapısal reformlara ulaşmıştır.

Şekil 2: Almanya'da Refah Devleti Dönüşümü ve Sosyal Güvenlik Reformları



Kaynak: Hinrichs, 2010: 51.

Almanya’da sosyal güvenlik alanında hayata geçirilen reformları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (SGK, 2019):

- 1995 yılında “Uzun Dönem Bakım Sigortası” getirilmiştir. Bu reform ile hizmet maliyetlerini azaltmak ve bakım konusundaki deneyimlerden yararlanmak hedefiyle, her bir hastalık sigortası altında bakım kasaları oluşturulmuştur. Finansmanı kuşaklararası dağıtım modeline dayanan sistem, sigortalılar ve işverenler tarafından yönetilmektedir.
- 1996 yılında sigortalılar için hastalık kasaları arasında seçim özgürlüğü getirilen “Hastalık Kasaları Arasında Seçim Serbestisi Uygulaması”, sigortalılara değişiklik yapma hakkı tanımaktadır. Bu sayede sigortalılar, her takvim yılının sonundan 3 ay önce beyanlarını yaparak değişiklik taleplerini belirtebilirler. Kasalar arasında değişiklik yapan sigortalılar, bu seçimlerine bir yıl boyunca bağlı kalacaklardır. Bu uygulama, kasalar arasındaki rekabeti artırarak verimlilik, kalite ve maliyetlerde iyileşme sağlamayı amaçlamaktadır.
- İş gücü piyasasında kazanma gücü kaybeden bireyler için 2001’de emekli aylıkları iki aşamalı bir sistem olarak yeniden düzenlendi. Bu sistemde, günlük üretim kapasitesi üç saatin altına düşenler tam kazanma gücü kaybı aylığı alırken, üç ila altı saat arasında olanlar kısmi kazanma gücü kaybı aylığına hak kazanır. Mesleklerinde kazanma gücü altı saat ve üzerinde olanlar ise herhangi bir aylık alamaz. Mesleklerinde kazanma gücü altı saat ve üzerinde olanlar ise herhangi bir aylık alamamaktadır.
- 2001 yılında gerçekleştirilen reformla, zorunlu emeklilik sigortası aylık bağlama oranı 2011-2030 yılları arasında kademeli olarak yüzde 70’ten yüzde 67’ye düşürülmektedir. Ayrıca, emekli aylıklarının endekslenmesi net ücret artışlarına bağlanmakta ve düşük gelirli yaşlılık ve maluliyet aylığı alanlara sosyal yardım niteliğinde bir asgari gelir sağlanmaktadır. Bu reform aynı zamanda birinci sütunda elde edilen aylıklardaki düşüşleri telafi etmek amacıyla gönüllü katılımı teşvik etmek ve II. ve III. sütun emeklilik sistemlerini (Riester Emeklilik Sistemi) desteklemek için vergi teşvikleri getirmektedir.
- 2002 yılında Alman Sosyal Güvenlik Kanunu IX. Kitabı yürürlüğe girmiştir.
- 2003 yılında yürürlüğe giren bir kanun, mini-jobs alanında reform getirmiştir. Bu reform, karşılığında alınan ücretin 400 Euro’ya kadar olduğu işleri, ev hizmetlerinde mini-jobs ve midi-jobs şeklinde sınıflandırmıştır. Böylece, bu tür işlerin sosyal güvenlik kapsamına alınması kolaylaşmış ve sektördeki kayıt dışılığın önlenmesi amaçlanmıştır.
- 2003 yılında, 65 yaşından büyük yoksullara ve meslekte kazanma gücünü sürekli olarak kaybetmiş 18 yaşından büyük bireylere temel bir aylık güvencesi sağlayan düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu düzenleme, gelir testine dayalı olarak uygulanmakta ve vergi kaynaklarıyla finanse edilmektedir. Bu uygulamada, standart sosyal yardım uygulamalarından farklı olarak, gelir testi yöntemi kullanılmaktadır.
- 2004 yılında Hartz İşgücü Piyasası Reformu ile kamu hizmetleri özel sektör uygulamaları ile yakınlaştırılmıştır.
- 2004 yılında emeklilik sigortası kurumları reformu ile işçi ve işveren sigortalıları farkı kaldırılmış ve norm birliğine gidilmiştir.

- 2005 yılında emeklilik primlerinin yanı sıra emeklilik aylıkları da vergilendirilecektir. Bu vergilendirme, 2005-2040 yılları arasında aşamalı olarak uygulanacak ve 2040 yılında bireysel gelir vergisi oranları üzerinden tam bir vergilendirme yapılacaktır.
- 2005 yılında Kayıt Dışı İstibdamla Mücadele Kanunu yürürlüğe girmiştir.
- 2005 yılında Harç İlgücü Piyasası Reformu ile bireylere İşsizlik Parası I dönemi sonrasında işsizliğinin devam etmesi halinde para verilmesi sağlanmıştır.
- 2005 yılında Sosyal Yardım Kanunu Sosyal Kanun Kitabı XII altında sınıflandırılmış ve işsizlik parası II alan çalışan durumdakilerin yardım almaları engellenmiştir.
- 2005 yılında, emekli aylığı hesaplamalarında nüfus yapısındaki değişikliklerin yansıtılması amacıyla sürdürülebilirlik faktörü uygulaması başlatılmıştır. Bu uygulama, emekli sayısının çalışan sayısına oranındaki değişikliklere bağlı olarak emekli maaşlarında ayarlamalar yapılmasını sağlamıştır. Bu ayarlamaların sonucunda emekli aylıkları azalmıştır. Kısa vadeli olumsuz etkileri engellemek için standart güvence maddesi getirilmiş ve böylece emekli aylığı hesaplamalarından kaynaklanabilecek düşüşler önlenmiştir. Bu düşüşler, ilerleyen yıllarda gerçekleşecek artışların yarı yarıya uygulanmasıyla telafi edilmiştir.
- 2007 yılından itibaren vergilerle finanse edilen kamu çalışanları emeklilik programı, yeni istibdam edilen çalışanlar için fonlama esasına dayalı bir programa dönüştürülmüştür.
- 2007 yılında emeklilik yaşı 2012- 2029 yılları arasında kademeli olarak 65'ten 67'ye çıkartılmıştır.
- 2008 yılında uzun vadeli bakım sigortası planında reform gerçekleştirilmiştir. Yaşlı insanların durumunu iyileştirmek ve bakıcılarını desteklemek amaçlı yapılan bu reform, bu kapsamda izin alan kişiler için yeni ücretsiz izin biçimleri getirmiştir (Krüger & Bagnato, 2017: 211).
- 2009 yılından itibaren Sağlık Fonu uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile sağlık sigortası kapsamında çalışanlardan ve işverenlerden kesilen primleri toplamakla yetkilendirilmiştir. Toplanan primler, çeşitli kriterler (üye sayısı gibi) gözetilerek hastalık kasaları arasında paylaştırılmaktadır.
- 2009 yılında, kaza sigortası kasalarının sayısı birleşmeler yoluyla azaltılmıştır.
- 2009'da ekonomik kriz dönemlerinde emekli aylıklarının otomatik stabilizatör etkisini göz önünde bulundurarak, batı eyaletlerinde aylıklara yüzde 2,41; doğudaysa yüzde 3,38 oranında bir artış yapılmıştır.
- 2010'daki reformla, sosyal güvenlik sistemindeki prim açığını kapatmak için 17 milyar Euro devlet desteği sağlanmıştır.
- 2011'de yürürlüğe giren reformla, çalışanların prim oranı yüzde 8,2'ye, işverenlerin prim oranı ise yüzde 7,3'e çıkarılmıştır. Sağlık harcamalarının kısıtlanması amacıyla, reçeteli ilaçlarda önemli harcama sınırlamaları getirildi, sağlık fonlarının idari giderlerinde artış olmadı, hastanelerde hizmet ücretleri minimum düzeyde artırıldı ve ayakta tedavi için doktor ücretleri azaltılmıştır.
- 2012'de evde çocuk bakımını tercih eden ailelere yönelik bir ödenek sunan yasa tasarısı kabul edilmiştir. Bu tasarı, Alman halkını çocuk sahibi olmaya teşvik etmek için politik

bir önlem olarak düşünüldü. Yeni ödenek, ebeveynlere daha fazla esneklik sağlayan çalışma saatlerini azaltma seçeneği sunmaktadır. 1 Ocak 2013 itibarıyla, 12 ila 36 ay arasında çocuğu olan ve çocuğunu günlük bakıma bırakmayan ailelere 100 Euro ödenek verilmektedir. Bu ödenek, 2014 yılında 150 Euro'ya yükseltilmiştir.

- 2013'te mini-job'lardaki üst limit 400 Euro'dan 450 Euro'ya yükseltilmeyi kabul edilmiştir.
- 2014'te yeni emekli aylığı uygulamaları üç unsuru içermesi için düzenlenmiştir: (1) Uzun çalışma hayatına sahip bazı çalışanlara erken emekliliğe izin vermek için tam emekli aylığı sağlanması (2) Bazı ebeveynler için emekli aylıklarının artırılması (3) Engelli bireyler için emekli aylığı hesaplama formülünün yeniden düzenlenmesi.
- 2021'de OECD'ye göre zorunlu sigorta primi ödeyen tüm çalışanlara, tüm çalışma yaşamları boyunca nispeten düşük gelirler üzerinden gelire dayalı bir ek emekli maaşı desteği tanıtılmıştır.

2022 yılında 2,8 milyon bağımlı hane halkında 5,3 milyon kişi, Alman Sosyal Güvenlik Kanunu (SGB II) Kitabı'na göre yardım almaktadır ve standart yardıma hak kazananların yaklaşık üçte biri çalışabilir durumdadır. (3,8 milyon), bunların 1,7 milyonu işsizdi. Şu anda çalışma kapasitesine sahip olmayan hak sahipleri olan 1,5 milyon kişidir ve büyük çoğunluğu 15 yaş altı çocuklardır (Fukawa, 2023: 1).

2023 yılındaysa uzun tartışmalar sonucu Almanya'da 2023 yılına kadar uygulanan Temel Gelir Desteği yerine Vatandaş Geliri Desteği uygulamaya konmuştur. Vatandaş Geliri iki aşamada uygulanacak şekilde planlanmıştır: İlk aşamada, standart oran yılın başında artırılabilecek ve bir minimum talep sınırı getirilecektir. İkinci aşamada, ileri eğitim ve niteliklendirmeye ilgili temel unsurların yılın ortasında uygulanması planlanmaktadır. Ayrıca, Ocak ayından itibaren ailelere artırılmış çocuk yardımları verilmektedir.

c. Almanya Sosyal Güvenlik Sisteminde Sosyal Yardımlar

Almanya'da sosyal yardımlar, federal ve eyalet düzeyindeki yasalardan ve düzenlemelerden oluşan bir sistemdir. Sosyal yardım, genel olarak yoksulluk, işsizlik, yaşlılık, engellilik, hastalık ve aile sorunları gibi sosyal risklerin finansmanını ve yönetimini hedeflemektedir.

Almanya'da sosyal yardım sistemini anlamak için, federal ve eyalet düzeyindeki yasaları ve düzenlemeleri incelemek gerekmektedir. Federal düzeydeki Sosyal Yardım Yasası, 'Sosyal Kod' olarak bilinmektedir. Sosyal Kod, yoksulluk sınırının altında yaşayan insanların temel ihtiyaçlarını karşılamak için tasarlanmış bir sosyal yardım sistemi sağlamaktadır. Bu yardım, kişinin gelir ve varlık durumuna göre belirlenmektedir. Bunun yanı sıra, Sosyal Kod, işsizlik sigortası, engellilik, emeklilik ve diğer sosyal güvenlik konuları da dâhil olmak üzere farklı sosyal riskler için farklı düzenlemeler içermektedir (Bönker & Wollmann, 1996: 447-448).

Almanya’da eyaletler de kendi sosyal yardım yasalarını belirleyebilmektedir. Ancak, federal düzeydeki yasalarla uyumlu olmak zorundadır. Eyalet düzeyindeki sosyal yardım, federal düzeydeki sosyal yardımın yanı sıra, eyaletlerin kendi özel ihtiyaçlarına göre belirlenen ek hizmetleri içermektedir.

Almanya’da sosyal yardımın finansmanı, federal ve eyalet düzeyindeki vergi gelirleri ile sağlanmaktadır. Sosyal yardımın finansmanı aynı zamanda Almanya’nın genel sosyal güvenlik sistemi içindeki işçi ve işveren katkılarında da sağlanmaktadır. Sosyal yardımın sağlanması ve yönetimi, federal düzeydeki Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve eyalet düzeyindeki Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlıkları tarafından yürütülmektedir. Sosyal yardım, federal ve eyalet düzeyindeki sosyal yardım ofisleri aracılığıyla başvuru yoluyla sağlanmaktadır.

Almanya’daki sosyal yardım sistemini anlamak, federal ve eyalet düzeyindeki yasalar ve düzenlemelerin anlaşılmasını gerektirmektedir. Bu sistem, yoksulluk, işsizlik, yaşlılık, engellilik, hastalık ve aile sorunları gibi sosyal risklerin finansmanını ve yönetimini hedeflemektedir. Sosyal yardımın finansmanı federal ve eyalet düzeyindeki vergi gelirleri ile sağlanmasının yanı sıra Almanya’nın genel sosyal güvenlik sistemi içindeki işçi ve işveren katkılarında da sağlanmaktadır. Sosyal yardımın sağlanması ve yönetimi federal ve eyalet düzeyindeki sosyal yardım ofisleri aracılığıyla başvuru yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Almanya’da sosyal yardım, federal ve eyalet düzeyindeki yasalar ve düzenlemeler tarafından sağlanan bir dizi hizmeti de içermektedir. Bunlar arasında, temel yaşam maliyetlerini karşılamak için nakit yardım, sağlık hizmetleri, barınma yardımı, işsizlik yardımı, çocuk yardımı ve emeklilik yardımı gibi hizmetler yer almaktadır. Bunlar, sosyal risklere karşı korunmak için tasarlanmış bir dizi programı içermektedir.

Almanya’daki sosyal yardım sistemi, yoksulluğu azaltmak ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Bu nedenle, sistem herkesin temel ihtiyaçlarını karşılamak için tasarlanmıştır. Özellikle muhtaç halde olan bireylere kanunda bahsi geçen şartları taşımaları halinde bir gelir testi uygulanmaktadır ve ödemeler buna göre yapılmaktadır. Sosyal Yasa’nın XII. cildine göre Sosyal Yardım türleri şu şekildedir:

- Geçim desteği yardımı
- Yaşlılıkta ve kazanç kapasitesinin azalması halinde temel gelir yardımı
- Sağlık yardımları
- Bakım yardımları
- Belirli sosyal zorlukları aşmak için yardımlar
- Diğer yaşam durumlarına dair yardımlar.

Ancak, sosyal yardım, sadece geçici bir çözüm olarak düşünülmekte ve kalıcı bir çözüm olarak görülmemektedir. Bunun yerine, sosyal yardım, sosyal risklere karşı koruma sağlayan bir dizi programla birlikte, eğitim ve iş becerileri gibi uzun vadeli

çözümleri de içeren geniş bir sosyal güvenlik sisteminin bir parçasıdır. Kapsam alanı itibariyle Almanya sosyal güvenlik sisteminde yer alan sigorta ve yardımlar Tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo 1: Almanya Sosyal Güvenlik Sisteminde Kapsamı İtibariyle Sigorta ve Yardımlar

Sigorta Adı	Kapsamı
Yaşlılık Sigortası	- En az 5 yıl prim ödeyen ve 65 yaş 7 ayı dolduranlar - En az 45 yıl hizmeti olup 63 yaş ve 6 ayı dolduranlar - 35 yıl hizmeti olan ve yüzde 50 malullüğü ve 63 yaş 9 ayı dolduranlar
Maluliyet Sigortası	- Günde 3 ila 6 saat arası çalışabilen ve 3 saatten az çalışabilen bireyler için iş kaybı, hastalık veya malullük durumlarına dayanmaktadır. Bu kişiler, malullük öncesi en az 5 yıl içinde 5 yıl prim ödeme ve en az 36 ay zorunlu prim ödeme şartını yerine getirenlerdir.
Dul ve Yetim Aylıkları	- Bir kişinin ölüm anında ya emekli aylığı alıyor olması ya da en az 5 yıl boyunca prim ödemesi yapmış olması gerekmektedir. - Evlilik veya birliktelik süresi 1 yıldan kısa olmayan kişilere, geride kalanlara ölümü takip eden aydan itibaren en fazla 24 ay süreyle küçük dul aylığı bağlanır. Büyük dul aylığı ise 45 yaşını geçmiş olanlar, malul çocuğu bulunanlar ve 18 yaşından küçük çocuğu olanlara verilir. - Çocuk ek ödemesi, dul aylığı alan tüm geride kalanların 3 yaşından küçük çocuğu varsa yapılır.
İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası	- Sigortalılara, kapsamlı sağlık bakım yardımları, iş hayatına ve toplumsal yaşama yeniden katılımı hedefleyen rehabilitasyon hizmetleri ve son olarak para yardımları sunulmaktadır. - İş kazası ve meslek hastalığı sigortasından sağlanan yardımlar için herhangi bir hak kazanma süresi gerekmemektedir. Bu çerçevede, kazadan sonra işveren tarafından maaşın devamı 6 hafta boyunca sağlanırken, ardından iş kazası sigorta fonu devreye girer ve sigortalının son brüt aylığının yüzde 80’ine kadar olan geçici iş göremezlik geliri ödenir. Bu ödeme iyileşmeye, aylık bağlanmasına veya en fazla 78 haftaya kadar sürebilmektedir.
Hastalık ve Analık Sigortası	- Hizmet sözleşmesiyle çalışanlar arasında yer alan ve belirli bir yıllık gelire sahip olan kişiler, kendi sigortalılıkları olmadığı takdirde eşleri veya partnerleri ile öğrenci veya çırak olarak kabul edilebilecek 18 yaşından küçük (25 yaşına kadar) çocukları, emekli aylığı alanlar, öğrenciler, belirli koşulları sağlayan maluller, çıraklar ve işsizlik yardımı alanlar bu hastalık ve analık sigortası kapsamına dahildir.
Aile Yardımları	- Ebeveynlerin bir veya birden fazla çocuğu olanlar ile aile bağları kesilmiş çocuklar ve tam yetimlere yardım sağlanmaktadır. Aile yardımlarının finansmanı da devlet tarafından karşılanmaktadır.
Sağlık Sigortası	- 1 Ocak 2009 tarihinden itibaren zorunlu veya özel sağlık sigortasına üyelik, her birey için zorunlu hale gelmiştir. Hizmet sözleşmesiyle çalışanlar ve

	kendi sigortalılıkları olmayan eşleri veya partnerlerini, öğrenci veya çırakları 18 yaşına kadar (25 yaşına kadar) olan çocuklarını, emekli aylığı alanları, öğrencileri, belirli koşulları sağlayan malulleri, çırakları ve işsizlik yardımı alanları kapsamaktadır.
İşsizlik Sigortası	- Hizmet sözleşmesiyle çalışanlar, çıraklar, stajyerler ve belirli koşulları sağlayan diğer gruplar dahil olmak üzere ev hizmetlerinde çalışanlar ve kendi adına ve hesabına bağımsız olarak çalışanlar, bakıcılar ve yabancı işçiler de gönüllülük esasıyla kapsama dahildir. - Sistem düzensiz işlerde çalışanları kapsamamaktadır. - Son 2 yıl içinde en az 12 ay prim ödemiş olmak, bir iş bulma ajansına kayıtlı olmak ve aktif olarak iş aramak koşuluyla çocuk sahibi olanlar, net kazançlarının yüzde 67'si (aksi takdirde yüzde 60'ı) oranında, yaşlarına ve çalışma sürelerine bağlı olarak 6 ila 24 ay arasında değişen sürelerde ödeme alabilirler.
Uzun Süreli Bakım Sigortası	- Mental, psikolojik veya fiziksel sağlık sorunu olan ve en az 6 ay süreyle bakıma ihtiyaç duyan bireylere, uzun vadeli bakım fonları ve profesyonel bakım sağlayıcıları arasında yapılan anlaşmalarla belirlenen paketler kapsamında bakım hizmeti sunulmaktadır. - Bakım hizmetine hak kazanmak için genel koşul, başvuru tarihinden önceki 10 yıl içinde en az 2 yıl bu şekilde sigortalı olunmasıdır.

Kaynak: SGK, 2019: 38-44.

Sosyal güvenlik, etkin talebin ve ticari güvenin sürdürülmesinde önemli bir faktör olabilmektedir. Bu etki en çok işini kaybeden işçilerin satın alma gücünü korumak için işsizlik ödeneklerinde görülmektedir (Ortiz & vd., 2019: 62). Örneğin, Almanya'nın yarı zamanlı işsizlik yardımı, küresel çapta oluşabilecek bir mali ve ekonomik kriz sırasında ülkenin ana politika araçlarından biri olmaktadır. Bu avantaj, şirketlerin talepte bir düşüşle karşı karşıya kalmasına izin vermiştir. Şöyle ki, işçileri daha kısa çalışma saatlerinde tutarken onlara bir dereceye kadar gelir garantisi veren bir sosyal güvenlik politikasıdır. Burada işçilerin doğrudan kazançlardaki kayıpları için kısmi tazminat, nakit yardımı yoluyla yapılmakta ve en fazla altı aylık bir süre için ödenmektedir. Sonuç olarak, Almanya'da ekonomideki bir ani düşüş, işsizlerin sayısında yalnızca ılımlı bir artışa yol açmaktadır (ILO, 2014).

Tablo 2. Almanya'da Etkin Sosyal Koruma Kapsamı (2020)

En az bir sosyal koruma kapsamındaki nüfus (sağlık hariç)	Çocuklar	Yeni doğum yapmış anneler	İşsizler	Çalışma durumunda işçiler	Ağır engelli kişiler	Emekli planına göre İş gücü (aktif katkı sağlayacaklar)	Sosyal yardım kapsamına giren kişiler	Yaşlılar	Evrensel sağlık sigortası

Alma nya	99,5	100.0	100. 0	100. 00	100.00	100. 00	87.4	96.0	100. 0	83.0
Avru pa ve Orta Asya	83.9	82.3	83.6	51.3	75.5	86.0	84.3	64.4	96.7	77.2
Dün ya ort.	46.9	26.4	44.9	18.6	35.4	33.5	53.7	28.9	77.5	66.0

Tablo 2'ye göre Almanya'da etkin sosyal koruma, gerek Avrupa ve Orta Asya ülkelerine gerekse Dünya ortalamasına oranla daha kapsamlıdır. Nitekim bu fark, çocuklar, yeni doğum yapmış anneler, işsizler ve yaşlılar gibi toplumsal koruma gerektiren temel kesimleri yüzde 100 kapsayarak sosyal güvenlik sisteminin etkinliği hakkında görece fikir vermektedir.

Tablo 3. Almanya'da Sosyal Koruma ve Yardımlar

Halk Sağlığı ve Sosyal Koruma Harcamaları (2020)							
	Sosyal Koruma (sağlık dışında)	Çocuklar	Çalışma çağındaki nüfus	Yaşlılar	Sektör	Kaynak	Yurt İçi Genel Sağlık Harcamaları
Almanya	19.4	1.7	1.1	11.3	Merkezi devlet	IMF	8.7
Avrupa ve Orta Asya	17.4	1.5	7.7	10.7	-	-	6.7
Dünya ort.	12.9	1.1	3.6	7.0	-	-	5.8
Çocuk ve Aile Koruması (Nakit Yardımlar)							
Çocuk Yardımı		Çocuk Parası		Asgari Gelir Desteği		Ebeveyn Parası	

1954 yılından itibaren geçerli olarak yapılan bu yardım, 6 aylığına birinci ve ikinci doğan çocuklar için ayda 194 Euro ödenir. Üçüncü çocuk için 200 Euro ve daha fazlası için ise 225 Euro ödenir.	1954 yılından itibaren geçerli olarak 25 yaşına gelinceye kadar uygun olan her çocuk için ayda 170 Euro'ya kadar ödeme yapılır; hanede birden fazla çocuk için ödenek alma hakkı varsa, birleşik bir toplam ödenek ödenir.	1954 yılından itibaren geçerli olarak faydalanan koşulları sağladığı müddetçe faydalanıcının değerlendirilen aylık ihtiyacı ile net aylık geliri arasındaki fark kadar ödeme yapılır.	1954 yılından itibaren geçerli olarak Çocuğun doğumundan önceki 12 ayda ebeveyn net gelirinin en az yüzde 67'i oranında 1.800 Euro'ya kadar ödenmektedir.
Analık Koruması (Nakit Yardımlar)			
Sosyal Sigorta		Doğum Yardımı	
1883 yılından itibaren sigortalı kişi için yüzde 7,3 (emekliler için de) + en fazla yüzde 1,7 (hastalık fonuna göre değişir). İşveren için de yüzde 7.3 (emekliler için de geçerli).		Herkesi kapsamaktadır. 6 veya 12 aylığına ödenir.	
Hastalık Koruması (Nakit Yardımlar)			
Sosyal Sigorta	Hastalık Koruması	Uzun dönem bakım ödeneği	Sosyal Sigorta
1883 yılından itibaren sigortalı kişi için yüzde 7,3 (emekliler için de) + en fazla yüzde 1,7 (hastalık fonuna göre değişir). İşveren için de yüzde 7.3 (emekliler için de geçerli).	78 hafta boyunca yüzde 70 oranında koruma sağlanmaktadır.	-	1883 yılından itibaren geçerli olarak yüzde 1.275; yüzde 1.775 + yüzde 0.25
İş Kazası Koruması (Nakit Yardımlar)			
Sosyal Sigorta	Kalıcı Sakatlık Ödeneği	Geçici Sakatlık Ödeneği	
1884 yılından itibaren belirli çıkar gruplarının maliyetlerini sübvansede etmektedir. Serbest meslek sahiplerinde riske göre	Kullanıcıların yüzde 66.7 oranında uzun vadeli olarak yararlanmaktadır.	Kullanıcıların yüzde 68'i geçici iş göremezlik hakkı sona erdikten sonra bu ödenekten yararlanmaktadır.	

değişmektedir. İşveren yüzde 1.18 oranında pay sahibidir.				
İşsizlik Koruması				
İşsizlik Sigortası			Sosyal Yardım	
İşsizlik Ödeneği Katkısı	Kısa Çalışma Ödeneği	Mevsimlik Kısa Çalışma Ödeneği	Kısa Süreli Transfer Ödeneği	İşsizlik Ödeneği
6-24 ay boyunca yüzde 67 yararlanıcı	6-24 ay boyunca yüzde 67 yararlanıcı	4 ay boyunca yüzde 67 yararlanıcı	12 ay boyunca yüzde 67 yararlanıcı	Uygulanmıyor.
Engellilik /Malullük Koruması				
Sosyal Sigorta		Engelli Aylığı		
1889 yılından itibaren belirli faydaların maliyetini sübvansede etmekte ve ücretsiz bakıcılar için katkı payları ödemektedir. Serbest meslek sahibi yüzde 18.6 oranında, sigortalı kişi yüzde 9.3 oranında (ya da gelirine göre katkısı düşülmektedir), işveren ise yüzde 9.3 ya da gelirine göre yüzde 15 oranında pay sahibidir.		Emeklilik, toplam bireysel kazanç puanlarının emeklilik faktörü ve emeklilik değeri ile çarpımıdır. Bireysel kazanç puanları, sigortalının her prim yılı için kazancının aynı yıl içindeki tüm sigortalıların ortalama ulusal kazancına (belirli kredili katkı payları ve ek ödemeler dahil) bölünmesiyle normal giriş faktörüyle (Zugangsfaktor) çarpılarak hesaplanmaktadır. Normal giriş faktörü 1,0'dır ve emekli maaşının 64 yaşından önce talep edildiği her takvim ayı için 0,003 oranında azaltılır (2024'te kademeli olarak 65 yaşına yükselir), maksimum 0,108'e kadar azaltılır. Tam engelli maluliyet aylığı için emeklilik faktörü 1.0'dır. Emekli maaşı değeri, her bir kazanç noktası için aylık fayda tutarıdır. Emekli maaşı değeri, ücretlerdeki değişikliklere göre yıllık olarak Temmuz ayında ayarlanmaktadır. Mevcut emekli maaşı değeri 31,03 €'dur (E - 29,69 €) (Temmuz 2017). Engellilik 62 yaşından önce başlamışsa, çalışma gücünün azaldığı tarihten 62 yaşına kadar olan süre ve üç aylık süre (2024'te kademeli olarak 65 yaşına çıkar) emeklilik hesaplamasında tamamen dikkate alınmaktadır.		
Yaşlılık Koruması				
Sosyal Sigorta		Sosyal Yardım		
1889 yılından beri belirli faydaların maliyetini sübvansede etmekte ve ücretsiz bakıcılar için katkı payları ödemektedir. Serbest meslek sahibi yüzde 18.6 oranında, sigortalı kişi yüzde 9.3 oranında (ya da gelirine göre katkısı düşülmektedir), işveren ise yüzde 9.3 ya da gelirine göre yüzde 15 oranında pay		Yararlanıcının değerlendirilen aylık ihtiyacı (temel aylık ihtiyaç, makul barınma giderleri ve ek bireysel ihtiyaçlar) ile net aylık geliri arasındaki fark ödenmektedir.		

sahibidir. Emekli aylığına 65 yaş 7 aylık zaman diliminde hak kazanılmaktadır (kadın&erkek).	

Kaynak: International Labour Organization, (2023), World Social Protection Database’den yararlanılarak tarafıma oluşturulmuştur, <https://www.social-protection.org>, Erişim tarihi: 10.05.2023.

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ, SORUNLARI VE FİNANSMANI

2.1. Almanya Sosyal Güvenlik Sistemi’ne Genel Bir Bakış

Almanya sosyal güvenlik sistemi, çeşitli sosyal sigorta kolları aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu kollar arasında emeklilik sigortası, işsizlik sigortası, sağlık sigortası, kaza sigortası ve uzun süreli bakım sigortası gibi temel bileşenler bulunmaktadır. Emeklilik sigortası, Almanya’daki çalışanların ve emeklilerin yaşamlarını devam ettirmelerini sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Bu sigorta sistemi, prim ödemeleri yoluyla biriktirilen fonlar aracılığıyla emeklilik maaşı ve diğer emeklilik yardımları sunmaktadır. İşsizlik sigortası, işlerini kaybeden çalışanlara geçici bir gelir desteği sağlamak için kurulmuştur. İşsizlik sigortası primleri, işverenler ve çalışanlar arasında paylaşılmakta ve işsizlik durumunda maaş ödemeleri gerçekleştirilmektedir.

Sağlık sigortası, Almanya’daki her bireyin zorunlu olarak sahip olması gereken bir sigorta türüdür. Bu sigorta, sağlık hizmetlerine erişimi ve tıbbi masrafların karşılanmasını sağlamaktadır. Primler, çalışanlar ve işverenler tarafından paylaşılmakta ve sağlık hizmetlerinin finansmanını desteklemektedir. Kaza sigortası, iş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda maddi ve tıbbi yardımlar sağlamayı amaçlayan bir sigorta sistemidir. İşverenler, işçilerin kaza sigortasını finanse etmekte ve iş kazalarının sonuçlarına karşı koruma sağlamaktadır. Uzun süreli bakım sigortası, yaşlılar, engelliler ve bakıma muhtaç kişiler için destek hizmetleri sunmaktadır. Bu sigorta, bakım maliyetlerini karşılamak ve bakım hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak için tasarlanmıştır.

Almanya’da, birçok ülkede olduğu gibi, sosyal güvenlik sistemi iki farklı şekilde işlemektedir. Birincisi, bireylerin prim ödeyerek yararlandığı “kuşaklararası dağıtım modeli” sistemine dayanan zorunlu bir sigorta programı olan primli sosyal güvenlik rejimi; ikincisi ise bireylerin herhangi bir prim ödemediği primsiz sosyal güvenlik rejimidir.

Primli rejimde, işçiler, işverenler ve devlet, üçlü bir yapıyla katkı sağlamaktadır. Primsiz rejimde ise sosyal güvenlik ilkesi gereği, muhtaç bireylerin korunması için yapılan sosyal yardım ve hizmetlerden oluşur ve sistemdeki tüm finansman devlet tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca, çocukların sağlık ve eğitime katkıda bulunmak amacıyla ailelere yapılan yardımlar da primsiz ödemeler kapsamında devlet tarafından sağlanmaktadır (Koçer, 2014: 2). Almanya’da primli sosyal güvenlik rejimi sigorta ve oranları itibarıyla Tablo 4’te yer almaktadır.

Tablo 4: Almanya’da Sosyal Sigorta Prim Oranları (2023)

	İşçi Prim Oranı (yüzde)	İşveren Prim Oranı (yüzde)	Toplam Prim Oranı (yüzde)
Sağlık Sigortası	7.30	7.30	14.60
Uzun Dönem Bakım Sigortası	1.525	1.525	3.05
Emeklilik Sigortası	9.30	9.30	18.60
Denizciler İçin Sosyal Sigorta	2.0	2.0	4.0
İşsizlik Sigortası	1.30	1.30	2.60
Kaza Sigortası	ücret x risk derecesi x katkı temeli (2023 için 2.94) : 1,000 = katkı olarak hesaplanmaktadır.		

Kaynak: Federal Ministry for Digital and Transport, 2023. <https://www.deutsche-flagge.de/>, 10.05.2023.

2.2. Almanya Sosyal Güvenlik Sistemi Sorunları

Almanya’nın sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tüm dünyada örnek alınabilecek bir sistem olduğuna dair genel bir kanının varlığına rağmen, günümüzde sistem bazı sorunlarla karşı karşıyadır. Bu sorunlar arasında mali sürdürülebilirlik, yaş haddi, eşitsizlik, çalışma saatlerindeki değişimler, erken emeklilik, işsizlik oranlarındaki artış ve göçmenlerin entegrasyonu yer almaktadır. Ortaya çıkan sorunların birçoğu uluslararası kaynaklı sorunlardır (Streeck, 2001: 10).

Almanya’nın nüfusunun yaşlanması, ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Yaşlanan nüfus, sağlık hizmetlerine ve emekli maaşlarına artan talep nedeniyle sosyal güvenlik fonları üzerinde baskı oluşturabilmektedir. Bir başka ifade ile prim ödeyenlerle yaşlılık aylığı alanlar arasında olumsuz bir dengesizlik ortaya çıkmaktadır. Hatta bu durum Almanya’da bir mali krize de neden olmuştur ve yaşlılık sigortasının kısmi olarak özelleştirilmesine yönelik siyasi kararlar alınmasını beraberinde getirmiştir (Leitner, 2003: 343-344).

Yaşlı insanlar emekli olduktan sonra emekli maaşlarına güvenmekte ve söz konusu bu emeklilik gelirlerini kamu ve özel sektörden sağlamaları bu sonucu değiştirmemektedir. Almanya’da kamu emekliliği hükümet tarafından “pay-as-you-go sistemi” ile yürütülmektedir, ancak Almanya’da kamu emekliliği fon destekli bir sistemle desteklenmektedir. Bu kapsamda çalışan herkesin kamu emeklilik planına katılması zorunludur. Özel emeklilik, kurumsal emeklilik ve bireysel emeklilikten oluşur. Kurumsal emeklilik planı, çalışanların işveren aracılığıyla maddi olarak katkıda bulunabileceği bir plandır. Bireysel emeklilik planı ise sigorta kuruluşları ve bankalar aracılığıyla kurulur ve hükümet bu planları vergi teşvikleriyle

desteklemektedir. Bu emeklilik planlarına rağmen, düşük gelirli işlerde çalışanlar emeklilik sonrasında yoksulluk riskiyle karşı karşıya kalma riski altındadır (Fukawa, 2023: 1).

Tablo 5, Almanya’da 65 yaş ve üzeri yaşlıların çalışma çağındaki nüfusa (18-64) göre gelir güvenliğini ortaya koymaktadır. Tabloya göre, yaşlıların ortalama kullanılabilir geliri, çalışma çağındaki nüfusun yüzde 84’üne denk gelmektedir. Gelir kaynakları arasında, kamu emeklilik gelirleri oldukça belirleyicidir. Almanya’da yaşlılar arasındaki gelir eşitsizliği, çalışan nüfusa kıyasla daha düşüktür.

Tablo 5: Almanya’da Yaşlı Nüfusun Gelir Güvenliği

	18-64	65+
Ortalama Harcanabilir Gelir (1.000 €)	30.638	25.165
Ortalama Harcanabilir Gelire Oran (yüzde)		
Kazanç	116.1	116.1 15.4
Sermaye Geliri	15.4	11.0
Serbest Meslekten Elde Edilen Gelir	5.8	6.4
Sosyal Güvenlik Gelirleri	12.3	81.8
İstihdamla İlgili Avantajlar	11.8	5.5
Vergiler & Sosyal Güvenlik Katkıları	0.3	18.1
İstihdamla İlgili Katkılar	36.5	1.1
	9.2	
Gini Katsayısı	0.299	0.270
Yoksulluk Oranı (Orta değerin yüzde 50’si)	17.5	11.0
Emeklilik Harcamaları (Yüzde GSYH), 2017	Toplam	Kamu Özel
	11.0	10.2 0.8
Fayda-İkame Oranı (Kamu + Özel) (Yüzde)	0.5	1. 1.5
Ücret Düzeyine Göre	46.5	41.5 33.0
Düşük Gelirli Yaşlılar İçin Fayda	Temel Gelir Desteği & Vatandaş Geliri	

Kaynak: OECD Income Distribution Database (2022) ve OECD Pension at a Glance (2021).

Almanya sosyal güvenlik sisteminde gelir eşitsizliği sorunu da devam etmektedir. Ülkedeki yüksek vergi oranları, sosyal yardım sistemine katkıda bulunanların bazıları tarafından adil bulunmamaktadır. Son yıllarda, çalışma saatleri ve çalışma koşulları üzerindeki değişiklikler, sosyal güvenlik sistemi üzerinde etkili olmuştur. Özellikle, esnek çalışma saatleri ve sözleşmeler, işsizlik oranlarını azaltmış olsa da bu çalışma koşulları nedeniyle çalışanların gelirleri düşük olabilmekte ve sosyal güvence sağlanamayabilmektedir.

Almanya'nın karşı karşıya olduğu başka bir önemli gelişme, demografik değişimden kaynaklanan Alman nüfusunun giderek azalmasıdır. Bu duruma karşı sosyal güvenlik sisteminde çeşitli yeni önlemler alınmıştır. Bununla birlikte, çocuk bakım desteği gibi uygulamalar doğurganlık hızını artırmaya yönelik politikalar olarak ele alınabilmektedir. Sosyal güvenlik alanında resmi olarak “aile politikası” adı verilen ancak aslında “nüfus politikası” niteliğinde olan bu programlar çerçevesinde, Almanya'da 1992 yılından bu yana çocuklu ailelere her yıl ortalama olarak 130 milyar € dolaylı veya dolaysız olarak aktarılmaktadır (Saltman, 2004: 67-68). Ancak yine de Almanya'da doğum hızındaki düşmeye bağlı olarak genç nüfus oranı giderek azalmaktadır. Bu da toplum içinde çoğunluğu oluşturan yaşlıların sağlık ve bakım hizmetlerinden yararlanmada toplumun geri kalanına talep baskısı oluşturmaktadır.

Göçmenlerin entegrasyonu da Almanya'nın sosyal güvenlik sistemi için önemli bir konudur. Göçmenlerin yüksek işsizlik oranları, dil bariyerleri ve kültürel farklılıklar nedeniyle, Almanya'da birçok göçmen sosyal yardım almaktadır. Bu, sosyal güvenlik sistemi üzerinde baskı yaratmaktadır ve entegrasyonun önemi vurgulanmaktadır.

2.3. Almanya Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı

Almanya'nın sosyal güvenlik sistemi, “Üçlü Model” olarak da adlandırılan üçlü finansman sistemi ile finanse edilmektedir. Bu sistem, işçiler, işverenler ve devlet arasında eşit bir şekilde paylaşılmaktadır. Bu paylaşımda çalışanlar ve işverenler sisteme yaklaşık yüzde 80 oranında katkı sağlanmaktadır (Alber, 2003: 9).

Almanya'da sosyal güvenlik sisteminin açık finansmanını sağlamak için aşağıda yer alan yöntemler kullanılmaktadır:

- 1- **Prim Tahsilatı:** Sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olan çalışanlar ve işverenler, sosyal sigorta primlerini düzenli olarak ödemektedir. Bu primler, emeklilik sigortası, işsizlik sigortası, sağlık sigortası ve diğer sosyal güvenlik kollarının finansmanını desteklemek için kullanılmaktadır.
- 2- **Katkı Payları:** Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için katkı payları da kullanılmaktadır. Örneğin, sağlık sigortası primlerine ek olarak, sağlık hizmetlerinden yararlanan kişiler tarafından katkı payları ödenmektedir.
- 3- **Devlet Katkısı:** Devlet, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunmaktadır. Bu katkılar, sosyal sigorta programlarının sürdürülebilirliğini sağlamak ve sistemin dengesini korumak amacıyla yapılmaktadır. Devlet katkıları, bütçeden ayrılan fonlar veya vergi gelirlerinden elde edilen kaynaklar aracılığıyla sağlanmaktadır.
- 4- **Yatırım Getirileri:** Sosyal güvenlik sistemi, primlerin ve katkı paylarının yatırım getirilerinden de faydalanmaktadır. Örneğin, emeklilik sigortası fonları, finansal piyasalarda yatırım yapılarak büyütülmektedir. Bu yatırım getirileri, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına ek bir kaynak sağlamaktadır.

Söz konusu bu dağılıma göre işçiler, brüt maaşlarının yüzde 7.3'ünü sağlık sigortası primi olarak ödemektedir. Ayrıca, emeklilik primi ve işsizlik sigortası primi de brüt maaşın bir kısmından kesilerek işçi tarafından ödenmektedir. İşverenler de işçilerin primlerinin yanı sıra, brüt maaşın yüzde 7.3'ü oranında sağlık sigortası primi, emeklilik primi ve işsizlik sigortası primi ödemektedir. Bu primlerin toplamı, işverenin maaşının yüzde 21'ine kadar çıkabilmektedir. Devlet de sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunmaktadır. Gelir vergisi gelirlerinin bir kısmı, emekli maaşları, işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardımlar için kullanılmaktadır. Ayrıca devlet, bazı sosyal güvenlik giderlerini doğrudan karşılamaktadır. Devlet, sigorta temelli olmayan yardımları finanse etmekte ve sigorta temelli yardımlar için de katkı sağlamaktadır. Ayrıca, çocuk yetiştirme dönemlerinde prim ödemelerini devralır. Primler, hastalık kasaları tarafından toplanıp emeklilik sigortası kurumlarına aktarılmaktadır (SGK, 2019: 38).

3. ALMANYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ FİNANSMAN AÇIKLARININ GELİŞİMİ ve SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

Almanya'nın sosyal güvenlik sistemi, yüksek harcama kalemleri ve nüfusun yaşlanması gibi faktörler nedeniyle finansman açıklarıyla karşı karşıya kalmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nın Dünya Sosyal Güvenlik Raporu (World Social Protection Report) 2020-22'na göre, 2020 yılında Almanya'da sosyal güvenlik harcamaları (yüzde 8.9'u olan sağlık harcamaları dahil), toplam milli gelirin yüzde 28.3 'ünü oluşturmuştur. Bu harcamaların en büyük kalemleri emekli aylıkları, sağlık hizmetleri ve işsizlik sigortasıdır. Ancak, sosyal güvenlik sistemi için toplanan primlerin harcamaları karşılamaması durumunda, finansman açığı ortaya çıkmaktadır.

Finansman açıkları, sosyal güvenlik sisteminin finanse edilmesinde kullanılan finansal kaynaklardaki eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Bu kaynaklar, işçilerin ve işverenlerin prim ödemeleri, devlet bütçesi katkıları ve sosyal sigorta fonlarından sağlanan gelirlerdir. Almanya'nın sosyal güvenlik sisteminde finansman açıklarını kapatmak için kullandığı yöntemlere ilaveten çeşitli tekniklere de başvurmuştur. Bu teknikler arasında prim oranlarının artırılması, emekli maaşlarındaki kısıtlamalar, sağlık hizmetlerinde tasarruf önlemleri ve devlet katkılarının artırılması yer almaktadır (Streeck & Trampusch, 2005: 181). Ancak, sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının tespiti ve finansmanın sürdürülebilirliğinin sağlanması için aktüeryal denge bilgileri kullanılmaktadır.

Aktüeryal denge bilgileri, sosyal güvenlik sisteminin gelecekteki harcamalarının ve gelirlerinin tahmin edilmesi yoluyla elde edilmektedir. Bu tahminler, emeklilik, sağlık ve işsizlik sigortası gibi farklı sosyal güvenlik kollarını kapsamaktadır. Almanya'da sosyal güvenlik sisteminin finansmanı, 'Federal Aktüeryal Kurul' tarafından düzenlenmektedir. Bu kurul, sosyal güvenlik sisteminin uzun vadeli finansman

dengesini değerlendirmekte ve gelecekteki finansman açıklarının tahmin edilmesinde rol almaktadır.

Bir ülkenin sosyal güvenlik sisteminde finansman sorunu olup olmayışı, bir pasif sigortalının -genellikle bir emekli ya da bağımlının- kaç aktif sigortalı tarafından finanse ettiği ile ilişkilidir. En az iki olması gereken bu oran gelişmiş ülkelerde, genellikle dört seviyesindedir, ancak bazı gelişmiş ülkelerde yediye kadar yükselmektedir. İki seviyesinin altına düştüğünde, sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ilgili sorunlar olduğu anlaşılmaktadır (Acar & Kitapçı, 2008: 80). Özellikle gelişmiş ülkelerde ortalama yaşam süresinin ve eğitim süresinin uzaması insanların iş yaşantılarını ötelemelerine sebep olmakta ve bu da sosyal güvenlik sisteminde finansman açıklarını arttırmaktadır.

OECD'nin emeklilik maaşlarıyla ilgili 2021 Raporu'na göre, Almanya'da sürdürülebilirlik faktörü nedeniyle, gelecekteki brüt ikame oranları diğer OECD ülkelerine kıyasla düşüktür: 2020'de 22 yaşında iş gücüne giren ve ortalama kazançlarla tam bir kariyere sahip olan bir kişi, brüt ikame oranının yüzde 41,5 olacağını bekleyebilirken, OECD ortalaması yüzde 51,8'dir. 2021'den önce, aynı gelecekteki brüt ikame oranı düşük gelirli çalışanlar için de geçerliydi (yüzde 50 ortalama kazanç üzerinden). Ancak, 2021 yılında, en az 33 yıl katkıda bulunan düşük gelirli emeklilere ek bir destek olan Grundrente aracılığıyla yaşlılıkta asgari gelir koruması önemli ölçüde artırılmıştır. Bu destek, emeklilikteki yoksul gelirli kişilerin emekli maaşlarını artırmak için kazanılan emeklilik puanlarını iki katına çıkarmakta ve katkı süresi başına maksimum 0,8 puan (yani ortalama gelirin yüzde 80'i) sağlamaktadır. Bu destek, düşük ücretle en az 35 yıl çalışan emeklilerin katkı paylı emekli maaşını yaklaşık yüzde 90 oranında artırabilmektedir. Destek miktarı, yalnız bir kişi için aylık vergilendirilebilir geliri 1.250 Euro'ya, çiftler için 1.950 Euro'ya kadar olan emeklilere tam olarak ödenmektedir. Daha yüksek gelirler için, destek, 1.600 Euro ve 2.300 Euro altında olan gelirler için yüzde 60 oranında kesintiye tabi tutulmakta ve bu sınırların üstünde olan gelirler için tam yüzde 100 kesinti yapılmaktadır. Grundrente, ortalama kazancın yarısını elde eden bir kişinin gelecekteki brüt ikame oranını 5 puan artırarak yüzde 46,5'e yükseltir ve OECD ortalaması olan yüzde 64,5'ten daha düşük kazanç elde eden kişiler için etkisi önemli ölçüde daha yüksek olabilir.

Almanya'nın sosyal güvenlik sisteminin uzun vadeli sürdürülebilirliği özellikle sağlık sistemi ve emeklilik sistemi açısından zorlu bir konudur (Ostermann & vd., 2017: 657). Bunun nedeni, yaşlanan nüfus ve sağlık hizmetlerine artan talep ile emeklilik sistemine katkı yapan çalışanların sayısındaki azalmanın bir araya gelmesidir. Bu durum, sistemin finansman açıklarını artırmaktadır.

Almanya'nın kazanca dayalı zorunlu emeklilik sisteminde otomatik bir dengeleme mekanizması bulunmaktadır. Bu mekanizma, emekliye katkıda bulunan kişi oranının (yüzde 25) değişimine bağlı olarak emeklilik puanının değerini ayarlamaktadır

(sürdürülebilirlik faktörü olarak adlandırılır). Ayrıca, emeklilik fonunun ortalama aylık emekli maaşı harcamasının 0.2 ile 1.5 katı arasında olmasını sağlayacak bir düzeyde katkı oranını belirlemektedir. Bu kapsamdaki ilkeler gereği oluşturulan bu kurallar her yıl emeklilik sisteminin mali olarak dengelenmiş olmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte, 2020 yılında emeklilik harcamalarının yüzde 30'unu karşılayan düzenli bir federal hibe de emeklilik sistemine verilmiştir (OECD, 2021).

Almanya'da çalışma çağındaki nüfus keskin bir şekilde azalmaktadır. Almanya'da çalışma çağındaki nüfusun (20-64 yaş aralığı), 2020 ile 2060 yılları arasında yüzde 20.8 oranında azalması öngörülmekte olup, bu düşüş OECD ortalamasının (yüzde 9.6) iki katı kadar hızlı gerçekleşmektedir. 2000 ile 2017 yılları arasında, nüfus yaşlanmasının emeklilik harcamaları üzerindeki baskısı açısından Almanya, OECD ülkeleri arasında beşinci sırada yer alıyordu, ancak artan istihdam ile büyük ölçüde bu oranı günümüzde dengelemiştir. Almanya, GSYH'ye oranla emeklilik harcamalarının bu dönemde yüzde 0.6 azaldığı sadece beş OECD ülkesinden biridir (OECD, 2021).

Pek çok ülkede olduğu gibi Almanya'da da sosyal güvenlik sistemi finansman dengesine etki eden çeşitli göstergeler önem arz etmektedir. Özellikle ülkenin sosyal ve ekonomik yapısı ülkenin sosyal güvenlik sistemini şekillendirmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği hakkında fikir edinmek için gerekli olan Almanya sosyoekonomik görünümü Tablo 6'da yer almaktadır.

Tablo 6: Almanya Sosyoekonomik Görünümü (2022)

Gösterge	Değer
Toplam Nüfus	83.517.046,0
Çocuklar (0-14)	11.524.984,0
Yaşlı nüfusu (65+)	18.008.544,0
Kadınların İş gücüne katılım oranı (yüzde)	55,3
Toplam İstihdam içinde serbest meslek çalışanlar (yüzde)	9,8
Bebek ölümü (1'000 canlı doğumda)	3,8
Anne ölümü (100'000 canlı doğumda)	7,0
İnsani gelişmişlik indeksi	0,9
Gini indeksi	31,9
Kişi başı milli gelir (USD)	46.472,6
İşsizlik oranı (2023-06)	5,7
Enflasyon oranı (2023-06)	6,4

GSYH Büyüme oranı (yıllık, 2023-03)	-0,5
Faiz oranı (2023-06)	4
Cari Açık (yüzde GSYH)	4,2
Devlet Borcu (yüzde GSYH)	66,3
Devlet Bütçesi (yüzde GSYH)	-2,6
Kurumlar Vergisi Oranı	30
Gelir Vergisi Oranı	45

Kaynak: ILO (2023). World Social Protection Data Dashboards ve Trading Economics veri tabanlarından tarafınca oluşturulmuştur.

Tablo 7: Almanya Sosyal Güvenlik Harcamaları (Yüzde GSYH) ve Bazı Mali Göstergeler

	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022
Sosyal Harcamalar (yüzde GSYH)	25.5	26.4	26.1	25.1	25.6	27.9	27.6	26.7
Almanya	17.3	18.1	20.4	20.1	20.1	23.0	22.0	21.1
OECD ort.								
Engellilik ve Hastalıklara Yönelik Kamu Nakit Yardımları (yüzdeGSYH)	1.4	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.9
Bütçe açığı ve fazlası (yüzdeGSYH)	1.10	-3.44	-4.38	0.96	1.53	-4.33	-3.73	-
Kamu Borcu (yüzdeGSYH)	59.34	67.55	81.99	71.95	58.90	67.95	69.64	-
Sosyal Harcamalardaki Kamu Harcamaları Payı (Euro)	537.185	603.723	668.487	758.655	824.540	851.334	888.791	171.800
Sosyal	63.591	65.969	85.944	107.42	117.43	123.16	128.16	26.684

Harcamalard a Özel Sektör Harcamaları Payı (Milyon Euro)				7	3	7	3	

Kaynak: OECD (2023). Income distribution database, <https://stats.oecd.org/> ve Worlddata (2023),

<https://www.worlddata.info/europe/germany/debt.php> ve Eurostat (2023), <https://ec.europa.edu>, Erişim tarihi: 05.05.2023.

Tablo 7 incelendiğinde, Almanya’da sosyal harcamalarının GSYH’ye oranı, OECD ülke ortalamalarının üzerinde gerçekleşmektedir. Bunun oluşmasında Almanya sosyal devlet anlayışı ile yürütülen politikaların ve benimsenen yasaların etkisi olduğu açıktır. Diğer ülkelere nazaran Almanya’nın nüfusun yaşlanması sorunu gibi karşı karşıya kaldığı problemleri çözmek için sosyal harcamalarında artışa gitmesi de oldukça etkilidir. Tablo’da çeşitli mali göstergeler hakkında bilgi edinilebileceği gibi, Almanya’da sosyal harcamalarda kamu harcamalarının payının ağırlıklı olduğu sonucuna da ulaşılmaktadır.

Sosyal koruma üzerine yapılan harcamalar, hükümetlerin temel görevi olan gelir ve servetin yeniden dağıtılmasının, zorunlu ödemelerle finanse edilmesini yansıtmaktadır. Bu harcamalar içinde en önemli grup olan “yaşlılık” (yüzde 10,0) büyük ölçüde emeklilik ödemeleriyle ilgilidir. İkinci en büyük grup olan “hastalık ve engellilik” (yüzde 3,3) harcamaları, çoğunlukla nakit veya doğrudan sosyal sigorta sistemleriyle ilişkili sosyal ödemeleri içermektedir. Almanya’da 2021 yılında, “aile ve çocuk” (yüzde 1,9), “işsizlik” (yüzde 2,0) ve “hayatta kalanlar” (yüzde 1,9) grupları da harcamaların önemli bir kısmını oluşturmaktadır. “Hayatta kalanlar” grubu çoğunlukla bir kişinin ölümünden sonra sağ kalanlara yapılan emeklilik ödemelerini içermektedir. “Konut” ise çoğunlukla konut maliyetlerine yardımcı olmak amacıyla hanelere yapılan sosyal koruma ödemelerini ve sosyal konut programlarının işletilmesini içermektedir ve GSYH’nın yüzde 0,3’ünü oluşturmaktadır. “Diğer yerde sınıflandırılmayan sosyal dışlanma” ile ilgili harcamalar, GSYH’nın yüzde 0,7’sini oluşturmaktadır. Bu, düşük gelirli, mülteciler, madde bağımlılığı yaşayanlar gibi sosyal açıdan dışlanmış kişilere yapılan yardımları içermektedir.

Tablo 8: Almanya’da Sosyal Koruma Harcamaları (yüzde GSYH) 2021

Almanya	(yüzde GSYH)	AB ort.
Sosyal Koruma	20.9	20.5
Hastalık ve Engellilik	3.3	2.9
Yaşlılık	10.0	10.8
Hayatta kalanlar	1.9	1.5

Aile ve Çocuklar	1.9	1.9
İşsizlik	2.0	1.7
Konut	0.3	0.3
Sosyal Dışlanmışlık	0.7	1.0

Kaynak: Eurostat, Data Browser, (2023), <https://ec.europa.eu>, Erişim tarihi: 11.06.2023.

2021 yılında AB’de sosyal korumaya yönelik harcamalar 2.983 Milyar Euro olarak gerçekleşmiştir ve bu, GSYH’nın yüzde 20,5’ine ve toplam harcamaların yüzde 39,9’una denk gelmektedir (Eurostat Statistics Explained, 2023).

Alman Ekonomik Araştırma Enstitüsü’ne (DIW) göre, Almanya’da emeklilik maaşı alırken yoksullukla karşı karşıya olan insanlar 2019’da yüzde 16,8 iken 2039’da yüzde 21,6’ya çıkabilecektir (Schiller, 2019). Yoksulluğa düşme riski taşıyan bireyler, ortalama gelirin yüzde 60’ından azını alanlar olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda aylık 905 €’dan daha az bir gelir elde edilecektir. Bu bakış açısına göre, önümüzdeki 20 yıl içinde yaşlılar arasında yoksulluğun artması ile Almanya yaşlı yoksulluğuyla mücadele etmeyi önceleyecektir.

Özetle, Almanya’da demografik değişim, sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının sürdürülebilirliğinin önündeki en büyük zorluklardan biridir. Çalışan nüfusun performans potansiyelini ve verimliliği artırmaya yönelik tedbirlerin yanı sıra sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan güçlendirilmesine yönelik tedbirler kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini de olumlu etkilemektedir. Katkı oranını uzun vadede istikrara kavuşturmak için, yasal emeklilik planının bir kısmı (katkı payları ve federal hükümet ödemelerinin yanı sıra) sermaye piyasalarındaki yatırımlarla finanse edilecektir. Bu “nesil sermaye fonu”, bağımsız bir kamu kurumu tarafından küresel odaklı kalıcı bir fon olarak profesyonelce yönetilecektir. 2023 federal bütçesi, fon oluşturmak amacıyla toplam 10 Milyar Euro’luk bir kredi içermektedir. Kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini sağlamak için, devlet gelirleri ve harcamaları etkinlik ve verimliliklerini değerlendirmek için düzenli olarak gözden geçirilmektedir. Ek mali alan yaratmak için federal hükümet, kamu bütçelerini daha hedef ve sonuç odaklı hale getirmeye ve gereksiz, etkisiz ve/veya çevre ve iklimle zararlı sübvansiyonları ortadan kaldırmaya kararlıdır. Almanya, vergi kaçakçılığına ve vergiden agresif şekilde kaçınmaya karşı mücadelede öncü bir rol oynamayı da planlamaktadır (Federal Ministry of Finance, 2023: 9).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Bir toplumda, insanların gerçek anlamda güvende hissetmeleri, sağlıktan eğitime, konut sağlamadan iş ve gelir güvencesine kadar çeşitli sosyal güvenlik sistemleriyle sıkı bir ilişki içindedir. Sosyal güvenlik, insan haklarını ve eşitliği geliştirmenin ve

toplumun tüm kesimleri için bu standartları yaşanabilir hale getirmenin en etkili yöntemlerinden biridir.

Almanya, bir ailenin ihtiyaçlarını ve harcamalarını çeşitli yönleriyle ele alan ve düzenleyen primsiz ödeme sistemi (Ebeveynler ve çocuklar için yapılan ödemeler, konut yardımları, bakım destekleri ve üniversite eğitim sürecini içeren eğitim-öğretim alanında ödemeler örnek olarak verilebilir.) ve çalışanların, işverenlerin ve devletin katkı sunduğu primli ödeme sistemi mevcuttur. Almanya’da primsiz ödemelerin varlık sebebi, sosyal adaleti sağlayarak fırsat eşitsizliklerini azaltmaktır. Bu bağlamda, Almanya’nın toplumdaki sosyal güvenlik ve eşitlik işlevini önceliklendirerek, bu ödemelerin kapsamını, işlevini ve finansmanını belirleme konusunda pek çok ülkeye kıyasla önemli bir yol kat ettiği görülmektedir.

Almanya’nın sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, başarıya ulaşan reformlar, benimsenen sosyal güvenlik politikalarının sisteme olumlu etkileri olduğu gibi sistemde sorunlara yol açan bazı durumların da varlığı ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar arasında mali sürdürülebilirlik, yaş haddi, eşitsizlik, çalışma saatlerindeki değişimler, erken emeklilik, işsizlik oranlarındaki artış ve göçmenlerin entegrasyonu yer almaktadır. Özellikle demografik yapının sistemde tıkanmaya ve işlevsiz hale gelmeye yol açan en önemli konu olduğu görülmektedir. Nitekim Almanya’nın nüfusu giderek yaşlanmaktadır ve buna bağlı olarak sosyal sigorta alanında yapılan ödemeler sürekli olarak artmaktadır. Ayrıca, yaşlı nüfusun yanı sıra demografik değişimin bir sonucu olarak Alman nüfusu giderek azalmaktadır. Sorunun çözümü için ise doğum oranının artması gerekmektedir, ancak bu istenen seviyelerden oldukça uzaktadır. Almanya, bu sorunla mücadele etmek için ekonomik olarak aileleri desteklemeye daha fazla önem vermiştir ve “çocuk bakım parası” gibi uygulamalarla nüfus artış oranını teşvik etmeyi hedeflemiştir.

Çalışma kapsamında yararlanılan belge tarama, literatür araştırma gibi yöntemlerden elde edilen sonuçlara göre, Almanya’nın sosyal güvenlik sistemindeki finansal sorunların sürdürülebilirliğini sağlaması aşağıda yer alan stratejilerle mümkün olabilecektir:

•**Gelir Artırma:** Sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için Almanya’nın gelir kaynaklarının artırılması düşünülebilir. Bunun bir yolu, prim oranlarının veya prim tabanının artırılmasıdır. Ayrıca, ek kaynaklar sağlamak için alternatif finansman yöntemleri de oluşturulabilir.

•**Harcamaları Kontrol Altında Tutma:** Sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliği için harcamaların etkin bir şekilde yönetilmesi önemlidir. Harcamaların etkili bir şekilde kontrol altında tutulması, gereksiz maliyetleri azaltmak ve sistemin verimliliğini artırmak için önemli bir adım olacaktır.

- Emeklilik Yaşı ve Süresi:** Emeklilik yaşının ve emeklilik süresinin yeniden değerlendirilmesi, sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlamada yardımcı olabilir. Bunun yanı sıra, emeklilik sistemine esneklik ekleyerek, kişilere daha uzun çalışma süresi veya kısmi emeklilik gibi seçenekler sunulabilir.
- Reformlar ve Dönüşümler:** Sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için yapısal reformlara ve dönüşümlere ihtiyaç duyulabilir. Mevcut sistemin daha verimli ve esnek hale getirilmesi veya alternatif modellerin araştırılması gibi adımlar düşünülebilir.
- Özel Sektör İş birlikleri:** Özel sektör ile iş birlikleri kurarak sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini artırmak mümkündür. Özel sigorta şirketleri veya emeklilik fonları ile iş birliği yaparak daha fazla kaynak sağlanabilir veya farklı ödeme modelleri düşünülebilir.

KAYNAKÇA

- Acar, İ. A., & Kitapçı, İ. (2008). Sosyal güvenliğin demografik boyutu: Türkiye'deki emeklilik sistemindeki değişim. *Maliye Dergisi*, 154, 77-98.
- Alber, J. (2003). Recent developments in the German welfare state. Basic continuity or paradigm shift. *Changing patterns of social protection*, 9-74.
- Atatanır H. (2021). Sosyal Güvenlik Sisteminde Primsiz Ödemeler: Almanya Örneği. *Çalışma ve Toplum*, 3(70): 2029-2054.
- Bonoli, G., & Palier, B. (2007). When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems. *Social Policy & Administration*, 41(6), 555-573.
- Bönker, F., & Wollmann, H. (1996). Incrementalism and reform waves: the case of social service reform in the Federal Republic of Germany. *Journal of European Public Policy*, 3(3), 441-460.
- Eurostat, Data Browser, (2023), 11 Haziran 2023 tarihinde <https://ec.europa.eu> adresinden erişildi.
- Eurostat Statistics Explained, (2023). 15 Haziran 2023 tarihinde <https://ec.europa.eu> adresinden erişildi.
- Federal Ministry for Digital and Transport (2023). 10 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.deutsche-flagge.de/> adresinden erişildi.
- Federal Ministry of Finance (2023). German Stability Programme, 7 Haziran 2023 tarihinde <https://commission.europa.eu/> adresinden erişildi.
- Fukawa, T. (2023). Implications from Japan-Germany comparisons on social security. *Journal of Future Welfare Research*, 1-12.
- Günay C. İ. (2004). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Yetkin Yayınları: Ankara.

- ILO (International Labour Organization) (2014). World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice (Geneva).
- ILO (International Labour Organization) (2021). World Social Protection Report 2020-22 Social protection at the crossroads-in pursuit of a better future. <https://www.ilo.org/>. Erişim tarihi: 01.06.2023.
- ILO, World Social Protection Data Dashboards, (2023), 11 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.social-protection.org/> adresinden erişildi.
- ILO, World Social Protection Report (2023), 12 Haziran 2023 tarihinde <https://www.ilo.org/> adresinden erişildi.
- International Labour Organization, (2023), World Social Protection Database, 10 Haziran 2023 tarihinde <https://www.social-protection.org> adresinden erişildi.
- Hinrichs, K. (2010). A social insurance state withers away. Welfare state reforms in Germany—or: attempts to turn around in a cul-de-sac. *A long goodbye to Bismarck*, 45-72.
- Koçer, S. Ö., (2014). *Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi Ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları*, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Leitner, S., & Lessenich, S. (2003). Assessing welfare state change: the German social insurance state between reciprocity and solidarity. *Journal of Public Policy*, 23(3), 325-347.
- OECD (2021). OECD Pensions at a Glance 2021-How Does Germany Compare?. 12 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.oecd.org/germany/PAG2021-DEU.pdf> adresinden erişildi.
- OECD (2023). Income distribution database, 5 Mayıs 2023 tarihinde <https://stats.oecd.org/>, adresinden erişildi.
- Ortiz, I., Chowdhury, A., Durán-Valverde, F., Muzaffar, T., & Urban, S. (2019). Fiscal space for social protection: A handbook for assessing financing options. *International Labour Organization*.
- Ostermann, M., Huffziger, S., Kleindienst, N., Mata, J., Schmah, C., Beierlein, C. & Lyssenko, L. (2017). Realization of personal values predicts mental health and satisfaction with life in a German population. *Journal of Social and Clinical Psychology*, 36(8), 651-674.
- Rimlinger, Gaston V. (1968), “Social Change and Social Security in Germany”, The Journal of Human Resources, Vol. 3, No. 4 (Autumn, 1968), pp. 409-421.
- Saltman R., Busse R. ve Figueras J., (2004). Social Health Insurance Systems in Western Europe, Open University Press.

- Sosyal Güvenlik Kurumu (2019). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik*. Yayın No:172. Güncelleştirilmiş 2.Baskı: Uzman Matbaa. Ankara.
- Schiller C. (2019). Anstieg der Altersarmut in Deutschland, Zukunft Sociale Marktwirtschaft Policy Brief 2019/06, Bertelsmann Stiftung.
- Streeck, W. (2001). High equality, low activity: the contribution of the social welfare system to the stability of the German collective bargaining regime. *Industrial and Labour Relations Review*, 54(3), 698-706.
- Streeck, W., & Trampusch, C. (2005). Economic reform and the political economy of the German welfare state. *German Politics*, 14(2), 174-195.
- Trading Economics (2023). Germany Indicators, 7 Haziran 2023 tarihinde <https://tradingeconomics.com/germany/indicators> adresinden erişildi.

Bölüm 17

KÜBA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

KÜBA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Ferhat Akbey

Erciyes Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi

ferhatakbey@erciyes.edu.tr

0000-0002-0886-3172

Özet

Sosyalist cumhuriyetin özüne uygun olarak, Küba’da oldukça gelişmiş, sade, ancak ilginç biçimde detaylı bir sosyal güvenlik sistemi söz konusudur. Yaşa bağlı emeklilik, ölüm aylığı, kısmi ve tam maluliyet gibi konuların tamamını içeren sistem; hamilelik, doğum, analık, hastalık, emekli olmayıp geçimini sağlayamama, yetim yükseköğretim öğrenciliği gibi durumlarda yapılacak sosyal yardımları da sosyal güvenlik mevzuatı ve işleyişi çerçevesinde gerçekleştirmektedir. Küba’yı diğer ülkelerden ayıran en önemli özellik işçiler için sabit bir sosyal güvenlik prim oranının olmamasıdır. Tüm çalışanları kapsayacak şekilde prim oranları, her yıl bütçe kanunu ile yeniden belirlenmektedir. Bir diğer önemli özelliği ise, ülkenin oldukça gelişmiş sağlık eğitimi ve halk sağlığı sistemine sahip olmasıdır. Sağlıkla ilgili neredeyse tüm parametrelerde, Küba’nın dünya ortalamalarından çok daha iyi performans sergilediği görülmektedir. Bunun da etkisiyle Küba, sosyal güvenlik alanında kapitalist ve sosyalist sistemlerin ikisine de örnek olabilecek sosyal güvenlik sistemine sahip istisnai bir ülke konumunda durmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Küba, sosyal güvenlik, finansman.

Abstract

As a socialist republic, Cuba has an advanced, simple but interestingly detailed social security system. The system that includes whole age-based retirement, death pension, partial disability, full disability issues; also, within the framework of social security legislation and system, realizes subsidies on pregnancy, birth, motherhood, illness, being retired but unable to make a living, being an orphan university student etc. The most important difference of the Cuban social security system from other countries’ is that, there is no constant social security premium rates for workers and other insured people. Premium rates are updated every year by the budget law. Another important feature of the Cuban system is the outstanding health system that social security regime has. Cuba depicts better performances than world averages in almost all parameters regarding health. With the contribution of this strong health system, Cuba is in an exceptional position that can be presented as an example to both capitalist and socialist worlds.

Keywords: Cuba, social security, finance.

GİRİŞ

Küba’da 1 Ocak 1959’da diktatör Fulgencio Batista’nın ülkeyi terk etmesiyle sonuçlanan, Fidel Castro ve Che Guevara liderliğindeki Küba sosyalist devrimi sonucunda tek parti egemenliğine dayalı, sosyalist bir yarı başkanlık sistemi tesis edilmiştir. Devrim sonrası ilk Anayasa 1976 yılında yapılmıştır. 1990’larda dünyada sosyalist blokun çökmesi neticesinde karşı karşıya kalınan siyasi ve iktisadi güçlükler, mevzuatta ve sistemde reform yapma gereğini gündeme getirmiş; 24 Şubat 2019 referandumuyla yeni Anayasa kabul edilmiştir. 2019 Anayasası ile Cumhurbaşkanlığı, Devlet Konseyi ve Başbakanlık birbirinden farklılaştırılmış, Halk İktidarı Ulusal Meclisinin konumu oldukça güçlendirilmiştir. İktisadi açıdansa belirli koşullar altında özel mülkiyet ve girişimlere izin verilmiş, özellikle turizm sektöründe ciddi bir canlanma yaşanmıştır. Bu sayede Küba, dış ticaret açığı verdiği halde cari fazla veren bir ülke konumuna gelmiştir.

Elbette sosyalist bir yapıdan oldukça güçlü bir sosyal devlet ve sosyal güvenlik yapısı beklenecektir. Küba bu konuda bekleneni kesinlikle karşılamaktadır. Zaten daha Anayasanın 1 inci maddesinde *“eşitlik, bireysel ve toplu güven, emek, dayanışma, sosyal adalet devleti”* ifadeleri yer almaktadır. Sosyalist Anayasada emek “gelirin birincil kaynağı” olarak ilan edilmiş ve tüm metnin ruhuna sirayet edecek şekilde baş köşeye konmuştur. İş Kanunu, Sosyal Güvenlik Kanunu, Vergi Sistemi Kanunu ve diğer mevzuatın da adeta her satırına sistemin sosyalist karakteri sinmiştir. Küba’da çalışsın çalışmasın herkes devletin sosyal güvenlik şemsiyesi altındadır. Burada “sosyal yardımlar” da Sosyal Güvenlik mevzuatı kapsamında yer almaktadır. Emeklilik, yaşlılık, maluliyet, dul-yetim vaziyetleri, iş hastalığı ve kazaları, işçi ve ailesinin hakları ve imkânları en ince ayrıntısına kadar kanunlarda işlenmiş; toplumun hiçbir ferdi dışarıda bırakılmamıştır.

Bu bölümün birinci kısmında Küba Cumhuriyetinin kısaca tarihi ele alınmış, kapitalist diktatörlükten sosyalist cumhuriyete geçiş süreci ortaya konmuştur. Burada, 1976 Anayasasından 2019 Anayasasına nelerin değiştiği, hangi siyasi ve iktisadi adımların atıldığı değerlendirilmiştir. Ayrıca Küba devlet yapısı özetlenmiş; Halk İktidarı Ulusal Meclisi, Devlet Konseyi, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Yönetim Komitesinin görev ve yetkileri kısaca incelenmiştir. İkinci kısımda Küba ekonomisinin yapısı ve temel dinamikleri analiz edilmiş, istatistik verilerle ekonominin güçlü ve zayıf yönleri değerlendirilmiştir. Bu kısımda ayrıca ülkenin mali yapısı, gelir gider ve borçlanma gerçekleştirmeleriyle ortaya konmuştur. Üçüncü ve son kısım ise tamamen Küba sosyal güvenlik sistemini ele almaktadır. Bu kısımda Anayasadan başlayarak sosyal güvenlik mevzuatı analiz edilmiş, sonrasında İş Kanunu ve Sosyal Güvenlik Kanunundan hareketle sosyal güvenlik sistemi; emeklilik, ölüm aylığı, sağlık sistemi, maluliyet ve sosyal yardım sistemi boyutlarıyla oldukça ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir. Küba sosyal güvenlik rejimi,

sosyalist bir ülkede sosyal güvenlik ve sağlık sistemlerinin nasıl olması gerektiğine yönelik adeta bir ders niteliğindedir.

1. KÜBA CUMHURİYETİ TARİHİ ve SİYASAL YAPISI

Orta Amerika Karayiplerde, başta Küba adası olmak üzere bir takımadalar ülkesi olan Küba'nın ilk halkları Guanahatabey ve Kiboni yerlileridir. 28 Ekim 1492'de Kristof Kolomb tarafından keşfedilmiş ve İspanya adına sömürgeleştirilmiştir. İspanya-Amerika Birleşik Devletleri savaşı (1898) neticesinde İspanya'nın yenilmesi sonrasında imzalanan Paris Anlaşması ile, ABD mandası altında İspanya'dan bağımsız hale gelmiştir. Bağımsızlık sonrası hızlıca diktatörlük rejimine dönüşen Küba yönetiminin ehliyet ve liyakatten uzak yozlaşmış yaklaşımı sonucunda, turizm ve kumarhane işletmeciliğinin genişlemesiyle, asıl ekonomik sektörler olarak tarım ve hayvancılık gerilemiş; işsizlik artmış, yoksulluk yayılmış ve ekonomi zamanla büyük oranda dışa bağımlı hale gelmiştir. Bu sosyo-ekonomik koşullar, doğal olarak rejime karşı muhalefetin örgütlenmesini kolaylaştırmış; Fidel Castro ve Che Guevara'nın 1956'nın sonlarında başlattıkları sosyalist gerilla mücadelesi, halkın da büyük oranda destek vermesiyle, 1 Ocak 1959'da son diktatör Fulgencio Batista'nın ülkeyi terk etmesiyle sonuçlanmış; sosyalist temellere dayalı bir cumhuriyet ihdas edilmiş, devletin başına da Castro geçmiştir.

Fidel Castro 2008 yılına kadar yaklaşık yarım yüzyıl ülkeyi yönetmiş, bahsedilen yıl da yerini kardeşi Raul Castro'ya bırakmıştır. 2018 yılı Nisan ayına kadar on yıl görevde kalan 86 yaşındaki Raul Castro, görev süresinin dolmasının ardından devlet başkanlığı görevini bırakmışsa da Komünist Parti Genel Sekreterliği görevini 2021 yılına kadar sürdüreceğini açıklamıştır. Castro'nun görev süresinin dolmasının ardından meclis otuz bir kişilik devlet konseyini seçmiş, bu konsey de yeni devlet başkanı olarak Miguel Diaz-Canel'i belirlemiştir. Diaz-Canel Ekim 2019'dan bu yana başkanlık görevini sürdürmektedir [https://www.insamer.com/tr/ulke-profil-kuba/ (Erişim: 01.06.2023)]. On dört vilayet ve iki özel belediyeye sahip Küba'nın en doğusundaki Guantánamo vilayeti günümüzde ABD işgali altındadır.

Küba'nın tek parti egemenliğine dayalı sosyalist bir devlet yapısı vardır. Küba Komünist Partisi'nin (PCC) devlet yönetimindeki ağırlığı 1976 Anayasasında açıkça ortaya konmuştur. 1965'te hazırlanmaya başlanan ve 1976'da halkoyuna sunulacak yürürlüğe giren anayasaya göre yasama yetkisini Halk İktidarı Ulusal Meclisi (Asamblea Nacional de Poder Popular) kullanır. Devlet ve hükûmet başkanı konumunda olan Devlet Konseyi başkanı, Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder [https://tr.wikipedia.org/wiki/Küba (Erişim: 30.05.2023)]. Görüldüğü gibi, bu Anayasada, yarı başkanlık sistemi, Devlet Başkanının icraî yetkilerini oldukça güçlü kılacak şekilde tanzim edilmiştir.

24 Şubat 2019 referandumunda seçmenlerin yüzde 90,2'sinin oyuyla (katılım oranı yüzde 84) yeni Anayasa onaylanmış ve yürürlük tarihi olarak belirlenmiş olan 10

Nisan 2019’da yürürlüğe girmiştir. 2019 Anayasası ile [https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Cuba (Erişim: 06.06.2023)]:

- Başkan ve Başbakanlık makamları Devlet ve Bakanlar Konseyi Başkanlıklarından ayrıştırılmıştır.
- Devlet Başkanlığı beşer yıllık iki dönemle sınırlandırılmıştır.
- Devlet Konseyi Başkanı Ulusal Meclis Başkanı olarak da görev yapacaktır.
- Belediye meclisi başkanlığına “belediye başkanı” unvanı eklenmiştir.
- Belediye Konseyi üyelerinin görev süresi beş yıla çıkarılmıştır.
- Devlet Başkanı tarafından atanan vali ve vali vekillerinin belediye yönetimlerince onaylanma zorunluluğu getirilmiştir.
- İklim değişikliği ve yarattığı tahribat bir devlet ve toplum meselesi olarak tanınmıştır.
- Evlilik “toplumsal ve yasal bir kurum” ve ayrıca “aile örgütlenmesinin bir formu” olarak tanımlanmış ve böylece eşcinsel evlilikler tanınmıştır.
- Toplumsal cinsiyet, ırk, etnik köken, cinsel yönelim, cinsel aidiyet veya engellilik temelli her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır.
- Adalet mekanizması bünyesinde masumiyet karinesi güçlendirilmiştir.
- Oldukça ağır gözetim altında da olsa, özel mülkiyete kısmen müsaade edilmiştir.

2019 Anayasasının [https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019.pdf?lang=en (Erişim: 30.05.2023)] “VI. Devletin Yapısı” başlığı altında yer alan “I. Bölüm: Devlet Organlarının İşlevsel ve Örgütsel İlkeleri” başlıklı 101 inci maddesinde “*temsil gerektiren tüm devlet organları seçimle işbaşına gelir ve seçimle yenilenir*” ve “*tüm devlet kademelerinde; tartışma özgürlüğü, eleştiri ve özeleştir, çoğunluk fikrinin azınlık fikrine üstünlüğü kuralı esastır*” hükümleri yer almaktadır. Maddenin son fıkrasında “şeffaflığa” vurgu yapılmaktadır.

Anayasanın “Bölüm II: Halk İktidarı Ulusal Meclisi ve Devlet Konseyi” başlıklı 102-112 nci maddeleri bu organların görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Buna göre devlet gücünün en üst organı Meclistir. Meclis aynı zamanda, Cumhuriyetin yasama ve anayasa yapma yetkisine sahip tek gücüdür. Meclis üyeleri beş yıllığına halk tarafından seçilir, sonrasında kendi üyelerinden birini Meclis Başkanı olarak seçer. Meclis ayrıca; Devlet Başkanını ve Devlet Konseyi üyelerini seçer. Yine Devlet Başkanının önerisi üzerine Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyelerinin

atamasını yapar. Yüksek mahkemelerin başkanlarıyla Yargıtay Başsavcısı da meclis tarafından seçilir.

Anayasanın 120-124 üncü maddeleri Devlet Konseyinin yapısıyla görev ve yetkilerini tanımlamaktadır. Devlet Konseyi üyeleri Meclis tarafından seçilir. Devlet Başkanı, Başkan Yardımcısı ve Meclis Genel Sekreteri Devlet Konseyinin doğal üyeleridir. Bakanlar Kurulu üyeleriyle en üst düzey yargı, seçim ve denetim organlarının yöneticileriye Devlet Konseyi üyesi olamazlar. Konsey, daha çok devletin genel karakterini ve rejimi devam ettirmeye yönelik kararlar ve hizmetler sunmaktadır. KHK çıkarmak, uluslararası anlaşmalar hazırlamak ve bunlara son şeklini vermek, acil ve saldırı durumlarında Başkanın talebiyle savaşa karar vermek, mahkemelerin uyacağı prensip kararları yayınlamak, yabancı yatırımlar hakkında karar vermek, Meclise sunulan mevzuat taslaklarını incelemek bunlardan bazılarıdır. Konsey kararlarını basit çoğunlukla almaktadır.

Anayasanın Üçüncü Bölümü (125-132 nci maddeler) “Başkan ve Başkan Yardımcısı” başlığını taşımaktadır. Buna göre; Başkan (Cumhurbaşkanı) seçilecek kişinin 35-60 yaş arasında, doğuştan Küba vatandaşı, Küba vatandaşlığı dışında başka vatandaşlığı olmayan, sivil ve siyasi haklardan tam olarak yararlanan biri olması gerekmektedir. Başkan, Meclis tarafından oy çokluğuyla, beş yıllığına ve peş peşe en fazla iki dönem seçilebilmektedir. Küba’da Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu da olduğundan, Başkan, yarı-başkanlık sistemlerindeki benzer bir görev ve yetki içeriğine sahiptir. Başkan; devleti ve genel politikaları temsil eder; uluslararası mecralarda savunma ve güvenlik konularında diğer devlet ve hükümetlerle ilişkileri yönetir; Meclis veya Konseye (hangisini seçiyorlarsa) Başbakan, Bakanlar Kurulu üyeleri, Yüksek Mahkeme Başkanı, Yargıtay Başsavcısı, Sayıştay¹ Başkanı ile Ulusal Seçim Kurulu Başkanı adayı önerir. Ayrıca Başbakan ve Bakanlar Kurulunun karar ve politikalarını gözetmek, değerlendirmek; Konseye diplomatik misyon şeflerini önermek, gelen misyon şeflerini kabul etmek; gerekli hallerde olağanüstü hâl ve seferberlik ilan etmek; Genelkurmay Başkanı başta olmak üzere üst düzey askeri bürokratları terfi ettirmek ve atamak gibi görev ve yetkilere sahiptir. Başkan Yardımcısı, ihtiyaç halinde başkanın görevlerini veya Başkan tarafından kendisine tevdi edilen görevleri yapmak üzere, Başkanla birlikte ve aynı süre için seçilir. Yardımcının da Başkan seçilme kriterlerini karşılaması gerekir.

Dördüncü Bölüm “Hükümet ve Bakanlar” başlığını (133-146 nci maddeler) taşımaktadır. Buna göre Bakanlar Kurulu devletin “maksimum yönetsel (executive = icraî) ve idari organıdır ve Cumhuriyet Hükümetini teşkil eder”. Bakanlar Kurulu; Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Bakanlar, Sekreter ve kanunlarca belirtilen diğer üyelerden oluşur. Merkezi İşçi Sendikası Genel Sekreteri istediği zaman Bakanlar Kurulu

¹ Küba’da Sayıştay ilginç biçimde Cumhurbaşkanına bağlıdır. Bununla birlikte bağımsız çalışır. Ayrıca kanunda belirtilen aralıklarla, kendi denetim performansı hakkında Meclise raporlar verir.

toplantılarına katılabilir. Başbakan, yardımcılar ve sekreter Yönetim Komitesini oluşturur. Bu Komitenin görevi, Bakanlar Kurulu toplantıları arasındaki dönemlerde Kurula gelen soru ve taleplere cevap vermektir. Bakanlar Kurulu; doğrudan siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel, bilimsel ve güvenlikle ilgili politikaları uygulayan birimdir. Temel icraî aktördür. Kanunların uygulanmasından, Bütçenin hazırlanmasından, devleti tüm organlarıyla ve yerel yönetimlerle uyum içerisinde çalıştırmaktan, valilerin çalışmalarını gözetmek ve denetlemekten, yabancı yatırımın türünü onaylamak ve yetkilendirmekten ve daha birçok idari eylem ve işlemde sorumludur. Kurul, üye sayısının basit çoğunluğuyla karar alır. Kurulun tepesinde Başbakan bulunur. Başbakan, Cumhurbaşkanının önerisiyle Meclis tarafından beş yıllığına seçilir. Üst yaş sınırı hariç, Başkan seçilmek için gerekli kriterleri karşılamalıdır. Tekrar seçilebilir. Başbakan, kendisinin, Bakanlar Kurulunun ve Yönetim Komitesinin eylem ve işlemlerinden dolayı hem Meclise hem de Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Her Bakansa kendi sorumluluk alanındaki görevleri koordine ve icra eder; Başbakana, Cumhurbaşkanına ve Meclise hesap verir.

2. KÜBA EKONOMİSİ ve MALİ YAPISI

1989'da Sovyet bloğunun dağılması, büyük oranda [sosyalist dünya ile] dış ticarete bağımlı olan Küba ekonomisini ani durma noktasına getirmiştir. Ülke bir gecede, ithalatının yüzde 85'ini oluşturan dış ticaret sisteminin sonuna geldiğini müşahade etmiştir. 1990-93 arası dönemde, toplam ithalatı yüzde 75 ve petrol ithalatı da yüzde 50 oranında azalmıştır. Petrol ithalatındaki bu düşüş, Küba için çifte yıkım anlamına gelmiştir, çünkü 1983'ten bu yana, Küba döviz ihtiyacının önemli bölümünü karşılamak üzere, ithal ettiği petrolün bir kısmını piyasa fiyatının altında tekrar yurtdışına satmaktadır (Borowy, 2013: 18). Dolayısıyla, petrol ithalatındaki bu düşüş, ülke için hayati önemi haiz metanın alımı için gerekli olan dövizin elde edilmesini de büyük sıkıntıya sokmuştur. ABD başta olmak üzere, kapitalist dünyanın bu küçük ada ülkesine uyguladığı çok ağır ekonomik ambargolar da hesaba katıldığında, Sosyalist bloğun çöküşünün ülkeye olan etkileri daha iyi anlaşılacaktır.

Sovyet sisteminin çöküşü ve 1990'larda Küba'yı da vuran iki önemli okyanus fırtınasına ek olarak, ABD'nin 1992 ve 1996 yıllarında aldığı iki önemli kararla, ABD'li şirketlerin ve onların alt şirketlerinin Küba ile olan her türlü ticaretini (yüzde 70'i yiyecek ve ilaç ticaretinden oluşmaktaydı) yasaklaması, Küba ile ticaret yapan ülkelere de çok ağır yaptırımlar getirmesi neticesinde, 1990-94 yılları arasında, binlerce Küba vatandaşı, hayatlarını riske atma pahasına, ülkeyi terk etmeye çalışmıştır. Ayrıca 5 Ağustos 1994 günü ülkede anti-Castro mahiyetinde protestolar başlamış, hükümet binalarının taşlandığı görülmüştür. Bunun üzerine hükümet; doların yasallaştırılması, ülke dışı döviz kazançlarının ülkeye sokulması, küçük çaplı işletme, restoran ve serbest meslek bürolarının serbestleştirilmesi, tarımda küçük ölçekli özel mülkiyetin yasallaştırılması gibi reformlarla ve ayrıca turizm

yatırımlarının artmasına destek olarak; ülkenin acil döviz ihtiyacını karşılamaya ve ihracata dayalı bir ekonomiyi tesis etmeye çalışmıştır (Borowy, 2013: 18-19). Küba bu şekilde, ülkenin sosyalist karakterinden taviz vermeden, sermaye ve işletmeler konusunda küçük çaplı bazı esneklikler geliştirerek, kendini büyük çaplı bir sosyo-ekonomik çöküşten korumuştur.

Üzerinde “üniter yarı başkanlı sosyalist cumhuriyet” hükümet sisteminin uygulandığı, yaklaşık 110 bin kilometrekare yüzölçümüne ve 11,5 milyonluk nüfusa sahip Küba’da, ekonominin temel taşıyıcı kolonları tarım, madencilik ve son yıllarda giderek etkisi ve ağırlığını arttıran turizmdir.

Ekonominin taşıyıcı sektörlerinden en önemlisi tarımdır. Şeker kamışı, tütün, pirinç, kahve, turuncgiller başlıca tarım ürünleri olmakla birlikte, ülkenin gıda ihtiyacı halen büyük oranda ithalatla sağlanmaktadır. Bir ada ülkesi olması sebebiyle balıkçılık ve geleneksel bir geçim kaynağı olan hayvancılık da önemli geçim kaynaklarındandır. Ülke doğal kaynaklar bakımından zengindir. Özellikle nikel ve kobalt rezervleri ülke ekonomisi açısından büyük önem taşımakta olup, Küba nikel üretimi ve tedariki bakımından dünyada ilk sırada gelmektedir. Dünyadaki nikel üretiminin yüzde 6’sı, kobalt üretimininse yüzde 10’u Küba’da yapılmaktadır. Küba ekonomisi açısından önem taşıyan bir diğer sektöre turizmdir. Ülke sahip olduğu doğal güzelliklerle tatil turizmi açısından ilgi görmektedir, ayrıca sağlık turizminde de dünyadaki önemli noktalardan biri kabul edilmektedir [<https://www.insamer.com/tr/ulke-profil-kuba/> (Erişim: 01.06.2023)]. Her ne kadar (Kübalılara yasal olarak turizm acentesi açma izni verilmemesi gibi) yasal engellere ek olarak, otel odası yetersizliği, zayıf ulaşım sistemi ve neredeyse olmayan internet hizmeti gibi nedenlerle (Hingtgen vd., 2015: 189), sektörün gelişmesi yavaş ilerlese de ülkenin küresel turizmde giderek bir cazibe merkezi haline geldiği de bir gerçektir.

Küba 2010 yılından itibaren, rejimin sosyalist karakterini bozmadan; siyasal alanda biraz özgürlük, devlet kontrolündeki sektörde hafif adem-i merkeziyet ve özel sektöre de biraz daha geniş bir alan açmaya yönelik küçük adımların atıldığı “reform sosyalizm” sürecini başlatmıştır. Bu süreç neticesinde gerek devletin yanı sıra üretim yapan küçük üreticilerin milli gelirdeki payı, gerekse devletin vergi gelirlerinde gözle görülür bir artış gözlenmektedir. Elbette bunda sermaye birikimi ve tekelleşme eğilimi üzerinde uygulanan yüksek vergi oranlarının etkisi oldukça fazladır (Gonzalez-Corzo & Justo, 2017: 47, 50, 62, 64). Buna turizm gelirleri de eklendiğinde, ülkenin yaşanan kriz sonrası ayakta kalabilmek için gerekli olan finansal esnekliğe ulaşma noktasında, küçük ama emin adımlarla ilerlediği görülmektedir.

Ülkenin dış ticaret hacmi son yıllarda 10 milyar dolar seviyesinin altında seyretmekte olup, son olarak 2019 yılında 1,5 milyar doları ihracat, 5,2 milyar doları ithalat olmak üzere toplam 6,7 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Başlıca ihracat kalemleri şeker pancarı, tütün, nikel, etil alkol, çinko, kurşun, kabuklu hayvanlar, odun kömürü ve petrol yağlarıdır. İthalat ürünleriyse; kümes hayvanı eti, ham

petrol, buğday, süt ve krema, mısır, motorlu taşıtlar ve telefon cihazlarıdır. Dış ticarete başlıca partner ülkeler; Çin, İspanya, Kanada, Almanya, Meksika, İtalya ve ABD'dir [https://www.insamer.com/tr/ulke-profil-kuba/ (Erişim: 01.06.2023)]. 2022 itibarıyla Türkiye'nin Küba'ya ihracatı 37,4 milyon ABD doları iken, Küba'dan ithalatı 13,5 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. 2023 yılının ilk dört ayındaysa Türkiye'nin Küba'ya ihracatı 9,4 milyon dolar ve Küba'dan ithalatı 6,3 milyon dolar düzeyine ulaşmıştır [https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dis-Ticaret-Istatistikleri-Nisan-2023-49632 (Erişim: 19.06.2023)]. İki ülke arasındaki dış ticaretin yetersiz olduğu ve Küba aleyhine geliştiği görülmektedir. Ancak kapitalist dünya tarafından ağır bir ambargo altında tutulan ülkenin, Türkiye ile dış ticaret ilişkilerinin ve hacminin giderek artması insani açıdan oldukça kıymetlidir.

Küba'nın GSYH'si 107,4 milyar dolar olup, kişi başı GSYH rakamı 9.500 dolardır. Yıllık GSYH büyüme hızı yüzde 1,3, işsizlik oranı yüzde 1,4 seviyesindedir [https://data.worldbank.org/cuba?view=chart (Erişim: 08.06.2023)]. Nisan 2023 itibarıyla yıllık enflasyon (CPI) yüzde 45,4 olarak gerçekleşmiştir [https://tradingeconomics.com/cuba/inflation-cpi (Erişim: 08.06.2023)]. Küba'da ilginç biçimde ihracatın ithalatı karşılama oranı yüzde 23 olduğu, yani büyük oranda dış ticaret açığı verildiği halde; cari işlemler dengesi fazla vermektedir (GSYH'nin yüzde 1'i civarında) [https://tradingeconomics.com/cuba/indicators (Erişim: 08.06.2023)]. Elbette bunda, 2019 Anayasasının getirdiği esneklik ortamının turizm sektöründe sağladığı itidalli serbestleşme ve teşviklerin payının oldukça fazla olduğu aşikârdır. Dış ticaret açığı, turizm sektörünün sağladığı döviz pozisyonu ile telafi edilebilmektedir.

Küba'da 76 olan ortalama yaşamın devrim öncesi 59 olması, temel gereksinimler sisteminin başarısını göstermektedir; ama daha da önemlisi kriz yıllarında bu sistemin sürdürülmesi konusunda gösterilen dirençtir. Küba'da ki sağlık hizmetlerinin temelinde, toplumsal eşitliğin sağlanması yatmaktadır. Bu nedenle Küba'da piyasa ekonomisi yerine planlı bir ekonomi tercih edilmiştir (Özalp, 2009: 77). Sistem, üzerindeki ağır ambargoya rağmen şimdiye kadar kendini ayakta tutabilmeyi başarmış olsa da, sonraki paragraflarda ifade edildiği gibi, bütçe açığı ve borç stoku açısından alarm zillerinin çalmaya başladığını belirtmek yanlış olmayacaktır.

Küba'da devlet harcamalarının GSYH'ye oranı yüzde 59, gelirlerin oranı yüzde 47 ve vergi gelirlerinin oranı ise yüzde 37,5 düzeyindedir. Bunun yüzde 10,6'sı gelir ve kazanç üzerinden alınan vergilerden, yüzde 6'sı sosyal güvenlik katkı ödemelerinden, yüzde 17,4'ü mal ve hizmet vergilerinden, yüzde 3,5'iye diğer vergilerden oluşmaktadır. [https://tradingeconomics.com/cuba/indicators (Erişim: 08.06.2023); https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-cuba.pdf (Erişim: 08.06.2023)]. Vergi gelirleri toplamının kendi içerisinde dağılımına bakıldığında; yüzde 11 gelir vergisi, yüzde 17 kurumlar vergisi, yüzde 16 sosyal güvenlik prim ve katkıları, yüzde 46 mal ve hizmet üzerinden alınan vergiler (satış/harcama vergileri) ve yüzde 9 diğer vergilerden oluştuğu görülmektedir. Küba'da KDV yoktur. Ancak ücret

vergilerinde stopaj, damga vergisi, yol vergisi, tarımsal arazi vergisi (hektar başına 30-120 peso arası), emlak vergisi (yüzde 2), emlak satış vergisi (yüzde 1 ile yüzde 4 arası), orman ve vahşi fauna kullanım vergisi (hektar başına 45-180 peso arası), işgücü kullanım vergisi (ilk yıl yüzde 20 ile başlayıp, beşinci ve sonraki yıllarda yüzde 5 uygulanacak şekilde kademeli), ayrıca doğal kaynakların kullanımı ve çevrenin korunmasına yönelik bazı vergiler söz konusudur [<https://www.tradecubclub.standardbank.com/portal/en/market-potential/cuba/taxes> (Erişim: 08.06.2023)]. Burada belirtmek gerekir ki servet vergilerinin toplam vergi tahsilatı içerisindeki payı yüzde 1'e bile ulaşamayacak ölçüde düşüktür.

Küba'da vergileme, 1967 yılında ekonomideki kamu mülkiyeti egemenliği nedeniyle kaldırılırken, özel sektöre imtiyaz verilmesine koşut olarak [tekrardan] çeşitlenmiş ve detaylandırılmıştır. Vergileme sistemi, dolaylı ve dolaysız vergileri dengelemeye ve ödeme gücünü dikkate almaya çalışmıştır. Örneğin, gelir vergisinde vergi dilimleri dar ve vergi oranları yüksek tutulmuştur (Ağdemir, 2015: 139). En düşük gelir düzeyindekileri korumak üzere, Küba'da gelir vergisi tarifesinin yüzde 0 (yüzde sıfır) ile başladığını burada vurgulamak yerinde olacaktır. Türkiye'de asgari ücrete getirilen vergi istisnası, Küba'da yıllardır yüzde 0 vergi oranı şeklinde uygulanmaktadır.

2022 yılı itibariyle Küba'da devlet bütçe açığı artmış ve bu açığın milli gelire oranı yüzde 11,7'den yüzde 17,7 seviyelerine; toplam devlet borcunun GSYH'ye oranıysa yüzde 50 düzeyinden yüzde 117'ye yükselmiştir [<https://tradingeconomics.com/cuba/government-budget> (Erişim: 08.06.2023)]. Küba maliyesinin karşı karşıya bulunduğu asıl risk de bu resimdir. Bütçe açığı ve borç stoku bu şekilde devam ederse, ihdas edilecek ek vergilerin cari fazlayı sağlayan turizm sektörüne olumsuz etkide bulunacağı, bunun da niyetlenilenin aksine, bir Laffer etkisiyle, bütçe açığını daha da derinleştirebileceği değerlendirilmektedir.

3. KÜBA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ve FİNANSMANI

Küba sosyal güvenlik (SG) sistemi; Anayasa, 105 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu (SKG), 116 sayılı İş Kanunu (İK), 113 sayılı Vergi Sistemi Temel Kanunu (VTK) ve farklı tarihlerde çıkarılan ve farklı statüdeki mükelleflerin sosyal güvenlik süreçlerini düzenleyen Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) temelinde işlemektedir. Burada, mezkûr mevzuatta sosyal güvenlikle ilgili hükümler ele alınmış; Küba'da sosyal güvenliğin finansmanı, yaşa bağlı emeklilik, maluliyet, istisnai sağlık sistemi ve sosyal yardım sistemi çerçevesinde analiz edilmiştir. Bu sistemin temel odağı, insanın ve emekçinin her türlü riske karşı korunmasıdır.

3.1. Sosyal Güvenlik Mevzuatı

2019 Anayasasının daha “Başlangıç” başlığının ilk cümlesinde “toplumsal adalet” ve “insani dayanışma” ifadeleri geçmektedir. Anayasanın 1 inci maddesi ise şu şekildedir: *“Küba; vatandaşlarının özgürlük, paydaşlık, adalet, eşitlik, dayanışma,*

bireysel ve toplu gönenc ve refaktan istifade etmek üzere; emek, onur, hümanizm ve ahlakıyla kurdugu; halk tarafından halkın tamamı için bölünmez ve üniter cumhuriyet olarak örgütlenmiş; demokratik, bağımsız hükümler bir hukuk ve sosyal adalet devletidir". Görüldüğü gibi doğrudan adı zikredilmese de "eşitlik, dayanışma, toplu gönenc, sosyal adalet devleti" ifadeleri ile Küba devletinin güçlü ve kapsayıcı bir sosyal güvenlik sistemine sahip olduğunu işaretleri daha ilk maddede verilmiştir.

Anayasanın 31 inci maddesinde çalışma hakkı ve ödevi düzenlenmiş, çalışmanın aynı zamanda insan onurunun bir kaynağı olduğu vurgulanarak, emeğin "gelirin birincil kaynağı" olması gerektiği ifade edilmiş ve bu haseple, emeğe yapılacak ödemenin, emekçinin genel toplumsal hizmetlerden, gıda ve diğer imkânlardan faydalanmasını sağlayacak düzeyde olma zorunluluğunu hüküm altına almıştır. 40 ıncı maddesinde tüm prensip, ilke ve hakların dayanağı bir en üst değer olarak "insan onuru" zikredilmiş, 42 nci maddesinde de aynı işi yapanlara eşit ücret ödeneceği ifade edilmiştir. 64 üncü maddesinde çalışma hakkı kapsamında herkesin; tercih, yeterlilik ve yetenekleriyle ekonomi ve halkın taleplerine cevap verecek şekilde onurlu bir şekilde istihdam edileceği belirtilmektedir. 65 inci maddeyse "kabiliyeti olandan emeği olana" şeklindeki sosyalist ilkeyle uyumlu olacak şekilde, herkesin emeğinin kalite ve miktarına göre ücretlendirilmesini talep etme hakkına sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Küba Anayasasının 68 inci maddesinde sosyal güvenlik hakkı düzenlenmektedir. Bu maddeye göre, çalışanlar sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devletçe güvence altına alınan sosyal güvenlik sistemi, her bireye; yaş, analık, babalık, engellilik veya hastalık şeklindeki çalışmayacağı durumlarda; yeterli korunma sağlanmasını garanti altına almaktadır. Devlet ayrıca küçük çocuklara bakan büyükanne ve büyükbabalarla diğer akrabaları da koruma altına alır. İşçinin emekliliği ve ölümü durumunda da devlet, işçinin ailesine, kanunda belirtilen benzer bir sosyal korumayı sağlamaktadır. 69 uncu maddesinde güvenli bir iş ortamında çalışma hakkı (iş sağlığı ve güvenliği) vurgulanmakta; 70 inci maddesinde ise devletin sosyal yardım programlarıyla düşük gelirli vatandaşları, kimsesizleri ve çalışmayacak durumda olanları sosyal koruma altına alacağı ifade edilmektedir.

Anayasanın amir hükümleri kapsamında Küba sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturan mevzuatı aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür²:

- **Temel Kanun:** 22.01.2009 tarihli ve 004 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 105 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu (SGK).

² Çalışmanın bundan sonraki başlıklarında tamamen bu kanunlar ele alınacağından, burada sadece sayı ve isimleri zikredilmiştir.

- **Diğer Kanunlar:** 17 Haziran 2014 tarih ve 29 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 116 sayılı İş Kanunu (İK). 21 Kasım 2012 tarih ve 53 sayılı RG’de yayımlanan 113 sayılı Vergi Sistemi Temel Kanunu (VSK).
- **Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK)** ve belli başlı diğer mevzuat (Tablo 1’de ortaya konmuştur):

Tablo 1: Küba SG Mevzuatında Kanunlar Dışında Belli Başlı Mevzuat

Mevzuat Türü	Resmî Gazete Tarih-No	Mevzuat No	Mevzuat Adı
KHK	06.09.2011- 28 (Olağanüstü* RG)	278	Serbest Meslek Sahibi Çalışanlara Özel SG Rejimi
KHK	01.10.2012-43 (Olağanüstü RG)	297	Tarımsal Üretim Kooperatifleri Üyelerine Özel Rejim
KHK	01.10.2012-43 (Olağanüstü RG)	298	Arazi İntifa Sahiplerine Özel SG Rejimi
KHK	11.12.2012-53 (Olağanüstü RG)	306	Tarım Dışı Kooperatif Ortaklarına Özel Rejim
KHK	07.10.2013-28 (Olağanüstü RG)	312	Zanaatkârlar, Sanatçılar, Teknisyenler, Destek Personeli ve Sanat Sektörü İşçilerine Özel SG Rejimi
KHK	09.07.2020-48	382	Gemiadamlarına İlişkin SG Rejimi
KHK	27.10.2020-74	05	Temel Üretim Kooperatifleri Birliği (UBPC- Unidades Básicas de Producción Cooperativa) Bünyesindeki Kooperatiflere Özel SG Rejimi
KHK	10.03.2021-26	27	Aktif Sınıflandırılmış ve Başarılı Sporculara Özel SG Rejimi
KHK	02.07.2021-74	40	Devrim Kahramanları ve İşçileri Bakanlığı Darbe Karşıtı Muhariplerine İlişkin SG Rejimi
KHK	14.12.2021-145	56	İşçinin Analığı ve Ailesinin Sorumluluğuna İlişkin KHK

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	08.03.2021-14 (Olağanüstü RG)	198	Kadının İlerlemesi İçin Ulusal Program
Yönetmelik	17.06.2014-29 (Olağanüstü RG)	326	İş Kanunu Yönetmeliği (Bakanlar Konseyi Kararı)
Yönetmelikte Değişiklik	30.08.2021 (Olağanüstü RG)	50	İş Kanunu Yönetmeliğinde Değişiklik (Bakanlar Konseyi Kararı)

* Türkiye’deki “Mükerrer” Resmî Gazete uygulamasının Küba’daki muadilidir.

KHK: Kanun Hükmünde Kararname, RG: Resmî Gazete, SG: Sosyal Güvenlik.

Kaynak: <https://www.mtss.gob.cu> (Erişim: 30.05.2023).

Görüldüğü gibi Küba’da “kamu sektörü - özel sektör - serbest meslek” ayrımına ek olarak, KHK’lar yoluyla bazı farklı meslek kollarına ve üretim süreçlerine ayrı SG rejimleri getirilmiştir. Burada amaç farklı gelir grupları için farklı SG finansmanı sağlamaktır. Örneğin, tarım kooperatiflerinde çalışan işçiler, diğer kooperatif çalışanlarına göre daha düşük SG primi ödemektedir. Bu KHK’ lilerden, işçi analığı bir rejim olmadığı için onu da eklersek, serbest meslek sahipleri, tarım kooperatiflerinin çalışanları, başarılı sporcular ve devrim kahramanları dışındaki sigortalılar, 350 ile 2000 peso arasında değişen bir skaladan seçtikleri katkı tabanına yüzde 6 ile yüzde 25 arasında farklı oranlar uygulayarak SG primi öderler. Bu kesimlerin hangi oranda prim ödedikleri aşağıda Tablo 2’de ayrıntılı olarak verilmiştir.

3.2. Sosyal Güvenlik Yapısı ve Kapsamı

Sosyal güvenlik süreçlerinden sorumlu organ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’dır (ÇSB). Bakanlık görevini Anayasa, İK, SGK, VSK, KHK’lar, Cumhurbaşkanlığı kararları ve yönetmelikler çerçevesinde yürütür. 116 sayılı İş Kanununun 188 inci maddesine göre ÇSB “çalışma ve sosyal güvenlik konularında devlet ve hükümet politikasını önermek, yönlendirmek ve denetlemekle görevlidir”. 192 nci maddeye göre, Bakanlığa bağlı Ulusal İş Teftiş Kurulu, çalışma dünyasında denetimden sorumlu birimdir.

İş Kanunu 2 nci maddesinde iş hukukunu düzenleyen temel ilkeler sıralanmıştır. Bunlardan “h” ve “i” sıralı ilkeler; işçilerin ve ailelerinin sosyal güvenlik koruması hakkı ile işçinin analığını korumak ve tıbbi bakımını, doğum öncesi ve sonrası dinlenmesini ve küçük çocuklarının bakımını kolaylaştırmak için işçiye tanınan çalışma ve sosyal güvenlik haklarını, ayrıca bu hakların tanınması ve yerine getirilmesi için yetkili organlar, makamlar ile dava açılacak makamları düzenlemektedir.

İK 7 nci maddeye göre “işçilerin hastalık, kaza, analık, maluliyet ve yaşlılık veya ölümleri halinde, yakınları Sosyal Güvenlik Kanunu hükümlerine göre ilgili

sigortadan yararlanırlar. Ayrıca 63 üncü maddeye göre “işçi, gebelik süresince ve doğumdan sonra, genel veya özel sosyal güvenlik rejimine göre hangisine tabiyse, belirlenen şekil ve miktarda ücretli izinden yararlanma hakkına sahiptir”.

İş Kanununun 30 uncu maddesine göre; sağlık ve araştırma teknisyenleri ve uzmanları, öğretmen, öğretim üyesi, sayman ve denetçiler; kendilerini seçen veya atayan makam veya organın atadığı kadro dışında başka bir kadroda çalışamaz, ücretli olarak çalıştırılmaz. Dolayısıyla, aynı anda iki SG rejimi veya işverene tabi olamazlar. Yine İK 64 üncü maddeye göre mesleki, teknik ve zanaat eğitiminde bulunan 15-16 yaş arası gençler, çalışmalarına izin vermeye yetkili mercilerin izni ile çalıştırılabilirler. Bunlar da diğer işçiler ile aynı haklar sahiptirler. Ancak 68 inci maddeye göre bu gençler; fiziksel ve psikolojik risklere maruz kalacakları işlerde, gece, yer altında veya suda, tehlikeli yükseklikte veya ağır yük altında çalıştırılmazlar. Kanunda toplamı üç yıl süren sosyal hizmet çalışması ve zorunlu muvazzaf askerlik hizmeti de tanımlanmıştır (69-71 inci maddeler).

İK 94 üncü maddeye göre şu yildönümü ve bayramlarda, kanunda belirtilmiş haller (acil tarım hasadı, hastaneler, eczaneler, akaryakıt istasyonları, cenaze evleri, radyo ve televizyon yayınları vs.) dışında işçi çalıştırılmaz: a) 1 Ocak Devrim Yıldönümü, b) 1 Mayıs İşçi Bayramı, c) 26 Temmuz Ulusal İsyan Günü, d) 10 Ekim Kurtuluş Savaşlarının Başlangıcı. 95 inci maddeye göre, restoran, kafeterya, bakkal gibi yerler, devletçe belirlenen saatlerde çalışabilir.

Küba İş Kanununun 117 nci maddesine göre, işverenler; yetkili makam kararları nedeniyle nafaka haczi; yetkili makam kararları ile devlet, şirketler ve bankalar lehine kredi rehni/kesintisi ve kanunun emrettiği diğer hallerde; işçinin ücret ve sosyal güvenlik (işveren-devlet) katkılarından, maaş ve katkı toplamının üçte biri kadar (ilk iki durumda yarısına kadar) kesinti yapabilirler.

İK 133 üncü maddeye göre, “iş kazası ve meslek hastalığı” durumlarında, işçi, ilgili sosyal güvenlik sisteminde belirlenen şartlara göre hizmetlerden ayni ve nakdi yararlanma hakkına sahiptir.

105 sayılı SG Kanunu, 1 inci maddesindeki “Devlet; genel sosyal güvenlik sistemini, sosyal yardım sistemini ve özel sigorta sistemlerini içeren Sosyal Güvenlik Sistemi aracılığıyla işçi, ailesi ve genel olarak nüfus için yeterli korumayı garanti eder” ifadesiyle başlamaktadır. İkinci maddesinde ise “işçi” kavramının kadın ve erkek emekçileri eşit olarak kapsadığı belirtilmektedir.

SG Kanunu 3 ve 4 üncü maddelerde hastalık, kaza, maluliyet, yaşlılık, ölüm durumlarında işçi ve ailesinin; çalışamayacak durumda ve ailesiz/yalnız olanlar açısından da kendilerinin, sosyal güvenlik sistemi tarafından korunacağı ifade edilmektedir.

SG Kanunu 5 inci maddesinde, özel sosyal güvenlik rejimlerinin (gemi adamları, sanatçılar, tarımsal kooperatifler vs.) ihdas edilebileceği ve bunların kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak Tablo 2’de gösterildiği gibi, bu özel rejimler ekseriyetle KHK’lar ile kurulmuştur.

3.2.1. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

SG Kanunu 6 ncı maddesinde; “*Sosyal Güvenlik Sisteminin finansmanı, vergi mevzuatında düzenlenen oran ve tutarlarda devlet katkısı ile işçi ve emek kuruluşlarının katkılarıyla sağlanır. Kendi hesabına çalışanlar için özel program, sosyal güvenliğe yaptıkları kişisel katkı ile kendi kendini finanse edecektir*” ifadeleri yer almaktadır.

113 sayılı Vergi Sistemi Temel Kanununun 286 ncı maddesine bakıldığında “*Genel Sosyal Güvenlik Rejiminden yararlanan ücretli bir işgücünü çalıştıran tüzel kişiler ile iş sözleşmesi akdetme ehliyetini haiz gerçek kişiler, bunun için Katkı Payı öderler*” ve 291 inci maddesinde “*Sosyal Güvenlik Katkısı oranı her yıl Devlet Bütçe Kanununda belirlenen orandır*” hükümlerinin yer aldığı görülmektedir. Aynı hüküm özel sosyal güvenlik rejimine tabi olanlar için de geçerlidir (md. 301). Dolayısıyla Küba’da ödenecek sosyal güvenlik primi, oran olarak sabit olmayıp, ülkenin iktisadi ve mali durumuna göre, her yıl bütçe kanununda yeniden belirlenmektedir.

Son uygulamaya göre; kendi nam ve hesabına çalışanlar 500 pesoya (20 ABD doları) kadar olan aylık gelirleri üzerinden yüzde 2,5 ve 500 peso üzeri aylık gelirleri üzerinden ise yüzde 5 sosyal sigorta primi öderler. Kamu işçileri (Küba’da “memur” diye ayrı bir kategori yoktur) aylık (harcırah hariç) brüt ücretleri üzerinden yüzde 12,5 ve özel kesim işçileri ise aylık brüt ücretleri üzerinden yüzde 14,5 oranında sosyal sigorta primi öderler (işveren tarafından tevkifat yoluyla kesilerek vergi dairesine ödenmektedir) [<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/cuba.html> (Erişim: 30.05.2023)]. Tevkif edilen primler, takip eden ayın 10 uncu günü akşamına kadar ilgili vergi dairesine veya anlaşmalı banka şubesine ödenir. Bu primler SG sistemi ile Ulusal Vergi İdaresi Ofisi tarafından oluşturulan bir model aracılığıyla tahsil edilir ve ilgili hesaplara aktarılır.

KHK’lar yoluyla özel SG rejimi tesis edilenler açısından ise katkı (prim) oranları aşağıda Tablo 2’de gösterildiği gibidir:

Tablo 2: Özel SG Rejimi Tesis Edilmiş Gruplar Açısından SG Kesinti Oranları (Aylık Ücret/Gelirin Yüzdesi olarak)

Mevzuat No	Mevzuat Türü	Mevzuat Adı	İşçi Payı	İşveren Payı	Devlet Katkısı
278	KHK	Serbest Meslek Sahibi Çalışanlara Özel SG Rejimi	25*	Yok	Yok
297	KHK	Tarımsal Üretim Kooperatifleri Üyelerine Özel Rejim	7**	5***	Yok

298	KHK	Arazi İntifa Sahiplerine Özel SG Rejimi	20*	Yok	Yok
306	KHK	Tarım Dışı Kooperatif Ortaklarına Özel Rejim	20*	1,5****	Yok
312	KHK	Zanaatkarlar, Sanatçılar, Teknisyenler, Destek Personeli ve Sanat Sektörü İşçilerine Özel SG Rejimi	8*	12*	Yok
382	KHK	Gemiadamlarına İlişkin SG Rejimi	25*	Yok	Yok
05	KHK	Temel Üretim Kooperatifleri Birliği (UBPC- Unidades Básicas de Producción Cooperativa) Bünyesindeki Kooperatiflere Özel SG Rejimi	6*	14*****	Yok
27	KHK	Aktif Sınıflandırılmış ve Başarılı Sporculara Özel SG Rejimi	5	14	Yok
40	KHK	Devrim Kahramanları ve İçişleri Bakanlığı Darbe Karşısı Muhariplerine İlişkin SG Rejimi	Yok	Yok	SG Harcamalarının Tamamı

* Serbest meslek erbabı 350-2000 peso arsında değişen skaladan seçtiği katkı tabanının yüzde 25'i kadar prim öder. Sisteme ilk girişte yaş ne kadar yüksek ise, işçinin seçebileceği katkı tabanı da o derece düşük olmaktadır. Örneğin sisteme yeni giren 55 yaş üzeri kadın ve 60 yaş üzeri erkekler, en düşük taban olan 350 peso üzerinden prim ödeyebilmektedirler. Aynı koşullar, tabanlar ve yaş limitleri yüzde 25 yerine yüzde 20 oranla Arazi İntifa Sahipleri için de geçerlidir. Aynı koşul ve tabanlar, yaş kriteri olmadan, Tarım Dışı Kooperatif Üyelerine Özel rejime tabi olanlar için de geçerlidir. Aynı koşul ve tabanlar, yaş kriteri olmadan, yüzde 8 olarak zanaatkarlar ve sanatçılar için de geçerlidir. Ancak bunlar bir ajansa veya işyerine bağlı iseler, aynı tabanlar üzerinde yüzde 12 oranında işveren öder. Aynı koşullar, tabanlar ve oran, yaş kriteri olmadan Gemi adamları için de geçerlidir. Aynı koşul ve tabanlar, yaş kriteri olmadan, Temel Üretim Kooperatifleri (UBPC) üyeleri için de yüzde 6 oranında geçerlidir.

** Kooperatif üyesinin aldığı avans üzerinden.

*** Kooperatifin toplam geliri üzerinden.

**** Kooperatif üyesinin katkı payının yüzde 1,5'i.

***** Kooperatif üyesinin seçtiği taban üzerinden.

Kaynak: <https://www.mtss.gob.cu> (Erişim: 30.05.2023); <https://www.gacetaoficial.gob.cu> (Erişim: 16.06.2023).

Küba'da Tablo 2'de yazan oranlar (yukarıda da belirtildiği gibi) sabit değildir. Her yıl bütçe kanununda bu oranlar, içerisinde bulunulan iktisadi ve mali koşullara göre yeniden belirlenebilmektedir. İlk bakışta bu durumun gerek çalışanlar gerekse serbest meslek erbabı için oldukça belirsiz ve güvensiz bir ortam oluşturduğu akla

gelebilecekse de; aşağıda ayrıntısına gireceğimiz SG sisteminin esasen, neredeyse boşluk bırakmayacak şekilde, tüm toplumu ve (analık, maluliyet, yaşlılık, kimsesizlik, ölüm, hastalık, iş ve meslek hastalığı ve kazası gibi) her durumu kapsadığı, Küba'nın sosyal devlet olmanın karşılığını en iyi şekilde yerine getirdiği görülmektedir.

3.2.2. Emeklilik Sistemi ve Emekli Aylığı

Yetkili makamın hükmettiği nafaka ödeme gerekçesi dışında, SG sisteminin işçiye ve ailesine ödediği aylıklar stopaja tabi tutulamaz, haczedilemez. Kanuni koşulları sağlamak şartıyla, dul, yetim aylığı alan işçiler, belirli şartlar altında birden fazla sosyal güvenlik aylığı alabilirler (SG Kanunu Md. 13 ve 15).

Küba'da erkek ve kadınlar için farklı emeklilik yaşları tanımlanmış olup, bu yaşlar 30 yıllık ve 20 yıllık çalışma/hizmet sürecini içeren emeklilik planlarına göre değişmektedir. Emekli olma koşulları ve emekli aylık oranları aşağıda Tablo 3'de gösterildiği gibidir³.

Tablo 3: Küba'da Yaşa Bağlı Emeklilik Koşulları ve Emekli Aylığı Hesabı

Olağan Emeklilik	I. Kategori	Kadın	Yaş	60	Olağan Emeklilik Aylık Miktarı İşçinin son on beş yıl içinde de seçilen beş takvim yılı içinde kazandığı en yüksek aylık ortalaması, otuz yıllık hizmetin ortalama maaşı olarak alınır (OM). Bunun yüzde 60'ı temel aylık olarak alınır. Otuz yılı aşan her hizmet yılı için, uygulanacak yüzde 2'lik ekleme söz konusudur. İşçinin, 30 yılın üzerine t kadar yıl daha çalıştığı varsayılırsa: Emekli Maaşı: $(0,60 \times OM) + [t \times (0,02 \times OM)]$
			Hizmet Yılı	30	
		Erkek	Yaş	65	
			Hizmet Yılı	30	
	II. Kategori**	Kadın	Yaş	55	
			Hizmet Yılı	30*	
		Erkek	Yaş	60	
			Hizmet Yılı	30*	
		Kadın	Yaş	55	
			Hizmet Yılı	30*	

³ Malulen Emeklilik konusu, sağlık sistemi ile ilgili olduğundan, bilinçli olarak bu başlık altında değil, "Sosyal Güvenlik Kapsamında Sağlık Sistemi" başlığı altında ele alınmıştır.

Olağanüstü Emeklilik***	Kadın	Yaş	60	Olağanüstü Emeklilik Aylık Miktarı
		Hizmet Yılı	20	Hizmetin ilk yirmi yılı için ortalama maaşın yüzde 40'ı uygulanır; yirmi yılı aşan her hizmet yılı için uygulanacak oran yüzde 2 nispetinde artırılır.
	Erkek	Yaş	65	İşçinin, yirmi yılın üzerine t kadar yıl daha çalıştığı varsayılırsa:
		Hizmet Yılı	20	Emekli Maaşı: $(0,4 \times OM) + [t \times (0,02 \times OM)]$

*Hizmet yılı süresinin -yüzde 75'inde çalışmış olmak zorunludur.

**Yıpranma payının olduğu işlerde çalışanlar.

***Yaş haddini doldurmuş olup, düşük hizmet yılı dolayısıyla düşük emekli aylığına razı/mecbur olanlar için.

Kaynak: Küba SG Kanununun 22-28 inci maddelerinden hareketle yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kadınlarda 60 yaşını, erkeklerde 65 yaşını doldurmuş ve otuz yıl hizmet vermiş olduğunu kanıtlayan işçiler/emekliler, emekli oldukları işten farklı bir ücretli işe dönerek bulundukları pozisyonun aylıklarını alabilirler. Bu durumda iki aylığın toplamı, emekli olmadan önceki aylığı geçemez. Ancak Bakanlar Kurulunun ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimine katkı koyacağını değerlendirdiği sektör ve branşlarda, emeklilik sonrası çalışma yaşamına dönen işçilerin her iki aylıkları da tam tahakkuk ettirilir. Ayrıca Belediye Meclisi kararıyla da emekli bir işçinin tekrar göreve dönmesi ve her iki aylığını da eksiksiz alması sağlanabilir. Ancak bunlar oldukça istisnai durumlar ve personel için geçerlidir. İşe dönen yaş haddi emeklileri, hastalanmaları veya kaza geçirmeleri halinde, altı aya kadar hastalık veya kaza yardımından yararlanma hakkına sahiptir (SGK Md. 30-34).

Hizmet süresinin hesaplanmasında askerlik ve diğer zorunlu kamu hizmet süreleri de dikkate alınarak hizmet süresine eklenir. Ayrıca aşağıdaki haller de hizmet süresinden sayılır (SGK Md. 93):

- İşçinin herhangi bir nedenle hastalık veya kaza nedeniyle hareketsiz kalması (tıbbi bilirkişilik tarafından tam iş göremezlik hükmü verildikten sonra geçen süre hizmet süresi olarak hesaplanamaz);
- İşçinin kısmi maluliyet aylığı aldığı süre;
- Analık özel mevzuatında öngörülen yardımların verilmesiyle iş ilişkisinin askıya alındığı süre;

- d) Ücretli yıllık izinler;
- e) Askeri seferberliğe iştirak edilen süre;
- f) Kendi kurumları tarafından yetkilendirildiklerinde, işçilerin yurtiçi ve yurtdışında okumak veya mesleki eğitim almak için kullandıkları süre;
- g) Üniversite ve lise mezunlarının staj döneminde çalıştığı süre;
- h) Askere çağrılan gençlerin askerde geçirdiği süre;
- i) Yürürlükteki iş mevzuatına göre verilen ücretli izin;
- j) İşçinin müsait olması ve işin kesintiye uğraması nedeniyle maaş garantisi aldığı süre;
- k) Sanığın yargılama öncesi tutukluluk süresi;
- l) Yetkili kurum veya merciin işçinin temize çıkarılmasına veya tedbirin başlangıçta kaldırılmasına ilişkin kesin kararı alınmış olması kaydıyla, daha önce disiplin cezası nedeniyle işletmeden uzaklaştırılmış işçinin, işletme dışında geçirdiği bu süre;
- m) Cezai olarak hürriyetten mahrum bırakma veya bunun tali müeyyideleriyle cezalandırılanların, ceza infaz kurumlarının dışında veya içinde yaptıkları ve karşılığında ekonomik ücret aldıkları işler;
- n) Yukarıdaki fıkralarda sayılmayan, işçiye isnat edilemeyen, kanunen tanınan ve haklı sebeplerle ücretli çalıştırılan ve çalıştırılmayanların bu süreleri.

SGK 97-103 arası maddelerine göre, emeklilik işlemleri ilgili bölgenin Belediye Sosyal Güvenlik Şube Müdürlüğü nezdinde başlatılır; aylık bağlanıp bağlanmayacağına Sosyal Güvenlik Kurumu İl Şube Müdürü karar verir. Bu kararlara karşı Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Müdürlüğüne itiraz süresi otuz gündür. Müdürlük bu itirazı doksan gün içinde karara bağlamak zorundadır. Bu karara karşı dava açma süresi tebliğ tarihinden itibaren 30 gündür. Mahkeme kararına karşı da tebliğ tarihinden itibaren on gün içinde Yargıtay İş Dairesine başvuru yapılarak, temyize gidilebilmektedir.

3.2.3. Ölüm Aylığı

Çalışan, yaş itibariyle veya malulen emekli olan veya işten ayrılalı altı ayı geçmemiş işçi öldüğünde veya hakkında gaybubet kararı verildiğinde, merhumun kanunlar tarafından cevaz verilen yakınlarına, merhum üzerinden emekli maaşı bağlanır. Felaket, afet, kaza veya askerî harekât nedeniyle kaybedilenlerin vefatı nedeniyle aylık alma hakkı bulunan yakınlarına ise, işlemlerin tamamlanması için gerekli süreler dolmadan derhal ve geçici olarak aylık bağlanır. İster emekli ister çalışıyor

olsun, işçi öldüğünde, maaşının yüzde 100'ü geçici aylık olarak, aileye bakmakla yükümlü olan kişiye, aile üyelerine (reşit olan çocuklar dâhil) eşit olarak dağıtması için ödenir. Asıl ölüm aylığı ise, aylığa hak kazanan kişi sayısına göre belirlenir. Hak sahibi bir kişi ise merhumun aylığının yüzde 70'i, iki kişi ise yüzde 85'i, üç ve daha fazla kişi ise yüzde 100'ü ölüm aylığı olarak bağlanır. İşçinin bir kahramanlık eylemi sırasında hastalanması, yaralanması veya ölümü hâlinde, yardım veya aylık miktarı, yüzde 90 sınırı içinde, ortalama ücretine uygulanan yüzdelere göre yüzde 20 oranında artırılır. Herhangi bir sebeple hak sahibi arttığında veya azaldığında, ilgili yönetmelik hükümlerine göre, aylık yeniden hesaplanır.

Şayet çocuk yoksa, eşin maaşı alabilmesi için, ölüm tarihi itibarıyla evlilik akdinin en az bir yıldır devam ediyor olması gerekir. Ancak çocuk(lar) söz konusu ise; eşe, on yedi yaşından küçük çocuklara, on yedi yaşından büyük ancak yüksek öğrenim gören çocuklara öğrenim süreci tamamlanana kadar, on yedi yaşından büyük ancak kendi yaşamını idame edemeyecek derecede fiziksel veya ruhsal rahatsızlığı heyet raporu ile tespit edilmiş çocuklara, şayet ölen işçiye bağımlı durumdaysalar işçinin anne ve babasına aylık bağlanır.

Dul kadın kırk yaşını aşmamışsa ve çalışmaya başlarsa, ölüm aylığını diğer maaşı ile birlikte en fazla iki yıl alabilir. İkinci yılın sonunda ölüm aylığı kesilir. Ancak, çalışmayacak durumda olup bakmak zorunda olduğu çocuk veya anne-babanın varlığı söz konusuysa ölüm aylığı kesilmez. Kırk yaşın üzerinde olup ölüm aylığı aldığı halde çalışan kadın ise, kanunda ölüm aylığının kesileceğini öngören hallerden biri gerçekleşmedikçe, çalıştığı işten aldığı aylığa ek olarak ölüm aylığını yüzde 25'ine kadar alabilecektir. Bu durumda, iki aylık tek bir bordroda birleştirilir ve tek ödeme sisteminde ödenir. Kadın çalışmaya başladığı için aldığı payın yüzde 25'e düşmesi, ölüm aylığını alan diğer pay sahipleri lehine bir artış doğurmaz.

Şu hallerde ölüm aylığı kesilir: a) Aylık alan dul kadın, dul eş veya çocuklar resmi veya resmi olmayan evlilikle birleşirlerse; b) Çalışan dul kadın haklı bir sebep olmaksızın işten ayrılırsa, yani çalışmayı bırakırsa; c) Kırk yaş altı dul kadın, kanunda belirlenen iki yıllık sürenin sonunda veya bu süre içinde çalışmaya başladığında; d) Baba veya anne geçim araçlarını edindiğinde; e) Yüksek öğrenim görmeyen çocuklar on yedi yaşına geldiklerinde; ve f) Her iki ebeveynin on yedi yaşını geçmiş öksüz/yetim çocukları için öğrenim gördükleri öğrenim türüne göre, öğrenimlerini süresi içinde tamamlamadıklarında, çalışmaya başladıklarında veya evlendiklerinde (SGK Md. 70-87).

Küba SG sistemi, sebepsiz yere çalışmama, bunun yerine ölüm aylığı olarak yaşamını idame etme davranışını cezalandırmaktadır. Elbette güçlü bir sosyal devlet olmak, insanların çalışabileceği halde çalışmadan kamu kaynaklarıyla geçimini sağlayabileceği anlamına gelmemektedir.

3.2.4. Sosyal Yardım Sistemi

Küba’da, sağlık ve emekli maaşı ödemeleri dışındaki diğer “sosyal yardımlar” da SG sistemi kapsamına alınmıştır. Sosyal hizmet uzmanları, devletin geliştirdiği sosyal programların uygulanmasına katılarak, toplumsal sorunların saptanmasına, önlenmesine, yönlendirilmesine ve nedenlerinin ortada kaldırılmasına katkıda bulunurlar. Aşağıdakiler sosyal yardım rejimi tarafından korunur (SGK Md. 107 ve 108):

- a) Ölen aylıklı işçi veya emeklinin vefat nedeniyle aylık hakkından yararlanamayan yakınları ve onların barınma ve koruması altında bulunanlar;
- b) Uzun süreli tedavi görmeleri ve gelirlerinin yetersiz olması nedeniyle daha fazla ekonomik korumaya ihtiyaç duyan hastalık veya kaza yardımı alan işçiler;
- c) Yaşlılık aylığı için belirtilen yaşa ulaşan, ancak gereken asgari hizmet süresini karşılayamayan işçiler;
- d) Çocuklarının bakımı için ücretsiz izne ayrılan ve bu durum nedeniyle ekonomik geliri olmayan çalışan anneler;
- e) Muvazzaf askerlik hizmetine çağrılan gençlerin desteğe ihtiyaç duyan ailesi;
- f) Anne veya babasından biri ölmüş olup 17 yaşını dolduran yükseköğretim öğrencileri;
- g) Kendilerine doğrudan bağımlı olan akraba sayısına göre, yeterli geliri olmayan emekliler;
- h) Kanunlarca belirtilen diğer kişiler.

Yardımlar işçi ve ailesinin yararlanabileceği imkânlardır. Bunlar (SG Kanunu Md. 8-11):

- **Hizmet Yardımları:** a) Tedavi ve Hastane Hizmetleri, b) Fiziksel ve zihinsel rehabilitasyon, c) Kanunlarda belirtilen diğer hizmetler.
- **Aynî Yardımlar:** a) Hastanede kaldığı süre boyunca ilaç ve serum vs., b) Hamile kadınlara verilen ilaçlar, c) İş kazası ve meslek hastalığı durumlarında verilen ortopedik cihazlar ve protezler, d) Hastaneye yatış gerektirmeyen durumlarda verilen ilaçlar vs., e) Diğer kanunlarda belirtilenler.
- **Parasal Menfaatler:** a) Yaşlılık aylığı, b) Hastalık veya kaza ödeneği, c) Tam veya kısmi maluliyet aylığı, d) İşçi veya emeklinin ölümü halinde ailesine bağlanan aylık, e) İşçinin analığı durumunda yapılan ödemeler, f) Sosyal yardım aylığı.

Çekirdek ailenin parasal gelirinin artması, aile çekirdeğinin bileşiminin değişmesi (doğum, ölüm, boşanma vs.), yardımın verilmesinde veya yararlanılmasında haksız menfaate yol açan bir hatanın olduğunun doğrulanması, korunan kişi veya ailenin karşı karşıya kaldığı durumu çözmek için istihdam veya başka bir alternatif

önerildiği halde, ailenin geçerli mazeret sunmadan bu teklifleri kabul etmemesi, korumayı doğuran sebeplerin ortadan kalkması gibi nedenlerle sosyal yardımlar sonlandırılabilir veya yardımın miktar ve içeriğinde değişikliğe gidilebilir (SGK Md. 113).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı istisnai olarak bu SG Kanunda belirtilen şartlara ve miktarlara bağlı olmaksızın, gerekli gördüğü hallerde, aylık bağlamaya yetkilidir (SGK Özel Hükümler Md.5). Bakanlık burada, her kişinin kendi özel koşullarını değerlendirmekte, çalışma imkânı olduğu halde mazeretsiz çalışmayanları cezalandırmakta; tüm çabasına rağmen, kendi geçimini sağlayamayacak durumda olanların ise mağduriyetini gidermektedir.

3.2.5. Sosyal Güvenlik Kapsamında Sağlık Sistemi

Küba SG sistemi hastalık, kısmi maluliyet, tam maluliyet ve ölüm gibi durumlarda, işçi ve yakınlarına her türlü korumayı sağlamaktadır. Bu durum ve hallerde sağlanan korumanın koşulları ve özellikleri aşağıda sırasıyla ele alınmıştır.

3.2.5.1. Hastalık

Hastalık ve iş kazası gibi durumlarda, işçinin tüm tedavi masrafları SG sistemi tarafından karşılandığı gibi, ayrıca işçiye hastalık/kaza yardımı ödenir. Hastalık veya kaza durumlarında hastaneye kaldırılan işçiye ortalama aylık ücretinin yüzde 50'si, iş kazası veya meslek hastalığı ise yüzde 70'i; hastaneye kaldırılmadıysa, hastalık/kaza durumunda yüzde 60'ı, iş kazası veya meslek hastalığı durumunda yüzde 80'i "yardım" olarak ödenir (SGK Md. 40). Bu desteğin miktarı aylık asgari ücretin yüzde 50'sinden az olamaz (Md. 41). Uzun süreli tedavi gerektiren durumlarda, Bilirkişi Heyetinin uygun görmesiyle bu yardım, 6 + 6 aylık periyotlar boyunca aylık olarak ödenebilir. İş kazası ve meslek hastalığı durumlarında, işçinin normal maaşı da bu süreçte işyeri tarafından ödenir (Md. 42). Şu hallerde yardım ve aylıklar kesilir (SGK Md. 95): a) Yardım sağlanan hasta veya yaralı yahut maluliyet nedeniyle emekli olan işçinin, kendisine tanınan imkânlar dahilinde muayene ve tetkiklere girmemesi veya haklı bir mazereti olmaksızın tedaviye katılmaması; b) yardım ödenen hasta veya yaralı kişinin bilinçli olarak iyileşme sürecini geciktirmesi, ilgili tıbbi tedaviyi almaması veya bilinçli olarak bağlı tedavi süreçlerine uymaması.

3.2.5.2. Kısmi Maluliyet

İşçinin, sağlık durumuna uygun ve belirli koşullarda çalışmaya devam etmesine olanak verecek şekilde bedensel veya zihinsel kapasitesinde veya her ikisinde birden bir azalma olması halinde, İş Sağlığı ve Güvenliği Değerlendirme Komisyonu işçinin "kısmen malul" olduğunu tespit eder. Komisyonun, işçinin kısmi malullüğüne ilişkin görüşünü aldığı anda, idare derhal aşağıdaki seçeneklerden birini uygulamaya geçer: a) İşçinin sağlık durumuna uygun olarak, konumunu, iş içeriğini veya ekonomik gelirini etkilemeden bu işi yapmaya devam edebilecek şekilde, çalışma şartlarını değiştirir; b) İşçiyi farklı bir konuma öncelikli olarak yeniden

yerleştirir, c) çalışma saatlerini azaltır (Md. 48 ve 49). Bu koşullar sağlanamıyorsa, işyeri tarafından işçiye 1 yıl boyunca “geçici malulen emekli maaşı” ödenir. Bu süre zarfında, idare işçinin kadrosunu garanti eder (Md. 50). Bu süre sonunda maluliyet giderilmemişse ve işçi idare tarafından bir işe yerleştirilememişse, işyeri iş sözleşmesini feshederek maluliyet aylığı ödenmesini durdurma hakkına sahiptir. Kısmi malulen emekli aylığı, hastalık/sakatlık tarihinden önceki yıl maaş ortalamasının yüzde 60’ı, iş kazası ve meslek hastalığı durumlarında ise yüzde 80’i alınarak hesaplanır (Md. 53). Hastalık/kaza/sakatlık sonrası, işçi daha düşük ücretli bir işe yerleştirilmişse, “kısmi maluliyet aylığı” bağlanır. Bu kısmi aylık, önceki maaş ile yeni maaş arasındaki farkın yüzde 50’si (iş kazası veya meslek hastalığı durumunda yüzde 60’ı) nispetindedir (Md. 54 ve 55). İşçinin ücreti maluliyet aylığı dışında sebeplerle kaza/hastalık öncesi seviyesine ulaşırsa veya bu seviyeyi geçerse, kısmi maluliyet aylığı kesilir; işçinin ücreti artarsa, ancak yine de eski seviyesini yakalayamazsa, bu durumda malullük aylığında tadilata gidilir. Kısmi maluliyet aylığı, aşağıdaki durumlardan herhangi birinin gerçekleşmesi halinde kesilir (Md. 58): a) İşçinin haklı bir sebep olmaksızın yeteneğine uygun bir işte çalışmayı reddetmesi veya yeterlilik veya yeniden yeterlilik kurslarını terk etmesi; b) 50 nci maddede belirtilen bir yıla kadar geçen süre sonunda işine dönmemesi; c) Kendi isteği veya iş disiplinsizliği nedeniyle iş ilişkisini sona erdirmesi.

3.2.5.3. Tam Maluliyet

İşçinin; normal hastalık/sakatlık yahut iş kazası veya meslek hastalığı sebebiyle, bedensel veya zihinsel kapasitesinde veya her ikisinde birden çalışmaya devam etmesine engel olacak düzeyde azalma olduğu veya iş görme gücünün kalmadığı İş Sağlığı ve Güvenliği Değerlendirme Komisyonunca tespit edilen işçinin “tam malul” olduğu kabul edilir. Çalışma gücü o kadar belirgin bir şekilde azalır ki, düzenli olarak bir iş yapmasına ve maddi olarak geçimini sağlamasına engel olur. İşçi işten ayrıldıktan sonra maluliyet gerçekleşmiş olsa bile, maluliyetinin işten ayrıldığı tarihten itibaren altmış gün içinde veya bu süre içinde başka işte çalıştığı sırada tespit edilmesi halinde tam maluliyet aylığı alma hakkına sahiptir. Tam maluliyet aylığı miktarı, işçinin maluliyet talebinden önceki son 15 eşit takvim yılı içerisinde seçilen beş takvim yılı boyunca kazandığı en yüksek aylık ortalamasına göre belirlenir. Normal hastalık/sakatlık neticesinde tam maluliyet söz konusu ise; ilk 20 çalışma yılının ortalama maaşının yüzde 50’si + 20 yılı aşan her yıl için ortalama maaşın yüzde 1’i + (eğer aşmışsa) 30 yılı geçen her yıl için yüzde 2’si düzeyinde aylık bağlanır. İş Sağlığı ve Güvenliği Değerlendirme Komisyonu, tam maluliyet nedeniyle emekli olan kişinin, hayatta kalmak için başka bir kişinin yardımına ihtiyaç duyduğunu tespit ettiğinde, yukarıdaki aylık miktarı, yüzde 20’si oranında artırılır. İş Sağlığı ve Güvenliği Değerlendirme Komisyonu, tam malul kişinin çalışma gücünü tamamen veya kısmen geri kazanabileceğini tespit ederse, bağlanacak aylık iki yılda bir yapılan sağlık muayenesi sonuçlarına tâbi olur.

Komisyonca yapılan değerlendirme neticesinde, işçinin çalışma gücünü tamamen veya kısmen geri kazandığı tespit edildiğinde, aylık kesilir. Emekliye bağlı olmayan nedenlerle hemen işe dönmezse, emekli maaşı bir yıla kadar devam eder ve bu süre içinde işe dönmesi için ikamet ettiği belediyenin Çalışma Müdürlüğüne gönderilir. Tam maluliyet nedeniyle çalışma gücünü geri kazanarak işe dönen emekliye, maluliyet öncesi aylıktan daha düşük bir maaş belirlenemez (SGK Md. 59-68). Görüldüğü gibi Küba SG sistemi burada, maluliyet ile geçen zaman sonrası işine dönen işçinin özlük haklarını korumaktadır. Dolayısıyla, bir yandan hastalık ve maluliyet ile olumsuz etkilenen işçinin, bu süreçte, işe döndüğünde aynı koşulların sağlanıp sağlanmayacağı konusunda kaygı duymasının da önüne geçilmiş olmaktadır.

3.2.5.4. Sağlık Sisteminin Durumu

Küba'da sağlık ile ilgili mal ve hizmet üretimi, devlet eliyle gerçekleştirilen ve devlet sorumluluğunda, bütün yurttaşlar için eşitlik temelinde sağlanması gereken temel bir insan hakkı olarak düşünülmektedir. Bu nedenle sağlık hizmeti ücretsiz olarak kamu görevlisi olan sağlık çalışanları eliyle yürütülmektedir. Sağlık, sadece, hastalığın tedavisi olarak ele alınmayıp, doğuştan itibaren sağlıklı yaşamayı olanaklı kılan çalışma ortamı, kirlenmemiş bir doğal çevre, rekabet yerine iş birliğine dayalı barışçıl bir toplumsal çevre ile birlikte ele alınmaktadır (Özalp, 2009: 78). Böylelikle doğanın ve toplumun bir parçası olarak insanın sağlığına, bütüncül bir açıdan yaklaşmakta, sadece hastalık oluştuktan sonra tedavi etmeye yönelik bir yaklaşımla değil, hastalığın önlenmesini önceleyen bir bakış açısı ile hareket edilmektedir.

Küba'da sağlık, siyasi, sosyal ve ekonomik boyutları ile bir bütün olarak ele alınarak tutarlı ve sürdürülebilir bir devlet politikası haline getirilmiştir. Küba'da sağlık nerdeyse yarım yüzyıldır birinci öncelikli olarak desteklenen en temel hizmetlerden biridir. Ülkede evrensel ölçüde herkes tarafından erişilebilir ve yüksek kalitede sağlık hizmeti sunulmaktadır. Sonuçlara bakıldığında ülkenin sağlık politikasının amaçlarının en iyi şekilde yerine getirilmeye çalışıldığı söylenebilir (Altındağ & Sevin, 2017: 91). Küba'da sağlık hizmetleri "Halk Sağlığı Bakanlığı" çatısında örgütlenmiştir. Bu bakanlık, tıp eğitimi, hastane ve poliklinikler, ilaç üretimi ve tıbbi donanım, hijyen ve epidemiyoloji, planlama ve finansman olmak üzere beş bakan yardımcılığına bölünmüş, yine altı eyaletin her birine, doğrudan bakana bağlı sağlık müdürü atanmıştır. Bakanlığın işlevleri 15 maddede özetlenmiştir (Altındağ & Sevin, 2017: 88):

- Koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin tüm nüfusa yaygınlaştırılması;
- Ana ve çocuk sağlığı hizmetlerine önem verilmesi;
- Erişkinler arasında sağlığın geliştirilmesi;
- Kültür-fizik ve sporda tıbbi kılavuzluk;
- Kır ve kentte çevre sağlığının iyileştirilmesi;

- İşçi sağlığının korunması;
- Hastalıkların kontrolü;
- Besin ve ilaç kontrolü;
- Sağlık istatistiklerinin derlenmesi;
- Sağlık eğitimi;
- Hastane yapımı ve izlenmesi;
- Gelişen bilimi sağlık hizmetlerine uyarlanması;
- Araştırma-Geliştirme;
- Ulusal ilaç üretimi.

Oldukça ileri düzey bir sağlık eğitim sistemine sahip olan Küba'da son yıllara kadar yaşanan sıkıntı, ileri derecede karmaşıklık gösteren ve yüksek teknoloji ile uzmanlık gerektiren kanser gibi hastalıklar için zayıf kalmasıydı. Küba, temel hizmetleri karşılamada yeterli eğitim düzeyinde ve sayıda personel yetiştirebilirken, özgül hastalıkların tedavisi için gereken eğitimin verilmesinde yetersiz kalmıştı. Bu yetersizliğin giderilmesi amacıyla stratejik öncelikler tespit edilmiştir. Bu önceliklerin başında yüksek teknoloji ve araştırma enstitülerinin kurulması ile alternatif tıp adı verilen geleneksel doğal yöntemlerin geliştirilmesi, ilaç yapımında bu yöntemlerin kullanılması gelmektedir (Özalp, 2009: 77). Bu çabalar meyvesini vermiş, Küba son yıllarda özellikle akciğer kanseri, kolon kanseri gibi bazı kanser türlerinde oldukça yüksek iyileşme oranlarına ulaşmıştır. Diğer yandan Küba, her ne kadar tıp ve ilaç geliştirme konularında oldukça ileri bir düzeye ulaşmış olsa da, teşhis ve tedavinin ayrılmaz parçası olarak örneğin x-ray cihazları [ve tomografi, M.R. gibi diğer cihaz ve ekipmanlar] konusunda büyük oranda dışa bağımlıdır. Aynı şekilde ikinci ve üçüncü düzey tıbbi bakım ekipmanları açısından da durum aynıdır (Borowy, 2013: 20). Bu sorunların farkında olan Küba, buna yönelik enstitüler ve araştırma merkezleri kurmakta, bu konularda ileri düzeyde olan ülkelerle iş birliğine gitmeye çalışmaktadır. Ancak ülke üzerinde uygulanan ağır ekonomik ambargo, mevzubahis çabaların yavaş ilerlemesine sebebiyet vermektedir.

Küba sağlık sisteminin merkezinde aile hekimliği sistemi vardır. Aile hekimliği sistemi, sağlık sistemi ve personeliyle Küba halkının daha fazla derecede buluşturulması amacıyla uygulamaya konmuştur. 2010 yılında aile hekimliği sisteminin güçlendirilmesine yönelik bir müdahalede bulunulmuştur. Amaç aile hekimi ofislerinin sayısının artırılması, toplum temelli hizmetlerin güçlendirilmesi, ev ziyareti sayısının artırılması ve aile hekimlerinin çalışma düzenlerinin toplumun ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesiydi. Bu amaçla aile hekimliği ofisleri üç tipte

kategorize edilmiştir. Tıp 1, hafta içi 8 saat, cumartesi günleri yarım gün hizmet verir ve hafta içi bir gün, gece de açıktır. Tıp 2, bir hekimin gözetiminde bir hemşirenin çalıştığı birimdir. Tıp 3 ise uzak bölgelerde bulunan ve bir aile hekimi ile bir hemşirenin birlikte 24 saat çalışma prensibiyle hizmet sunduğu yapıdır (Belek, 2019: 4). Tüm bu çalışmalar elbette ülkenin sağlık istatistiklerine yansımakta, birçok farklı parametrede, Küba'ya ait rakamların dünya ortalamasına göre oldukça iyi düzeyde olduğu görülmektedir. Aşağıda Tablo 4'te de bu durum okunabilmektedir.

Tablo 4: Küba Sağlık Sistemine İlişkin Bazı Veriler

		Küba	Dünya Ortalaması
Genel Devlet Harcamalarında Sağlık Harcamalarının Payı		14,6	10,7
Tıp Doktoru Yoğunluğu (10.000 kişiye)		84,3	16,3
Dış Hekimi Yoğunluğu (10.000 kişiye)		16,7	3,3
Hemşire ve Personel Yoğunluğu (10.000 kişiye)		75,7	39,4
Ortalama Yaşam Beklentisi	Erkek	75,4	70,8
	Kadın	80,3	75,9
	Ortalama	77,8	73,3
Sağlıklı Yaşam Beklentisi	Erkek	66,6	62,5
	Kadın	69,2	64,9
	Ortalama	67,8	63,7
Yenidoğan Bebek Ölümü (bin doğumda)		2	18
Beş Yaş Altında Çocuk Ölümü (binde)		5	38
Eğitimli Sağlık Personeli Tarafından Yaptırılan Doğumlar (yüzde)		100	86
30-70 Yaş Arası Kanser, Solunum Yetmezliği, Diyabet, Covid Gibi Nedenlerle Ölüm Oranı (yüzde)		16,6	17,8
İntihar Oranı (100 binde)		14,5	9,2
10-14 Yaş Çocuk Anne Oranı (1000 kız çocukta)		1,2	1,5
15-19 Yaş Çocuk Anne Oranı (1000 kız çocukta)		47,6	41,9

Kaynak: WHO, World Health Statistics 2023, <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1502907/retrieve> (Erişim: 13.06.2023).

Tablo 4'te de görüldüğü gibi, sağlık bütçesi ve on bin kişiye düşen sağlık personeli sayısında Küba ezici bir üstünlüğe sahiptir. Biri hariç, diğer tüm istatistiklerde de Küba'nın, dünya ortalamasının açık ara önünde olduğu görülmektedir. Ülkenin

geride kaldığı tek (ancak oldukça önemli) konu çocuk anne problemidir. Özellikle 15-19 yaş arası kız çocuklarının doğum oranında, Küba dünya ortalamasının oldukça üzerine çıkmıştır. Bu oranın düşürülmesi için başta Eğitim Bakanlığı olmak üzere tüm kamu kurumlarına görev düşmektedir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Küba siyasal rejiminde temel kavram “insan onuru” olup; Anayasanın 1 inci maddesinde “emek, onur, hümanizm ve ahlak” sözcükleri bu şekilde yan yana zikredilmekte, mezkûr madde “... sosyal adalet devletidir” şeklinde sonlanmaktadır. Sosyalist bir cumhuriyet olmanın getirdiği bu güçlü sosyal adalet ve devlet anlayışı, doğal olarak Küba’nın sosyal güvenlik rejimine yansımıştır. 2019 Anayasası, 105 sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu, 116 sayılı İş Kanunu, 113 sayılı Vergi Sistemi Temel Kanunu 2011-2021 yılları arasında çıkarılmış toplam on adet KHK’nın çerçevesini çizdiği sosyal güvenlik sistemi ve sistemin finansmanı, karmaşık olmayıp sade olmakla birlikte, toplumun ve iş yaşamının farklı kesimlerinin öznel koşullarını dikkate alacak düzeyde detaycıdır. Sosyal güvenlik sisteminde icraî kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Bakanlığa bağlı Ulusal İş Teftiş Kurulu, Bakanlığa bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu İl Şube Müdürlükleri ve Belediye Sosyal Güvenlik Şube Müdürlükleridir. Küba’da münhasır İş Mahkemeleri mevcut olmayıp, iş davaları normal adalet mahkemelerinde görülmekle birlikte; temyiz mercii olarak Yargıtay’da bir “İş Dairesi” söz konusudur ve iş davalarını temyiz etmekle görevlidir.

Küba’da çalışsın veya çalışmasın, herkes sosyal güvenlik şemsiyesine tabidir. Her çalışan yaşa bağlı emeklilikten yararlanmaktadır. Normal yaşa bağlı emeklilikte, otuz yıllık hizmet süresi bağlamında, erkekler için 65 yaş, kadınlar için 60 yaş koşulları söz konusudur. Yıpranma payının yüksek olduğu işlerde çalışanlar (yeraltı madenleri, itfaiye vs.) için yaş kriteri erkeklerde 60 ve kadınlarda 55’e düşmekle birlikte, hizmet koşulu yine aynı otuz yıldır. Dolayısıyla burada sadece yaş avantajı söz konusu olmaktadır. Küba’da bir de “olağanüstü emeklilik” alternatifi mevcut olup, bu sistemi tercih eden erkekler 65, kadınlar ise 60 yaşında, yirmi hizmet yılıyla, daha düşük emekli maaşını kabul ederek emekli olabilmektedirler. Normal emeklilikte çalışılan dönemin son on beş yılı içerisinde en yüksek aylık alınan beş yılın maaş ortalaması taban olarak alınıp, bunun yüzde 60’ı emeklilik maaşı (+30 yılı aşan her yıl için ortalama maaşın yüzde 2’si) şeklinde hesaplanırken; olağanüstü emeklilikte, diğer koşullar aynı kalmakla birlikte, ortalama maaşa uygulanan oran yüzde 40 düzeyindedir.

Sosyal güvenlik sisteminin mükellefleri Küba’da KHK’ler ile detaylandırılmıştır. Yani sadece işçi-serbest meslek ayrımı değil; bunlara ek olarak örneğin tarımsal üretim kooperatifleri çalışanları, tarım dışı kooperatif çalışanları, zanaatkarlar ve diğer sanatçılar, gemi adamları, aktif ve sınıflandırılmış başarılı sporcular için ayrı sosyal güvenlik rejimleri ve katkı payı oran ve yöntemleri getirilmiştir. Örneğin

serbest meslek çalışanları aylık gelirleri üzerinden yüzde 25 SG primi öderken; zanaatkâr ve sanatçılar, aylık gelirleri ne olursa olsun, 350 ile 2000 peso arasında değişen skaladan seçtikleri tabanın yüzde 8'i kadar prim öderler; bunların (eğer varsa) işverenleri de seçilen tabanın yüzde 12'si kadar ayrıca işveren payı öder. Çok ilginç şekilde Küba'da, hiçbir kesim için SG prim oranı kesin değildir. SG prim oranları her yıl bütçe kanunu ile yeniden belirlenmektedir. Son yıllarda görülen uygulamalara göre; kamu işçilerinin aylığından yüzde 12,5 ve özel sektör işçilerinin aylığından yüzde 14,5 prim kesileceğinin hüküm altına alındığı görülmektedir. Aynı değişken prim durumu, KHK ile özel SG rejimi tesis edilen meslekler (gemi adamlar, sanatkarlar vs.) için de geçerlidir.

Kısmi ve Tam Maluliyet ile Ölüm Aylığına ek olarak, Küba'da “sosyal yardımlar” da SG sisteminin çatısı altında örgütlenmiştir. Çalışır halde veya emekli olan işçinin eşine, on yedi yaşından küçük çocuklarına ve bakmakla yükümlü olduğu diğer kişilere (örneğin kendisi geçinemeyecek durumda olan anne-babasına) ölüm aylığı bağlanmaktadır. Bu kişilerin sayısı üç ve daha fazla ise, merhumun maaşının yüzde 100'ü bu kişiler arasında dağıtılacak şekilde ölüm aylığı olarak ödenmektedir. Küba'da hastalık, analık, doğum, yetim olarak yükseköğretim görme, bakmakla yükümlü oldukları kişi sayısına göre yeterli geliri olmayan emekli, yaş haddini doldurmuş ancak hizmet yılı eksik olma gibi durumlarda “sosyal yardım” yapılmakta, bu da sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Hizmet yardımları, aynı yardımlar ve parasal menfaatler şeklinde üç kategoride ele alınan bu yardımlar; yardım gerekçeleri ortadan kalktığında kesilmektedir. Örneğin kendisine iş bulunduğu halde mazeretsiz olarak çalışmayı reddeden kişiye yapılan yardımlar kesilmektedir.

Küba'da sosyal güvenlik sisteminin bu kadar etkin olmasında en büyük desteği sunan faktör, ülkenin sağlık sistemidir. Oldukça ileri bir sağlık eğitimi neticesinde, Küba sağlık sistemi adeta dünyaya örnek olacak düzeydedir. Her ne kadar tıbbi cihaz teknolojileri (MR, X-Ray vs.) açısından dışa bağımlı olsa da, Küba sağlık sisteminde sağlık personeli yoğunluğu olarak dünya ortalamasının çok üzerindedir. Örneğin 10 bin kişiye düşen tıp doktoru sayısında dünya ortalaması 16,3 iken Küba'da bu rakam 84,3 düzeyindedir. Aynı durum ortalama yaşam beklentisi, sağlıklı yaşam beklentisi, çocuk ölümleri gibi daha birçok değişken için de geçerlidir. Diğer yandan Küba'nın çözmesi gereken en önemli sorun, 15-19 yaş arası çocuklarda annelik oranıdır. Dünya ortalaması 41,9 olduğu halde, Küba'da bu yaş aralığında çocuk anne oranı yüzde 47,6 seviyesindedir. Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarına bu konuda yoğun bir mesai beklemektedir.

KAYNAKÇA

- Ağdemir, Z. (2015). Küba Ekonomisinin ve Kamu Maliyesinin Genel Görünümü. *Mülkiye Dergisi*, 39 (4), 109-146.
- Altındağ, Ö. & Sevin, Ç. (2017). Küba'da Sağlık Sisteminin ve Sosyal Hizmetlerin Gelişimine Bir Bakış. *Ufku Ötesi Bilim Dergisi*, 17 (1), 84-106.
- Belek, İ. (2019). Küba Sağlıkta Neden ve Nasıl Başarılı Oldu? *Madde, Diyalektik ve Toplum*, 2(1), 3-7.
- Borowy, I. (2013). Degrowth and Public Health in Cuba: Lessons From the Past? *Journal of Cleaner Production*, 38, 17-26.
- Gonzalez-Corzo, M.A. & Justo, O. (2017). Private Self-Employment under Reform Socialism in Cuba. *The Journal of Private Enterprise*, 32(2), 45-82.
- Hingtgen, N.; Kline, C.; Fernandes, L. & Gard McGehee, N. (2015). Cuba in Transition: Tourism Industry Perceptions of Entrepreneurial Change. *Tourism Management*, 50, 184-193.
- Özalp, A. (2009). Piyasa-Kamu Dikotomisi ve Küba Örneği. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(2), 67-81.
- WHO (2023). World Health Statistics 2023.
<https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1502907/retrieve> (Erişim: 13.06.2023).

İnternet Adresleri:

- <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/cuba.html> (Erişim: 30.05.2023).
- <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1502907/retrieve> (Erişim: 13.06.2023).
- https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019.pdf?lang=en (Erişim: 30.05.2023).
- <https://www.tradeclub.standardbank.com/portal/en/market-potential/cuba/taxes> (Erişim: 08.06.2023).
- <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dis-Ticaret-Istatistikleri-Nisan-2023-49632> (Erişim: 19.06.2023).
- <https://tradingeconomics.com/cuba/government-budget> (Erişim: 08.06.2023).
- <https://tradingeconomics.com/cuba/inflation-cpi> (Erişim: 08.06.2023).
- <https://www.mtss.gob.cu/descargas/> (Erişim: 30.05.2023).
- <https://tr.wikipedia.org/wiki/Küba> (Erişim: 30.05.2023).
- <https://www.insamer.com/tr/ulke-profil-kuba/> (Erişim: 01.06.2023).
- https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Cuba (Erişim: 06.06.2023).
- <https://tradingeconomics.com/cuba/indicators> (Erişim: 08.06.2023).

<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-cuba.pdf> (Erişim: 08.06.2023)

<https://data.worldbank.org/country/cuba?view=chart> (Erişim: 08.06.2023).

<https://www.gacetaoficial.gob.cu> (Erişim: 16.06.2023).

Bölüm 18

FRANSA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

FRANSA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Aslı Ceren Saral

Ankara Üniversitesi,
Siyasal Bilgiler Fakültesi
saral@politics.ankara.edu.tr
0000-0003-2752-3154

Özet

Fransız sosyal güvenlik sisteminin bugünkü yapısının kökenleri daha eski tarihsel-kurumsal yapılara dayansa da temelde ikinci dünya savaşı sonrasında kurgulanmıştır ve hem Bismark hem de Beveridge tipi sosyal güvenlik anlayışının yansımalarını görmek mümkündür. Sistemin bugünkü yapısı oldukça karmaşıktır. Hem primler hem de tahsisli vergilerle finanse edilen sistem bir taraftan pek çok sosyal riski kapsarken bir taraftan da özel sektöre önemli ölçüde roller vermektedir. Sistem Bismarkçı özellikleri temelinde Esping-Anderson'ın refah devleti sınıflandırmasında, muhafazakâr refah devletine yakın olsa da zaman içerisinde daha evrensel ve birlik ilkesine dayalı bir yapı gösterdiğinden bahsedilebilir. Sistem Fransa'nın sosyo-ekonomik yapısının temelinde yer almaktadır. Yüksek halk desteğine sahiptir ve toplumsal uzlaşının önemli bir eseridir. Sistemin finansmanı için kullanılan kaynağın büyüklüğü bağlamında sürdürülebilirliğinin en önemli desteği de buradaki dayanışma olarak görünmektedir. Küresel krizlerden etkilense de sistem gelir-gider dengesinin sürdürülebilirliğini sağlıyor görünmektedir. Özellikle Covid-19 küresel salgını sağlık sigortası üzerindeki yükü arttırmış olsa da açıklar tekrar daha kontrol edilebilir bir düzeye gerilemiş görünmektedir. Burada en önemli etken sistem için kullanılan geniş ve yaygın finansman kaynağı ve sosyal güvenlik finansmanı kanunları çerçevesinde sağlanmaya çalışılan disiplindir. Yine de sistemin yarattığı borç stokundaki artış göz ardı edilmemelidir. İlk elden yapısal sorunsal diğer refah devletlerinde olduğu gibi yaşlanan nüfus ve düşen bağımlılık oranları kaynaklı olarak emeklilik sistemi olarak görülmekte, büyük tepkilere rağmen emeklilik yaşlarının ötelenmesi de bu durumu yansıtmaktadır. Sistemin sürdürülebilirliğinin en çok dayanışma ruhunun devamı ve halkın desteğine bağlı olduğu düşünüldüğünde, en düşük emeklilik yaşının artırılmasının ötesinde özellikle çalışma koşullarına yönelik daha yapısal reformlarla sistemin geniş bir politika perspektifinden desteklenmesi gerektiği söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Fransa sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik finansmanı, refah devleti, emeklilik ödemeleri.

Abstract

Albeit the current structure of the French social security system has its roots in older historical-institutional structures, it has mainly constructed in the aftermath of the Second World War with strong influences from both the Bismarck and Beveridge type of social security approaches. The current structure of the system is quite complex. The system, financed by both premiums and earmarked taxes, covers a wide range of

social risks and at the same time gives significant roles to the private sector. Whereas the system is close to the conservative welfare state in Esping-Anderson's welfare state classification on the basis of its Bismarckian characteristics, it can be asserted that it has shown a more universal and unity-based structure over time. The system is at the heart of France's socio-economic structure. It has high public support and is an important result of social consensus. In the context of the size of the resources used in financing the system, it can be argued that its sustainability mostly relies upon on this solidarity. Despite the fact that the system has been affected by global crises, the system seems to ensure the sustainability of the income-expenditure balance. Whilst the Covid-19 pandemic has increased the burden on health insurance; deficits seem to have fallen back to a more governable level. The most important factor here is the large and widespread financing source used for the system and the discipline that is ensured within the framework of Social Security Financing Laws. Nevertheless, the increase in the debt stock created by the system should not be ignored. As in other welfare states, the first-hand structural problem is the pension system due to the aging population and declining dependency ratios. Given that the sustainability of the system mostly relies on the sustainability of incomes, continuance of the public support and the solidarity spirit; the system should be reinforced with a broad policy perspective, one that is beyond increasing the minimum retirement age, especially with structural reforms regarding working conditions, employment and wages.

Keywords: Social security system of France, social security financing, welfare state, pensions.

GİRİŞ

Fransa hak temelli sosyal devlet anlayışının bugün dünyadaki en önemli temsilcilerindendir. Sosyal güvenlik sistemi Fransa toplumunun dayanışma ruhunun önemli bir yansıması olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik harcamaları için özel bir bütçesi olan Fransa'nın Sosyal güvenlik kurumlarının harcamaları ve gelirleri merkezi yönetimin üzerindendir. Sistemin Fransız ekonomisi içerisindeki önemi yüksektir ve iktisadi dalgalanmalarda kritik rol oynamaktadır. Aynı zamanda önemli bir yeniden bölüşüm aracıdır. Sistemin finansmanının yüksek düzeyde tabana yayılmış olmasının bu yeniden bölüşüm fonksiyonuna kısmen ket vurduğu söylenebilirse de sağladığı faydalar ve korumanın sosyal ve iktisadi hayat üzerindeki toplam etkisi nedeniyle kapitalist olmayan bir kalkınma mekanizması olduğu dahi iddia edilmektedir. Sistem kapsamında sağlanan haklar Fransa Halkı tarafından temel vatandaşlık haklarından görülmekte ve sistem yüksek ve yaygın finansman ihtiyacına rağmen toplum tarafından büyük ölçüde desteklenmektedir.

Bu desteğin arkasında geniş ve kapsayıcı sosyal desteklerin olduğu aşîkârdır. 2007 yılında dünyada büyük ses getiren M. Moore'un *Sicko* adlı belgeselinde, sosyal haklar ve yardımlar açısından ABD'nin karşısında, karşıtı bir örnek olarak Fransa'yı koyduğu bölüm, hem Fransa'daki sosyal hakları hem de vatandaş-devlet ilişkisinin farklılıklarını açık bir şekilde göstermiştir. Fransa'da sağlık, emeklilik, ebeveynlik ve engellilere yönelik bağımsız yaşamı desteklemek için yapılan sosyal yardımlar; ABD'nin liberal, herkesin kendisinden sorumlu olduğu sosyal güvenlik sistemiyle

Fransa'nın büyük ölçüde evrensel ve dayanışmaya dayalı sosyal güvenlik sistemi arasındaki özellikle sonuçlara ilişkin farkları ortaya koymaktadır. Ancak diğer büyük refah devletlerinde olduğu gibi Fransa'da da bu büyük sistemin finansmanının sürdürülebilirliği önemli bir sorunsaldır ve bazı önlemler almayı gerektirebilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin risklerini azaltmaya yönelik hükümetler tarafından önerilen değişikliklerse diğer hakları gibi sosyal haklarını da korumak için tepki göstermekten çekinmeyen Fransız Halkı tarafından farklı düzeylerde tepkilerle karşılanmaktadır.

Bunlar arasında tüm Fransa'ya yayılan toplumsal tepki ve gösterilerin sonuncusu 2023 yılı başlarında, mevcut hükümet tarafından önerilen emeklilik yaşı değişikliğine karşı gerçekleştirilmiştir. 10 Ocak 2023 tarihinde Fransa Başbakanı Élisabeth Borne tarafından sunulan en düşük emeklilik yaşını 62'den 64'e çıkaran yasa tasarısı Fransa'da büyük bir tepki ile karşılanmış, uzun süren ve yaygın eylemler tüm ülkeyi sarmıştır. Özellikle sistem içerisinde emeklilik ödemelerinin sürdürülebilirliği endişeleri Cumhurbaşkanı Macron'un tüm tepkilere rağmen düzenlemenin geçmesini sağlamasına yol açmıştır. Hükümet ve Cumhurbaşkanı Macron'un hiç de popüler olmayan ve siyasi olarak da bedelleri olabilecek böyle bir kararda direktmeleri aslında sosyal güvenlik finansmanına ilişkin riskleri işaret etmektedir.

Bu bölümde yaygın ve karmaşık sayılabilecek bir ağa sahip olan Fransız sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı, sistemin sağladığı geniş sosyal destekler, nasıl finanse edildiği ve finansmanında ortaya çıkan riskler ele alınmaktadır. Devam eden alt bölümde sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı tarihsel gelişimi ile birlikte ele alınmaktadır.

1. FRANSIZ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KURUMSAL YAPISI

Aşağıda daha kapsamlı ele aldığımız Fransız sosyal güvenlik sisteminin bugünkü yapısının kökenleri daha eski tarihsel-kurumsal yapılara dayansa da temelde ikinci dünya savaşı sonrasında kurgulanmıştır ve hem Bismark hem de Beveridge tipi sosyal güvenlik anlayışının yansımalarını görmek mümkündür³⁶. Sistemin bugünkü yapısı oldukça karmaşıktır. Hem primler hem de tahsisli vergilerle finanse edilen sistem bir taraftan pek çok sosyal riski kapsarken bir taraftan da özel sektöre önemli ölçüde roller vermektedir. Evrenselliği yüksektir ancak gelir testine dayalı yardımlar da sunmaktadır ve sistem tek bir yapıya doğru evrilse de halen farklı statülere dayalı pek çok fon barındırmaktadır (Batifoulier vd., 2019: 261). Bugünkü yapının temeli İkinci Dünya Savaşı sonrasında atılmıştır. Kıta Avrupası'ndaki diğer ülkeler gibi sosyal sigorta temelinde ve 1945 yılında çıkarılan iki düzenlemeyle kurulan sistemin temel

³⁶ Elinizdeki kitabın ilk bölümünde Bismark ve Beveridge tipi sosyal güvenlik modelleri hakkında daha detaylı bilgi edilebilir. Aynı zamanda sırasıyla Almanya ve Birleşik Krallık bölümlerinde bu iki model daha detaylı ele alınmaktadır.

hedefi *herkesin her şartta, kabul edilebilir koşullarda, kendisi ve ailesini desteklemek için gerekli geçim araçlarına sahip olmasını sağlamaktır.*

Fransa özellikle sosyal güvenlik sisteminin Bismarkçı özellikleri temelinde Esping-Anderson'ın refah devleti sınıflandırmasında, muhafazakar refah devletine yakın görülebilir; ki kendisi de özellikle sistemin kökenleri bağlamında Fransa'yı bu kümeye dâhil etmektedir.

Esping-Andersen (1990) refah devletlerini üç kümeye ayırırken (muhafazakâr, liberal ve sosyal demokrat), temelde üç özelliğe odaklanmaktadır. Bunlardan ilki *meta olmaktan çıkarma* (decommodification) yani sosyal politikaların sosyal yeniden üretim için piyasaya bağımlılığı ne ölçüde azalttığıdır. İkincisi tabakalaşmadır (stratification). Buradaki temel soru refah devleti uygulamalarının mevcut statü ve sınıf yapılarını destekleyip desteklemediğidir. Son olarak ailenin rolünü vurgulamaktadır. Sistem sosyal risklere karşı önce ailenin müdahalesini mi öngörmektedir yoksa aileden önce bu rol devlete mi aittir?

Esping-Andersen'in (1990) Fransa'yı dâhil ettiği refah devleti türü olan muhafazakâr refah devletinde, devletçilik sosyal yeniden üretimin tamamen piyasaya bırakılmasını önlemektedir. Bu bağlamda bu türe dâhil edilen ülkelerde toplumun ne kadarının kapsandığı, sistemin ne derece evrensel olduğu ölçüsünde meta olmaktan çıkarma özelliği ülke uygulamaları bağlamında farklı düzeylerde sağlanmaktadır. Diğer taraftan bu sistemler mevcut statü ve sınıf yapısını koruyan ve bireylerin karşılaştığı risklere karşı (özellikle geçim araçlarını sağlamayan bireylerin) aileyi merkeze alırken devlete ikincil bir rol veren sistemlerdir.

Esping-Anderson (1999: 81) buradaki ayırmda aslında refah devletlerinin inşasında etkili olan siyasal düşünce yapısının temel olduğunu belirtmektedir. Liberal düşüncenin ikinci dünya savaşına kadar Kıta Avrupa'sında etkili olmadığını; erken dönem sosyal politikaların özellikle Almanya, Avusturya ve Fransa'da bireylerin monarşi ya da merkezi devlete bağlılığının sağlanmasını temel alan devletçilik anlayışını yansıttığını savunmaktadır.

Diğer taraftan Esping-Anderson (1999: 82) aileye verilen rolün Fransa ve bir ölçüde Belçika'da daha az baskın olması nedeniyle bu iki ülkenin muhafazakâr refah devleti kümesine daha az uyduğunu belirtmektedir. Özellikle Fransa'da Cumhuriyetçi ve dini referansları olmayan yönetim anlayışının baskınlığı diğer ülkelerden Fransa'yı bu konuda ayırmaktadır³⁷. Bununa beraber korporatizm, yani statü ve sınıfların

³⁷ Zira paternalizme dayalı ailenin toplumdaki rolünü sosyal koruma politikalarında sürdürmek isteyen anlayışın kıta Avrupası'nda ruhban sınıfının özellikle Katolik kilisesinin siyasal gücünü yansıttığı söylenebilir. Bu bağlamda bu güç kırıldıkça ve devlet yönetimi daha seküler hale geldikçe ailenin sosyal koruma politikalarındaki rolünün diğer bazı kıta Avrupası ülkelerinde de değiştiği görülmektedir.

korunması, Fransa'da da güçlüdür ve bu bağlamda Fransa muhafazakâr refah devletine yakındır.

Esping-Anderson'ın (1990) özellikle İskandinav ülkelerini örnek verdiği sosyal demokratik rejimlerde ise evrensel ve hak temelli bir yapı vardır ve risklere karşı korumada devletin rolü birincildir. Halen pek çok farklı özel rejime sahip olsa da, genel rejimin büyük ölçüde toplumu kapsamı ve sosyal güvenlik finansmanının gittikçe daha fazla vergilerle sağlanması da göz önüne alındığında Fransa'nın gittikçe sosyal demokratik refah devleti sınıflandırmasına kaydıgı iddia edilebilir.

1.1. Fransız Sosyal Güvenlik Sisteminin Kısa Kurumsal ve Tarihsel Gelişimi

Fransa sosyal politikalara ilişkin uygulamalarda genellikle diğer ülke uygulamalarının takipçisi olmuş olsa da zaman içerisinde refah devletleri arasında hem niteliksel hem de niceliksel olarak en gelişmişlerinden biri haline gelmiştir. Öyle ki Fransa'nın sosyal güvenlik sistemi diğer ülkelerle karşılaştırıldığında toplumsal ve iktisadi hayatın oldukça büyük bir kısmı üzerinde etkilidir. Tarihsel olarak Fransız sosyal güvenlik sisteminin bugünkü yapısının kökenleri ve sistemin gelişimi ve dönüşümünün bazı önemli noktaları şu şekilde sıralanabilir³⁸.

Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal köklerine baktığımızda, Fransa'da da henüz ortaçağda diğer ülkelere benzer biçimde bazı mesleki örgütlerin kendi üyelerine sağladıkları bazı yardımlardan bahsetmek mümkün olsa da ilk bugünkü emeklilik planlarına benzeyen plan 1673 yılında dönemin maliye bakanı Jean-Baptiste Colbert tarafından denizciler için yaratılmıştır (Caisse des Invalides de la Marine Royale)³⁹. Günümüzdeki sosyal güvenlik Sonrasında bilindiği gibi tüm sosyal güvenlik sistemlerinin de atası sayılabilecek ve özellikle Kıta Avrupa'sında etkili olan ilk kapsamlı sosyal güvenlik sistemi 1881-89 yılları arasında Birleşmiş Almanya'nın ilk Şansölyesi olan Otto von Bismarck tarafından geliştirilmiştir. Bu sistem diğer Avrupa ülkeleri gibi Fransa'da da bazı değişimlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu bağlamda Fransa'da risklere karşı korunmayı bireysel bir çaba olmaktan çıkaran ilk kanun 9 Nisan 1898 yılında iş kazalarına yönelik çıkarılan kanundur. Sanayi sektörüne yönelik çıkarılan bu kanunla işçiler uğradıkları iş kazaları sonucunda karşılaştıkları zararı işverenden talep edebilmişlerdir. Yirminci yüzyıla kadar emeklilik planları ve sosyal koruma daha çok belli meslek gruplarının, devletle bağlantılı olsa da özel çabaları ile işlemiştir.

³⁸ Önemli tarihsel gelişmeler için büyük ölçüde Fransa Sosyal Güvenlik Kurumunun sosyal güvenlik sistemine ilişkin önemli tarihler sayfasından faydalanılmıştır (Securite Sociale, 2023a).

³⁹ Fransa'da 1946 yılında kurulduğundan bu yana sosyal güvenlik sisteminde birlik ilkesinin takip edilmeye çalışıldığından bahsetmek mümkünse de bazı meslek gruplarına yönelik özel planlar halen mevcuttur. Denizcilere yönelik on yedinci yüzyılda oluşturulan bu plan da elbette değişimler geçirse de halen devam etmektedir.

Bugünkü sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkışındaki en önemli etken elbette hızlı sanayileşmeyle ilişkili olarak ücretli emeğin norm haline gelmesi, emek piyasalarının oluşumu, artan nüfus ve kentleşmenin ortaya çıkardığı yeni sosyal sorunlarla ilişkilidir. Bu sosyal sorunlar sadece sakatlık, işsizlik ve yaşlılık gibi risklerle karşı karşıya kalan çalışanlar ve çalışma koşulları ile ilgili değil aynı zamanda çalışanların ailelerinin geçim araçlarına erişimi ile ilgiliydi. Bu risklerle karşılaşan bir işçi kendi tasarruflarına ne kadar güvenebilirdi? Ailesinden ya da bağlı olduğu sendikadan ne kadar destek alabilirdi? O korkunç yoksulluk yardımları dışında bir seçeneği olur muydu? İşçi tazminatlarıyla işçi kazaları tazmin edilebilirdi belki ama tüm risklere karşı devletin de yer aldığı bir sigorta sistemi gerekli görünmekteydi. Burada özellikle 19. Yüzyıl sonu ve 20. Yüzyıla beraber bu sorunlara yönelik ülkelerin çözümleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Sosyal sigortada öncülüğü Almanya yaparken, işsizlik sigortasını ilk uygulayan İngiltere'dir. Bu reformlar konusunda taklitçilik ise oldukça yaygın olmuştur (Heaton,1948: 724).

Fransa bu reformlara öncülük etmemiş olsa da diğer ülkeler gibi pek çok reformu taklit etmiştir. 20. Yüzyılda devletin düzenleyici rolü sosyal güvenlik sistemine yönelik pek çok pek çok reformla ortaya konmuştur. Bu reformlara yönelik çıkarılan düzenlemelerin oldukça dağınık bir yapıda olduğu söylenebilir. 5 Nisan 1910 tarihinde sanayi ve tarım sektöründeki düşük ücretli çalışan işçi ve köylülere yönelik bir emeklilik sistemi kurulmuştur. Sonrasında 5 Nisan 1928 ve 30 Nisan 1930 tarihli düzenlemelerle ilk kez sanayi ve ticaret sektörlerindeki işçiler için ilk kez hastalık, doğum, yaşlılık ve ölüm gibi risklere karşı koruma sağlayan, tam ve zorunlu bir sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur. 11 Mart 1932 tarihindeki düzenlemeyle bu sisteme finansmanı işverenler tarafından sağlanan zorunlu aile yardımları dâhil edilmiştir.

20. Yüzyılın ilk yarısında bunlar ve bunlara benzer düzenlemeler, temelde zorunlu katkılara dayalı bir sistem öngörmekteydi. Ancak düzenlemelerin uyumsuzluğu; karmaşıklığı ve genişliğine rağmen sosyal risklerin iyi karşılanmadığı bir sistem olmasına yol açıyordu (Batifoulier vd., 2019: 261). Sistemin bu sorunlarının farkında olarak İkinci Dünya Savaşı sırasında Ulusal Direniş Konseyi⁴⁰, Mutlu Günler (Les Jours Heureux) başlıklı programında⁴¹ kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin kuruluşunu vaat etmiştir (ibid: 262).

Bu programın sağladığı altyapı üzerinde 4 ve 19 Ekim 1945 tarihlerinde çıkarılan iki düzenlemeyle temelde işveren ve işçi katkılarıyla finanse edilen ve sosyal ortaklarla yönetilen Bismarkçı bir sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur. 4 Ekim tarihli

⁴⁰ Ulusal Direniş Konseyi, İkinci Dünya Savaşı sırasında sürgündeki Charles de Gaulle tarafından görevlendiren Jean Moulin liderliğinde Fransa'daki direniş güçlerini birleştiren bir yapıdır.

⁴¹ Programa savaş sonrasındaki umutlu günlere ithafen bu isim verilmiştir. Batifoulier et. al., (2019) konseyin farklı ideolojilere sahip gruplarının konsensüsüne dayanan bahsi geçen raporun Fransız sosyal güvenlik sistemin karmaşık yapısında etkili olduğunu düşünmektedir.

düzenleme herkesi kapsayan bir plan öngörse de var olan bazı özel sosyal güvenlik planlarının sürdürülmesine de izin vermiştir. 1946 tarihli Dördüncü Cumhuriyet Anayasasının başlangıç bölümündeysse sosyal güvenlik hakları anayasal koruma kazanmıştır. İlgili bölüm şu şekildedir:

“Ulus (devlet), birey ve aileye gelişimleri için gerekli koşulları sağlayacaktır. Herkesin, özellikle çocuk, anne ve yaşlı işçilerin sağlıklarının korunmasını, maddi güvenliklerini, dinlenme ve boş zaman haklarını güvence altına alır. Yaşları, fiziksel veya zihinsel durumları veya ekonomik koşulları nedeniyle çalışamayacak durumda olan her kişi, toplumdan uygun geçim araçlarını elde etme hakkına sahiptir”.

14 Mart 1946 tarihinde yöneticiler için tamamlayıcı emeklilik planı sunan Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres, (AGIRC) emeklilik planı sunulmuştur. Bu emeklilik planı sanayi, ticaret, hizmetler ve tarım özel sektörlerinde çalışan yöneticiler için oluşturulmuştur. 17 Ocak 1948 tarihinde tarım dışı kendi adına çalışan, zanaatkârlar, sanayi ve ticaret profesyonelleri ve serbest meslek sahipleri için üç özel emeklilik sigortası planı kurulmuştur. 10 Temmuz 1952 tarihinde, Mutualité sociale agricole (MSA) tarafından yönetilmek üzere çiftçiler için zorunlu emeklilik sigortası planı yaratılmıştır. 30 Haziran 1959 tarihinde emekli olunabilecek en düşük yaş belirlenmiştir.

12 Mayıs 1960 tarihli kararnameyle Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımları Katkılarının Tahsilâtları Birliği (Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d’Allocations Familiales: URSSAF) Sosyal Güvenlik Kurumları listesine dahil edilmiş ve Tahsilat Birlikleri zorunlu hale getirilmiştir. Tarihi 1945 yılına kadar gitse de bu kararname URSSAF’ın bugünkü halinin kuruluş tarihi olarak görülebilir. 25 Ocak 1961 tarihinde çiftçiler için hastalık-analık-engellilik sigorta planları oluşturulmuştur. 8 Aralık 1961 tarihinde işverenler için tamamlayıcı emeklilik planı, Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés, (ARRCO) hazırlanmıştır. Bu zorunlu tamamlayıcı emeklilik planı sanayi, ticaret, hizmetler ve tarım özel sektörlerindeki yöneticiler dahi tüm işverenleri kapsayacak şekilde oluşturulmuştur.

1966 yılında zanaatkârlar, tacirler ve serbest meslek sahipleri için sağlık ve analık sigortası yaratılmıştır. Adını dönemin Sosyal İşler bakanından alan Jeanneney reformları kapsamında 1967 yılında çıkarılan dört düzenlemeyle genel olarak sosyal güvenlik yapısı yeniden düzenlenmiştir; sağlık, yaşlılık ve aile olarak üç başlık altında sosyal risklerin finansmanının ayrılmasını öngörmüştür. Bu finansal ayrışmayı sağlamak üzere üç ulusal fona kurulmuştur. Bunlar: Ücretli işçiler için Ulusal Sağlık Sigortası Fonu (la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés; CNAMTS); Ücretli İşçiler için Ulusal Yaşlılık Sigortası Fonu (la Caisse nationale d’assurance vieillesse des travailleurs salariés: CNAVTS); Ulusal Aile Yardımları Fonu (la Caisse nationale des allocations familiales: CNAF). Tüm bu başlıkların nakit yönetimiye Sosyal Güvenlik Kurumları Merkez Şubesine ACOSS verilmiştir.

31 Aralık 1971 tarihli “Boulin” ile genel rejim ve tarım rejimi işçilerinin emeklilik maaşlarında iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. 1 Ocak 1973 tarihinde kendi adına çalışanlarla işçilerin emeklilik planlarına ilişkin katkı payı ödemeleri ve hakları uyumlaştırılmıştır. 4 Temmuz 1975 tarihli kanunla tüm çalışan nüfusa zorunlu emeklilik sigortası genelleştirilmiştir. 12 Temmuz 1977 tarihli kanunla, 1 Ocak 1978 tarihinden itibaren Fransa içerisindeki tüm yerleşiklerin aile yardımlarından faydalanması sağlanmış ve böylece aile yardımları tüm nüfusa yayılarak evrensel hale gelmiştir. 2 Ocak 1978 tarihli kanunla “artık nüfus” yani çalışma çağına olup bir işi ve sosyal güvenlik planı olmayanlara yönelik olarak kişisel sigorta mekanizması oluşturulmuştur. Ayrıca aynı kanunla bazı din görevlileri ve din adamları için özel bir emeklilik sistemi başlatılmıştır. 26 Mart 1982 tarihinde, Sosyalist Partinin programı kapsamında, asgari emeklilik yaşı erkekler için 65 yaştan 60 yaşa, kadınlar için 60 yaştan 55 yaşa indirilmiştir. Sosyal güvenlik ve emeklilik fonlarının yönetimine emeklilerin katılması sağlanmıştır (Neveu, 2023). 1988 yılında yeterli geçim kaynağı olmayan 25 yaşından büyük, öğrenci olmayan ve işsizlik ücreti alamayanlara yönelik olarak asgari entegrasyon geliri (Le Revenu minimum d’insertion: RMI)⁴² yaratılmıştır.

29 Aralık 1990’da çıkarılan kanunla genel sosyal katkı (contribution sociale généralisée: CSG) adıyla, tüm gelirler (bu gelirlere örnek olarak maaşlar ve kendi adına çalışanların gelirleri; işsizlik yardımları ve emeklilik maaşları ya da miras, yatırımlar ve oyunlardan elde edilen gelirler verilebilir) üzerinden alınacak bir vergi yaratılmıştır. 12 Temmuz 1993 tarihli kanunla özel sektör çalışanlarının prim ödeme süreleri genişletilmiştir. Aynı zamanda bu kanunla FVS Yaşlılık Dayanışma Fonu (Le Fonds de solidarité vieillesse: FSV) kurulmuştur.

15 Kasım 1995 tarihinde Juppé Planı kapsamında Sosyal Güvenlik Finansmanı Kanunu (Loi de financement de la sécurité sociale: LFSS) prensipleri belirlenmiş ve 22 Şubat 1996 tarihli anayasal düzenlemeyle yürürlüğe girmiştir. Bu plan çerçevesinde her bir sosyal güvenlik alt dalı ve planıyla devlet arasında hedefler ve yönetim için anlaşmalar yapılması öngörülmüştür. Beşinci Cumhuriyet Anayasasında bu kanunlarla ilgili yapılan düzenleme, ulusal düzeyde sosyal güvenlik temsilcilerinin bu kanunlar ile sosyal güvenliğin dengesinin sağlanmasına yönelik kararlılıklarını taahhüt etmeleri öngörülmüştür.

24 Ocak 1996 tarihli düzenlemeyle sosyal borç geri ödeme katkısı (La contribution pour le remboursement de la dette sociale: CRDS) yaratılmıştır ve buradan elde

⁴² Bu yardımdan faydalanmak için Fransa vatandaşı olmaya gerek yoktu ancak ikamet etme koşulları gerekmektedir. Aylık yardımın yanında genel sağlık sigortasından faydalanma, belediye vergilerinden muafiyet gibi faydalar da sağlamaktaydı. Aşağıda yer alacağı gibi 2009 yılından bu yardımın yerini aktif dayanışma geliri almıştır.

edilen gelirlerin Sosyal güvenlik planlarının açıklarını yöneten Sosyal Borç Amortismanı Fonuna (Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale: CADES) aktarılması öngörülmüştür. 1998 yılında Fransız Ulusal Sağlık Sisteminin sağlık sigortası kartı olarak Vitale kartı uygulamasına geçilmiştir. 1999 yılında 27 Temmuz tarihli kanunla, Juppé Planı kapsamında, çalışma koşuluna değil ikamet koşuluna bağlı olan genel sağlık sigortası aracılığıyla evrensel hale gelmiş bir sağlık sigortası planı olan Evrensel Sağlık Kapsayıcılığı (La Couverture maladie universelle: CMU) yaratılmıştır.

21 Ağustos 2003 tarihli kanunla farklı emeklilik planları arasında tam oranlı emeklilik ödemeleri için gerekli sürelerin kademeli uyumlaştırılması, bu değişen sürelerin yaşam beklentisi sürelerine göre zaman içerisinde değiştirilmesi ve genç yaşta kariyerlerine başlamış, uzun kariyerleri olmuş kişiler için erken emeklilik planları geliştirilmesi gibi emeklilik ödemesi reformları gerçekleştirilmiştir. 30 Haziran 2004 tarihli kanunla yaşlı ve engelli kişilerin bağımsız olarak yaşamalarını desteklemek için bir dayanışma fonu olan Ulusal Bağımsız Yaşam için Dayanışma Fonu (La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie: CNSA) kurulmuştur.

11 Şubat 2005 tarihli engelli bireyler için eşit hak ve fırsatlar ilişkin kanunla engelli bireylerin hayatlarıyla ilgili özgür seçimlere bulunabilmeleri, etkin bir şekilde sosyal hayata katılabilmelerine yönelik garantiler sağlanmıştır. 1 Temmuz 2006 tarihinde serbest meslek sahipleri, sanayiciler, zanaatkarlar ve tacirler için sağlık planlarıyla sanayiciler, zanaatkarlar ve tacirler için emeklilik sigortalarını birleştiren kendi hesabına çalışanlar için sosyal rejim (Régime Social des Indépendants: RSI) uygulanmaya başlanmıştır. 1 Aralık 2008 tarihinde geçim araçlarına erişimi olmayan bireylere yönelik olarak Asgari Entegrasyon Geliri (Le Revenu minimum d'insertion: RMI) yerine Aktif Dayanışma Geliri (Revenu de solidarité active: RSA) uygulamasına geçilmiştir. 21 Temmuz 2009 tarihli Yatan Hastaların Sağlığı ve Bölgeler Kanunu ile bölgesel sağlık kurumlarını oluşturmuş ve sağlık kuruluşlarının yönetim kurallarını değiştirmiştir.

9 Kasım 2010 tarihli emeklilik ödemelerine ilişkin yasa çerçevesinde yasal emeklilik yaşı kademeli olarak 60 yaştan 62 yaşa çıkarılmıştır. Tam oranda emeklilik ödemesi için ise katkı payı ödenen dönemlere bakılmaksızın bu yaş 65 yaştan 67 yaşa çıkarılmıştır. Woerth reformları olarak anılan bu reformlar kapsamında katkı payı ödeme süreleri özel sektör için 40 yıl kamu sektörü için 37,5 yıl iken tüm sektörler için 41,5 yıla çıkarılmıştır. Zor çalışma koşulları için yeni bir erken emeklilik sistemi yaratılmıştır. Reformdan önce tıbbi olarak belgelenebilen bir engellilik durumunda 55 yaşında erken emeklilik mümkünken, en az yüzde 20 oranında fiziksel iş görmezlik kanıtı sağlanırsa 60 yaşında emeklilik hakkı tanınmıştır (Neveu, 2023).

20 Ocak 2014 tarihli kanun katkı payı ödeme sürelerinin kademeli uzatılması ve zor çalışma koşullarına bağlı emekliliğe ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Touraine reformları olarak anılan reformlar kapsamında Katkı payı ödeme süresi 1973

sonrasında doğanlar için 43 yıla çıkarılmıştır. Erken emekli olunmak istenen her bir yıl için on yıl zorlu şartlarda çalışmış olma zorunluluğu getirilmiştir (Neveu, 2023).

2018 yılında kendi hesabına çalışanlar için oluşturulan sosyal rejim genel sosyal güvenlik rejimine dahil edilmiştir. Böylece birlik ilkesine yönelik önemli adımlardan biri daha atılmıştır. 7 Ağustos 2020 tarihinde sosyal borç ve bağımsız yaşama ilişkin kanun kapsamında Sosyal Güvenlik için beşinci bir risk olarak Bağımsız Yaşam (Otonomi) tanımlanmış ve bu riskin idaresi Ulusal Bağımsız Yaşam için Dayanışma Fonuna (La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie: CNSA) verilmiştir.

1 Eylül 2023 tarihinden itibaren Fransa'da asgari zorunlu emeklilik yaşı 1968 yılı ve sonrası doğumlu kişiler için 62 yaştan 64 yaşa çıkarılacaktır. Tam oran üzerinden emeklilik maaşı almak için 67 olan yaş sınırı korunacaktır. Diğer taraftan tam emeklilik ödemesi alabilmek için katkı payı ödenmesi gereken yıl sayısı 1965 ve sonrası doğumlular için 43 yıl olacaktır⁴³.

1.2. Sosyal Güvenliğin Mevcut Kurumsal Yapısı, Kapsamı ve Uygulamaları

Bugün Fransa'da sosyal güvenlik Kurumları hastaneler ve tüm sosyal güvenlik planlarını (temel (genel ve tarım) ve özel emeklilik planlarını ve aynı zamanda AGIRC&ARRCO gibi tamamlayıcı emeklilik planlarını, işsizlik sigortasını, Yaşlılık Dayanışma Fonu (FSV) gibi sosyal harcamaların finansmanına katkıda bulunan bazı özel fonları ve pek çok diğer sosyal yapıyı kapsamaktadır.

Tablo 1'den sistemin temel yapısı izlenebilir. Buradan görülebileceği gibi temel sosyal güvenlik sistemini genel rejim, tarım rejimi ve özel rejimler olarak ayırmak mümkündür. Pek çok farklı plan ve rejim olduğu görülse de birlik ilkesine yönelik olarak zaman içerisinde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Kendi hesabına çalışanlara yönelik planların da genel rejime dâhil edilmesiyle toplumun genel rejim tarafından kapsanan kısmı yüzde 88 olmuştur. Tarım Rejimi yüzde 5 Özel rejimler ise yüzde 7 kapsama oranına sahiptir. Bunlar elbette zorunlu sosyal güvenlik planlarına ilişkindir. Zorunlu olmayan kişilerin kendi seçimleri ile dâhil oldukları farklı sosyal sigortalar da mevcuttur (Securite Socialé, 2023c).

Bu tablodaki yapı büyük ölçüde prime dayalı sigorta sisteminin yansıtıyor görünmektedir. Ancak bu geniş güvenlik ağının finansmanında, aşağıda sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri bölümünde daha fazla ele alındığı gibi, sosyal güvenlik primlerinin yanında yüksek oranlarda diğer katkılar (özellikle tahsisli vergiler formunda) kullanılmaktadır. Bu geniş sosyal güvenlik ağı içerisinde farklı planlar mevcut olsa ve prim gelirlerine dayalı sigorta yapısı büyük ölçüde devam etse de sosyal güvenliğe yönelik evrensellik ve birlik ilkelerinin sağlamaya yönelik sürekli yeni reformlar gerçekleştirilmektedir.

⁴³ <https://www.cleiss.fr/actu/2023/2304-report-age-legal-retraite-64-ans-france.html>, Erişim: 23.06.2023.

Tablo 1. Fransa Sosyal Güvenlik Sistemi Kurumsal Yapısı

	Genel Rejim					Tarım Rejimi (Mutualité Sociale Agricole)	Özel rejimler	Zorunlu Tamamlayıcı Planlar
	Temel Zorunlu Planlar							
İlgili Bakanlıklar ve Kuruluşlar	Ekonomi, Maliye ve Sanayi ve Dijital Bağımsızlık Bakanlığı (Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique) Dayanışma ve Aile Bakanlığı (Le ministère des Solidarités et des Familles) Sağlık ve Koruma Bakanlığı (Ministère de la Santé et de la Prévention) Çalışma, Tam İstihdam ve Entegrasyon Bakanlığı (Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion) Sosyal Güvenlik Müdürlüğü (Direction de la Sécurité sociale)					Tarım ve Gıda Bağımsızlığı Bakanlığı (Ministère de l'Agriculture et de Souveraineté alimentaire)	Özel emeklilik Programları Olan Gruplar: Memurlar(merkezi ve yerel yönetimler) SNCF (Ulusal Demiryolları Çalışanları) Denizciler Banque de France (Merkez Bankası) "RATP (Paris içi Kamu Ulaşımı) Çalışanları Katip ve Noterler Elektrik ve Gaz İşletmeleri çalışanları vd.	Çalışma, Tam İstihdam ve Entegrasyon Bakanlığı (Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion) gözetimi altında bağımsız <u>Unédic</u> tarafından idare edilen İşsizlik Sigortası <u>AGIRC-ARRCO</u> olarak bilinen tarım, ticaret, sanayi ve hizmet sektörlerinde ki çalışanlar için Tamamlayıcı Emeklilik Planları
Ulusal Fonlar	CNAF	CNAM		CNAV	CNSA	URSSAF	CCMSA	
Programlar	Aile Yardımları	Sağlık (sigortası)	İşyeri Kazaları – Meslek Hastalıkları	Yaşlılık / Emeklilik	Bağımsız Yaşam (otonomi)	Tahsilat	aile yardımları, sağlık sigortasını, İşyeri Kazaları – Meslek Hastalıkları ve Yaşlılık/emeklilik	

CNAF Ulusal Aile Yardımları Fonu (La Caisse nationale d'allocations familiales)

CNAM Ulusal Sağlık Sigortası Fonu (La Caisse nationale d'assurance maladie)

CNAV Ulusal Yaşlılık Sigortası Fonu (La Caisse nationale d'assurance vieillesse)

CNSA Ulusal Bağımsız Yaşam için Dayanışma Fonu (La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)

URSSAF Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımları Katkılarının Tahsilatlan Birliği (Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales)

CCMSA Merkezi Tarım Sosyal Yatırım Ortaklığı Fonu (La Caisse centrale de mutualité sociale agricole)

Unédic Sanayi ve Ticaret İstihdamı için Ulusal Meslek Birliği(Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce)

Kaynak: Securite Socialé (2023c) ve MISSOC (2023a) elde edilen bilgilerle oluşturulmuştur.

Tablo 1’de görüldüğü gibi Sosyal güvenlik sistemi tek bir yapı olarak yönetilmemekte, farklı planlar ve alt dallar olarak idare edilmektedir. Genel rejim altında farklı sosyal risklere yönelik olarak beş tane alt dal ve ve genel olarak sosyal güvenlik sistemindeki tüm katkılarının tahsilâtından sorumlu olan ve diğer alt dallarla planlara bu katkıları dağıtan bir alt dal vardır. Aşağıda kısaca bu alt dallar, kapsadıkları sosyal riskler ve ilgili fonlar çerçevesinde açıklanmaktadır⁴⁴.

Sağlık Alt Dalı (*La Branche Maladie*)

Fransa sosyal güvenlik sisteminin en fazla takdir edilen dallarından biri sağlık dalıdır. Sağlık sigortasının sağladığı fonla Fransa’da tüm nüfusu kapsayan evrensel bir sağlık sistemi mevcuttur. Bu Fransa’da çalışan ya da yerleşik olan herkesin, ömürleri boyunca, bireysel ve kesintisiz olarak sağlık harcamalarının karşılanması hakkına sahip oldukları anlamına gelmektedir. Sağlık alt dalı; hastalık, analık, engellilik ve ölüm risklerini kapsamaktadır. En kötü sosyo-ekonomik şartlara sahip olanların da sağlığa erişimini sağlayan sistem mediko-sosyal kurumların da faaliyetlerine katkıda bulunmaktadır. Vitale Kart (Carte Vitale) tüm kapsam içerisindeki bireyler yukarıdaki risklere karşı sağlık hizmetlerine kolaylıkla erişebilmektedirler. Devlet tarafından kontrol edilen sağlık sigortası fonu gerekli hallerde özel muayene masraflarını karşıladığı gibi kamu sağlık kuruluşları üzerinden sağlık hizmetine erişimi de sağlamaktadır. Sağlık harcamalarının kontrol altında tutulması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması da bu alt dalın temel görevlerindendir.

Sağlanan aynı yardımlar ilaç, bakım, hastane yatış ve aşı gibi sağlık giderleridir ve bunların sağlık sigortası tarafından karşılanabilmesi için Yetkili kurum ya da pratisyen tarafından istenmesi ve ödenebilir işlemler ve ilaçlar listesinde yer alması gerekir. Sağlanan nakdi yardımlar ise kişilerin sağlık problemleri nedeniyle kaybettikleri gelirlerini telafi etmek için ödene tutarlardır. Bunlar günlük bazda hastalık ve analık-babalık izinleri ile çalışma olanağının kaybına yol açan bir engellilik durumunda ödenmektedir.

Ulusal Sağlık Sigortası Fonu (La Caisse nationale d’assurance Maladie: CNDM), genel sosyal güvenlik sisteminin sağlık kolunu yönetir ve temel sağlık sigortası fonları (des Caisses primaires d’assurance Maladie: CPAM) ağını yönetir. Tarım sektörü için sağlık sigortası harcamaları Tarımsal Sosyal Birlik Merkez Fonu tarafından gerçekleştirilmektedir. (la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole: CCMSA).

İşyeri Kazaları-Meslek Hastalıkları Dalı (*La Branche Accidents Du Travail-Maladies Professionnelles*)

⁴⁴ Genel rejimin alt dallarına ait bilgiler için büyük ölçüde Fransa Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili sayfasından faydalanılmıştır (Securité Sociale, 2023b).

Bu alt dal altında, işçilerin karşılaştıkları mesleki riskler yönetilmektedir. Bu riskler iş kazaları, işe gidip-gelirken gerçekleşen kazalar ve meslek hastalıklarıdır. Bu risklerin gerçekleşmesi sonucu yaşanan mağduriyetlerin tazmin edilmesi ve şirketlerin bu bağlamda sistemin finansmanına yapacakları katkı paylarının belirlenmesi ve mesleki risklerin önlenmesi politikalarının uygulanması görevleri bu alt dal altında gerçekleştirilir.

Bu alt dalın yönetiminden sorumlu olan ulusal fon CNAM ulusal düzeyde, genel program çalışanları için iş kazaları ve meslek hastalıkları tazminatlarını yönetir ve bölgesel düzeyde faaliyet gösteren emeklilik ve iş sağlığı sigortası fonları (des Caisses d'assurance Retraite et de la Santé au Travail: CARSAT) ağının yönetimine yardımcı olur.

Yaşlılık/Emeklilik Alt Dalı (*La Branche Vieillesse*)

Emeklilik şubesi, sanayi, hizmet ve ticaret alanlarındaki emeklilerin aylıklarını ödemekle görevlidir. İlk işlerinden itibaren çalışanları kariyerleri boyunca takip eder ve emekliliğe hazırlanmalarına yardımcı olur. Ayrıca kamu yetkililerini ve toplumu bilgilendirmek üzere istatistiksel çalışmalar ve yaşlanmaya ilişkin sosyolojik araştırmalar yürütür.

Fransız emeklilik sistemi, aktif çalışanların gelecekte emeklilik ödemeleri alabilmek için bugünkü emekli ödemelerini finanse ettikleri harcadıkça öde⁴⁵ emeklilik sistemidir. Burada yaklaşık yirmi tane temel emeklilik planı vardır. Bu planlar arasında en kapsayıcı olan harcamaların yarısında fazlasını gerçekleştiren genel plandır. Ulusal Yaşlılık Sigortası Fonu (La Caisse Nationale d'assurance Vieillesse: CNAV) üzerinden genel emeklilik planının emekli maaşları ödenir ve fon aynı zamanda emekli maaşların ilişkin görevleri kapsamında emeklilik fonları ile mesleki sağlık sigortası fonları (CARSAT) arasındaki ağı yönetir.

Bu fonların dışında primler dayalı olmayan, dayanışma temelli yardımların yapılabilmesi Yaşlılık Dayanışma Fonu (Fonds de Solidarité Vieillesse: FSV) kurulmuştur. Bu fon altında çalışma hayatları boyunca işsizlik dönemleri geçirdikleri veya çocuk yetiştirmek veya sağlık sorunları nedeniyle kariyerlerine ara verdikleri için düşük emeklilik maaşı alan bireylere asgari yaşlılık yardımları ve diğer ulusal dayanışma aylığı yardımları sağlanmaktadır. Fon ilgili bakanlıkların denetimine tabi bir kamu kuruluşudur.

Aile Alt Dalı (*La Branche Famille*)

Her ne kadar aile alt dalı olarak anılsa da mevcut durumda tüm hane halklarının yaşam standartlarını iyileştirmek, eşitsizlikleri azaltmak üzere oluşturulmuştur. Bu hane halkları aileleri, çift olarak yaşayanları ve tek yaşayan bireyleri kapsamaktadır.

⁴⁵ Fransızca “*par répartition*”, İngilizce “*pay-as-you-go*”.

Fransa’da her iki kişiden biri doğrudan veya dolaylı olarak buradaki yardımlardan yararlanmaktadır. Bu yardımlar, bakmakla yükümlü olunan çocuk sayısı ve hane geliri dahil olmak üzere çeşitli kriterlere göre tahsis edilmektedir. Dört temel müdahale alanı vardır:

- Bunlardan ilki erken çocukluluğa yönelik çocuk bakımı yardımlarıdır. Doğum ve yeni doğan bakımı (aynı zamanda evlat edinme) için tıbbi harcamalar dahil nakdi ve ayni (yardımcı kişiler aracılığı ile) yardımlar yapılmakta, ücretli ebeveyn (anne ve babalar için ayrı) izinler sağlanmaktadır.
- İkincisi üç yaşından bağımsızlığını kazanana kadar (kendi kazancını elde etme ya da yirmi yaşını bitirme) çocuk ve genç bakımı için aileye yapılan desteklerdir.
- Üçüncüsü dayanışma ve topluma entegrasyona yönelik yapılan, genellikle gelir testi gerektiren asgari sosyal yardımlar (bunların arasında 2009 yılında Asgari Entegrasyon Geliri (Revenu Minimum d’insertion: RMI)) yerine geçen Aktif Dayanışma Geliri (Revenu de Solidarité Active: RSA) de vardır.), güvencesiz, dışlanmış veya engelli insanlara yönelik yapılan yardımları içermektedir.
- Sonuncusu ise konut yardımlarıdır. Sosyal güvenlik kurumu ihtiyaç halinde kira ve ev kredisi yardımlarıyla ev yenileme ve iyileştirme yardımları sağlamaktadır.

Bu yardımların sağlandığı özel bir fon mevcuttur. Ulusal Aile Yardımları Fonu (La Caisse Nationale d’allocations Familiales: CNAF) genel rejime bağlı aile yardımlarını yönetir ve aile yardımı fonlarını (Caisses d’allocations Familiales: CAF) ağını denetler.

Bağımsız Yaşam (Otonomi) Alt Dalı (*La Branche Autonomie*)

Bağımsız yaşam (otonomi) alt dalı, kendilerini destekleyen yapıları ve bağımsız hareket edebilme yetilerini kaybeden yaşlıların ve engellilerin bağımsız bir yaşama kavuşabilmeleriyle ilgili giderleri yönetir. Bu giderler ihtiyaç duydukları kurum ve hizmetlerin finansmanı ya da onlara ödenen bireysel yardımlara ilişkin olabilir. Ayrıca bağımsız yaşam kaybını önlemek ve toplumdan dışlama ile mücadele etmek için inisiyatifler alır ve yaşlıları, engellileri ve yakınlarını, bağımsız yaşama ilişkin ihtiyaçlarını karşılamaları için mevcut haklar ve destekler hakkında bilgilendirir.

Ulusal Bağımsız Yaşam için Dayanışma Fonu (La Caisse Nationale de Solidarité Pour l’autonomie: CNSA) harcamaları gerçekleştirmektedir. Bu fon doğrudan yardım ödemesi yapmaz ancak ilgili birimler, tıbbi-sosyal hizmet kuruluşları ve diğer sosyal güvenlik alt dalları adına transferleri gerçekleştirir.

Tahsilat Alt Dalı (*La Branche Recouvrement*)

Bu alt dal, Sosyal Güvenlik ve Aile Yardımları Katkılarının Tahsilâtı Birliği (Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d’Allocations Familiales: URSSAF) tarafından idame edilmek üzere

oluşturulmuştur. Diğerlerinden farklı olarak sosyal risklere karşı destek sağlamak için değil, prim ve diğer sosyal katkıları toplamak ve diğer alt dallara ve fonlara kullanılmaları için dağıtmakla yükümlüdür. Sosyal Güvenlik ve işsizlik sigorta primleri URSSAF tarafından toplanmaktadır.

Genel rejim dışında, Tarım Rejimi tarafından kapsanan kişiler için aile yardımları, sağlık sigortasını, işyeri kazaları –meslek hastalıkları yardımları ve emeklilik ödemelerinden Merkezi Tarım Sosyal Yatırım Ortaklığı Fonu (La Caisse centrale de mutualité sociale agricole, CCMSA) sorumludur. Tarım rejimi sosyal katkıların tahsilâtını kendisi gerçekleştirmektedir. Özel rejimlerin her biri için daha karmaşık ve özel bir işleyişten bahsetmek mümkündür. Farklı sosyal risklerin yönetimi ve katkıların tahsilâtı; ilgili şirket/kuruluş, emeklilik fonunu idare eden kurumun kendisi, bazı fonlar ve genel rejim arasında bölüşülmektedir.

Genel Rejim, Tarım Rejimi ve Özel Rejim altındaki planlar, temel zorunlu planlardır. Diğer taraftan ek teminat sağlayan tamamlayıcı planlar da mevcuttur. Bunlardan en temel olanı AGIRC-ARRCO olarak birleşmiş olan tarım, ticaret, sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışanlar için oluşturulmuştur. Bir diğeri iş Unédic tarafından yönetilen İşsizlik sigortasıdır. İşsizlik ödemelerinden sorumlu olan Sanayi ve Ticaret İstihdamı için Ulusal Meslekler Arası Sendika (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce; UNEDICc) bağımsız bir kuruluştur. 1 Ocak 2009 tarihinde sosyal ortaklar tarafından yönetilen bağımsız bir kuruluş halin gelmiştir Ancak devlet halen sosyal katkılarla işsizlik ödemelerinin miktarını belirlemektedir.

Bu karmaşık sistemin sağladığı faydaların boyutları, bunların hangi kaynaklarla finanse edildiği ve sistemin sürekliliğine yönelik riskler aşağıda yer almaktadır.

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ FİNANSMANI VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

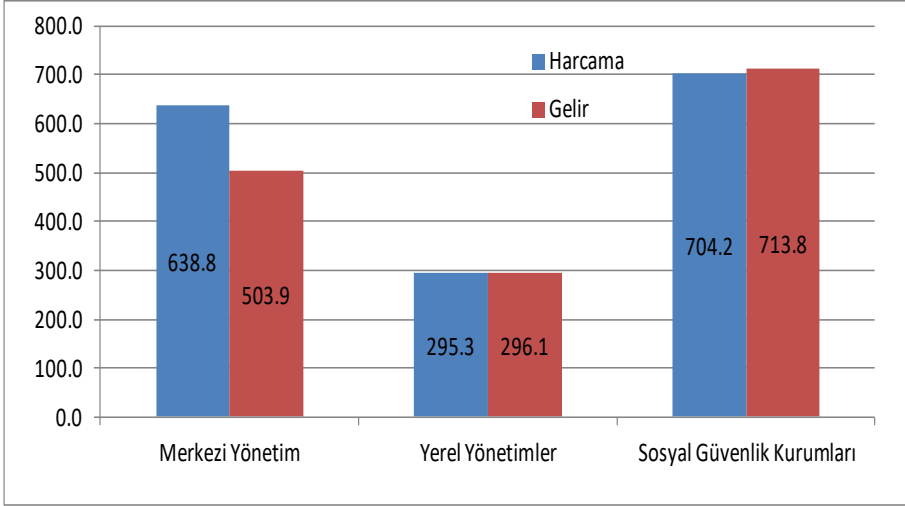
Yukarıda genel hatları ile ortaya konan Fransız sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğine ilişkin tarihsel süreç içerisinde sorunlar ortaya çıkmıştır. Tüm bu sorunları karşılamak, sosyal harcamalar ve sağlık harcamalarını kontrol altına almak için 22 Şubat 1996 tarihinde sosyal güvenlik finansmanı kanunu (Loi de financement de la sécurité sociale: LFSS) Fransız anayasasında yapılan bir değişiklikle oluşturulmuştur.

LFSS altında her yıl gelir projeksiyonların belirlenir ve her alt dal için harcama hedefleri tayin edilir. Bu sayede her bir alt dala ait denge ve hedefler değerlendirilebilmektedir. Gelir projeksiyonları alt dallar bazında sunulmaktadır ancak ihtiyaçlara göre alt dallar arasında ve sosyal güvenlik kurumları arasında transferler mümkün olmaktadır (Missoc, 2023). LFSS, Parlamenteoya sosyal güvenliğin mali dengesini denetleme hakkı vermektedir ancak parlamentonun kontrolü sınırlıdır. Parlamenteonun sosyal güvenlik gelirlerini tek başına belirleme yetkisi

yoktur. LFSS gelirlerin toplanmasına izin veren bir bütçe kanunu değildir, sadece tahminlerde bulunmaktadır. Benzer şekilde, Parlamento tarafından oylanmış harcama hedefleri harcamaları değerlendirir ancak sınırlamaz.

Sosyal Güvenlik Kurumlarının merkezi yönetimden ayrılan yapısı ile birlikte kullandıkları kaynak ve yaptıkları harcamalar göz önüne alındığında ayrı bir genel bütçe ile takip edilmeleri gerekliliği anlaşılmaktadır.

Grafik 1. Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe Büyüklükleri (2022, Milyar €)



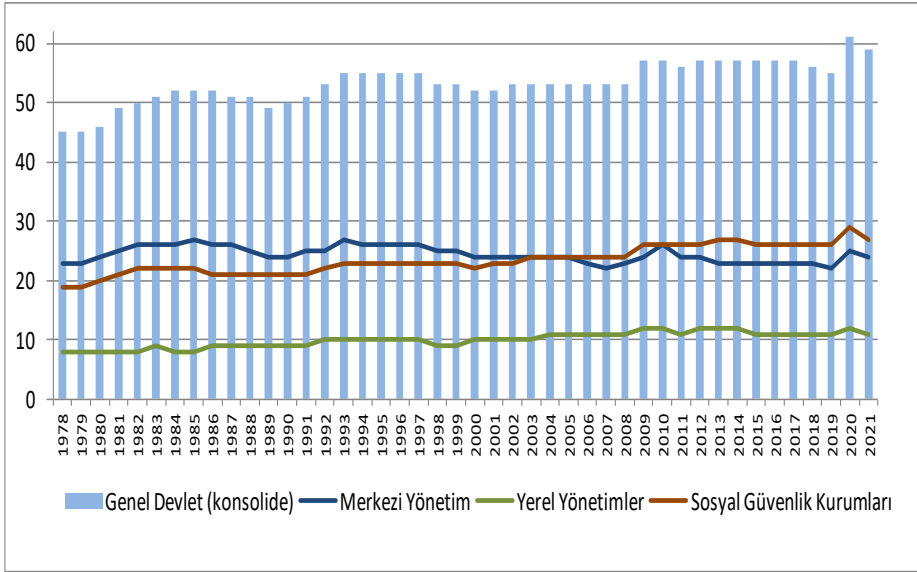
Kaynak: Insee, General Government Statistics.

Tablo 1’den izlenebileceği gibi sosyal güvenlik kurumları diğer genel yönetim kurumlarına göre daha fazla kaynak kullanmakta ve daha yüksek harcama yapmaktadır. 2022 yılında tüm sosyal güvenlik fonlarının kullandığı kaynak 713.8 Milyar Euro’ya, harcamaları ise 704.2 Milyar Euro’ya ulaşmıştır. Bu miktarlar sırasıyla GSYH’ye oran olarak yüzde 27 ve yüzde 26,7’ye tekabül etmektedir.

2.1. Sosyal Güvenlik Harcamaları

Sosyal Güvenlik kurumlarının harcamaları tarihsel olarak ele alındığında 2003 yılında merkezi yönetim harcamalarını aştığı görülmektedir. Fransa’da Covid-19 pandemisinin etkisinin en güçlü olduğu 2020 yılında genel devlet harcamalarının GSYH’ye oranı yüzde 61,9 olmuştur. Fransa Avrupa Birliği ülkeleri arasında en yüksek genel devlet ve yüzde 27 oranla sosyal güvenlik kurumları harcamaları olan devlet olmuştur.

Grafik 2. Genel Devlet: Merkezi Yönetim Yerel Yönetimler ve Sosyal Güvenlik Kurumları Harcamaları (1978-2021, GSYH'nin Yüzdesi)



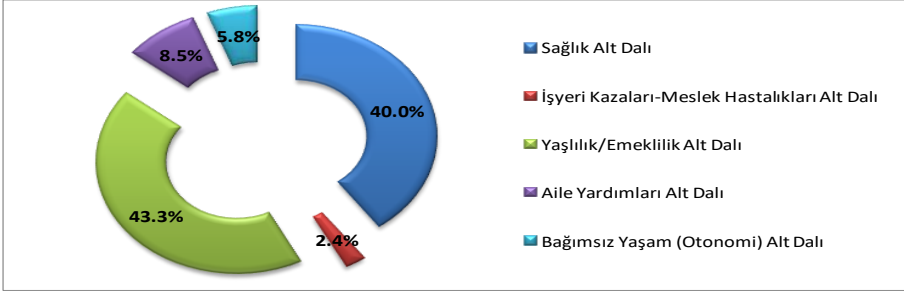
Kaynak: Insee, General Government Statistics

Genel rejim altında yer alan alt dallar itibariyle 2022 yılında yapılan harcamaların dağılımı Grafik 3'ten izlenebilir. Burada en yüksek harcama oranı yüzde 43,3 ile yaşlılık/emeklilik alt dalına aittir. Finansmanın sürdürülebilirliğine değindiğimiz 2.3. alt bölümde daha kapsamlı ele aldığımız gibi sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili raporlarda geleceğe dönük en temel risklerin yaşlılık/emeklilik harcamaları ve açıklarına ilişkin olduğu tespitleri yer almaktadır.

Yüzde 40 ile Sağlık alt dalında yapılan harcamalar takip etmektedir. Sağlık harcamalarının kontrol altına alınmasını da hedefleyen LFSS uygulaması, bu kanunlar içerisinde dâhil edilen Ulusal Sağlık Sigortası Harcama Hedefi (Ondam) ile doğrudan bir harcama sınırı olmayan, özel veya kamu kuruluşlarının yanı sıra tıp ve sosyal merkezlerde sunulan kent sağlığı ve hastane yatışları açısından aşılmaması gereken bir harcama hedefi belirlemektedir. Bu hedef Parlamento tarafından Sosyal Güvenlik Finansman Yasası (LFSS) hükümlerine uygun olarak belirlenmektedir. Bu bağlamda Sağlık harcamaları ile bir yandan evrensel sağlık hizmetlerinin en iyi şekilde sunulması hedeflenirken, bu harcamaların sürdürülebilmesi için de önlemler alınmaktadır. Yine 2.3. alt bölümde daha detaylı ele alındığı gibi, sağlık harcamaları ve bağlı açıkları Covid-19 Pandemisinin ağır yüklerinin ardından azalıyor görülmektedir. yüzde 8,5 ile Aile yardımları ve yüzde 5,8 ile bağımsız yaşamı destekleme yardımları harcamaları bu harcamaları takip etmektedir. Bu oranlar görece düşük görünse de her ikisinin kendi alt dallarına ilişkin risklerde sağlık alt dalından harcamalar yapıldığını belirtmekte fayda vardır. Özellikle aile yardımları

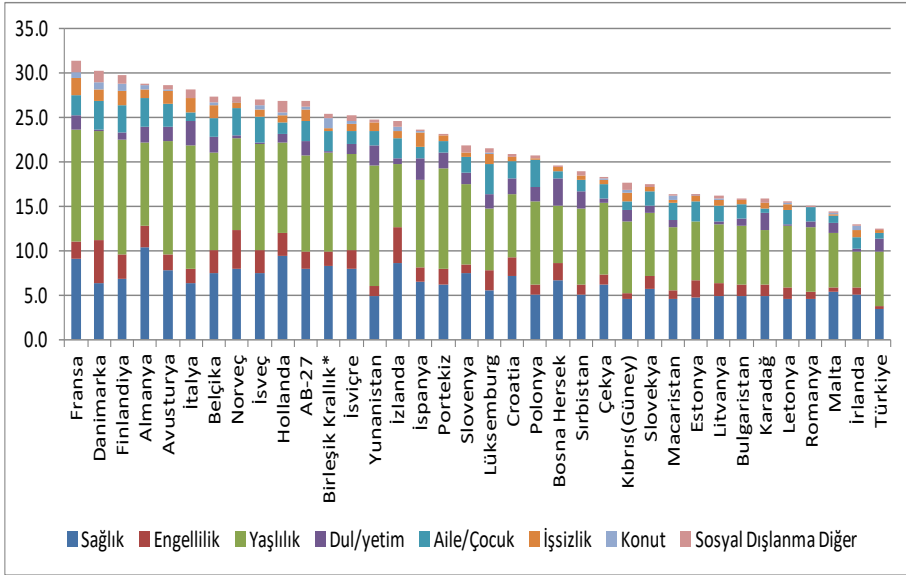
girişte bahsi geçen Sicko belgesindeki bir nevi efsaneleştirilen Fransa sosyal devlet anlayışının en önemli alâmetifarikalarındandır.

Grafik 3. Genel Rejim Harcamalarının Alt Dallara Göre Dağılımı, 2022 (Yüzde)



Kaynak: Les Chiffres Clés (2022)

Tüm ülkelerdeki sosyal risklere yönelik sosyal yardımları uyumlaştırarak karşılaştırılabilir hale getiren Eurostat verilerine göre Fransa GSYH'ya göre en fazla sosyal yardım yapan Avrupa ülkesidir. Burada Sağlık ve yaşlılık yardımlarının yüksekliği etkili olsa da diğer sosyal risklere yönelik de önemli yardımlar yapılmaktadır. Fransa karşılaştırılmaya tabi tutulan dünyanın en büyük refah devletleri arasında, sosyal güvenlik yardımı harcamaları arasında ilk sırada yer almaktadır. Bu gösterge alt kırımları ve diğer sosyal yapılar ile beraber değerlendirilmesi gereken bir gösterge olsa da; gerek iktisadi büyüklüğü gerekse pek çok göçmeni de barındıran büyük nüfusu bağlamında değerlendirildiğinde Fransa'nın ne kadar büyük bir refah devleti olduğu ve sosyal devlet anlayışının siyasal ve iktisadi yapısına ne kadar içkin olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Grafik 4. AB Ülkeleri Sosyal Risklere Göre Sosyal Güvenlik Yardımları (2019, GSYH'nin Yüzdesi)

Kaynak: Eurostat

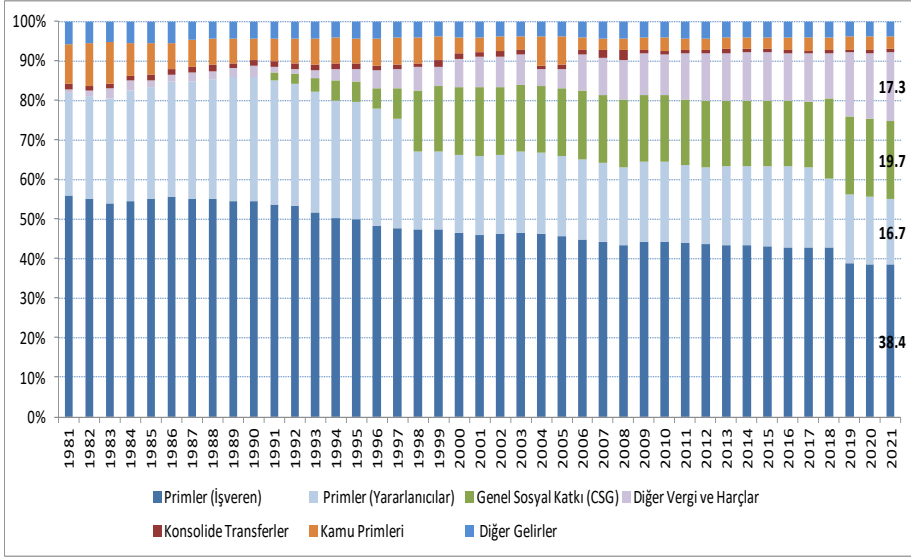
Tüm bu risklere karşı Fransa vatandaşlarını ve belli risklere karşı Fransa’da yerleşik olanları kapsayan Fransız sosyal güvenlik sisteminin ihtiyaç duyduğu geniş finansman ise farklı kaynaklardan sağlanmaktadır. Devam eden alt bölümde bu finansman kaynaklarının yapısını ele almaktayız.

2.2. Sosyal Güvenlik Gelirleri

Sosyal Güvenlik sisteminin finansmanında kullanılan temel gelirler kategorileri ve büyüklükleri Grafik 5’te takip edilebilir. Bunların ilki işveren ve işçiler tarafından ödenen primlerdir (sosyal katkılar). Sosyal güvenlik finansmanında her ikisinin de katkısı zaman içerisinde azalsa da 2021 yılı itibarıyla primlerin toplamda payı yüzde 55’tir. İkincisi ücretlerden daha geniş bir tabanı olan, miras ve yatırım gelirleri ve hatta işsizlik ödemeleri ile emeklilik maaşları üzerinden de alınan, genelde kaynaktan kesilen bir tahsisli vergi olan genel sosyal katkıdır (CSG) ve payı yüzde 19,7’ye kadar yükselmiştir. Sosyal güvenlik finansmanına tahsis edilen diğer vergi ve harçlar içinde genel rejime tahsis edilmiş tütün tüketimi üzerinden alınan vergilerle tıbbi ve ilaç endüstrilerine uygulanan vergiler dâhil pek çok farklı gelir türünden vergi ve harçlar vardır. CSG gibi bu vergilerin de payı zaman içerisinde artış göstermiş ve 2021 yılında yüzde 17,3 olmuştur. Toplam vergilerin payıysa yüzde 37’ye ulaşmıştır. Diğer gelirler özellikle Ulusal sağlık Fonunun yönetmelikler kapsamında faydalandığı sağlık ürünleri indirimleri ile üçüncü kişilere rücu yolu ile geri kazandığı gelirleri içermektedir ve payı yüzde 3,9’dur Devlet memurlarının emeklilik planına devlet

katkısının (kamu primleri) payıysa 2021 yılı itibariyle yüzde 3,2'dir. Konsolide transferlerin payıysa yüzde 1'in altındadır.

Grafik 5. Sosyal Güvenlik Kurumlarının (ASSO) Gelir Yapısının Gelişimi (1981-2021)



Kaynak: REPSS (2023b)

Genel rejim altındaki dalların brüt gelir yapısı ise fonların yapısı kaynaklı olarak farklılıklar göstermektedir. Tablo 2'den izlenebileceği gibi, ücretlilerin ödedikleri primlerin neredeyse tamamı emeklilik fonlarına ait finansmandır. Diğer taraftan en son kurulan bağımsız yaşam alt dalı neredeyse tamamen vergilerle finanse edilmektedir. Aile yardımları da işveren katkıları ve vergilerle finanse edilmektedir. Sağlık sigortasında ise vergilerin payı daha da yüksektir. Bu tablo emeklilik dışında sosyal risklerin finansmanında bireylerin prim ödemelerine dayalı yapının düşük olduğunu göstermektedir.

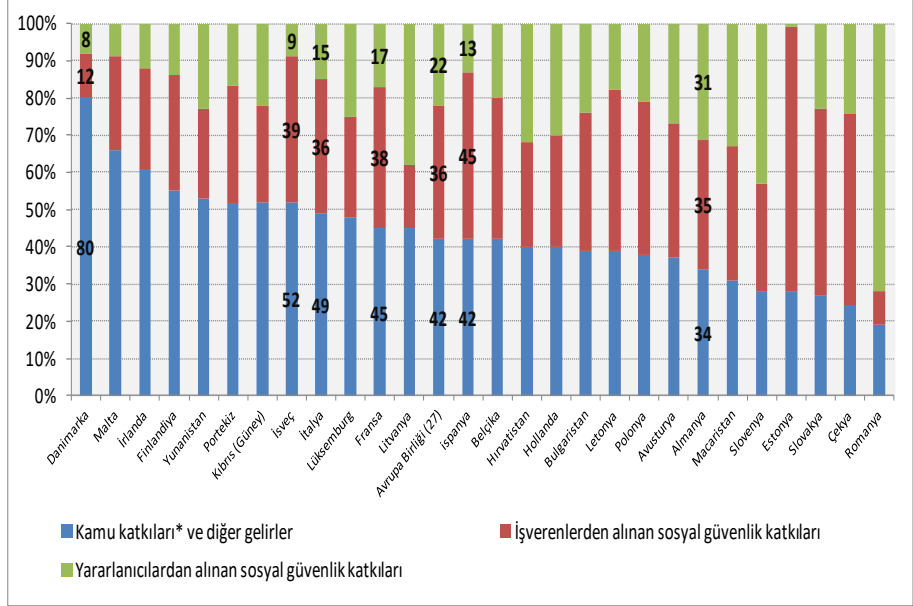
Tablo 2. Temel Planın Alt Dallarının Göre Brüt Gelirlerin Yapısı, 2022 (Yüzde)

	Sağlık	Yaşlılık ve Emeklilik	Aile	İşyeri Kazaları ve Meslek Hastalıkları	Bağımsız Yaşam
İşveren Katkıları	33	32	59	91	0
Ücretli Katkıları	1	22	0	0	0
Ücret Dışı Gelirlerden Katkıları	3	4	4	1	0
Devlet Tarafından Ödenen Katkı Payları	1	1	2	1	0
İşveren Dengeleme Katkıları	0	17	0	2	0
CSG	23	7	25	0	87

Vergiler, Harçlar ve Diğer Katkılar	32	9	9	0	11
Transferler	2	7	0	0	2
Diğer Katkılar	5	0	1	4	0
Toplam	100	100	100	100	100
Toplam Milyar Euro	221,6	261,7	53,5	16,3	35,7

Kaynak: REPSS (2023b)

Grafik 6. Türene Göre 2019 Yılında Avrupa Birliği Ülkelerinde Sosyal Koruma Sistemlerinin Finansman Yapısı (Yüzde Dağılımı)



* Tahsisli vergiler ve harçlar burada kamu katkılarına dahildir.

Kaynak: Eurostat.

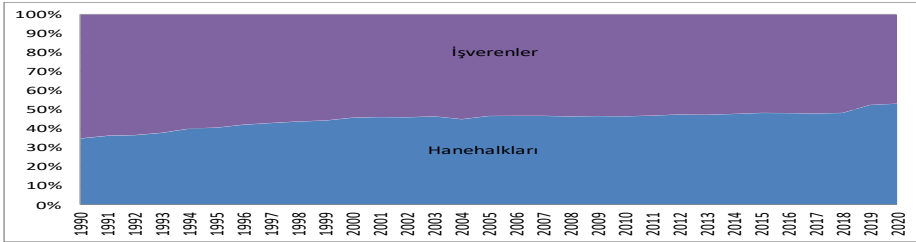
Grafik 6'da ülke karşılaştırmaları yapıldığında sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından Fransa'nın Danimarka ya da İsveç gibi evrensel sistemlere sahip sosyal demokrat refah devletlerine erişmemiş olsa da, özellikle sistemden yararlananların ödediği paylar açısından, Almanya ile aynı durumda olmadığı da görülmektedir.

Delamonica ve Mehrotra, (2009: 92) göre sosyal politikaların finansmanına ilişkin en önemli ayrımlardan biri bireysel ya da dayanışmaya dayalı olmasıdır. Bireylerin sosyal risklerle ilişkin maliyetlere kendilerinin katlanması ya da kamusal dayanışma ile yardım alması iki karşıt uygulamayı gösterdiğini belirtmektedir. İkincisi ise artan oranlılıkla ilişkilidir. Finansmanda kullanılan gelirlerin artan oranlılık esasına göre tahsil edilmesi, bu gelirler kullanılarak yapılan sosyal yardımların yeniden bölüşüm ile yaratacağı sosyal eşitliği arttıracaktır. Bu bağlamda yeniden bölüşümün daha etkili olmasını sağlamak için; daha fazla dayanışmaya dayalı ve artan oranlı gelir vergileri

en iyi seçenektir. Tamamen bireysel olan çözüm ise sosyal riskler karşısına bireylerin kendi giderlerini karşılamalarıdır.

Grafik 7’de Primlerle birlikte sosyal güvenlik finansmanında kullanılan vergilerin de esasta kimler tarafından (hane halkları ya da şirketler ve devlet olarak işverenler) ödendiğini hesaba katan REPSS (2023b) tarafından hesaplanan finansmanda işveren ve hane halkı payları izlenebilir. Burada özellikle tüketimden alınan vergi ve harçların (CSG ve CRDS gibi) hane halkları tarafından; ilaç reklamları ya da distribütörlük gibi üretimle ilişkili olan vergilerin ise şirketler tarafından ödendiği varsayılmaktadır.

Grafik 7. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansmanında İşverenlerin ve Hane Halklarının Payı, 1990-2020 (Yüzde)



Kaynak: REPSS (2023b)

İşverenlerin katkısı 1990 yılında yüzde 65,2’den 2020 yılında yüzde 34,8’e gerilemiştir ve mevcut durumda finansmanın ağırlıklı kısmı yüzde 53,1 ile hane halkları üzerindedir. 1990-2000 arasında hane halkları tarafından ödenen toplam katkılardaki artışın nedeni CSG artışı ve işveren katkılarına getirilen muafiyetlerdeki artışların genellikle hane halkları tarafından ödenen vergi gelirleri ile finanse edilmesidir. 2019’daki artış ise yine yeni düzenlemeler kapsamında azalan işveren katkılarını dengelemek için KDV içerisinde ASSO finansmanı için ayrılan payın artırılması kaynaklıdır (REPSS, 2023b).

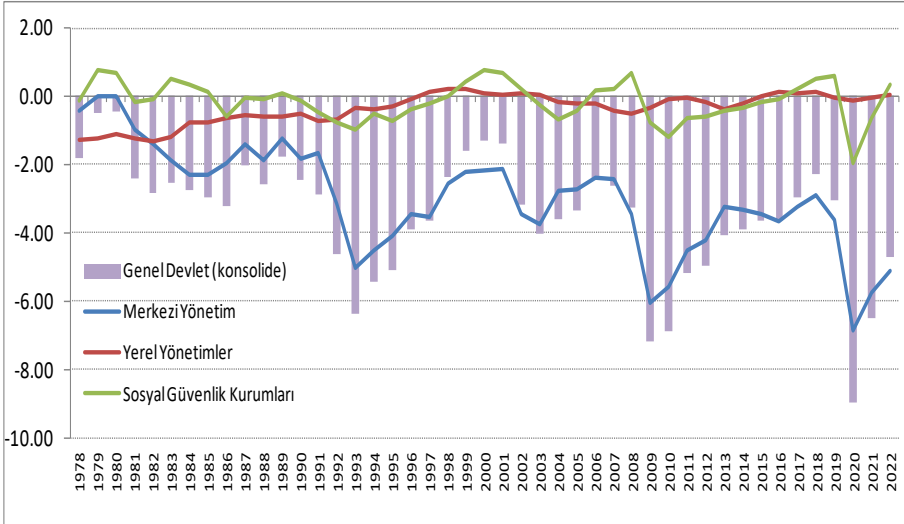
Shaikh, (2003) OECD ülkeleri ile yürüttüğü çalışmasında işsizlik ve düşük büyüme oranlarından; yüksek kamu borçlarına kadar pek çok sorunun temelinde görülüp, kötülen refah harcamalarının aslında büyük ölçüde bu harcamalardan yararlananlar tarafından karşılandığını göstermektedir. Bu bağlamda Fransa’daki sosyal güvenlik sisteminin de toplanan tahsisli vergilerin yapısı da hesaba katıldığında aslında büyük ölçüde sistemden fayda sağlayanlarca finanse edildiği görülmektedir. CSG’ye konu olan gelirler arasında işsizlik yardımları ve emeklilik maaşlarının da olması sosyal güvenlik finansmanının ne ölçüde tabana yayıldığını göstermektedir. Diğer taraftan yaygın ve yüksek finansmana rağmen sisteme karşı süren halk desteği, sosyal güvenlik sisteminin Fransız Halkı arasındaki popülerliğinin göstergesidir.

2.3. Sosyal Güvenlik Dengesi, Borç Stoku ve Finansmanının Sürdürülebilirliği

Palier (2005:107) Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinde gelirleri arttırmanın, sağlanan faydaları ve bunlar için yapılan harcamaları kısmaktan daha kolay olduğunu savunmaktadır. Zira bu sistemler altındaki bireyler risklere karşı sigortalı oldukları hissini daha fazla hissetmek isterler. Vergiler⁴⁶ devletin kasasına girerken, sosyal katkılar kendilerine geri ödenmektedir. Palier (ibid) bu nedenle sosyal katkılar için Fransa'da ertelenen ücret kavramının kullanıldığını belirtmektedir. Kendisi tüm bu nedenlerle Fransa'da özellikle Anglo-Sakson ülkeleri ile kıyaslandığında sosyal güvenliğe ilişkin reformlarda harcamalara yönelik önlemlerin çok kısıtlı kaldığını belirtmektedir.

Harcama önlemlerinin kısıtlı kalması ise sosyal Güvenlik sistemi finansmanının gelir dalgalanmalarından daha fazla etkilenmesine yol açmaktadır denebilir. Grafik 8'de Genel Devlet, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Sosyal Güvenlik Kurumları Dengelerinin 1978 yılından günümüz nasıl bir seyir izlediği, krizlerden ne ölçüde etkilendikleri takip edilebilir.

Grafik 8. Genel Devlet, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Sosyal Güvenlik Kurumları Dengesi, 1978-2022, GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: Insee, General Government Statistics.

Genel devlet açıklarının büyük kısmı Merkezi Yönetim açıklarından kaynaklanmaktadır. Burada Sosyal Güvenlik Kurumlarının dengesinde, fazladan

⁴⁶ Burada genel vergilerden bahsedilmektedir. Doğrudan sosyal güvenliğe tahsis edilen vergilere daha az karşı çıkıldığı sonucuna varılabilir, zira bu vergiler de sosyal faydalar olarak geri ödenmektedir.

açığa döndüğü yıllar bekleneneği gibi iktisadi krizlerin etkili olduğu dönemlerdir. Bu krizlerin sonuncusu olan Küresel Covid-19 pandemisinin yarattığı krizin kamu üzerindeki yükü merkezi yönetim ve sosyal güvenlik kurumlarının açıklarındaki artışından görülmektedir. Krizden çıkışta sosyal güvenlik kurumlarının daha başarılı olduğu söylenebilir. Sosyal Güvenlik kurumları bütçe dengesi 2022 yılında pozitifte dönmüştür.

GSYH'nin yüzde 1,2'si kadar açık vermiştir. Bu açık en yüksek noktasına pandeminin en güçlü olduğu 2020 yılında, yüzde 1,98 ile ulaşmıştır. Sürekli ve yapısal olarak artan açıklardan bahsetmek mümkün görünmemektedir. Diğer taraftan merkezi yönetim açıklarının krizlerle beraber güçlenen bir etkiyle genel bir artış gösterdiği görülmektedir. Konjonktürel dalgalanmalar hem merkezi yönetim hem de sosyal güvenlik kurumlarının dengelerinde belirleyici olsa da, Sosyal Güvenlik kurumlarının bu daralma dönemlerinden daha hızla ve güçlü bir şekilde çıktığı görülmektedir.

Tablo 3. Temel Rejimler ve FSV Dengesi

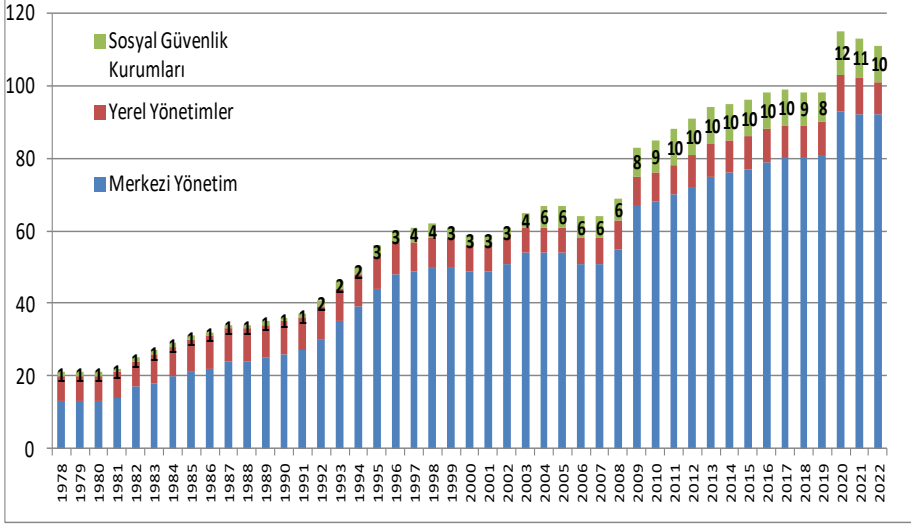
	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)
Temel Rejimler ve FSV Harcamaları (Milyar €)	500.0	509.7	536.9	567.3	591.7	603.2	629.4	652.6	671.4
Temel Rejimler ve FSV Gelirleri (Milyar €)	498.6	508.0	497.2	543.0	572.1	594.9	619.8	639.1	658.3
Denge (Milyar €)	-1.4	-1.7	-39.7	-24.3	-19.6	-8.3	-9.6	-13.5	-13.1
Gelirler/Harcamalar	100%	100%	93%	96%	97%	99%	98%	98%	98%
Temel Rejimlerin Dengeleri (Milyar €)	0.3	-0.2	-37.3	-22.7	-21.0	-9.5	-11.4	-15.8	-15.9
Sağlık Kısmı	-0.8	-1.5	-30.5	-26.1	-21.0	-7.9	-6.2	-5.8	-4.0
İşyeri Kazaları-Meslek Hastalıkları Kısmı	0.7	1.1	-0.1	1.3	1.7	2.2	1.6	1.8	1.4
Yaşlılık/Emeklilik Kısmı	-0.1	-1.3	-4.9	-1.1	-3.8	-3.9	-8.2	-12.5	-14.2
Aile Yardımları Kısmı	0.5	1.5	-1.8	2.9	1.9	1.3	0.8	0.5	0.8
Bağımsız Yaşam (Otonomi) kısmı				0.3	0.2	-1.3	0.7	0.2	0.2
FSV Dengesi (Milyar €)	-1.8	-1.6	-2.5	-1.5	1.3	1.3	1.8	2.3	2.8

Kaynak: REPSS ^(2023b)

Covid-19 pandemisinin sağlık harcamaları üzerinde yarattığı yükün 2020 yılından 2022 yılına doğru gittikçe azaldığı görülmektedir. Diğer taraftan emeklilik fonu açığındaki artışın hızlanarak 2026 yılına kadar sürmesi 2023 yılından itibaren toplam açıklarda yaşlılık/emeklilik açıklarının etkili olması beklenmektedir.

Grafik 9. Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Sosyal Güvenlik Kurumları Borç Stoku

1978-2022, (GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: Insee, General Government Statistics

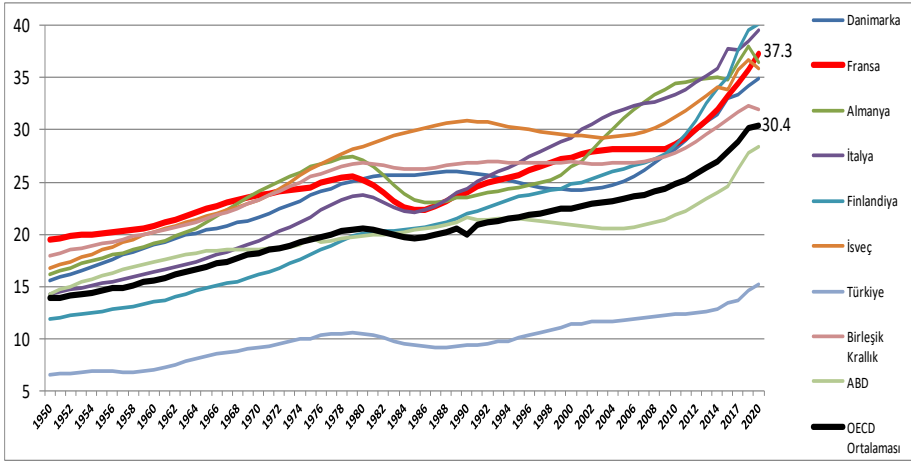
Tüm bu açıklar zaman içinde sosyal güvenlik kurumlarının borçlarında artışa neden olmaktadır. Chadelat, (2023) Sosyal Güvenlik Finansmanında iktisadi dalgalanmalarla mücadelenin önemine vurgu yapmaktadır. Sistem büyüme dönemlerinde rahatlıkla finanse edilmekte ancak daralma dönemlerinde açıklar vermektedir. Bunlar kısa vadeli olması halinde sorun teşkil etmeseler de uzun vadede birikerek “sosyal borç stoku” yaratmaktadır. Grafikten bu sosyal borcun krizlerle sıçrayış gösterdiği ve yeni düzeylerini büyük ölçüde korudukları görülmektedir. Yine de yeni bir krize kadar borç stokları kısmen azaltılabilmektedir.

Mevcut sistem içerisinde sosyal borç stokunun idaresi, Juppé planı ile oluşturulan Sosyal Borç Amortismanı Fonu tarafından gerçekleştirilmektedir ve Fon CSG'ye benzer hatta daha geniş kaynaklara sahip sosyal borç geri ödeme katkısı (CRDS) ile finanse edilmektedir. CADES'i yaratanlar sosyal borcun geçici olacağını ve bu nedenle Fonun da kısıtlı bir süre için kullanılacağını öngörseler de halen varlığını sürdürmektedir. Ancak son yapılan düzenleme ile kaynak aktarımı olmadığı sürece borçların fona aktarımı durdurulmuştur ve bu nedenle 2024 yılında Fonun ömrü dolmaktadır (Chadelat, 2023).

Bu açıkların kontrol altına alınması ve azaltılması için sistemin açıklarının azaltılması ve denge hedeflerinin tutturulması gerekmektedir. Özellikle emeklilik sisteminin uzun vadeli denge hedefinin sıfır olması, nesiller arası adalet sağlamak için gerekli

görülmektedir. Emeklilik ücretlerinin büyük ölçüde gelecekteki harcama için bugün vazgeçilen gelirden oluşması bağlamında nesiller arası eşitlik ve sürdürülebilirlik için denge gereklidir. Yapısal borçluluk gelecek nesillere yük olurken yapısal fazlalar da cari çalışanlara yük ve/veya emeklilerin görece az fayda elde etmesi anlamına gelir. Özellikle genel iktisadi dalgalanmaları takiben sistem dönemsel açık ya da fazlalar verebilir ancak uzun vadede denge hedeflenmektedir. Emeklilik sistemlerindeki yapısal açıkların en önemli nedeni olarak ise artan bağımlılık oranları gösterilmektedir.

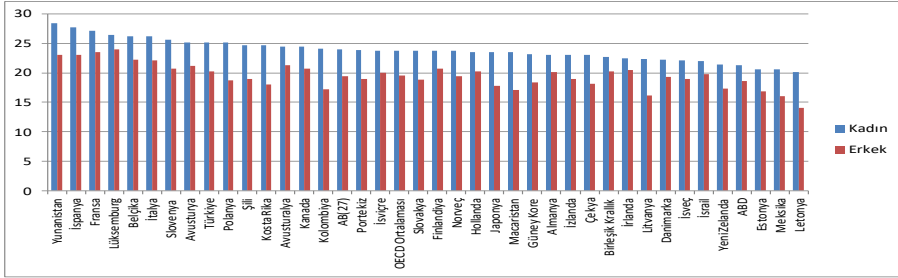
Grafik 10. Seçili OECD Ülkelerinde Bağımlılık Oranı Gelişimi, 1950-2020 (Yüzde)



Kaynak: OECD Pensions Statistics

Grafik 10'da gösterilen yaşlı nüfus bağımlılık oranı, 20-64 yaş arası çalışma çağındaki nüfusa dâhil her 100 kişi başına düşen 65 ve üzeri yaştaki nüfusun oranıdır. Bu oranın yükselmesi çalışma çağındaki nüfusun özellikle azalan doğu oranlarına bağlı olarak düşmesi kadar beklenen yaşam süresinin artışıyla da ilişkilidir. Gelişmiş ülkelerin pek çoğu iki nüfus hareketinden de etkilenmektedir. Ancak grafikten takip edilebileceği gibi, OECD ortalamasının hayli altında olsa da Türkiye de dahil tüm ülkelerde bu oran artmaktadır. 2020 yılı itibariyle bağımlılık oranı en yüksek olan ülkeler arasında ilk sırada İtalya, ikinci sırada ise Finlandiya yer almaktadır. Fransa üçüncü sırada yer almaktadır.

Grafik 11. OECD Ülkelerinde Kadın ve Erkekler için Emeklilikte Geçirilmesi Beklenen Yıl Sayısı (2020 İtibariyle)

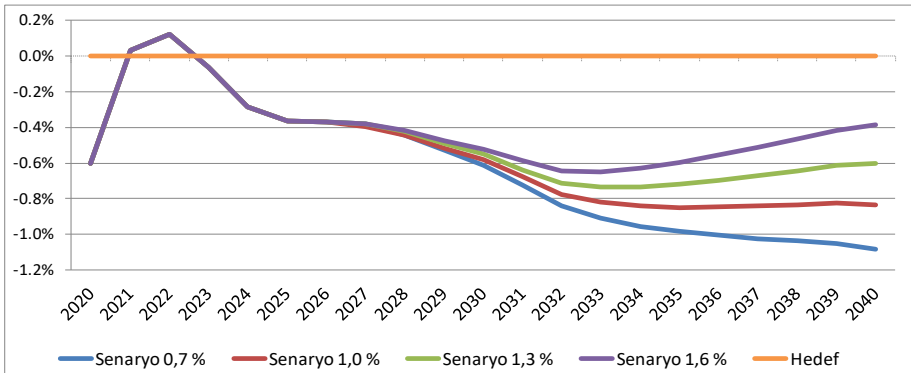


Kaynak: OECD Pensions Statistics

Fransa'da artan bağımlılık oranları ile birlikte aynı kökenlerden kaynaklanan ve emeklilik sistemleri için risk yaratan bir başka etken emeklilikte geçirilmesi beklenen sürelerin uzamasıdır. Emeklilikte geçirilmesi beklenen süreler, ülkelerdeki yaşam beklentileri kadar emeklilik yaşlarına da bağlıdır. Grafik 11'de görüldüğü gibi Fransa hem beklenen yaşam süresi yüksekliği hem de görece düşük asgari emeklilik yaşları nedeniyle emeklilikte geçirilmesi beklenen yıl süresinde; kadınlarda 27,1 yıl ile üçüncü, erkeklerde ise 23,5 yıl ile ikincidir. Bu nedenle tüm toplumsal tepkilere rağmen asgari zorunlu emeklilik yaşının yükseltilmesi öngörülmüştür.

Tüm bu veriler ışığında Fransa'daki emeklilik planlarının toplam dengesine yönelik yapılan projeksiyonlar da dengenin kontrol altında tutulabilmesine yönelik riskleri göstermektedir. Grafik 12'de ortalama emek verimliliği artışına bağlı olarak senaryolar dâhilinde emeklilik planlarının dengelerinde beklenen bozulma takip edilebilir.

Grafik 12. Emek Verimliliği Artışına Göre Tüm Emeklilik Planlarının Denge Projeksiyonları (2023 Reformu Öncesi)



Kaynak: REPSS (2023a)

REPSS (2023a: 132) tarafından sunulan Grafik 12’de yer alan senaryoların varsayımları şöyledir: Fransız emeklilik sistemi, aktif çalışanların gelecekte emeklilik ödemeleri alabilmek için bugünkü emekli ödemelerini finanse ettikleri harcadıkça öde emeklilik sistemi olması nedeniyle emek verimliliğine karşı duyarlıdır. Şöyle ki emeklilik sisteminin finansmanında kullanılan gelirler, primler ve diğer katkılar, ücretler üzerinden alındıkları için finansman sürdürülebilirliği ücret artışlarına dayanmaktadır. Ücret artışlarının da emek verimliliğine bağlı olduğu varsayımı altında güçlü verimlilik artışları açıklarda azalma, düşük verimlilik artışları ise açıklarda artış ya da durağanlığa yol açacağı varsayılmaktadır. Bu bağlamda bu grafikte görüldüğü gibi açıklarda uzun dönemde bir düzelmeye olması ve dengeye doğru güçlü bir hareketin görülmesi için ortalama emek verimliliği artışının yüzde 1,6 olması gerekmektedir.

Bu grafikten özellikle emeklilik sistemi bağlamında yapısal olarak sistemin finansmanının sürdürülebilmesi için çıkarılacak iki sonuç ya da çözüm var görünmektedir. İlki artan yükleri finanse etmekte ücret gelirlerine olan bağılılığın azaltılması, yani diğer gelirler bu gelirleri elde eden sınıflara yönelmek ya da ikincisi ücretlerin sürekli olarak korunmasını ve iyileştirilmesini sağlamak. Grafik 12’de ücret gelirlerinin emek verimliliği ile birlikte artacağı ve bu bağlamda verimlilik artışlarının ücret artışlarını destekleyici varsayımı da tamamen doğru kabul edilmemelidir. Zira özellikle 1980 sonrası emek piyasalarındaki düzenlemelerin esnetilmesi ile emek verimliliği artışların ücret artışlarını takip etmediğine dair pek çok ampirik delil sunulmuştur ve 1980 sonrası düşen ücret payları da neoliberal dönüşümün önemli sonuçlarından biri olarak görülmektedir. Bu bağlamda gelecekte yüksek emek verimliliği görülse dahi bunun ücret artışlarına yansımalar emeklilik sistemi finansmanının rahatlatacağını varsaymak doğru olmayabilir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Yukarıda Fransa sosyal güvenlik sisteminin zaman içerisinde aileye, statüye ve çalışmaya dayalı muhafazakar bir yapıdan, bireyin bağımsızlığına ve her koşulda desteklenmesine kayan daha evrensel bir sosyal koruma sistemine doğru evrildiği görülmektedir. Bu tür bir sistem bireylerin özgür olduğu ve güvende hissettiği bir ülkenin sosyal devlet anlayışıdır. Diğer taraftan Fransa’da bugünkü sistemin oluşumunda ikinci dünya savaşı sonrasında etkili olan siyasi destek halen sürüyor görünmektedir. Fransız Halkı için kapsamlı sosyal güvenlik sistemi vatandaşlık haklarının temeli gibi görünmektedir ve vergi artışları, sosyal yardımların kısıtlanmasına yeğ tutulmaktadır. Muhtemelen bu temelde sistemde zorunlu olarak yapılan değişiklikler toplumda büyük hak kayıpları olarak algılanmakta ve tepkilere yol açmaktadır.

Sistem gittikçe daha fazla birlik ilkesini karşılıyor görünmektedir. Finansmanında ise primlerin payı halen yüksek olsa da zaman içerisinde azalmıştır denebilir. Sosyal güvenlik sisteminin emeklilik kısmı prim ödemelerine en bağlı olan kısımdır. Burada

dahi sistem en düşük gelire sahip olanlara sosyal yardımlar sağlamaktadır. Diğer alt dallardaki yardımlar ve finansmanları göz önüne alındığında sistemin finansmanında kişilerin yüklendiği payların karşılaştıkları risklere göre değil gelirlerine göre olduğu ve bu bağlamda sistemin güçlü bir yeniden bölüşüm mekanizması olduğu söylenebilir. Diğer taraftan finansmanın tabana yayılması ve gittikçe daha fazla ücretliler tarafından karşılanması en azından fonksiyonel gelir bölüşümüne göre toplumsal sınıflar açısından bu durumu sınırlamaktadır denebilir. Sistemin finansmanına toplumun tüm kesimleri tarafından belli ölçülerde verilen destek sisteme olan inancı da işaret etmektedir. Bu bağlamda bu kapsamlı sistemin sürdürülebilirliğine ilişkin en önemli teminat toplumdaki destektir. Bu desteğin sürmesi için sistemin sağladığı faydalar ve güvencelere olan inancın toplum nezdinde sürdürülmesi gerekmektedir.

Ancak prim sistemine dayandığı için emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği başka bir bağlamda ele alınmalıdır. Yukarıda rapordan elde edilen sonuçlar genel olarak dünyada olduğu gibi yaşlanan nüfus nedeniyle emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği için emeklilik yaşının yükseltilmesi çözümünün neden seçildiğini ortaya koymaktadır. Fransa'daki tepkiler kadar olmasa da dünyanın pek çok yerinde emeklilik yaşının yükseltilmesi tepkilere yol açmaktadır.

Emeklilik sistemi açıklarının kontrol altında tutulmasının, emek verimliliğine bağlı ücret artışlarına bağlanması ise ücret gelirlerindeki iyileşmenin emeklilik sistemlerinin finansal olarak sürdürülebilmesi için temel öneme sahip olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan aktif nüfusun yüksekliği de, toplam ücret gelirleri ve bunlar üzerinden elde edilecek katkı payları açısından önemlidir. Yani ücret ve istihdam politikaları temelde ülkelerin emeklilik sistemlerinin yapısal olarak iyileştirilmesinin temel yollarındandır. Teknolojik gelişme, küreselleşme ve emek aleyhine emek piyasaları düzenlemelerinin esnetilmesi hâlihazırda ücret gelirlerinin tüm ülkelerde baskılanmasına yol açmaktadır ve tüm bu alanlarda önlemler alınmazsa genel ekonomilerde ortaya çıkacak problemlerin bir kısmı da finansal olarak sürdürülemez hale gelen emeklilik sistemleri olacak gibi görünmektedir. Emeklilik yaşlarının yükseltilmesi ise yapısal sorunlara sürekli bir çözüm olarak görünmemektedir.

Ayrıca emeklilik yaşlarının yükseltilmesi, sosyal güvenlik sistemine duyulan güven ve olumlu bakışı da zedeleyebilmektedir. Bireylerin emeklilik yaşlarının ötelenmesine karşı duydukları hoşnutsuzluğun temel nedeni ise çalışma koşulları ve bu koşulların insanların zihinsel ve ruhsal yapıları üzerinde yarattığı tahribatla ilişkilidir. Çalışmanın bir ızdırap olmaktan çıkartılıp, çalışma saatlerinin hatta çalışma günlerinin azaltıldığı bir durumda insanların erken emeklilik talepleri de azalacaktır. İşlerin daha verimli, insanların yeniden yaratım sürecine daha fazla dahil olduğu işler olması, teknolojik gelişmelerin de desteğiyle mümkündür.

Spencer (2009) iktisat yazınında çalışmanın nasıl insanların kurtulmak istediği, acı ve sıkıntı olarak görüldüğünü anlatmaktadır. Ücretli emeğin temel bir form halini aldığı kapitalist üretimde, çalışmak acı veren ancak kaçınılmaz bir eylem olarak gösterilmektedir. Oysa yine aynı sistem içerisinde yaptıkları işlerden keyif alan ve gurur duyan insanlar da vardır. Teknolojiyi sadece daha yüksek karlar elde etmek için daha fazla işgücü sömürüsü için kullanmak yerine çalışmanın insanları tatmin etmeyen ve zihinsel ve bedensel olarak tükenmelerine yol açan bölümlerinin azaltılması için kullanılması, çalışmaya yönelik algıyı da değiştirecektir. Spencer (2009:140)’a göre çalışma ve dinlenme arasındaki keskin çizgi aslında kapitalist sistem altında insanların çalışma koşulları üzerinde hiçbir söz sahibi olamamaları ve ancak dinlenme zamanlarında belirleyici olmaları ile ilişkilidir. Üstelik aşırı çalışma ve düşük kalitedeki işler, çalışanların dinlenme zamanlarında da yaratıcı, üretici ve tatmin edici faaliyetler sürdürememesine yol açmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Fransa’da insanların neden hayatlarının emeklilikten sonra başlayacağını düşündükleri⁴⁷ anlaşılabilir.

İnsanların yaratıcılıklarını destekleyen, insanları tüketmek yerine kendilerini yeniden üretmelerine destek olan, çalışma ve çalışma dışındaki faaliyetleri, dinlenmeyi keskin çizgilerle ayırmayan; fiili olarak da teknolojik gelişme ve insanların daha iyi durumları kaynaklı olarak çalışma süreleri kısılırken verimliliğin arttığı bir sistemde emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliği de çok daha kolay sağlanacaktır. Bu aynı zamanda Fransa gibi sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinde halkın desteği ve dayanışmasının önemli olduğu bir ülkede emeklilik ödemelerini tehlikeye atmadan bu desteği devam ettirmenin bir yoludur.

Emeklilik planlarının tüm ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri için yarattığı riskler bağımlılık oranının düşmesiyle ve emekliliğin ızdırap içerisinde geçen bir ömrün sonundaki bir ödül olarak görülmesiyle ilişkilidir ve çalışmaya yönelik önemli bir paradigma değişimi gerekmektedir. İstihdamın ve ücretleri koruyan politikaların işlediği ve çalışma koşullarının daha iyi düzenlendiği bir sistemde emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliği de daha kolay olacaktır.

KAYNAKÇA

Batifoulier, P., Da Silva, N., & Duchesne, V. (2019). The Dynamics of Conventions: The Case of the French Social Security System. *Historical Social Research*, 44(1), 258-284.

⁴⁷ Fransa halkı için emekliliğin önemini de anlatan Washington Post haberinde fikrine başvuru alan akademisyen Heather Connolly, Fransa Halkı tarafından “*çalışma hayatından sonra bir hayat*” olarak emekliliğin değerli görüldüğünü belirtmektedir

<https://www.washingtonpost.com/world/2023/03/30/why-france-protests-raise-retirement-age/>, Erişim: 13.06.2023

- Chadelat, J.F. (2023). Le financement de la Sécurité sociale. Sécurité Sociale. <https://fresques.ina.fr/securite-sociale/parcours/0003/le-financement-de-la-securite-sociale.html>
- Delamonica, E. & Mehrotra, S. (2009). How Can the Financing of Social Services be Made Pro-Poor? K. Hujo ve S. McClanahan (ed) Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 89-114
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Politiy Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies, New York: Oxford University Press.
- Heaton, H. (1948). Economic History of Europe, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı. New York: Harper& Brothers
- Neveu, N. (2023). Comment financer les retraites?. Sécurité Sociale. <https://fresques.ina.fr/securite-sociale/impression/parcours/0001/comment-financer-les-retraites.html>
- Palier B. (2005). French Welfare Reform in Comparative Perspective. *Revue Française de Sociologie*, 45(4), 93-120
- Shaikh, A. (2003). Who Pays for the "Welfare" in the Welfare State? A Multicountry Study. *Social Research*, 70(2), 531-550.
- Spencer, D. A. (2009). The Political Economy of Work. Abingdon: Routledge
- Yararlanılan Sosyal Güvenlik Finansmanına İlişkin Kamu Raporları:**
- Les Chiffres Clés (2023). Les Chiffres Clés de La Sécurité Sociale 2022. Édition 2023.
- REPSS (2023a). Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale. Annexe 1: **Retraites**. Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. PLACSS 2022.
- REPSS (2023b). Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale. Annexe 1: **Financement**. Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. PLACSS 2022.
- Kullanılan Veri Tabanları:**
- Eurostat (2023), European Commission, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Insee (2023), L'Institut national de la statistique et des études économiques, General Government Statistics.
- OECD (2023). "Pensions at a Glance", OECD Pensions Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/data-00625-en>

Sosyal Güvenlik Sistemi Hakkında Bilgilerin Elde Edildiği Kurumsal İnternet Sayfaları:

MISSOC (2023b). Mutual Information System on Social Protection. **Organisation.** 1 Ocak 2023 güncellemesi. <https://www.missoc.org/missoc-database/organisation/>

MISSOC (2023a). Mutual Information System on Social Protection. **Comparative tables.** 1 Ocak 2023 güncellemesi. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

Securite Socialé (2023a). La secu cest quoi, **les grandes dates.** <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-cest-quoi/histoire/les-grandes-dates>

Securite Socialé (2023b). La secu cest quoi, **les branches.** <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-cest-quoi/organisation/les-branches>

Securite Socialé (2023c). La secu cest quoi, **les régimes.** <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-cest-quoi/organisation/les-regimes>

Bölüm 19

ŞİLİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

ŞİLİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Ayşe Günay Bekâr

Dokuz Eylül Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
ayse.gunay@deu.edu.tr
0000-0001-7181-240X

Ahmet Özen

Dokuz Eylül Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
ahmet.ozen@deu.edu.tr
0000-0002-9635-5134

Özet

Bir toplumda gelir dağılımı eşitsizliklerinin giderilmesi, yoksulluğun önlenmesi, toplumsal huzurun ve barışın sağlanması için sosyal güvenlik sistemleri büyük öneme sahiptir. Dünyada çalışanlar için sosyal güvenlik sistemini oluşturan ilk ülkeler arasında Şili de yer almaktadır. Şili sosyal güvenlik sistemi, geçmişten günümüze önemli değişiklikler ve gelişmeler yaşamış bir yapıya sahiptir ve 1924 yılında kurulan ilk hükümet destekli emeklilik fonlarıyla sistemin temelleri atılmıştır. 1970'li yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan finansal sorunlar neoliberal politikaları gündeme getirmiş ve Şili, sosyal güvenlik reformuna giderek ilk dönüşümü gerçekleştiren ülke olmuştur. Pinochet döneminde 1981 yılında yapılan reformlarla, bireysel emeklilik hesaplarını teşvik eden bir model benimsenmiş ve kamu sektörü emeklilik sistemi özelleştirilmiştir. Bu dönüşüm, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini artırmayı amaçlamıştır. Ancak, sistemin bazı eleştirilere maruz kaldığı ve gelir eşitsizliği sorunlarına neden olduğu da tartışılmaktadır. Bu çalışmada öncelikle ekonomik yapısı da dâhil olmak üzere Şili hakkında genel bir bilgi verilecek ve tarihsel süreçte Şili sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ele alınacaktır. Daha sonra ise gerçekleştirilen reformlarla uygulamaya konulan özel bireysel emeklilik sistemi ve bu sisteme yöneltilen toplumsal tepkiler irdelenerek değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Şili sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenlik reformu, bireysel emeklilik hesabı.

Abstract

Social security systems are of great importance in order to eliminate inequalities in income distribution in a society, to prevent poverty, and to ensure social peace and tranquility. Chile is among the first countries in the world to establish a social security system for workers. The Chilean social security system has a structure that has undergone significant changes and developments from the past to the present, and the foundations of the system were laid with the first government-supported pension funds established in 1924. In the 1970s, financial problems in social security systems brought neoliberal policies to the agenda and Chile became the first country to transform by reforming social security. With the reforms made in 1981 under Pinochet, a model encouraging individual retirement accounts was adopted and the public sector pension system was privatized. This transformation aimed to increase the sustainability of the social security system. However, it is also discussed that the system is subject to some criticism and causes income inequality problems. In this study, first of all, general

information about Chile, including its economic structure, will be given and the development of the Chilean social security system in the historical process will be discussed. Then, the private pension system, which was put into practice with the reforms, and the social reactions to this system will be examined and evaluated.

Keywords: Chilean social security system, social security reform, individual retirement account.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sistemleri, bir toplumdaki gelir dağılımı eşitsizliklerinin azaltılması ve yoksulluğun giderilmesi, toplumsal barışın ve huzurun sağlanması için önemli bir role sahiptir. Toplumsal dayanışmayı güçlendirici ve sağladığı haklar bakımından daha adil, etkili ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin tesis edilmesi dünya üzerindeki tüm toplumlar için gereklidir.

Latin Amerika ülkeleri, özellikle sosyal güvenlik sistemlerinde gerçekleştirdikleri özelleştirme uygulamaları bakımından sosyal güvenlik literatürüne ciddi katkı sağlamıştır. Latin Amerika ülkelerince uygulamaya konulan sistem ve modeller ilerleyen dönemlerde dünyaya yayılmış olup, bu ülkelerdeki sistem ve modellerin yapısı iyi analiz edilerek geçirdiği dönüşümler özenle incelenmelidir (Ofuoğlu & Oran, 2011:45). Latin Amerika ülkelerinde yaşanan bu değişimleri Şili ve diğerleri olarak ikiye ayırarak incelemek mümkündür. Çünkü bazı yönleriyle eleştirilse de en çarpıcı dönüşüm sosyal güvenlik alanında neoliberal politikaların uygulandığı ilk ülke konumunda olan Şili’de başlamış; çevresindeki Peru, Arjantin gibi diğer komşu ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri Şili’de yaşanan gelişmeler örnek alınarak dönüşüm sürecine sahne olmuştur.

Çalışmamızda, Türkiye gibi birçok dünya ülkesine de örnek teşkil eden ve 1980 sonrası gerçekleştirilen düzenlemeler ışığında “Şili Modeli” olarak da ünlünen bir bireysel emeklilik sistemine (özel emeklilik sistemi) sahip olan Şili’nin sosyal güvenlik sistemi, sorunları ve gerçekleştirilen son düzenlemeler hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır.

1. COĞRAFİ, DEMOGRAFİK ve GENEL EKONOMİK YAPISIYLA ŞİLİ

Şili, Güney Amerika’nın batı kıyısı boyunca bir şerit gibi uzanan uzun ve dar bir ülkedir. Kıyı şeridi 4.000 mil (6.437 kilometre) uzunluğunda olmasına rağmen, sadece yaklaşık 61 mil (91 kilometre) genişliğindedir (<https://kids.nationalgeographic.com>). 2010 Şubat ayındaki 8,8 büyüklüğündeki şiddetli deprem gibi birçok depremden de etkilenen Şili, Güney Amerika’nın en istikrarlı ve refah seviyesi yüksek ülkelerinden biridir.

Harita 1: Güney Amerika Kıtasında Şili

Kaynak: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-19357497>, Erişim: 15.05.2023.

İsmi Aymara dilinde “dünyanın bitimi” anlamındaki “chilli” kelimesinden gelen Şili, Atlantik ve Pasifik Okyanusları arasında stratejik bir konuma sahiptir. Arjantin ile 5.308 km, Bolivya ile 860 km ve Peru ile 171 km sınıra sahip olan Şili, kıyılarda çok yüksek olmayan dağların, orta kesimlerde verimli vadilerin, kuzeyde Atacama Çölü’nün, doğudaysa And Dağları’nın çevrelediği topografik bir yapıya sahiptir (Ticaret Bakanlığı, 2023:3).

Resmi adı “Şili Cumhuriyeti” olan bu ülkenin resmi dili İspanyolca’dır. Başkenti ve en büyük şehriyse Santiago’dur. Şili, Güney Amerika kıtasını etkileyen darbeler ve keyfi yönetimlerden nispeten daha az etkilenmiştir¹. Siyasi istikrar, ticaret serbestisi, kişi başı gelir, yaşam standardı, basın özgürlüğü, şeffaflık ve rekabetçilik gibi konular açısından Latin Amerika’nın önde gelen ekonomilerinden olan Şili’nin finans sistemi de gelişmiştir ve Latin Amerika’da kredi notunu yirmi beş yıldır A’da tutmayı başarabilen tek ülkedir (Ticaret Bakanlığı, 2023:5-6).

Bir ülkenin temel ekonomik performansı, satılan tüm mal ve hizmetlerin toplamı olan gayri safı yurtiçi hasıla tarafından yansıtılır. 2021’de dünya çapında gayri safı yurtiçi hasıla kişi başına yaklaşık 12.282 ABD doları iken, Şili’de ise kişi başına düşen GSYH 16.247 ABD doları olarak ortalamanın üzerinde gerçekleşmiştir. Ülke genelindeyse GSYH 316,71 milyar ABD dolarına ulaşmış olup, Şili büyük ekonomiler arasında kırk beşinci sırada yer almaktadır.

(<https://www.worlddata.info/america/chile>).

Tablo 1. Anahtar Göstergelerle Şili (2021)

		Şili	OECD
Ortalama İşçi Ücreti	Şili Pesosu	10,3	31,1

¹ Tek istisna, General Pinochet’in on yedi yıllık yönetimidir. 1973 darbesi, 20. Yüzyıl Latin Amerika’sının en kanlı darbelerinden biri olup, Pinochet diktatörlüğü 3.000’den fazla kişinin ölümüne ve kaybolmasına neden olmuştur (<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-19357497>).

Kamu Emeklilik Harcamaları	GSYH'nin yüzdesi	2,8	7,7
Yaşam Beklentisi (Yıl)	Doğuşta	79,9	80,6
	65 yaşında	19,6	19,7
65 yaş üstü nüfus	Çalışma çağındaki nüfusun yüzdesi olarak	19,7	30,4

Kaynak: OECD (2021), Pensions At A Glance 2021: Country Profiles-Chile, p.1.

Tablo 1'den de görülebileceği üzere ortalama yaşam beklentisi 79,9 olarak OECD ortalamasına oldukça yakın olan Şili, bu ortalamaya kıyasla daha genç bir nüfusa sahiptir ve çalışma dönemindeki nüfusun yüzdesi olarak 65 yaş üstü nüfus yüzde 19,7 oranındadır. 10,3 Şili Pesosu tutarındaki ortalama işçi ücretiyle OECD ortalamasının oldukça altında yer almakta ve yoksulluğun varlığına işaret etmektedir. Kamu kesimince yapılan emeklilik harcamaları GSYH içinde yüzde 2,8'lik bir paya sahipken bu oran yüzde 7,7'lik OECD ülkeleri ortalamasının da oldukça altındadır. Söz konusu harcama miktarının azalmasında özellikle bireysel emeklilik sistemine geçişin etkili olduğunu ifade etmek mümkündür.

IMF tahminlerine göre 2023 yılında yaklaşık 20,1 milyon nüfusa sahip olan Şili'de nüfus artış hızı yüzde 1, yaş ortalaması 35'tir. Nüfusun yüzde 18'i 0–14 yaş arasında, yüzde 69'u 15–64 yaş arasında, yüzde 13'ü ise 65 yaşın üzerindedir. Okur yazarlık oranının yüzde 97 olduğu bu ülkede, diğer Latin Amerika ülkeleriyle kıyaslandığında eğitim standartlarının daha iyi durumda olduğu göze çarpmaktadır. Yüzde 10,8'inin yoksulluk sınırının altında yaşadığı Şili nüfusunun yüzde 88'i kentlidir ve toplam nüfusun yüzde 40'ı başkent Santiago ve çevresinde yaşamaktadır. Yaklaşık 8,5 milyon civarında olan toplam işgücünün, yüzde 69'u sanayi, yüzde 22'si hizmetler ve yüzde 9'u tarım sektöründe istihdam edilmekte olup, çalışan nüfusun yarısı, yönetici pozisyonlarınsa dörtte biri kadınlardan meydana gelmektedir (Ticaret Bakanlığı, 2023:4).

Dünyada en çok serbest ticaret anlaşmasına sahip olan ülke konumundaki Şili, ikili ve çok taraflı tercihli ticaret anlaşmalarıyla da dünya ticaretiyle bütünleşmiş ve Dünyadaki 4,3 milyarlık tüketici sayısına erişim imkânı sunan bir ticari konuma sahip olmuştur. Milli gelirinin üçte birini zengin bakır yataklarından sağlanan gelirden elde eden Şili ve Türkiye arasındaki ticaret hacmi (978 milyon dolar-2021 yılı ticaret hacmi) çok yüksek olmasa da, birbirinden çok uzak coğrafyalarda bulunan bu iki ülke halkı arasında özel bir sempati mevcuttur. Şili, 1923'te kurulan Türkiye Cumhuriyeti'ni ilk tanıyan Latin Amerika ülkesi olmuş (Ticaret Bakanlığı, 2023:6-7,14) ve dostluk temellerimiz sağlam bir başlangıçla atılmıştır.

2. ŞİLİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Şili, dünyada çalışanlar için sosyal güvenlik sistemini oluşturan ilk ülkeler arasında yer almaktadır. Şili Sosyal Güvenlik Sistemi'nin temelini 1924 yılında kurulan “Zorunlu İşçi Sigorta Fonu” oluşturmaktadır (SGK, 2013: 113). Yaşlı yoksulluğuna,

sakatlığa ve ölüme karşı sigorta yapmak amacıyla ulusal bir sosyal sigorta sistemi kuran ilk Latin Amerika ülkesi olan Şili'nin sistemi, döneminde Avrupa ülkeleri dışında en kapsamlı programlardan biri olarak kabul görmüştür. Nitekim ilk kurulduğunda mavi yakalıları kapsayan bir sistem olarak uygulanmışken, kuruluşunun hemen arkasından 1925 yılında sisteme kamu çalışanları, özel sektör çalışanları ve gazeteciler de dahil edilmiştir (Kapar, 1999: 175). Sistem, esas olarak çalışanlardan ve işverenlerden gelen bordro katkılarıyla finanse edilen, önemli faydaları olan, devlet tarafından işletilen, kullandıkça öde sistemi (pay as you go-PAYG) şeklinde uygulanmıştır. Programın boyutu ve karmaşıklığı 1924 ile 1980 arasında büyüse de, temel yapısı nispeten değişmeden kalmıştır (Tamborini, 2007:7).

Şili'de zorunlu katılıma dayalı kamu sigorta modeli ya da diğer ifadeyle “pay as you earn” uygulaması Yaşlılık, Dul ve Maluliyet Sigortası (The Old Age, Survivors, and Disability Insurance-OASDI) adıyla uzun yıllar uygulanmış ancak zaman içinde bu model bir dizi sorunlarla boğuşmak durumunda kalmıştır. Öyle ki finansman yöntemi olarak fon biriktirim esası getirilmiş; sistemde mavi yakalılar, beyaz yakalılar, askerler ve memurlar kapsam altına alınırken kendi hesabına çalışanlar ve tarım işçileri kapsam dışı bırakılmıştır (Ofloğlu & Oran, 2011: 45). Sistemde işverenler prim ödemesi yapmak durumunda kalmakta; yüksek prim katkısı maliyetleri işverenleri kayıtdışılığa yöneltmekte ve vergi takozu etkisi doğurmaktaydı. Nitekim sistem, önceki kazançlara bakılmaksızın bir asgari emekli maaşı garantilediği için, birçok işçi ve işveren ya hiç katkıda bulunmuyor ya da kazancın sadece bir kısmı üzerinden katkı ödüyordu. Ayrıca, emeklilikten önceki son beş yıldaki maaşlar emeklilik maaş hesaplamasında referans alındığı için bu döneme kadar daha ziyade daha düşük maaş bildirimi yaygın bir uygulamaydı.

Bunların yanı sıra Şili sosyal güvenlik sistemi norm ve standart birliğinin olduğu bir yapının aksine mesleğe dayalı olarak birçok ayrı sistemden oluşmaktaydı. Örneğin işçiler için üç ana programın yanı sıra çeşitli diğer meslekler için 30'dan fazla program bulunmaktaydı. 1979 yılında, tüm katılımcıların yüzde 94'ü üç ana programa dâhil iken, 13 küçük fonun her birinin 1.000'den az katılımcısı vardı. Her bir fonun farklı katkı ve endeksleme oranları, fayda düzeyleri ve emeklilik şartları mevcuttu. Örneğin, maaşlı çalışanlar için fon, son kazançların yüzde 100'ünü maksimum fayda olarak sağlarken, bireysel çalışanlar için fonun maksimum faydası yalnızca son maaşın yüzde 70'i idi. Bazı emeklilerin birden fazla fon tarafından emeklilik maaşı almasına da izin veriliyordu. Ayrıca, her bir fonun kendi idari organizasyonu bulunmaktaydı (Kritzer, 1996: 45). Dolayısıyla o dönemin sosyal güvenlik sistemi şu sorunlarla boğuşmaktaydı (Kritzer, 1981: 33):

- (1) Sistem, farklı fayda oranlarına ve finansman modellerine sahip olan otuzun üzerinde fonu içeriyordu,
- (2) Çeşitli fonlar arasındaki fayda oranlarında eşitsizlikler vardı,

- (3) Fonların yönetsel sıkıntıları ciddi boyuttaydı,
- (4) Katkı payı ödemelerinde denetim zayıftı,
- (5) Program iyileştirmeleri (kapsamın genişletilmesi gibi) finansman iyileştirmeleri olmaksızın yapılmıştı.

Bu tür sorunları aşabilmek amacıyla 1970’li yıllarda mevcut sistemi iyileştirmeye yönelik düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. 1973 yılına gelindiğinde mavi yakalılar, askerler ve memurların yüzde 92’si kapsam altına alınmış ve kentsel nüfus için geçerli olan bu rakam kırsal kesimde yüzde 50’ye kadar düşmüştür. Nüfusun genelinde yüzde 70’lik bir oran emeklilik sisteminden yararlanma hakkı kazanmıştır. Bu rakam daha önce hiçbir Latin Amerika ülkesinde görülmemiş bir rakamdır. Ancak bu ileri model 1973 yılında General Pinochet’in darbesiyle aşınmaya başlamıştır (Oflluoğlu & Oran, 2011: 45). Örneğin emeklilik yaşı erkekler için 65, kadınlar için 60’a yükseltilmiş, hizmet yılına dayalı özel emeklilik maaşları kaldırılmış ve tüm fonlar için enflasyona endeksleme yöntemi standart haline getirilmiştir. Ancak ülkede o dönemde yaşanmakta olan yoğun ekonomik kriz hükümetin ücret ve emekli maaşı ayarlamalarını enflasyon oranının altında sınırlandırmasına neden olmuş ve işgücü maliyetlerini düşürmek ve istihdamı teşvik etmek amacıyla hükümet, sosyal güvenlik prim oranlarını da düşürmüştür. Buna rağmen ekonomik krizin etkisiyle aktif katkıda bulunan işçi sayısı emeklilere göre 2’ye 1 oranında azalmış ve sosyal güvenlik açığı gayri safi milli hâsılının yaklaşık yüzde 25’ine yükselmiştir. İşte 1970’lerin sonlarına gelindiğinde, sosyal güvenlik sisteminde reform boyutunda değişiklik yapılması gerekliliği kendisini apaçık hissettirmiştir (Kritzer, 1996: 46).

Başlangıçtan 1980 yılına kadar *dağıtım modeli* denilen Bismark tipi bir zorunlu sosyal güvenlik sistemi uygulanmakta iken, 1980 yılında askeri hükümet tarafından yapılan radikal reformla “neo-liberal politikacı ve bürokratlar”² tarafından tasarlanan ve bütçe açıklarını azaltmayı da hedefleyen bireysel kapitalizasyon sistemine geçilmiştir (SGK, 2013: 113). Bu köklü değişiklik esasında özel sektör uygulamalarını arttıran bir politikanın ürünüdür. İşte yarım yüzyıl boyunca sosyal güvenlik sisteminde zorunlu kamu sigortası modelini uygulamış olan Şili, zorunlu özel sigorta modeline geçiş çalışmaları başlatmıştır. O dönemde iktidarda olan askeri hükümet, bu tür radikal değişikliği yaparken, emeklilik yükünün bireylere aktarılmasını, hükümetin mali sorumluluklarını azaltmayı, ekonomiyi canlandırmayı ve istihdamı teşvik etmeyi arzulamıştır. Reform sürecinde öncelikle eski kamu sigorta modeli yeni katılımcılara kapatılmış ve böylece kademeli olarak kaldırılması hedeflenmiştir. Bununla birlikte asker ve polisler yeni reformun dışında bırakılarak yine zorunlu kamu sigortası modeli kapsamında tutulmuşlardır. Yani özel düzenlemeye katılım, asker ve polis

² Milton Friedman ve Arnold Harberger’in ders vermekte olduğu Şikago Üniversitesi ekonomi bölümünden mezun olan ve ekonomi politikasını uygulamakla görevlendirilen, “Chicago Boys (Şikago Çocukları)” olarak da anılan gruptur (Ulusoy, 16.01.2022).

hariç tüm çalışanlarda zorunlu hale getirilmiş ve bağımsız çalışanlardaysa katılım gönüllülük esasına dayandırılmıştır. Ayrıca eski sistemde kayıtlı olan işçilere yeni sisteme geçme hakkı da tanınmıştır (Kritzer, 1996: 46). Sistemde değişime gitmenin temel amaçlarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Tamborini, 2007: 8):

- Sistemin uzun vadeli mali dengesini eski haline getirmek,
- Sistemde verimlilik kazanımları sağlamak,
- Eski sistemin eşitsizliklerini azaltmak ve daha çok işçiyi kapsamak,
- İşçilere emeklilik kaynakları üzerinde “mülkiyet” vermek,
- Ulusal tasarrufları artırmak,
- Ülke ekonomisini canlandırmak.

3. ŞİLİ'DE YENİ NESİL EMEKLİLİK REFORMU: ÖZEL (BİREYSEL) EMEKLİLİK SİSTEMİ

İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah devleti harcamalarının artması 1970'li yıllarda iktisadi krizle sonuçlanmış, krizle birlikte işsizliğin artması sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesini bozarak pek çok ülkenin sosyal güvenlik sistemini mali açıdan bir çıkmaza doğru sürüklemiştir. Yaşanan finansman krizine çözüm olarak neoliberal politikalar önerilmiş ve 1980'lerden itibaren devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması ve serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi konusundaki fikirler ön plana çıkmaya başlamıştır. Şili de bu yönde ilk adımı atan ülke olarak 1981 yılında emeklilik sistemini özelleştirmiştir.

1980 yılı Kasım ayında yasallaşmış modele 1 Mayıs 1981'den itibaren kademeli olarak geçilmiştir. Geçiş maliyetlerini karşılamak için dönemin hükümeti, GSYH'nin yaklaşık yüzde 5,5'lik kısmına denk gelen bir kaynak ayırmıştır. Yeni düzenlemeyle her çalışanın emeklilik amacıyla aylık katkıda bulunduğu bir bireysel hesap oluşturulmuş ve bu hesaplar, hükümet denetiminde yeni oluşturulan ve AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) adı verilen özel emeklilik fonu yönetim şirketleri (özel bireysel emeklilik şirketleri) tarafından yatırım yapmak üzere fonlara yönlendirilmiştir. Bireysel emeklilik sisteminden yaşlılık aylığı alabilmek için yirmi yıl prim ödeme ve erkekler için 65, kadınlar için 60 yaş şartı vardır. Emekli olduktan sonra çalışan kişi, sigorta primi satın alabilir veya hesabından periyodik çekimler yapabilir. İşverenin sisteme prim ödemesi yapma zorunluluğuysa kaldırılmıştır. Bunun yerine hükümet, işverenlerin yeni sisteme geçen işçilere bir seferlik yüzde 1,5'lik bir maaş artışı sağlamasını zorunlu kılmıştır. Bu, çalışan için reel olarak yaklaşık yüzde 11'lik bir maaş artışı sağlarken, işverenin genel maliyetiye aynı kalmıştır. Kasım 1980'den önceki son beş yılda en az on iki ay katkıda bulunan ve yeni sisteme geçen kişilere devlet, eski sistemde biriken haklarının değerini temsil eden değerde tahvil aktarımı yapmıştır. Tahvil değerini hesaplamak için sigortalının Haziran 1979'a kadar olan son on iki aylık kazancının yüzde 80'i enflasyona endekslenerek hesaplanmış ve sigortalılara emekli olduklarında ödenmesi

kararlaştırılmıştır (Kritzer, 1996: 46). Ayrıca geçiş döneminde (Mayıs 1981'den itibaren), mevcut sosyal güvenlik kapsamında bulunan kişilerin yeni ve eski sistem arasında beş yıl boyunca tercih yapma hakkı söz konusu olmuştur. Nitekim 1982'nin sonuna gelindiğinde, mevcut çalışanların yaklaşık yüzde 70'i, mevcut haklardaki ciddi kesintiler ve eski sistemin kusurlarının vurgulandığı büyük bir tanıtım kampanyası sayesinde yeni sisteme geçmeyi seçmiştir (Walker, 2019: 100). Yeni sistemle Şili hükümeti şunları hedeflemiştir (Kritzer, 1981: 33):

1. İşveren katkısının kaldırılması ve böylece işgücü maliyetinin düşmesi yoluyla istihdamı teşvik etmek,
2. Bireysel çalışanlara emeklilik için ne kadar katkıda bulunacakları ve nihayetinde ne kadar gelir alacakları konusunda doğrudan bir sorumluluk vererek daha yüksek iş gücü verimliliğini teşvik etmek,
3. Özel yatırımların büyümesini desteklemek,
4. İşçiyi sisteme doğrudan dâhil ederek yaygın katkı paylarından kaçınmayı caydırmak ve
5. Çalışanlara başlangıçta eski ve yeni sistem arasında, daha sonra ise rekabet eden planlar arasında seçim özgürlüğü tanımak.

Yeni sistem, kapitalizasyon (fon) yöntemi temeline dayalı, ücretlerden belli oranlarda prim kesilerek finanse olan, katılımı zorunlu bir sistemdir ancak zorunluluk ilkesi, bireylerin sigortalarını yaptırmak istedikleri, sigorta kuruluşunu seçerken geçerli değildir, yani bireyler primleri ödeyecekleri kuruluşu serbestçe seçmekte özgürdürler (Akyıldız, 1995: 173). Yürürlüğe giren zorunlu bireysel emeklilik hesabı sisteminde kademeli bir geçiş benimsenmiş ancak emekli olmaya hak kazanan çalışanlar için geçerli olmamıştır. 31 Aralık 1982'den itibaren, işgücüne yeni girenler, tercih ettikleri bireysel emeklilik fonu yönetim şirketi (AFP) ile yeni kapitalizasyon (fon biriktirme) sistemine katılmak ve bireysel hesaplarını oluşturmak zorundadır. Kamu PAYG sistemi, hak sahipleri sayısı azaldıkça kademeli olarak kaldırılmakta ve 2050 yılına kadar kapatılması planlanmaktadır (Kritzer, 2008: 69).

Şili'de emeklilik sistemi üç bileşenden oluşmaktadır. Birincisi yeniden dağıtıcı katman, ikincisi zorunlu bireysel hesapların katmanı ve üçüncü katman da gönüllülük katmanıdır. Bireysel özel yönetimli tasarruf hesabı emeklilik sistemi, bireysel kapitalizasyona yani toplanan fonların özel yönetim elinde toplanması ve bu yönetimin çalışanların fonlarının idaresinde söz sahibi olmasına dayanmaktadır (Egeli, 2022: 74). Sistemde çalışanların aylık kazançlarının yüzde 10'u maksimum 60 "Unidades de Fomento" (UFs)³ (2,427 ABD Doları) olmak üzere bireysel hesaplara

³ Unidade De Fomento (UF), Şili'nin kullandığı hesap birimidir. 1967'de Şili'nin ekonomisinde enflasyonla mücadele etmek için oluşturulmuştur. UF, bir madeni para veya banknotu olmayan bir para birimi olduğundan, Şili'deki günlük hayatta sıklıkla kullanılmamakta ancak, finansal işlemler için oldukça önemlidir. Unidade De Fomento, Şili Pesosu'na bağlıdır. UF değeri, enflasyon oranına göre günlük olarak belirlenmekte olup, Şili Merkez Bankası, her gün bir sonraki

sigorta prim ücreti olarak yatırılmak zorundadır. Her ay AFP'ler katılımcılardan bir idari ücret (işlem ücreti) ile hayat ve iş gücü kaybı (maluliyet) sigortası için prim tahsil etmektedir. Çalışanlar istedikleri AFP'yi seçme özgürlüğüne sahiptir ve istedikleri zaman bir AFP'den diğerine geçebilirler. Çalışanlar ayrıca bireysel hesaplarına ve ayrı isteğe bağlı emeklilik tasarruf hesaplarına da katkı yapabilirler. İşverenler çalışanlarının hesaplarına katkıda bulunma zorunluluğuna sahip değillerdir ve bireysel çalışanlar için katılım isteğe bağlıdır. AFP'ler, emeklilik fonlarını yönetme ve belirli emeklilik haklarını sağlama ve idare etme gibi işlevleri olan özel şirketlerdir. AFP'ler, çalışanların katkılarını toplar, bu paraları çalışanların hesaplarına kaydeder ve hükümet tarafından belirlenen düzenlemelere göre bu paralarla yatırım yapar. AFP'ler ayrıca üyelerine hayat ve iş gücü kaybı sigortası sağlamak için bir sigorta şirketi ile sözleşme yaparlar. Temmuz 2008'e kadar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı özerk bir kurum olan Emeklilik Fonu Yönetim Şirketleri Denetleme Kurumu (Superintendent of Pension Fund Management Companies: SAEP), AFP'leri denetlemiş ve lisanslamıştır. Çalışanlar normal emeklilik yaşlarında (erkekler için 65, kadınlar için 60), bireysel hesaplarındaki bakiyeyi aşağıdaki seçeneklerden birini yapmak için kullanabilmektedirler (Kritzer, 2008: 69-70):

- Emekliye ömür boyu gelir sağlamak için anında bir emeklilik satın alabilirler.
- Emeklinin beklenen yaşam süresi boyunca gelir sağlamak için programlı çekimler kurabilirler. Emekli erken ölürse, hak sahipleri, ölen kişinin bireysel hesabındaki bakiyeyi miras olarak alabilir.
- Erteleme emeklilik satın alabilirler, yani bir emeklilik satın alma için gelecekte bir tarih belirlerler ve o tarihe kadar bireysel hesaptan programlı çekimler yapabilirler.
- Bireysel hesaptaki fonların bir kısmıyla anında bir emeklilik satın alabilir ve kalan fonlarla programlı çekimler yapabilirler.

Sistem olgunlaştıkça, AFP yatırım kuralları giderek serbestleştirilmiştir. 1981 yılında bireysel hesaplar ilk tanıtıldığında, yatırımlar hükümet tahvilleri, finansal kurum tahvilleri ve sınırlı miktarda şirket tahvilleri ile sınırlıydı ve yabancı menkul kıymetlere yatırım yapmak yasaktı. Ülkenin sermaye piyasası gelişmeye başladığında, 1985 yılında, hükümetin ihraç ettiği enstrümanlara getirilen sınırlama yüzde 50'ye indirildi ve AFP'ler varlıklarının yüzde 10 ila yüzde 30'unu bazı hisse senetlerine yatırım yapmaya başladı. Daha sonra 2002 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile AFP'lerin portföylerinin daha fazlasını hisse senetlerine yatırım yapmalarına olanak tanınmıştır. İlk 9 yıl boyunca, AFP'lerin yabancı varlıklara yatırım yapması yasaklanmış; 1996 yılında kısıtlamalar hafifletilmiş ve AFP'ler varlıklarının yüzde

günün UF değerini açıklar. Bu değer, tüm finansal işlemlerde kullanılmak üzere sabitlenir. Bu sabitlenmiş değer, Şili Pesosu ile birlikte kullanılır ve işlemlerde kullanılan sabit değerdir (<https://www.teknobu.net/unidad-de-fomento-ndez>).

6'sına kadar yabancı enstrümanlara yatırım yapabilir hale gelmişlerdir. Bu sınırlama 2004 yılında yüzde 30'a ve Nisan 2008'de yüzde 45'e kadar kademeli olarak arttırılmıştır. Bu önlemlerin amacı, AFP'lerin portföylerini çeşitlendirmelerine ve iç piyasaya olan etkisini azaltmalarına yardımcı olmak için yerli enstrümanlardaki yoğunluğu yavaş yavaş azaltmaktır. Yabancı yatırım limitinin artırılmasındaki amaç, aynı zamanda daha yüksek bir getiri sağlayabilmeye yöneliktir (Kritzer, 2008: 71).

Bireysel hesap sistemine geçen hesap sahipleri, eski kamu PAYG sistemi altında biriken haklarının değerini temsil eden bir tahvil almakta ve bunlar hükümet garantisi olarak nitelendirilmektedir. Tahvilin değeri, tüketici fiyat endeksine göre yıllık olarak ayarlanmakta ve işçinin yeni sisteme kaydolduğu tarihten itibaren yılda yüzde 4 faiz getirisi sağlanmaktadır. Tahvil, işçi emekli olduğunda, sürekli olarak engelli hale gelmesi veya ölmesi durumunda geri alınır ve zorunlu bireysel hesaba eklenir. Ayrıca, emeklilere maaş sağlayıcısı iflas ederse ayda en fazla 45 UF's (1,813 ABD Doları) tutarında maaş garantisi verilmektedir. İki tür hükümet garantili yardım, yeni yasaya göre kademeli olarak değiştirilmektedir: Sermaye birikim sistemi altında garanti edilen "asgari emekli maaşı (MPG)" ve "gelir testine dayalı yardımlar (PASIS)". *Asgari emekli maaşı (MPG)*, bireysel hesaba 20 yıl katkıda bulunmuş ve toplam geliri (bireysel hesaptan elde edilen emekli maaşı ve diğer gelir kaynakları dahil) hükümet tarafından belirlenen asgari seviyenin altında olan 65 yaş üstü erkekler ve 60 yaş üstü kadınlara ödenmektedir ve emeklinin geliri ile birleştirilen bir destek yardımı niteliğindedir. *Gelir testine dayalı yardımlar* ise, diğer herhangi bir emekli maaşı türüne hak kazanmayan düşük gelirli engelli veya 65 yaş üzeri bireylere ödenmektedir (Kritzer, 2008: 70).

Maluliyet aylığı ve *kısmi maluliyet aylığı* için sigortalının işiyle bağlantılı bir kaza sonucu olmamış olması şartıyla en az yüzde 66 kazanma gücü kayıp oranına sahip olması gerekir ve bu tam maluliyet halidir. Bu oran yüzde 50 ila yüzde 65 arası olduğunda kısmi maluliyet aylığına hak kazanılır. Eğer kişi kaza tarihinde sigortalı olarak çalışmıyor ise, kişiye maluliyet aylığı bağlanabilmesi için kaza olayının, kişinin çalışmayı bıraktığı tarihten itibaren 12 ay içerisinde gerçekleşmesi ve kişinin çalışmayı bıraktığı tarihten önceki son bir yıl içerisinde 6 aylık prim ödemesinin mevcudiyeti gerekir. Söz konusu 12 aylık süre, 60 yaşından sonra çalışmış ve işten ayrılmış kadınlar için, kaza olayının 65 yaşından önce gerçekleşmesi şeklinde genişletilmiştir. Malullük aylığı miktarı; temel aylığın yüzde 50'sidir. Temel aylık ise sigortalının son 10 yıl içerisinde elde ettiği ortalama aylık kazanç miktarına eşittir. Tam malullük durumunda, malullük aylığı kişinin bireysel emeklilik hesabından finanse edilmekte olup, kısmi malullük durumundaysa yapılacak ilk maluliyet ölçümü sonrasında, üç yıla kadar bireysel emeklilik şirketi tarafından finanse edilmektedir. Üç yıl sonrasında ikinci kez yapılacak maluliyet kontrol muayenesi sonucu kısmi maluliyetin devam ettiği belirlenirse, kişiye uzun dönem kısmi

maluliyet aylığı bağlanır ve bu aylık bireysel emeklilik hesabından finanse edilmeye başlanır (SGK, 2013: 117-118).

Ölüm aylığı için ölen kişinin ölüm tarihinde sigortalı olarak çalışıyor veya emekli aylığı alıyor olması şartı söz konusudur. Eğer kişi ölüm tarihinde sigortalı değilse, kişinin geride kalanlarına ölüm aylığı bağlanabilmesi için ölüm olayının, kişinin çalışmayı bıraktığı tarihten itibaren 12 ay içerisinde gerçekleşmesi ve kişinin çalışmayı bıraktığı tarihten önceki son bir yıl içerisinde 6 aylık prim ödemesinin olması gerekir. Bu 12 aylık süre, 60 yaşından sonra çalışmış ve işten ayrılmış kadınlar için, ölüm olayının 65 yaşından önce gerçekleşmesi şeklinde genişletilmiştir. Ölüm aylığı alabilecek kişiler; 1) En az 6 aydan (ölen emekli ise 3 yıl) beri evli olan dul eş (kadın-erkek), 2) Evlilik dışı yaptığı çocuğunun annesi, 3) 18 yaşından küçük çocukları (öğrenciyse 24 yaş, engelliyse yaş sınırı yoktur), 4) Diğer hak sahiplerinin olmaması durumunda ölen kişinin anne ve babası. Ölüm aylığı miktarı olarak; çocuğu olmayan dul kadın eş, vefat edenin aylığının yüzde 60'ını almaktadır (dul erkek yüzde 43'ünü alır). Eğer aylık, aynı zamanda çocuğa da ödeniyorsa dul kadın eş yüzde 50'sini, dul erkek eş ise yüzde 36'sını almaktadır. Sigortalının evlilik dışı olan çocuğunun annesi ölen kişinin aylığının yüzde 36'sını; eğer ölüm aylığı almaya hak kazanan çocuk varsa yüzde 30'unu almaktadır. 18 yaşından küçük yetim çocukların her biri (öğrenci ise 24 yaş, malul çocuklarda sınır yoktur) ölen kişinin aylığının yüzde 15'ini, kısmen malul olan 24 yaşından büyük yetim çocuklarsa aylığın yüzde 11'ini almaktadır. Ölüm aylığı almak üzere bu sayılanların olmadığı hallerde vefat eden kişinin anne ve babası birlikte aylığın yüzde 50'sini alabilir (SGK, 2013: 119).

1973-90 döneminde diktatörlükle yönetilen Şili'de ilk demokratik hükümet sosyal politikaya yönelik reformlara daha fazla önem vermeye başlamış ve sosyal güvenlik hizmet ağının iyileştirilmesine yönelik adımlar atılmıştır (Robles Farias, 2012: 8). Örneğin 2000 yılında en yoksul yüzde yirmilik kesimde hastalanan veya kaza geçirenlerin yüzde 15'i parası olmadığı için tıbbi yardım hizmeti alamamış bir durumdaydı (Mesa-Lago, 2008: 380). Nitekim sistemdeki kapsam darlığı, düşük emekli maaşı ve yüksek yönetim maliyetleri gibi durumlar, zaman içinde özel emeklilik sisteminin eksikliklerini tamamlayacak bir emeklilik reformuna olan ihtiyacı artırmış ve Şili 2008 yılında, özellikle en yoksul ve yaşlı olan belirli alt gruplara yönelik kapsamı genişletmek, emekli maaşlarını artırmak ve cinsiyet eşitliğini sağlamak amacıyla bir “yeniden reforma” öncülük etmiştir (Buccioli, vd., 2020: 6).

1 Temmuz 2008 tarihinde Şili hükümeti “Dayanışma Emeklilik Sistemi” (Sistema de Pensiones Solidarias)’ni tanıtmış ve bireysel emeklilik sistemine tamamlayıcı bir mekanizma getirilmiştir (<https://guides.dss.gov.au/social-security-guide/10/16/1/30>). 2008 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformunun bir sonucu olarak uygulamaya konulan “Temel Dayanışma Emekli Maaşı”, yaşlılara yönelik olup sosyal açıdan daha savunmasız olan kişilere verilmekte ve hiçbir emekli maaşı sistemine tabi olmayan ve yasalar tarafından belirlenen şartları sağlayan tüm bireyler alabilmektedir. Temel

Dayanışma Emekli Maaşı, katkı paylı emekli maaşı almayan 65 yaşından büyük yetişkinlere ve 18 ile 65 yaş arasındaki fiziksel ve zihinsel engelli bireylere verilmektedir. Şili’de en az 20 yıl ikamet edilmiş olması şarttır (<https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=45>). Nihayetinde yeni uygulama; i) en az bir üyesi 65 yaşından büyük olan, ii) nüfusun en az varlıklı yüzde 40’lık kesiminde yer alan ve iii) asgari katkı gerekliliklerini karşılamayan tüm hanelere temel bir emekli maaşı sağlamaktadır. Daha az varlıklı nüfusu belirlemek için “Ficha de Proteccion Social” adı verilen bir “yoksulluk puanı” kullanılmakta olup, bir hanenin FPS puanı 12,666 veya daha düşük olduğunda desteğe kabul edilmekte ve aylık ödeme yapılmaktadır. Bu yardımlar, hükümet tarafından bir Dayanışma Fonu aracılığıyla ve kısmen yerel belediyelerle Emeklilik Fonu Yöneticileri tarafından finanse edilmektedir (Buccioli vd., 2020: 6).

Şili sosyal güvenlik sisteminde uygulanan sigorta kollarının hangi kurumlar tarafından yürütüldüğünü incelediğimizde ise; bakanlık, üst kurul, kurum, birlik ve fon şeklinde yetkili merci olarak on bir ayrı idari otoritenin mevcut olduğu görülmektedir. Bu kapsamda “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” sosyal sigorta kollarının uygulanmasından ve “Sağlık Bakanlığı” da sağlık sigortasının uygulanmasından genel olarak sorumludur (SGK, 2013: 114).

4. ŞİLİ BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNE YÖNELİK TOPLUMSAL TEPKİLER

Şili sosyal güvenlik sistemindeki reform süreci 1981 yılında emeklilik ve sağlık sistemlerinin özelleştirilmesiyle sonuçlanmış ve özelleştirmeye birlikte evrensellik, eşitlik, sosyal dayanışma, verimlilik ve yeterlilik gibi temel sosyal güvenlik ilkeleri zarar görmeye başlamıştır (Yılmaz Akın, 2014: 69’dan aktaran Küçükseren, 2023: 65). Şili bireysel emeklilik sistemi, emeklilik fonu yönetim şirketlerinin aldıkları idari masrafların düzeyinin yüksek olması, sistemin kötü yönetilmesi ve emekli maaşlarının düşük düzeyde olması sebebiyle oldukça fazla eleştirilir hale gelmiştir. Emeklilik sistemlerinin sadece özel şirketlerin tekelinde olduğu bu reformla birlikte devletin rolünü azaltmak, emeklilik sistemlerinin kapsamını arttırmak, sistemin finansman eksikliğine çözüm bulmak ve emeklilik piyasasında rekabeti arttırmak hedeflenmiş olsa da bu hedeflere ulaşılamamış; düşük emekli maaşları nedeniyle yoksulların sayısı daha çok artmıştır (Küçükseren, 2023: 92).

Bu yaşananların sonucunda devletin sosyal güvenliği sağlama fonksiyonunun ne derece önemli olduğu daha iyi anlaşılmıştır. Aşağıdaki fotoğraf Şili’nin zenginliğe ve yoksulluğa dair iki ayrı yüzünü bizlere çarpıcı biçimde yansıtır niteliktedir.

Fotoğraf 1. Şili'nin İki Ayrı Yüzü



Kaynak: Hüsamettin Aslan (2019), Şili krizinin kodları: Latin Amerika Baharı mı başlıyor?, Independent Türkçe, 2 Kasım 2019, <https://www.indyturk.com>, Erişim: 13.06.2023.

Makroekonomik göstergelerin Şili'yi Latin Amerika'daki en iyi ülkelerin arasına yerleştirmesine rağmen, zengin ve fakir arasındaki fark oldukça derindir. Latin Amerika'nın en müreffeh ülkelerinden biri olarak tanımlanan Şili'nin iç siyaseti ve sosyal hayatına biraz daha detaylı bakıldığında diğer Latin Amerika ülkelerinden çok farklı olmayan, derin bir sosyal ve ekonomik eşitsizlik görülebilmektedir. Zengin ile fakir arasındaki gelir ve refah düzeyi eşitsizliği, toplu taşıma ve enerji maliyetlerindeki (benzin, elektrik, su vb.) artış; eğitim, sağlık ve emeklilik aylıkları gibi hizmetlerin hayat pahalılığı karşısında yetersiz kalması; konut fiyatlarındaki artış; eczane ve hastane hizmetlerindeki maliyet artışı; temel yaşam standartlarını dahi ararır hale getirmektedir. Latin Amerika ve Karayipler Ekonomik Komisyonu (ECLAC) tarafından hazırlanan rapora göre, Şili'nin en zengin yüzde 1'i, ülke servetinin yüzde 26,5'ine sahipken; ülkenin düşük gelirliilerinin yüzde 50'si, ülke servetinin yalnızca yüzde 2,1'ini elinde tutmaktadır. Ayrıca, AFP (Özel Emeklilik Fonu Yönetim Şirketleri) adı verilen ve özel şirketler tarafından yönetilen yaşlılık aylığı sisteminin kaldırılması da eleştirilerin ve taleplerin ilk sıralarında yer almaktadır (Aslan, 2019).

Ağustos 2016'da Luis Mesina liderliğinde "No + AFP Hareketi (Coordinadora No + AFP)" adıyla örgütlü bir Şili sosyal hareketi doğmuştur. Halkın AFP'lere karşı duyduğu hoşnutsuzluk nedeniyle ortaya çıkan bu topluluğun temel amacı, mevcut emeklilik sistemi yerine kamu tarafından yönetilen kullandıkça öde sistemini hayata geçirmektir. Emekli maaşlarının düzeyinin düşük olması sebebiyle emeklilik

yönetim şirketleri suçlanmakta ve bu kapsamda 2016 yılından bu yana binlerce Şili vatandaşı emeklilik sistemini protesto eden yürüyüşlere katılmaktadır. Bu örgütlü toplulukla hükümet yönetimi arasında zaman zaman görüşmeler olmuş ancak anlaşmazlıklar nedeniyle önerilen reformlar uygulamaya geçirilememiş, topluluk AFP'lerin yerini alacak yeni bir emeklilik sisteminin oluşturulması ve sistemin geliştirilmesi amacıyla protestolarına devam etmiştir. Bugüne kadar ki en büyük yürüyüş 1.200.000 kişinin katılımıyla 25 Ekim 2019'da başkent Santiago'da gerçekleşmiş ve sonrasında Şili'nin tüm bölgelerine yayılmıştır. Emeklilik sistemini iyileştirme yönündeki artan baskılar asgari emekli maaşlarını yüzde elli oranında kademeli olarak arttıran bir yasanın onaylanmasını sağlamıştır. Bu yasa kapsamında 80 yaşın üzerindeki kişilerin emekli maaşlarının yüzde 50 oranında, 75-79 yaş arasında olanların emekli maaşlarının yüzde 30 oranında, 75 yaş altında olanların emekli maaşlarının yüzde 25 oranında arttırılmasına karar verilmiştir. Ocak 2021'de ikinci bir artış ve Ocak 2022'ye kadar tüm emekli maaşlarının yüzde 50 oranında artacağı üçüncü bir artış yapılması da planlanmıştır (Küçükseren, 2023: 90).

Şekil 1. No + AFP Hareketi (Coordinadora No + AFP) Logosu



Kaynak: <https://coordinadoranomasafp.cl/index.php/descargas>.

Covid-19 salgınının başlamasının akabinde, Nisan 2020'de Şili hükümeti, emeklilik sistemindeki tasarrufların hak kaybı yaşanmadan çekilmesi için özel bir kanun çıkarmıştır. Şili'deki erken para çekme politikalarına yönelik desteğin, bireysel emeklilik kurumlarına olan güvenin halkın çoğunluğu nezdinde azalması sebebiyle meydana geldiği de ileri sürülmektedir (Kılıç ve Özaydın, 2023:213). Hükümet ve AFP yöneticileri tarafından yasaya karşı çıkılmasına rağmen vatandaşların desteğini alan proje büyük bir siyasi çoğunluğun onayıyla kabul edilmiştir. Reformla birlikte katılımcılara yüzde 10'luk 3 para çekme işlemi tanınmıştır. Para çekme talebinde bulunma süresi yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl olarak belirlenmiştir

(Küçükseren, 2023: 90).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal güvenlik sistemleri, bir toplumdaki gelir dağılımı eşitsizliklerinin giderilmesi, yoksulluğun önlenmesi, toplumsal barışın ve huzurun sağlanması için oldukça önemlidir. 1970'li yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinde özellikle finansal açıdan yaşanan sorunlar neoliberal politikaları gündeme getirmiş ve Şili bu kapsamda ilk dönüşümü gerçekleştirerek emeklilik sistemini özelleştirmiştir. Şili'nin önderliğinde

Latin Amerika ülkelerinde uygulamaya konulan sosyal güvenliğe yönelik yeni sistem ve modeller diğer dünya ülkelerine de örnek teşkil etmiştir.

Emeklilik sisteminin özelleştirilmesi sürecini Dünya Bankası'nın da desteklediği Şili, 1981 yılında "Şili Modeli" olarak da anılan özel bireysel emeklilik sistemini uygulamaya koymuştur. İlk uygulama yıllarında diğer ülkeler için de başarılı bir model örneği olan Şili emeklilik sistemi, zaman içerisinde düşük emekli maaşları nedeniyle yoksulların sayısının artmasına yol açmış ve toplumun eleştirileri oklarını üzerine çekmeye başlamıştır.

Düşük emekli maaşları mevcut sisteme başkaldırı düzeyinde toplumsal hareketin patlak vermesine neden olurken, devlet tarafından yönetilen bir emeklilik sistemine yeniden geçilmesi yönünde talepler artmıştır. Bugün hâlâ Şili emeklilik sistemi özel emeklilik şirketleri tarafından yönetilmeye devam etmektedir. Ancak toplumsal tepkilerin de bir sonucu olarak özellikle emekli maaşlarının iyileştirilmesine yönelik adımların atılmaya başlaması sevindiricidir. Dünyada çalışanlar için sosyal güvenlik sistemini ilk oluşturan ülkeler arasında yer alarak iyi bir örnek oluşturan Şili, özel emeklilik sistemi kaynaklı sorunlar başta olmak üzere sosyal güvenlik sistemlerindeki diğer sorunlara da çözüm üretebilmek adına toplumsal talepleri dikkatle ve özenle dinlemeye devam etmelidir.

KAYNAKÇA

- Aslan, H. (2019). Şili krizinin kodları: 'Latin Amerika Baharı' mı başlıyor?, *Independent Türkçe*. 2 Kasım 2019. <https://www.indyturk.com/node/87551/t%C3%BCrki%C3%87yeden-sesler/%C5%9Fili-krizinin-kodlar%C4%B1-%E2%80%98latin-amerika-bahar%C4%B1%E2%80%99-m%C4%B1-ba%C5%9FIl%C4%B1yor>
- Australian Government (2023). Using The Social Security Guide. <https://guides.dss.gov.au/social-security-guide/10/16/1/30>
- Buccioli, A., Manfrè, M. ve Gimenez, G. (2020). "The 2008 Chilean Pension Reform: Household Financial Decisions and Gender Differences". *Journal of Economic Policy Reform*. doi:10.1080/17487870.2020.1778475
- Egeli, H. (2022). *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*. Gözden Geçirilmiş, Güncellenmiş 6. Baskı. Kitapana Yayınevi. İzmir. <https://coordinadoranomasafp.cl/index.php/descargas/>
<https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=45>
https://ecommons.cornell.edu/bitstream/handle/1813/76245/RI.34006_Social_Security_The_Chilean.pdf?sequence=1&isAllowed=y
<https://kids.nationalgeographic.com/geography/countries/article/chile>

<https://www.bbc.com/news/worldlatinamerica19357497>

<https://www.teknobu.net/unidad-de-fomento-nedir/>

<https://www.worlddata.info/america/chile/economy.php#:~:text=Worldwide%20gross%20domestic%20product%20in,in%202022%20was%20around%2011.64%25.>

Kapar, R. (1999). “Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık Ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. C.1. S.1. ss.167–189.

Kılıç, E. ve Özaydın, O. (2023). Covid-19 pandemi dönemindeki bireysel emeklilik sistemine katılım dinamikleri. *Journal of Research in Business*, 8(1), 207-224. DOI: 10.54452/jrb.1217471

Kritzer, B.E. (1981). “Chile Changes Social Security”, *Social Security Bulletin*. Vol. 44. No.5. pp.33-37.
<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v44n5/v44n5p33.pdf>

Kritzer, B.E. (1996). “Privatizing Social Security: The Chilean Experience”, *Social Security Bulletin*. Vol.59. No.3. Fall:1996. pp.45-55.
<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v59n3/v59n3p45.pdf>

Kritzer, B.E. (2008). “Chile’s Next Generation Pension Reform”, *Social Security Bulletin*, Vol. 68. No. 2. pp.69-84.
<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v68n2/v68n2p69.pdf>

Küçükseren, F.B. (2023). *Neoliberal Politika Çerçevesinde Şili’deki Emeklilik Sistemi*. KTO Karatay Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Sigortacılık ve Sosyal Güvenlik Anabilim Dalı, İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Tezli Yüksek Lisans Programı, Yayınlanmamış YL Tezi, Konya.

Mesa-Lago, C. (2008). “Social protection in Chile: Reforms to improve equity”, *International Labour Review*, Vol. 147 (2008). No. 4. pp.377-402.

OECD (2021). *Pensions At A Glance 2021: Country Profiles-Chile*.

Ofluoğlu, G. ve Oran, S. (2011). “Farklı Ülke Deneyimleri Çerçevesinde Özel Emeklilik Programlarının Oluşumu ve Ortaya Çıkardığı Sonuçlar”. *Kamu-İş Dergisi*. C:12, S.1/2011, ss.43-71.

Robles Farias, C. (2012). Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Chile, Project Document, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.511, Chile, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4031/1/S2012104_en.pdf.

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGK) (2013). *On ülke On Sosyal Güvenlik Sistemi*. Yayın No:122, Rehber Ofset, Ankara.

T.C. Ticaret Bakanlığı Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü (2023). *Şili Ülke Profili*, Ankara.

- Tamborini, C. (2007). “Social Security: The Chilean Approach to Retirement”, Cornell University ILR School DigitalCommons@ILR, Congressional Research Service (CRS) Reports and Issue Briefs. 17 May 2007, Paper 44.
- Ulusoy, V. (2022). “Şikago Çocukları”. *Cumhuriyet Gazetesi*, 16 Ocak 2022.
- Walker, E. (2019). “Privatization of Social Security Retirement Systems: Lessons and Comparisons from Chile, Argentina, and the United States”, *Policy Perspectives*, Volume 26, pp.97-116. https://journal.policy-perspectives.org/articles/volume_26/10_4079_pp_v26i0_19287.pdf
- Yılmaz Akın, B. G. (2014). *Neoliberal pension reform as a class project: the cases of Chile and Turkey*. Doktora tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Bölüm 20

SOSYAL GÜVENLİĞİN/KORUMANIN FİNANSMANI: ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNÜN YAKLAŞIMI

SOSYAL GÜVENLİĞİN/KORUMANIN FİNANSMANI: ULUSLARARASI ÇALIŞMA ÖRGÜTÜNÜN YAKLAŞIMI

Özgür Hakan Çavuş

Manisa Celal Bayar Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ohcavus@gmail.com

0000-0002-0124-8812

Özet

2012 yılında toplanan Uluslararası Çalışma Konferansında alınan kararlar yönünde 202 sayılı “Sosyal Korumanın Ulusal Tabanları ile İlgili Tavsiye Kararı” olarak da bilinen belge yayınlanmıştır. Sözkonusu Tavsiye Kararı çerçevesinde, öncelikle ulusal düzeyde ülkelerin sosyal koruma tabanlarını oluşturarak sosyal güvenlik sistemlerini kurabilmeleri ve sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasını sağlamak için öncü olacak kılavuz ilkeler belirlenmiştir. Sosyal koruma tabanları yaklaşımı, sosyal güvenliğin evrensel bir insan hakkı olduğunu, insanların kendileri ve aileleri için uygun sağlık ve refah politikalarını içeren yaşam standartlarına sahip olmasını ve sosyal adaletin sağlanmasını esas alan temel ilkelerden hareket etmektedir. Sosyal koruma tabanları, ulusal düzeyde temel sağlık hizmetlerine ulaşmayı ve temel gelir güvencesini içeren uygulamaları kapsamaktadır. Bu kapsamda günümüzde sosyal güvenlik/koruma sistemlerinin sürdürülebilirliği ve finansmanı en önemli konulardan birisi haline gelmiştir. Çalışmamızda sosyal koruma tabanlarının özellikleri ve sosyal koruma sistemlerinin finansmanının sağlanması amacıyla “mali alan” başlığı altında oluşturulan kaynakların özellikleri değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal koruma, sosyal koruma tabanları, mali alan.

Abstract

In line with the decisions taken at the International Labor Conference convened in 2012, the document numbered 202, also known as the “Recommendation Regarding the National Bases of Social Protection”, was published. Within the framework of the aforementioned Recommendation, the guidelines that will lead to the establishment of social security systems and the dissemination of social security have been determined, primarily by establishing social protection bases at the national level. The social protection bases approach is based on the basic principles that social security is a universal human right, that people have living standards that include appropriate health and welfare policies for themselves and their families, and that social justice is ensured. Social protection bases cover applications that include access to basic health services and basic income security at the national level. In this context, the sustainability and financing of social security/protection systems has become one of the most important issues today. In our study, the characteristics of the social protection bases and the characteristics of the resources created under the title of “fiscal space” in order to finance the social protection systems were evaluated.

Keywords: Social protection, social protectin floor, fiscal space.

GİRİŞ

Günümüzde sosyal güvenlikle eş anlamlı olarak kullanılan sosyal koruma kavramı, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) belgelerinde “*sosyal risk ve ihtiyaçlar karşısında sosyal güvenlik tarafından sağlanan koruma*” şeklinde tanımlanmaktadır (ILO, 2011a; ILO, 2014a). Avrupa Komisyonu (EC) , sosyal korumanın daha kapsamlı bir alanı ifade ettiğini vurgulamış ve insanları sosyal risklere karşı korumak için oluşturulmuş transfer sistemlerinin tümü olarak tanımlamıştır (EC, 2003). Bir başka tanıma göre, sosyal koruma; bireylerin insan onuruna yakışır bir yaşam sürebilmeleri amacıyla gelirin düşmesini önlemek için bireylerin sahip oldukları haklara ve eşitliğe dayalı olarak gelirin yeniden dağıtılması yoluyla sağlanan tüm gelir ve istihdam desteğini kapsamaktadır (Kapar, 2005).

ILO'nun 202 sayılı Tavsiye Kararı uyarınca sosyal koruma tabanını oluşturan temel ilke, toplumda yaşayan tüm bireyler ve aileleri için asgari refah düzeyi ve sağlık güvencesinin sağlanmasıdır (Cichon, 2013: 30). Sosyal korumanın yaygınlaştırılmasına yönelik sosyal koruma tabanlarının iki boyutu bulunmaktadır. Yatay boyut, 202 sayılı Tavsiye Kararı rehberliğinde herkesin asgari ücret ve temel sağlık hizmetlerinden yararlanma garantisini, dikey boyutsa; ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi rehberliğinde kademeli olarak artan sosyal koruma standartlarını ifade etmektedir (UN, 2012). Sosyal koruma tabanlarının yapısı oluşturulurken alınan kararlar Uluslararası İnsan Hakları Beyannamesi'nde yer alan hakları da dikkate almaktadır (ILO, 2012a).

202 sayılı Tavsiye Kararı kapsamında yeni bir sistem olarak kabul edilen sosyal koruma tabanları, esas olarak dört alanda temel garantilerin oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bunlar; “1) Herkes için erişilebilir bir sağlık sistemi oluşturma, 2) Çocukluk, yetişkinlik (çalışma dönemi) ve yaşlılık dönemleri için gelir garantisi sağlama, 3) Çalışanlar için sosyal sigorta temelli prim/gelir ilişkisine dayanan ikinci basamak bir sosyal güvenlik ayağı ve 4) Gönüllülük esasına dayanan tamamlayıcı bir sosyal güvence ayağı” şeklinde sınıflandırılmaktadır (Alper, Açık & Yaman, 2018).

ILO, sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanmakta olan değişimler ve özellikle COVID-19 nedeniyle ortaya çıkan sosyal koruma açığının azaltılabilmesi amacıyla gerekli olan yeni finansal kaynakların oluşturulması için kabul edilen sekiz finansman seçeneğini önermektedir. Bu seçenekler; (i) sosyal güvenliğin kapsamını ve prim gelirlerini arttırmak, (ii) vergi gelirlerini arttırmak, (iii) yasadışı finansal akışları ortadan kaldırmak, (iv) verimliliği arttırmak ve kamu harcamalarını yeniden tahsis etmek, (v) mali rezervleri ve döviz rezervlerini değerlendirmek (vi) borçlanma veya yeniden yapılandırma politikalarını yeniden oluşturmak, (vii) daha uyumlu bir makroekonomik çerçeve benimsemek ve (viii) yardım ve transferleri arttırmak şeklinde sıralanabilir. Bunlardan; (i), (iii), (v) ve (viii) nolu seçenekler mali alanı

geniştirmek için yurtiçi gelirlerin arttırılmasına odaklanırken, (iv) nolu seçeneğin mevcut mali alanın etkinliğini artırma konusunda yeterli olamayacağı yönünde tartışmalar devam etmektedir (Beken, 2020).

2. SOSYAL KORUMA VE SOSYAL KORUMA TABANLARI

2.1. Sosyal Koruma

Sosyal koruma kavramı, özellikle uluslararası antlaşmalarda, sosyal koruma raporlarında ve resmî belgelerde sosyal güvenlik kavramıyla aynı anlama gelecek biçimde kullanılmaktadır (Gülmez, 2018: 10). ILO'ya göre sosyal koruma; sosyal güvenlik kavramı içinde tanımlanan yoksulluk, işsizlik, eşitsizlik gibi nedenlerle insanların yaşamda büyük sıkıntı çekebilecekleri riskleri ve durumları azaltılıp önlenmesi adına yapılan politikalar bütünü olarak tanımlanmaktadır (ILO, 2021). Sosyal güvenliğin, sosyal sigorta ve sosyal yardım programlarını da kapsamına alırken sosyal korumanın, sosyal güvenlik programlarıyla birlikte dayanışma içinde bulunan toplulukları, sivil toplum kuruluşlarını, taban örgütlenmelerinin oluşturduğu çalışmaları, kanunla düzenlenemeyen programları, yasal ve kayıt dışı çalışma koşullarını ve bu koşullardan doğacak sorunları da içerisine aldığı ifade edilmektedir (Kapar, 2015). Ayrıca bireylerin hem çalışma hayatında hem de sosyal hayatında etkili olan ve bireylerin yaşadıkları birçok sorunla ilgilenen politikaları da içeren sosyal koruma kavramı kapsam olarak sosyal güvenlikden daha geniş bir kapsama sahip olduğu kabul edilmektedir (Gülmez, 2018: 12; Midgley, 2013).

2.2. Sosyal Korumanın Unsurları

Sosyal korumanın unsurları; gelirin korunması, sosyal dayanışma, sürdürülebilirlik, ekonomik gelişmenin desteklemesi şeklinde ifade edilebilir.

2.2.1. Gelirin Korunması

Bireylerin elde ettikleri gelir düzeyleri bazı dönemlerde azalabilmekte veya kesintiye uğrayabilmektedir. Bu nedenle gelirin korunması ayrı bir önem taşımaktadır. Gelirin korunması; asgari ücret düzeyinin yeterli düzeyde belirlenmesi, yaygın ve etkin bir sosyal güvenlik sistemi ve adil vergileme uygulamaları kapsamında gelirin güvence altına alınmasıdır. Gelir güvencesi, bir bireyin temel insani gereksinimleri ve beklentileri karşılayabilecek bir gelirin sürekliliği olarak tanımlanmaktadır. Gelir güvencesi, bir kişinin ve bakmakla yükümlü olduğu hanehalkının yaşamını devam ettirebilmesi açısından temel bir güvencedir (Erdut, 2004b). Gelirin korunması; kamu kuruluşları, özel sektör, finans ve sigorta işletmeleri, aileler ve gönüllü topluluklar gibi çeşitli yollarla sağlanabilir (ILO, 2000). Sosyal korumanın, sistem olarak bireyin kendisine ve ailesine yetecek düzeyde elde ettiği cari gelir düzeyini koruyup gelirin sürekliliğini sağlayarak herhangi bir nedenle gelir kaybını önlemek amacıyla iki politika uygulanmaktadır. İlk politika, bireylere özellikle çalışmadıkları veya gelir kaybına uğradıkları dönemlerde doğrudan gelir desteği sağlayarak gelirin koruma

altına alınmasıdır. İkinci politika ise, bireylerin hayat boyunca yasalarla güvence altına alınmış haklara dayalı biçimde sağlık, konut, eğitim gibi temel hizmetlerden faydalanabilmek için çeşitli harcamaların yapılmasıdır. Söz konusu harcamaların bireyin kendi bütçesinden yapılması bireyi zor durumda bıraktığı için bu hizmetlerin kamu harcaması niteliğiyle sosyal koruma aracılığıyla karşılanması gerekmektedir. Bireyin yaşam boyunca karşılaştığı risklere karşı sosyal koruma sistemi tarafından sağlanan yardımların mali yönü, gelir aktarımı yoluyla toplum içinde bölüştürülmektedir (Kapar, 2005: 10).

2.2.2. Sosyal Dayanışma

Sosyal koruma; sosyal adalet ve eşitlik ilkelerini de esas alarak refah kaybının telafi edilmesini ve gelirin yeniden dağıtılmasını sağlayan bir sistemdir. Sosyal koruma sistemlerinin amaçları; düşük koruma kapsamındaki bireylerin refah artışından daha fazla yararlanması, becerilerini geliştirmek isteyen bireyler için olumsuz unsurların azaltılması, bununla birlikte fırsat eşitliğinin oluşturulması, hem bireysel hem de toplumsal refahın gerçekleştirilmesi şeklinde gruplandırılabilir (Euzéby, 2004: 118). Bu kapsamda sosyal dayanışma, gelir güvencesizliğiyle karşı karşıya olanların, gelir güvencesi bulunan bireyler tarafından desteklenmesiyle sağlanmaktadır. Belirli risklere karşı koruma sağlanması, sosyal korumanın dayanışma aracıyla mümkün olmaktadır (Kapar, 2005: 11). Bireylerin karşılaştığı tehlikelerin derecesi veya öncelik sırası gözetilmeksizin koruma sağlanması veya sisteme yapılacak katkı oranının zorunlu olması sosyal dayanışmanın, sosyal koruma kapsamında yer almasına neden olmuştur (Euzéby, 2004: 119).

Primli ve primsiz emeklilik sistemleri genellikle gelir güvencesi sağlamayı amaçlamaktadır. Sosyal dayanışma kapsamında, sosyal adalet ve eşitlik unsurları dikkate alınarak emeklilik sistemleri sürdürülebilir bir şekilde finanse edildiğinde, devletler kendi toplumları açısından gelirin yeniden dağıtılmasını sağlamaktadır (ILO, 2021). Uygulamada, bazı ülkeler emeklilik sistemlerini bireysel tasarruf sistemiyle desteklerken çoğu zaman bu politikanın, toplu ödeme mekanizmalarına giren finansman payını azaltarak sosyal dayanışma ve yeniden dağıtım sistemini olumsuz yönde etkilediği görülmüştür (ILO, 2021).

2.2.3. Sürdürülebilirlik

Sosyal koruma öncelikle insanın değerine ve beşeri sermaye unsurlarına yoğunlaşarak, bu yönde yatırımlar gerçekleştirerek sürdürülebilir ekonomiyi desteklemektedir. Sürdürülebilir bir ekonomi, finansal yatırımların yanı sıra eğitim ve bireysel yetenekleri geliştirici politikalarla işlerlik kazanmaktadır. Üretim süreçleri içinde sağlığı yerinde olan ve sağlıklı beslenen eğitilmiş işgücüne ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda sosyal korumanın insan değerine yönelik uygulamaları sürdürülebilirlik üzerinde önemli bir etki yaratmaktadır (Migdlly, 2020: 10). Sosyal koruma, ayrıca sürdürülebilir ekonomik sistemle birlikte toplumsal refaha katkı

sağlamaktadır. Özellikle yoksulluğun azaltılması ve gelirin korunması politikalarının uygulanarak bireylere ve ailelere yaşamlarının aynı refah düzeyinde kalmasını sağlayabilmek ve daha iyi bir düzeye gelebilmek amacıyla sosyal korumanın sürdürülebilirlik politikaları kapsamında ele alınması artık zorunlu bir unsur haline gelmiştir (Kapar, 2006).

2.2.4. Ekonomik Gelişmenin Desteklenmesi

Sosyal korumanın ekonomik anlamda önemi özellikle kriz dönemlerinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim krizlerden kaynaklanan zararlardan sosyal koruma mekanizmaları da etkilenmektedir (ILO, 2006). Ülkeler, kriz dönemlerinde asgari sosyal koruma düzeyini koruyarak vatandaşlarının sosyal ve ekonomik kayıplarını azaltmaya çalışmaktadırlar. Devletler kriz sürecinde koruma tedbirlerini artırarak olumsuzluklara karşı hızlı tedbirler almaktadırlar (Coleman, 2011). Sosyal koruma mekanizmalarının yaygın olması kadar söz konusu mekanizmaların etkinlik düzeyi ve verimliliği de işletmelerde üretim artışını sağlayarak rekabeti arttırmaktadır. Bireyler, nitelikli sosyal koruma mekanizmaları aracılığıyla gelir güvencesine sahip bir şekilde piyasanın ekonomik verimliliğini arttırmaktadırlar (Kapar, 2005: 18-19). Sosyal koruma uygulamaları, belirli sektörlerin gelişiminde aktif rol oynayarak ekonomik ve sosyal gelişime katkıda bulunabilmektedir. Buna göre sağlık, eğitim, konut, yaşlı ve çocuk bakımı gibi pek çok sosyal koruma gerektiren alanda sosyal koruma harcamalarının artması nedeniyle sürekli gelişim yaşanmaktadır. Nitekim sağlık sektöründe sağlık harcamalarını arttıran araç ve gereçlerin üretim ve tüketiminin yaygınlaşması ve ilaç şirketlerinin büyümesi, eğitim sektöründe herkese eğitim imkânlarının sağlanmaya çalışılması, yeni konut projelerinin üretilmesi ve eğitime hizmet veren sektörlerin büyümesi ekonomiye katkı sağlamaktadır (Kapar, 2005: 19).

3. SOSYAL KORUMA TABANLARI YAKLAŞIMI

Dünyada uygulanan liberal ve küresel ekonomi politikaları aracılığıyla ekonomik büyüme gerçekleşmiştir. Ancak bu durum eşitsizliği ve sosyal korumadan yoksunluğunu (prekaryalaşma) hızla arttırmıştır (Erdut, 2004a). Ayrıca, ILO'nun 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi"nde yer alan standartlar, artan sosyal koruma yoksunluğunu azaltamamıştır. Bu nedenlerle 2012 yılında ILO tarafından 202 sayılı Tavsiye Kararı kabul edilmiştir. Tavsiye kararının iki temel boyutu bulunmaktadır. Tavsiye kararının yatay boyutu; ulusal düzeyde oluşturulacak sosyal güvenlik/sosyal koruma güvencelerini, dikey boyutu ise sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasına yönelik politikaları kapsamaktadır (ILO, 2012a; Behrendt, 2013). Bu kapsamda sosyal koruma tabanları iki temel güvenceyi kapsar: 1) Nakdi veya aynı şekilde çeşitli sosyal transferlerden oluşan temel gelir garantisi, 2) Sağlık, su, eğitim, gıda güvenliği, barınma ve ulusal önceliklere göre tanımlanan diğer hizmetler alanlarında evrensel olarak erişilebilir ve karşılanabilir kapsamlı sosyal hizmetlerin oluşturulmasıdır (ILO 2011c).

202 sayılı Tavsiye Kararı aracılığıyla ulusal sosyal koruma tabanlarının oluşturulmasıyla birlikte sosyal güvenliğin kapsamının genişletilebilmesi de hedeflenmiştir (Hagemer & McKinnon, 2013: 16; Behrendt, 2013). Ayrıca Tavsiye Kararı, insanların sosyal güvenlik haklarını gerçekleştirmelerinde, özellikle yoksulluğun etkili bir şekilde azaltılmasında ve Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne (BKH) ulaşılmasında önemli bir rol oynayacağı düşünülmüştür (Duran Valverde & Pacheco, 2012).

ILO'nun iki boyutlu hedefinin temel amacı, bir toplumda yaşayan tüm kadın ve erkeklere insana yakışır bir iş sağlamak, sosyal uyumu ve adil ekonomik büyümeyi sağlamaktır (ILO, 2011b). Bunun için temel politikanın benimsenmesinin öncelikli nedeni, 202 sayılı Tavsiye Kararı kapsamında sosyal güvenliği yaygınlaştırarak toplumdaki herkes için asgari düzeyde sosyal koruma güvencesi sağlamak ve aynı zamanda rehberlik kapsamında daha üst düzeylerde korumayı gerçekleştirmektir (ILO, 2012b). Daha üst düzeyde, sosyal koruma kapsamına daha fazla kişinin katılabilmesi ve ayrıca daha yüksek düzeyde sigorta talep eden kişiler için en üst basamakta devlet tarafından düzenlenen özel gönüllü sigorta uygulamaları yapılabilmektedir (ILO, 2012b). Bu noktada önemli olan konu, sistemi bir merdivene benzettiğimizde sözkonusu sistemin merdivenlerinin her basamağının birbirine bağlı ve ayrılmaz parçalardan oluştuğunun unutulmaması gerektiğidir (Nyenti & Mpedi, 2012). 202 sayılı tavsiye kararının; asgari sosyal koruma garantilerini en alt (taban) düzeyde sağlayarak temel sosyal koruma ilkelerini belirlemek ve ILO'ya üye ülkelerin daha yüksek koruma seviyelerine yönelik dinamik ulusal stratejiler geliştirilebilmesi amacıyla rehberlik yapmak yönünde işlevleri bulunmaktadır. Tavsiye Kararına göre, oluşturulan sosyal koruma tabanları aracılığıyla mümkün olduğu kadar çok kişiye sürekli olarak daha yüksek düzeyde sosyal güvenlik garantisi sağlanarak ILO'nun sosyal güvenlik standartları rehberliğinde sosyal korumanın genişletilmesi stratejileri kapsamında uygulanması gerektiği vurgulanmaktadır (ILO, 2012a; Cichoń, 2013: 27). Ayrıca 202 sayılı Tavsiye Kararına göre, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılmasına yönelik stratejilerin ulusal düzeyde geliştirilebilmesi için tabanların ulusal planlamayla desteklenmesi gerekmektedir (ILO, 2011d). Böylelikle Tavsiye Kararının ulusal sosyal diyalog, kurumsal yapı ve insan haklarına dayalı politikaların geliştirilmesine de katkı sağlayacağı düşünülmüştür (Ehmke & Skaletz, 2009). Ulusal düzeyde sosyal koruma tabanlarının hazırlanarak uygulanabilmesi amacıyla; istihdam politikalarını destekleyici sosyal diyalog mekanizmalarını içeren yönetim ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde sosyal koruma sistemlerinin oluşturulması önerilmektedir (ILO, 2014a; Hagemer & McKinnon, 2013: 14; Ginneken, 2013: 72; Brimblecombe, 2013: 170). Birleşmiş Milletler tarafından asırı yoksulluk ve insan hakları sorunları konusunda raporör olarak atanan Philip Alston'un düzenlediği raporlarda 202 sayılı tavsiye kararının desteklenmesi gerektiği açıkça gerekçeleriyle birlikte açıklanmıştır. Ancak günümüzde sosyal güvenlik/koruma sistemlerinin olağan bütçe kaynakları ve bütçe dışı kaynaklarla desteklenmesine yönelik politikaların sürdürülebilir nitelikte

olamayacağı, uluslararası düzeyde kurumsal ve sivil işbirliğinin geliştirilip uluslararası sermaye kuruluşlarının da sisteme dâhil edilerek Filadelfiya Bildirgesi anlamında sosyal güvenliğin kapsamını gerçek kapsamına dönüştürerek evrensel düzeyde sosyal koruma kapsamına ulaşılamayacağına açıkça görüldüğü iddia edilmektedir (Gülmez, 2018: 618-620). Ayrıca yine günümüzde, düşük ve orta gelirli bazı ülkelerde, yoksulluk içinde yaşayan insanlar için asgari gelir desteği uygulamaları gündeme gelmektedir. Yüksek gelirli bazı ülkelerde ise, daha kapsamlı evrensel temel gelir yaklaşımlarının tartışıldığı veya evrensel temel gelir uygulamasının etkilerinin değerlendirilmesine yönelik evrensel temel gelir pilot uygulamalarının başlatıldığı görülmektedir (Ortiz vd., 2018). Bu kapsamda farklı ülkelerde ve çeşitli araçlarla evrensel temel gelir politikasının uygulanmaya başlandığı görülmekle birlikte, ulusal bir sosyal koruma tabanını güvence altına almaya yetecek düzeyde bir evrensel temel gelir uygulamasının şimdiye kadar başlatılmadığı ifade edilmektedir (Ortiz vd., 2018).

3.1. Unsurları

Sosyal koruma tabanları yaklaşımın iki temel unsuru vardır. Bunlardan birincisi herkese temel sağlık hizmetinin sunulması, ikincisi ise çalışanlara, çocuklara ve yaşlılara gelir garantisi verilmesidir.

3.1.1. Herkese Temel Sağlık Hizmetlerinin Sunulması

Ulusal düzeyde belirlenen analık desteğiyle kaliteli ve kolay ulaşılabilir temel sağlık hizmetlerinin herkese sağlanması gerekmektedir (Cichon & Hagemeyer, 2007: 177). Temel sağlık hizmetlerinin sunumunun mali yükü, sağlık hizmetine ihtiyaç duyanların yoksulluk riskini artırmamalıdır. Ayrıca doğum öncesi ve doğum sonrası dönemde, analık desteği kapsamında özellikle yoksullara yönelik tıbbi bakım sağlanmalıdır (Kapar, 2015: 196).

3.1.2. Yaşlı, Çocuk ve Aktif Çalışma Çağındakilere Gelir Garantisi Verilmesi

Hastalar, işsizler, anneler ve engelliler dahil olmak üzere yeterli gelir elde edemeyen ancak aktif çalışma çağında olanların yanı sıra çocuklar ve yaşlılar için asgari olarak ulusal düzeyde tanımlanmış bir temel gelir garantisi sağlanmalıdır (Kulke & Guilbault, 2013: 100; Kapar, 2015).

3.2. Günümüzde Sosyal Korumanın Kapsamı

Sosyal koruma sistemlerinin kapsamının ve içeriğinin gelişmesi öncelikli olarak politik, kültürel, kurumsal ve ekonomik faktörlere bağlıdır. Yüksek düzeyde ekonomik kalkınmaya ve güçlü kurumlara sahip ülkeler daha gelişmiş ve yaygın sosyal koruma sistemlerine sahiptir (Barrientos, 2014).

ILO'nun 2020-2022 Dünya Sosyal Koruma Raporuna göre, küresel nüfusun yüzde 53,1'i (4,1 milyar insan) sosyal korumadan yoksun olarak yaşamaktadır (ILO, 2021). Sosyal korumanın kapsamı açısından bölgeler arasında önemli farklılıklar da

bulunmaktadır. Küresel düzlemde bakıldığında Avrupa ve Orta Asya (yüzde 83,9) ile Amerika kıtasında (yüzde 64,3) yer alan ülkelerin küresel ortalamasının üzerinde bir sosyal koruma kapsamına sahip olduğu görülmektedir. Buna karşılık Arap Devletleri (yüzde 40) ve Afrika kıtasında (yüzde 17,4) belirgin bir kapsam boşluğu bulunmaktadır (ILO, 2021). Küresel ölçekte Afrika kıtasında nüfusun yalnızca yüzde 17,4'ü en az bir sosyal koruma programından yararlanmaktadır. Bu oran küresel düzlemde en düşük payı ifade etmektedir. Diğer taraftan sosyal koruma sistemlerinin daha gelişmiş olduğu Avrupa ve Orta Asya'da nüfusun yüzde 84'ünün en az bir nakit sosyal koruma yardımı alabilmektedir. Küresel düzlemde doğum yapmış kadınların sadece yüzde 45'i nakit analık yardımı almaktadır. İşsizlerin sadece yüzde 18,6'sı işini kaybetmeleri halinde işsizlik yardımından faydalanmaktadır. Dünya genelinde engellilik ödeneği alan ağır engelli kişilerin oranı ise sadece yüzde 33,5'tir. Bunların yanı sıra, yoksullara yönelik sosyal yardımlara erişebilenlerin oranı da küresel ölçekte yüzde 29 gibi oldukça düşük bir oranda gerçekleşmiştir (ILO, 2021).

Küresel düzeyde, emekli aylığı alan yaşlıların oranı yüzde 77,5'tir. Yaşlılara yönelik primli ve primsiz programlar kapsamında en yüksek koruma sağlayan ülkeler, Avrupa'da ve Orta Asya Kıtasında yer alan ülkelerden oluşmaktadır. Bu ülkeleri Amerika kıtasında yer alan ülkeler takip etmektedir. Buna karşılık yaşlılara yönelik sosyal korumanın oldukça sınırlı kaldığı bölgelerden biri olan Afrika'da yaşlı nüfusun sadece yüzde 27'sine yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Yaşlılara yönelik en sınırlı sosyal koruma Arap Devletleri'nde ve Afrika kıtasında gerçekleşmektedir. Bölge genelinde yaşlıların yanı sıra, çocuklar, engelliler, çocuk doğurmuş kadınlar ve işsizler için sosyal koruma açısından sınırlı düzeyde kapsamdadırlar (ILO, 2021). Asya ve Pasifik bölgesinde, nüfusun yüzde 44,1'i sadece bir sosyal koruma programı kapsamında nakdi yardım alabilmektedir. Asya Pasif bölgesinde sosyal koruma açısından kapsamın en düşük (yüzde 14) olduğu programlar işsizlere yönelik sosyal koruma programlarıdır. Küresel düzlemde güvencesizlikle karşı karşıya kalan kişilerin sadece yüzde 29'u sosyal yardımlar üzerinden sosyal korumaya erişmektedir. Avrupa ve Orta Asya'da, savunmasız kişilerin yüzde 64,4'ü; Amerika'da yüzde 36,7'si; Arap Devletleri'nde yüzde 32,2'si; Asya ve Pasifikte yüzde 25,3'ü; Afrika'daysa yüzde 9,3'ü sosyal yardımlara erişebilmektedir (ILO, 2021).

3.3. COVID-19 Sonrası Sosyal Koruma Harcamaları

COVID-19 salgınıyla birlikte olağanüstü dönemlerde daha çok artan sosyal koruma harcamalarının finansman açıklarının oluşmaması için normal dönemlerde önemli yatırımlar yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır. COVID-19 salgınından etkilenen birçok ülkede yaşanan olumsuz sosyal ve ekonomik şartlar, ülkelerin bütçelerinin güçlendirilmesi amacıyla oluşturulan mali alan imkânları ölçüsünde giderilmeye çalışılmıştır. Özellikle birçok ülkede yaşanan resesyonun ekonomi ve istihdam üzerindeki şiddetli olumsuz baskısı ülkelerin uygulamaya koydukları teşvik, destek

ve kurtarma paketleriyle azaltılmaya çalışılmıştır. Bu politikalar daha çok merkez bankalarının para basması, kamu harcamalarının ve sosyal koruma harcamalarının artırılması ve vergi indirimleri gibi hem mali hem de para politikaları çerçevesinde şekillenmiştir (Arora & Serker, 2023).

COVID-19 salgınından önce, ülkeler GSYH'lerinin ortalama yüzde 13'ünü sosyal korumaya (sağlık hariç) harcamışlardır. COVID-19 salgınından sonra yüksek gelirli ülkeler ortalama yüzde 16,4 ek bütçe harcaması yapmışlardır. Bu harcama miktarı üst-orta gelirli ülkelere iki kat, alt-orta gelirli ülkelere altı kat daha fazladır (ILO, 2021). Bu harcamalar ek bir finansman açığına neden olmuştur. Sosyal koruma tabanlarının oluşturulmasına yönelik sözkonusu finansman açığı, sağlık hizmetlerine olan ihtiyacın artması, gelir güvenliği önlemleri ve krizin neden olduğu GSYH düzeylerinde düşüslere neden olmasından dolayı COVID-19 krizinin başlangıcından bu yana finansman açığı yaklaşık yüzde 30 oranında artmıştır. Ulusal düzeyde tanımlanmış bir sosyal koruma tabanları politikası aracılığıyla en azından temel düzeyde bir sosyal güvenliği garanti altına almak için düşük-orta gelirli ülkelerin ilave 363 milyar ABD Doları ve üst-orta gelirli ülkelerin yılda 750,8 milyar ABD Doları daha yatırım yapması gerektiği belirtilmiştir. Bu durumda düşük gelirli ülkelerin, GSYH'lerinin yüzde 16'sına eşdeğer yani 78 milyar ABD doları ek yatırım yapması zorunlu hale gelmiştir (ILO, 2021). COVID-19'un etkisi nedeniyle düşük gelirli ülkelerin yıllık finansman açığını kapatmak için ek bir 78 milyar ABD doları veya GSYH'lerinin yüzde 16'sına eşdeğer yatırım yapmaları gerekecektir (Durán Valverde vd., 2020). Düşük orta gelirli ülkelerin ilave 363 milyar ABD doları ve üst orta gelirli ülkelerin sırasıyla GSYH'nin yüzde 5,1 'ine ve yüzde 3,1' ine eşdeğer 750,8 milyar ABD doları yatırım yapması gerekmektedir. Bölgesel olarak, göreceli finansman açığı özellikle Orta ve Batı Asya, Kuzey Afrika ve Sahra altı Afrika'da yüksektir (sırasıyla GSYH'nin yüzde 9,3, 8,3 ve 8,2 'si) (ILO, 2021).

COVID-19 salgınının, Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine (SDG'ler) ulaşma yönünde yıllarca süren olumlu ilerlemeleri tehlikeye atarak yoksulluğun tekrar artmasına ve yaygınlaşmasına neden olabilecek bir potansiyele sahip olduğu öne sürülmektedir (Arora & Sarker, 2023). Ayrıca COVID-19 salgını, az gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde önceden var olan sosyal koruma açıklarını ortaya çıkardığı, sosyal koruma kapsamında olmayan kayıt dışı çalışanlar, göçmenler, ücretsiz bakıcılar gibi belirli grupların sosyal koruma kapsamına alınmalarını hızlandırıcı politikaların geliştirilmesinin elzem olduğunu ortaya koymuştur (ILO, 2021).

Genel olarak, ekonomik kalkınma seviyeleriyle sosyal korumaya yapılan yatırımlar arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Bununla birlikte, aynı ekonomik kalkınma düzeyindeki ülkeler (veya benzer büyüklükte hükümet bütçelerine sahip ülkeler) arasında sosyal koruma yatırımlarında büyük farklılıkların olması bir ülkenin ekonomik kapasitesine bakılmaksızın politika seçimi için geliştirilmesi gereken kapsam olduğunu göstermektedir (Ortiz vd., 2019).

COVID-19 krizi, sosyal koruma kapsamının düzeyini ve çok yüksek boyutta finansal açıkları ortaya çıkardığı gibi, sosyal koruma sistemlerine ve özellikle de en azından temel düzeyde gelir güvenliğini ve herkes için sağlık hizmetlerine erişimi garanti edebilecek sosyal koruma tabanlarına daha fazla yatırım yapılmasının gerekliliği ortaya koymuştur. Sosyal koruma tabanları oluşturabilecek bazı yardımların maliyetinin sosyal yardımlara yapılan mevcut harcamalarla karşılaştırılması, 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri arasında yer alan; sosyal koruma tabanları da dahil olmak üzere herkes için ulusal düzeyde uygun sosyal koruma sistemlerinin ve önlemlerinin uygulanmasını içeren 1.3. nolu hedefin ve finansal risk koruması, kaliteli temel sağlık hizmetlerine erişim ve herkes için güvenli, etkili, kaliteli ve uygun fiyatlı temel ilaçlara ve aşılarla erişim dahil olmak üzere evrensel sağlık kapsamına ulaşmak amacıyla uygulanacak 3.8 nolu hedefin uygulanması, 2030 yılına kadar yoksulları ve güvencesiz kişilerin önemli ölçüde sosyal koruma kapsamına alınmasını ve finansman açığının ne düzeyde oluştuğunun tespitini ortaya koyacaktır (Durán Valverde vd., 2019; Durán Valverde vd., 2020).

COVID-19 döneminde çok büyük kaynak seferberliğine rağmen, mevcut sosyal koruma harcama seviyeleri, sosyal koruma ile ilgili finansman açıklarını azaltmakta yetersiz kalmıştır. Gelişmekte olan ülkelerdeki sınırlı mali alan, düşük - orta gelirli ülkelerin yüksek gelirli ülkelere harekete geçirilen mali teşvik önlemlerinin sadece küçük bir kısmını toplayabildiğini ortaya koymuştur (ILO, 2020). COVID-19 krizine verilen mali tepkilerin kümülatif etkilerinin ekonomik yansımalarının uzun vadede daha da büyük olması beklenmektedir (ILO, 2020). Ülkelerin, azalan vergi gelirleri ve yetersiz tutarlarda biriken sosyal sigorta prim miktarları nedeniyle ortaya çıkan ekonomik durgunluktan kurtulabilmek için sosyal korumaya sistemine yatırım yapmaları zorunlu hale gelmiştir. Aynı zamanda, uluslararası finans kuruluşlarının, yerel düzeyde mali alanın artırılmasına elverişli bir ortam yaratılmasına katkıda bulunmaları gerekmektedir. Bu noktada, IMF'nin kapsayıcı büyüme için sosyal koruma harcamalarına katılım stratejisini açıklaması en önemli gelişme olmuştur (IMF, 2019; IMF, 2020). ILO'nun 202 sayılı Tavsiye Kararı, ülkeleri sosyal koruma için gerekli kaynakları seferber etmenin farklı yollarını bulmalarını önermektedir. Ülkelerin; evrensellik, yeterlilik, sürdürülebilirlik ve dayanışma ilkeleri temelinde sosyal korumaya daha fazla yatırım yapmaları gerekmektedir. Hem ulusal düzeyde koruma tabanlarının tasarımı ve uygulama politikaları hem de finansman kararlarının verilmesinde etkili sosyal diyalog mekanizmalarının kullanılması zorunlu bir politikaya dönüşmüştür (Ortiz vd. 2019).

4. SOSYAL KORUMANIN FİNANSMANINA YÖNELİK MALİ ALAN OLUŞTURMA POLİTİKALARI

Mali alan kavramı nispeten yeni bir terminolojidir ve farklı şekillerde tanımlanmaktadır. İlk olarak Peter Heller tarafından tanımı yapılan mali alan, *"bir hükümetin mali durumunun sürdürülebilirliğine herhangi bir koşul olmaksızın, hükümetin*

istenilen amaç için kaynak sağlamasına izin veren bütçe alanlarının varlığı” olarak tanımlanmıştır (Heller, 2005). Mali alan oluşturulmasının temel gerekçesi, hükümetlerin sosyal korumayı da kapsayacak ulusal öncelikli alanlardaki harcamaların sürdürülebilir bir şekilde finanse edilebilmesini sağlamaktır. IMF mali alanı, “mevcut kamu borcu seviyesi ile ülkenin mali uyum kapasitesine bağlı borç limiti arasındaki fark” şeklinde tanımlamıştır (Ostry vd., 2010). Başka bir deyişle, *“bir hükümet piyasaya erişimi ve borç sürdürülebilirliğini riske atmadan harcamaları artırabilir veya vergileri düşürebilirse mali alanın varlığı”* kabul edilmektedir (IMF, 2014). Dünya Bankası Kalkınma Komitesi mali alanı *“mevcut harcama seviyesi ile bir hükümetin ödeme gücünü bozmadan üstlenebileceği maksimum harcama seviyesi arasındaki boşluk”* olarak tanımlamıştır (Development Committee, 2006). UNDP, mali alanı “kaynak seferberliğini artırmak için somut politika eylemlerinin bir sonucu olarak hükümete sunulan finansman ve bu politika eylemlerinin belirli bir kalkınma hedefleri seti için etkili olması için etkin yönetim, kurumsal ve ekonomik ortamları güvence altına almak için gerekli reformlar” olarak yeniden tanımlamıştır (Roy vd., 2009).

Evrensel düzeyde sosyal korumayı sağlamak için sosyal koruma sistemlerinin kapsamı, kullandığı araçlar ve yeterliliği ile ilgili sorunların azaltılabilmesi amacıyla gerekli yatırımların yapılarak ve sözkonusu politikaların sürdürülebilir olmasına bağlıdır (Ortiz, vd., 2017a). Sosyal koruma harcama modellerinin tamamında varolan finansman açıklarının azaltılarak sosyal korumanın finanse edilebilmesi amacıyla için mali alan oluşturulmaktadır (Ortiz, vd. 2017b). Sosyal korumanın sürdürülebilir düzeyde finansmanının sağlanabilmesi kritik ekonomik ve sosyal yatırımlar için mali alan oluşturulabilmesine bağlıdır (Cichon, vd., 2011). Sosyal koruma harcamalarının gerçekleştirilmesi, çocukların ve kadınların sürdürülebilir insani gelişimi ve özellikle sorunlar meydana geldiği dönemlerde insan haklarının korunabilmesi için gereklidir. Mali alan, ILO, UNICEF ve UNWOMEN’e göre, bir hükümet tarafından olası tüm gelir kaynaklarının aktif olarak araştırılması ve kullanılması sonucunda mevcut kaynaklar olarak tanımlanmaktadır (Ortiz vd., 2017b).

Sosyal koruma için kaynak yaratılmasında mali alanın genişletilmesi en yoksul ülkeler tarafından da kullanılan bir politika aracıdır (Harris, 2013). Mali alanın genişletilmesi için tercih edilen sekiz yöntemden altısı (vergi gelirlerinin arttırılması, sosyal güvenliğin kapsamının ve prim gelirlerinin arttırılması, dış yardımlar, yasadışı finansal akışların ortadan kaldırılması, devlet borçlarının yönetilmesi, daha uyumlu bir makroekonomik çerçevenin oluşturulması) ülkenin bütçe yapısını kuvvetlendirmeyi, diğer ikisi de (kamu harcamalarının önceliklerinin düzenlemek ve harcama kalitesinin arttırılması ve mali rezervlerin ve döviz rezervlerinin kullanılması) varolan kaynakların bir alandan diğerine aktarılmasını sağlamaktadır (Beken, 2020). Uluslararası deneyim çerçevesinde genelde ülkelerin mali alan oluşturmak için kullanabileceği sekiz farklı strateji aşağıda açıklanmıştır (Ortiz vd., 2019).

4.1. Sosyal Güvenliğin Kapsamının ve Prim Gelirlerinin Artırılması

Kamu hizmetlerinin finanse edilmesi amacıyla, devlet tarafından farklı kaynaklardan elde edilen vergilerin dışında parafiskal gelirler, kamu gelirleri arasında en önemli mali alan kaynağıdır (Aydın & Çaşkurulu, 2013: 195). Varolan ve genişlemekte olan sosyal korumanın finansmanı açısından da sosyal güvenlik primleri kamu gelirleri arasında birincil gelir durumundadır. Sosyal korumayı finanse etmenin ve diğer sosyal harcamalar için finansman kaynağı oluşturmaının en geleneksel ve güvenilir yollarından birisi prim gelirlerinin artırılmasıdır. Bu politikayla ayrıca diğer kamu sosyal harcamaları için de mali alan oluşturulabilmektedir. Sosyal korumanın sosyal güvenlik primleriyle finanse edilmesi öngörülebilir ve güvenilirdir bir yöntemdir. Özellikle vergi gelirlerinin düşük kaldığı zamanlarda veya rekabet nedeniyle yatırım yapması gereken ülkelerde devlet maliyesi üzerindeki yükü sosyal güvenlik prim gelirleri hafifletmektedir. Ayrıca çalışanlar, sosyal koruma sistemlerine katkıda bulunduğundan, hastalık, işsizlik, analık veya emeklilik hallerinde bireylerin yoksulluğa düşme eğilimleri daha az olacaktır, bu nedenle daha az bireye sosyal güvenlik harcaması yapılması gerekecektir (Ortiz, vd., 2017a). Neredeyse tüm gelişmiş ekonomiler, mali alan yaratmanın bir yolu olarak sosyal güvenlik prim gelirlerinden yararlanmıştır. Örneğin, Arjantin, Brezilya, Çin, Kosta Rika, Tayland veya Tunus, genellikle ulusal kalkınma stratejilerinin bir parçası olarak sosyal güvenlik prim gelirlerinin kapsamını ve tahsilatını artırmıştır (Duran-Valverde & Pachecho, 2012). Ayrıca istihdama dayalı prim paylarının katkılarıyla, sosyal koruma sistemi finanse edilmekte ayrıca kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması teşvik edilmektedir. Örneğin Uruguay, Arjantin, Brezilya ve Tunus'ta uygulanan “monotax” uygulaması sözkonusu etkileri sağlamıştır (ILO, 2020). Monotax uygulaması da bu bağlamda mali alanın genişletilmesi adına sosyal güvenlik kapsamının ve prim gelirlerinin artırılması amacıyla kullanılmaktadır (Ortiz vd., 2017a). Aynı zamanda monotax küçük işyerlerini kayıt altına alan, vergi ve prim mekanizmalarının bütünleştirilmesi ile ilk seçenek içerisinde tercih edilen uygulamalar arasında yer almaktadır. Monotax gibi uygulamalar günümüzde sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi için benimsenen inovatif yöntemler arasında kabul edilmektedir. Bu yöntemle özellikle serbest çalışanlar ve standart dışı istihdam biçimleriyle çalışanları sosyal koruma kapsamına dahil etmek için bürokratik işlemler azaltılmış veya kaldırılmış veya herkes için temel bir koruma düzeyinin sunulmasına yönelik politikalar izlenmiştir (Beken, 2020).

4.2. Vergi Gelirlerinin Artırılması

Vergilendirme, devletin gelir elde etmek için kullandığı en etkili birinci politikadır. Mali alan oluşturmak için vergileme alanında alınması gereken bazı önemli politikalar bulunmaktadır. Bunlar; yürürlükte olan vergi oranlarının artırılması, vergilendirilmeyen ve atıl kalan gelir kaynaklarının vergilendirilmesi, vergi idaresinin güçlendirilmesiyle daha yüksek vergi tahsilatının sağlanması, bütün vergi sistemini

daha etkin kılacak bir vergi reformunun gerçekleştirilmesidir (Tan, 2014: 193). Ülkeler özellikle gelir vergisi tabanını daha fazla genişleterek, vergi kaçakçılığını ve vergi harcamalarını azaltarak vergi gelirlerini kısa zamanda arttırarak mali alan oluşturmışlardır. Birçok ülke, özellikle sosyal korumanın finansmanı amacıyla vergileri oranlarını artan oranlı şekilde uygulanarak ve yeni vergiler koyarak vergi gelirlerini artırmaktadır (Ortiz vd., 2017a). Ayrıca kurumlar vergileri ve finans vergileri aracılığıyla da mali alan oluşturulabilmektedir. Örneğin, Bolivya, Moğolistan ve Zambiya, emeklilik maaşlarını, çocuk yardımlarını ve diğer programları madencilik ve doğal gaz faaliyetlerini vergilendirerek finanse etmektedir. Gana, Liberya ve Maldivler sosyal programları desteklemek için turizm vergilerini uygulamaya koyarken Gabon, sağlık sistemini finanse etmek için mobil iletişimde katma değer vergisinden elde edilen gelirleri kullanmaktadır. Cezayir, Mauritius ve Panama, diğerlerinin yanı sıra, bütün ürünlerine yüksek bir vergi uygulayarak sosyal güvenlik gelirlerini arttırmıştır. Ayrıca 2008 yılından önce Brezilya’da, sosyal koruma kapsamını genişletmek için finansal işlemlere geçici bir vergi uygulanmıştır (ILO, 2021).

4.3. Yasadışı Finansal Akışların Ortadan Kaldırılması

Yasadışı Finansal Akışların (YFA) en genel tanımı, finansal varlıkların; ulusal veya uluslararası yasalara aykırı olarak bir ülkeden diğer ülkenin/ülkelerin finans piyasalarına aktarılmasını amaçlayan yöntemler, uygulamalar ve suçları ifade etmektedir. YFA’lar, *“ulusal veya uluslararası yasalara aykırı olan tüm sınır ötesi finansal transferler de dahil olmak üzere yasa dışı faaliyetlerin tamamı”* şeklinde de tanımlanabilmektedir. YFA’lar genellikle; kara para aklama, uluslararası şirketler tarafından verilen rüşvetler, vergi kaçakçılığı ve sahte fiyatlandırma yöntemleriyle kullanılmaktadırlar (OECD, 2014). YFA’ların içinde; suç kapsamında olan fonlar, rüşvet, terörün finansmanı için kullanılan fonlar, vergi kaçakçılığına bağlı fonlar, ticarete sahte faturaların kullanılması ve mal ve hizmetlerin bilerek yanlış fiyatlandırılmasıyla ilgili fonlar, mali yaptırımlara tabi kuruluşlara, bu kuruluşlar tarafından veya bu kuruluşlar adına yapılan transferler ve kara para aklama veya terörle mücadele amacıyla kullanılan finansman önlemlerinden veya diğer yasal zorunluluklardan kaçınma sonucu yapılan transferler yer almaktadır (Arora & Sarker, 2023). Uygulamada YFA’lar, vergi ödemediği yurtdışındaki özel hesaplara bireysel para transferi yapılmasından mülkiyeti ve serveti gizlemek amacıyla kurulan suç ağlarını içeren oldukça karmaşık planlara kadar her alanda kullanılmaktadır. YFA’lar aynı zamanda sosyal koruma ve SKH’lara yönelik ihtiyaç duyulan gelirleri önemli miktarda azaltmaktadır (Ortiz vd., 2019). Günümüzde YFA tutarının dünya genelinde dağıtılan ve alınan yıllık toplam resmi kalkınma yardımının (Official Development Assistance: ODA) on katından fazla olduğu tahmin edilmektedir (Duran-Valverde, 2020).

4.4. Kamu Harcama Önceliklerini Düzenlemek ve Harcama Kalitesini Arttırmak

Verimli olmayan kamu harcamalarının daha üretken harcamalarına öncelik verebilmek amacıyla ortadan kaldırılması, devletlerin ilave mali alan oluşturmada kullandıkları önemli bir politikaadır (Karaca, 2012: 422). Bu alandaki mali alan, harcamalar sisteminde düzenlenen yapısal reformlar aracılığıyla; var olan programlar çerçevesinde israfı önleyerek kamu harcamalarında verimsizliği azaltarak ve kamu sektöründe olmak için güçlü bir nedeni olmayan programları özel sektöre devretmek yöntemi olmak üzere iki şekilde oluşturulabilmektedir (Tanzi, 2008: 228). Yine kamu harcamalarının düzenlenmesi, sosyal bütçeleme, diğer bütçe analizi türleri kullanılarak veya bütçe tahsislerinin verimliliğinin değerlendirilmesi, yüksek maliyetli, düşük etkili yatırımların daha önemli sosyo-ekonomik etkilere neden olan yatırımlarla değiştirilmesi de önemli politikalar arasında yer almaktadır. Örneğin, Kosta Rika ve Tayland, askeri harcamaları azaltarak sağlık hizmetlerine yönelik harcamaları artırarak sağlık sistemini yeniden düzenlemiştir. Harcama kalitesinin artırılması, sosyal koruma programlarının tasarımlarında ve performanslarında önemli iyileştirmelere yol açmaktadır. Kosta Rika, önleyici tedbirleri ve sağlık sistemini yeniden planlayarak yeni bir sağlık modelini uygulamaya koyarak harcamaların etkinliğini sağlamıştır (Duran Valverde, vd. 2020).

4.5. Mali Rezervleri ve Döviz Rezervlerini Kullanmak

Mali rezervler ve merkez bankası döviz rezervleri (uluslararası rezervler), sosyo-ekonomik kalkınmaya yönelik yatırımlar için potansiyel finansman kaynaklarıdır. Mali rezervler; bütçe fazlalıkları, devlete ait şirketlerin karlarından, özelleştirme gelirlerinden veya diğer devletlerden elde edilen net gelirlerden (örneğin doğal kaynakların veya petrol ihracından sağlanan gelirler) elde edilir. Döviz rezervleri ise merkez bankaları tarafından cari hesap kapsamında döviz piyasasına müdahaleler yapılarak biriktirilmektedir. Mali rezervler ve döviz rezervleri bazen dış ekonomik şoklara karşı veya istikrara yönelik ihtiyati tedbirler uygulandığında önemli sosyal fırsat maliyetine sahiptirler. Örneğin, Merkez Bankası'ndaki tüm rezervler, ülkenin altyapı harcamalarındaki finansal açıklarını azaltmak veya halk sağlığı, sosyal koruma ve eğitim sistemlerinin iyileştirilmesi gibi kalkınma amaçları için daha verimli bir şekilde kullanıldığında hem mevcut hem de gelecek nesiller için istikrar sağlayarak kalkınma politikalarını olumlu yönde etkilemektedir. Ayrıca sözkonusu rezervler, sosyal koruma ve diğer sosyal yatırımlar için önemli potansiyel finansman kaynaklarıdır (Ortiz vd., 2019)

4.6. Devlet Borçlarının Yönetilmesi

Borçlanma veya mevcut borcun yeniden yapılandırılması, kadınlar, çocuklar ve diğer nüfus grupları üzerinde olumlu etkileri olan sosyo-ekonomik yatırımlar için mali alanı genişletmek için uygulanan bir başka önemli seçenektir. IMF'nin son

araştırmaların da ortaya koyduğu gibi, borçla finanse edilen altyapı yatırımları ve sosyal harcamalar, özellikle yavaş büyüme ortamında olumlu kapsayıcı büyüme etkilerine sahiptir (IMF, 2014). Çok yüksek düzeyde dış borcu bulunan ülkeler, borcun yeniden yapılandırılması, borç hafifletme/borcun affedilmesi, borç takasları/dönüştürme, borcun reddi veya temerrüt yoluyla mevcut borçlarını yeniden yapılandırmaya çalışarak borçların sürdürülebilirliğini sağlamaktadır (Pescatori vd., 2014). Ancak borçların yönetilememesi durumunda kötüleşebilen ekonomik durumun oluşturduğu sosyal sonuçlar açısından yüksek bir fırsat maliyeti meydana gelmektedir. Ülkelerin borçlarını yeniden yapılandırması yoluyla sosyal harcamaları artırmak için mali alan yaratma politikaları birçok ülke tarafından uygulanmaktadır (Ortiz vd., 2017).

4.7. Daha Uyumlu Bir Makroekonomik Çerçeve Oluşturmak

Uyumlu bir makroekonomik politika çerçevesi, maliye ve para politikalarının kullanılarak daha yüksek düzeyde kamu borçlanması yapılarak sosyal yardımın genişletilmesini sağlar. Başka bir deyişle, uyumlu bir makroekonomik politika çerçevesiyle, genel bütçenin veya mali alanın boyutu büyüyebilir. Ayrıca, ek alan oluşturularak büyüme yaratan mali alan kamu harcamalarını artırır, yalnızca uzun vadeli makroekonomik istikrarı sağlamakla kalmaz aynı zamanda ekonomi sürdürülebilir bir şekilde büyürken daha fazla mali alan yaratır. Bu politika uygulandığında makroekonomik istikrarı tehlikeye atmadan daha yüksek bütçe açığı aracılığıyla daha yüksek enflasyon seviyeleri oluşabilir (Muzaffar & Chowdhury, 2014). Örneğin COVID-19 krizi sırasında gelişmekte olan ülkelerin önemli bir kısmı bu tür politikaları açık harcama politikaları ile birlikte kullanmışlardır. Ayrıca sosyal koruma sistemleri ve sosyal sektörler, hem doğrudan hem de dolaylı olarak istikrarı destekleyici bir rol oynayabilir. İlk olarak, sosyal koruma sistemi otomatik bir dengeleyicidir. Kamu tarafından finanse edilen çocuk bakımı, eğitim, sağlık, işsizlik yardımı, barınma ve diğer kamu hizmetleri gibi sosyal politika önlemleri, ücretlerle birlikte yaşam standartlarını destekler. Sosyal harcamaların ve özellikle işçi ücretlerinin artırılmasına yönelik politikalar; emeğin ücret talebinin azaldığı, yatırımcıların yatırımlarını artırmaya başladıkları dönemlerde işçi, işveren ve hükümet tarafından üzerinde uzlaşma sağlanan politikalar yoluyla belirlenir. Söz konusu politikalar, verimli işler yaratmak için ücret kısıtlaması nedeniyle ortaya çıkan kârlar ve vergilerle finanse edilen özellikle sosyal koruma harcamaları genişletildiğinde güçlü bir sosyal harcama unsuru ortaya çıkararak para politikasının enflasyonu kontrol etme görevini kolaylaştıran ücret-fiyat spirallerinin oluşmasını sağlayabilir. Avustralya, ortodoks daraltıcı maliye ve para politikaları yerine, 1980'lerde aynı anda yüksek enflasyon ve yüksek işsizlikle mücadele etmek için çok başarılı olan güçlü sosyal politikalar ve ücretlerle uzlaşmaya dayalı bir politika yaklaşımı kullanarak çok başarılı sonuçlar elde etmiştir (Ortiz, vd. 2019).

4.8. Dış Yardımlar

Dış yardımlar içerisinde mali alan oluşturma politikasına en uygun yöntem ekonomik dış yardımlardır. Bu yardımlar mantıklı ve doğru yerlerde kullanılırsa ciddi düzeyde mali alan oluşturma özellikleri vardır (Çelen & Yavuz, 2014: 50-51). Dış yardımların kaynağı ve finansal akışı OECD Kalkınma Yardımı Komitesi tarafından üç şekilde kategorize edilmektedir. Bunlardan ilki ve en büyüğü “Resmi Kalkınma Yardımı” (Official Development Assistance-ODA) olarak adlandırılan, devletlerin düşük ve orta gelirli ülkelere yaptığı bağış ve yardımlardır (Radelet, 2006: 4). Resmi Kalkınma Yardımı (ODA) şeklindeki dış mali yardım, özellikle en az gelişmiş ülkelerde (LDC’ler) veya düşük gelirli ülkelerde (LIC’ler) önemli bir rol oynayabilmektedir. Büyük dış yardımlar ve bağış miktarları daha yüksek kamu harcamaları nedeniyle makroekonomik istikrarsızlık veya ülke parasının değerlenmesine neden olabilir. Sözkonusu politikalar ve özellikle dış yardımlar, büyük kalkınma açıklarını azaltmak için sosyal ve ekonomik yatırımların finansmanında kullanıldığında ortaya çıkabilen ılımlı enflasyon ve bütçe açıkları mutlaka makroekonomik istikrarsızlığa veya borç krizlerine yol açmaz (Duran Valverde vd., 2019). Ülkelerin ekonomileri; kaynakların yetersiz kullanımından, yaygın işsizlikten ve eksik istihdamdan zarar gördüğünde, büyük dış yardım girişleri de döviz kurunun değer kazanmasına neden olmaz. ODA, gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma sistemlerinin inşasına katkıda bulunarak katkıda bulunuyor olsada, yardımların ve bağışların akışları zamanla sınırlı ve doğası gereği takdire bağlı olma eğiliminde olduğundan, genellikle uzun vadede sürdürülebilir bir finansman aracı değildir (Duran Valverde vd., 2019). Yine de bağış ve yardımların finansman aracı olarak kullanılmaları, ülkelerin sosyal koruma tabanlarını kurarken özellikle LDC’ler için oldukça yararlı olabilir. 2017 yılında sosyal korumaya tahsis edilen fiili ODA harcamalarının payı, yardım ve bağış alan ülkelerin GSMH’lerinin sadece yüzde 0,0047’ sini oluşturmuştur (ILO, 2020).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal koruma tabanları, en etkili küresel sosyal politikalardan biri olma yolunda ilerleyen ILO’nun 202 sayılı Tavsiye Kararı kapsamında geliştirilmiştir. Sözkonusu yaklaşım, ulusal temelli olarak insan haklarını kapsayan bir politikadır. Sosyal koruma tabanları, sürdürülebilir, sosyal ve ekonomik kalkınmanın en önemli unsurlarından biri haline gelmektedir. 202 sayılı Tavsiye Kararının herkes için sosyal güvenliğin sağlanması ve desteklenmesi için uluslararası bir araç olarak kabul edilmesi, küresel sosyal güvenlik sistemlerinin iyileştirilmesi ve sosyal güvencesizliğin tüm biçimlerinin önlenmesi ve azaltılması çabalarında yeni bir potansiyel hareketin önünü açmıştır. 202 sayılı Tavsiye kararı, ulusal bir sosyal koruma tabanı oluşturmayı amaçlayan ülkeler için gerekli sosyal güvenlik politikalarının geliştirebilmeleri için rehber unsurlara sahiptir. Ayrıca, bu politikaların finansmanına yönelik imkânların genişletilmesi, etkin ve sosyal diyalog

ve toplumsal katılımın sağlanmasına yönelik siyasi iradeye dayalı bir yapının oluşturulması gerekmektedir. Öte yandan, sosyal koruma yaklaşımı, oluşturulan tabanlar sayesinde yeni bir sosyal hak sunmaktadır. Tabanlar, asgari düzeyde var olan sosyal güvenlik haklarına ulaşmada önemli bir işleve sahiptir. Taban yaklaşımının en önemli sorunları finans, sürdürülebilirlik ve yönetişimdir. Söz konusu yaklaşım, uluslararası düzeyde temel sağlık hizmeti ve asgari gelir garantisi sağlamayı amaçlamakla birlikte, bu politikaların nasıl, ne kadar süreyle ve hangi araçlarla yönetileceği konuları hala tartışmalıdır. Sosyal koruma tabanlarının finansman yöntemi olarak da kullanılan mali alan yaklaşımı ve mali alan oluşturma politikaları aracılığıyla sözkonusu yaklaşımın finansal sürdürülebilirliği de sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Alper, Y, Açık, D. & Yaman, U. T (2018). Sosyal Güvenlikte Yeni Yol Arayışı: Risk Temelli Sosyal Güvenlik Anlayışından Herkes İçin Hayat Boyu Sosyal Güvenlik Anlayışına.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/iscuc/article/473622>.
- Arora R. U. & Sarker, T. (2023). Financing for Sustainable Development Goals (SDGs) in the Era of COVID-19 and Beyond,
<https://link.springer.com/article/10.1057/s41287-022-00571-9>.
- Aydın, S. & E. Çaşkurlu. (2013). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Barrientos, A. (2014). Social Protection, International Development.
https://www.researchgate.net/publication/299936368_Social_Protection
- Behrendt, C. (2013). ILO's Work on Social Protection Floors: A Global Perspective.
http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/2013_04_0809%20SPFNGO%20Coalition/Behrendt_ILO_presentation_-_NGO%20SPF%20workshop_9.04.2013.pdf.
- Beken, H. G. (2020). Sosyal Koruma Sistemi Aracı Olarak Monotax ve İktisadi Kalkınma.
<https://turkishstudies.net/social-sciences?mod=tammetin&makaleadi=&makaleurl=535c43c9-3f5a-415b-b1be-8da95e1c4e74.pdf&key=40607>
- Brimblecombe, S. (2013), A Multivariable Definition of Adequacy: Challenges and Opportunities. *ISSA Review*. Vol. 66(3-4), 183-186.
- Cichon, M. Scholz, W. van de Meerendonk, A. Hagemeijer, K. Bertranou & F. Plamondon (2004). Financing Social Protection,
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_8030.pdf.

- Cichoń, M. & K. Hagemeyer. (2007). Chancing the Development Policy Paradigm: Investing in a Social Security Floor for All. *ISSA Review*. 60 (2-3). 169-196.
- Cichoń, M., C. Behrendt & V. Wodsak (2011). The UN Social Protection Floor Initiative. <http://library.fes.de/pdffiles/iez/07814.pdf>.
- Cichoń, M. (2013). The Social Protection Floors Recommendation 2012 (No.202): Can a Six-Page Document Change the Course of Social History?. *ISSA Review*. Vol. 66(3-4). 21-43.
- Coleman, R. (2011). Realising Decent Work and Social Protection For All: How Civil Society Organisations Are Creating Change. <https://www.solidar.org/en/publications/realising-decent-work-and-social-protection-for-all-how-civil-society-organisations-are-creating-change>
- Çelen, M. & Yavuz, E. (2014). Mali Alan Oluşturma Yöntemleri, (Ed).Ahmet Kesik vd., *Mali Alan: Teori ve Uygulama*, Ankara: Seçkin Yayıncılık. Ankara. 27-56.
- Development Committee (2007). Fiscal Policy for Growth and Development, DC2007-007, International Bank for Reconstruction and Development and The International Development Association, Washington D.C., 2007.
- Durán-Valverde, F. ve J.F. Pacheco. (2012). Fiscal Space And The Extension of Social Protection: Lessons Learnt From Developing Countries. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207665.pdf
- Durán V. F., José F. Pacheco-Jiménez, Taneem M. & Hazel Elizondo-Barboza. (2019). Measuring Financing Gaps in Social Protection for Achieving SDG Target 1.3: Global Estimates and Strategies for Developing Countries. *Extension of Social Security Working Paper No. 73. ILO*. http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_729111/lang-en/index.htm.
- Durán V. F., José F. Pacheco-Jiménez, Taneem M. & Hazel Elizondo-Barboza. (2020). Financing Gaps in Social Protection Global Estimates and Strategies for Developing Countries in light of the COVID-19 Crisis and Beyond. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf
- EC. (2003). Strengthening the Social Dimensions of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-261-EN-F1-1.Pdf>.
- Ehmke, E. & M. Skaletz. (2009). Strengthening Social Security in Economic Crises: The Need For a Social Protection Floor. <http://library.fes.de/pdffiles/iez/global/06739.pdf>.

- Erdut, Z. (2004a). Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2576066>.
- Erdut, T. (2004b). Yaşam Boyu Sosyal Koruma İçin İş ve Gelir Güvencesi. Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. *Ulusal Sosyal Politika Kongresi*, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu – Friedrich Ebert Vakfı, 131-155.
- EU Parliament's Committee on Development. (2013). Feasibility of Social Protection Schemes in Developing Countries, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/deve/dv/study_social_protecti/study_social_protection.pdf.
- Euzéby, A. (2004). Social Protection: Values to be Defended. *ISSA Review*, Vol. 57, 2 (1), 111-131.
- Ginneken, W. (2013). Civil Society and the Social Protection Floor, *ISSA Review*, 6(2-3), 69-86.
- Gülmez, M. (2018). *Uluslararası Sosyal Güvenliğin Evrensel Sefaleti*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını.
- Hagemeger, K. & R. Mckinnon. (2013). The Role of National Social Protection Floors in Extending Social Security to All. *ISSA Review*, Vol: 66(3-4), 9-24.
- Harris, E. (2013). Financing Social Protection Floors: Considerations of Fiscal Space. *ISSA Review*, Vol: 66(3-4), 111-140.
- Heller, S.P. (2005). Understanding Fiscal Space. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>.
- ILO (2000). Income Security and Social Protection in a Changing World. <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf>
- ILO (2006). Social Security for All: Investing in Global Social and Economic Development. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_8928.pdf
- ILO (2011a). Social Security for Social Justice and a Fair Globalization: Recurrent Discussion On Social Protection (Social Security) Under the ILO Declaration on Social Justice For a Fair Globalization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_21960.pdf
- ILO (2011b). Resolution and Conclusions Concerning the Recurrent Discussion on Social _____ Protection (social _____ security), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_162049.pdf
- ILO (2011c). Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization. http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/bachrep_en.pdf

- ILO (2011d). Towards National Social Protection Floors, A Policy Note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers, <http://www.oecd.org/els/48732216.pdf>.
- ILO (2012a). Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems: The Strategy of the International Labour Organization, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_213761.pdf.
- ILO (2012b). The Strategy of the International Labour Organisation – Social Security For All, <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=34188>.
- ILO (2014a). World Social Protection Report 2014/15, Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf.
- ILO (2020a). ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, 6th ed. Updated Estimates and Analysis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf.
- ILO (2021). World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_817572.pdf.
- IMF (2014). World Economic Outlook. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Legacies-Clouds-Uncertainties>.
- IMF (2019). A Strategy for IMF Engagement on Social Spending. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019016.ashx>.
- IMF (2020). How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the Aftermath of the COVID-19 Crisis. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/09/14/How-to-Operationalize-IMF-Engagement-on-Social-Spending-during-and-in-theaftermath-of-the-49718>.
- Kapar, R. (2005). *Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi*, İstanbul: Birleşik Metal İş Yayıno No: 17/205.
- Kapar, R. (2006). Sosyal Adalet İçin Daha Fazla Sosyal Koruma. DİSK II. Ulusal Sosyal Politika Kongresi. <https://disk.org.tr/2006/11/ikinci-ulusal-sosyal-politika-kongresi/>
- Kapar, R. (2015). Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı, <http://www.dergikaratahta.com/files/1/12.pdf>

- Karaca, C. (2012). İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları. *Maliye Dergisi*, 163 (1), 416-430.
- Kulke, U. & E.S. Guilbalt (2013). The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No: 202): Completing the Standarts to Close the Coverage Gap. *ISSA Review*, Vol: 66 (3), 89-122.
- Midgley, J. (2013). Social Protection and Social Policy: Key Issues and Debates. <http://dx.doi.org/10.1080/15588742.2012.624061>.
- Migley, J. (2020). *Social Protection and Social Development*. Community Praticce and Social Development in Social Work, S. Todd, J. Drolet (eds), 1-19.
- Muzaffar, A. T. & Chowdhury, A. (2014). The IMF and The Policy of Low Inflation: A Review of Article IV Consultations for Selected Asian Developing Countries, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1035304614544272>.
- Niyenti, M. & L.G. Mpedi (2012). The Impact of SADC Social Protection Instruments On The Setting Up Of a Minimum Social Protection Floor In Southern African Countries, http://www.nwu.ac.za/sites/www.nwu.ac.za/files/files/pper/issuepages/2012volume15no1/2012%2015%20291NiyentiMpedi_article.pdf.
- OECD (2014). Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation. <http://www.oecd.org/dac/incaf/resourceflowstofragilestates.htm>.
- Ortiz, I., Cummins, M. & Karunanethy, K. (2017a). Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2603728>
- Ortiz, I., Fabio D. V., Karuna P. Christina B. & Andrés A. U. (2017b). Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54915>.
- Ortiz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate, A. & Anh, N. Q. (2018). Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648602.pdf
- Ortiz, I., Anis Chowdhury, Fabio Durán Valverde, Taneem Muzaffar & Stefan Urban. (2019). Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options, <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55694>.
- Ostry, J.; Ghosh, A. R.; Kim, J. I. & Qureshi, M. S. (2010). Fiscal Space, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>.

- Pescatori, A., Sandri, D. & Simon, J. (2014). No Magic Threshold, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/06/pdf/pescatori.pdf>
- Radelet, S. (2006). A Primer on Foreign Aid. https://www.cgdev.org/sites/default/files/8846_file_WP92.pdf
- Roy, R., H. Antonie ve Letouze, E. (2009). *Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development*. Roy, R. ve Heuty, A. (eds). New York: UNDP; London: Earthscan.
- Tan, S. (2014). Vergileme ve Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme, Ahmet Kesik vd. (Ed.), *Mali Alan: Teori ve Uygulama*, 1. Baskı içinde (187-204), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Tanzi V. (2008). Can Fiscal Decentralization Create Fiscal Space?. *Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development*, Central Bank of the Republic of Turkey, Ankara, 220-233.
- UN (2012), UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16_social_protection.pdf

Bölüm 21

JAPONYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

JAPONYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Abdulkerim Eroğlu

Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

abdulkerim.eroglu@erdogan.edu.tr

0000-0003-2680-8844

Özet

Japonya İkinci Dünya Savaşından sonra, diğer pek çok batılı ekonomide olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında önemli değişimler geçirmiştir. Ancak Japonya'yı diğer gelişmiş ülkelerden ayıran çok temel bir demografik yapısı bulunmaktadır: Bağımlı yaşlı nüfus oranının artması ve nüfusun azalmaya başlaması. Bu temel sorun sosyal güvenliğin finansmanında önemli sorunlar yaratacak potansiyele sahiptir. Özellikle bu konuda 1980-90 yılları arasında yapılan en kötümser senaryoların üzerinde demografik değişim yöneticileri birtakım önlemler almaya yönelmiştir. Japonya'nın karşılaştığı bu kapsamlı sorun ve alınan önlemlerin yakından takip edilmesi diğer ülkelerin gelecek dönemlerde örnek almaları önem taşımaktadır. Bu çalışmada da Japonya'nın sosyal güvenlik yapısı, sağlanan faydalar ve finansman kaynakları hakkında bilgi verilerek ülkenin karşılaştığı sorunlar bakımından bulunduğu konum tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, Japonya, demografik sorun, bağımlı nüfus oranı, sosyal devlet.

Abstract

After World War II, Japan underwent significant changes in the field of social security, much like many other Western economies. However, Japan has a fundamental demographic structure that sets it apart from other developed countries: an increasing dependent elderly population ratio and a decreasing overall population. This fundamental issue has the potential to create significant problems in the financing of social security. Particularly, the demographic shift beyond the most pessimistic scenarios projected during the 1980s and 1990s has compelled policymakers to take certain measures. Monitoring the comprehensive issues Japan faces and the measures taken is of importance for other countries to consider as potential examples in future periods. This study discusses Japan's social security structure, provided benefits, and sources of financing, shedding light on the country's position in relation to the challenges it encounters.

Keywords: Social security, Japan, demographic problem, dependent population ratio, social state.

GİRİŞ

Japonya İkinci Dünya Savaşından sonra birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da yeni bir oluşum içine giren ülkelerden biridir. Toplumun artan sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için bir dizi yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilerek bunun istikrarlı bir görünüme kavuşturulmasına özen gösterilmiştir. Ancak toplumun demografik özelliklerinde meydana gelen gelişmeler neticesinde alınan önlemlerin gelecek dönemin şartlarına uygun hale getirilmesi için sürekli olarak revize edilmesi gerektirmiştir.

Japonya'nın yaşlanan nüfusu ve sosyal güvenlik sistemini buna göre uyarlamak için aldığı önlemler diğer gelişmiş ülkeler için de önemli veriler sağlamaktadır. Zira birçok gelişmiş ülke, yaşlanan nüfusu nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olması için önlemler alma yoluna giderken hem içsel hem de dışsal faktörleri dikkate almaktadır. Bu bakımdan, Japonya bulunduğu konum itibarıyla bu ülkelere örnek teşkil etmektedir.

Japonya'nın sosyal güvenlik sistemini inceleyen bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi hakkında özet bir bilgi sunarak yıllar itibarıyla alınan yasal ve kurumsal önlemler sayılmaktadır. İkinci bölümde, sosyal güvenlik sisteminin mevcut genel yapısı ve yoksullara yönelik hususlar konusunda bilgi sunulmaktadır. Üçüncü bölümde de sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısı ve kaynakları ele alınmaktadır. Dördüncü ve son bölümde ise sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına işaret eden konulara değinilmektedir.

1. JAPONYA SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞININ GELİŞİMİ

Japonya'da geleneksel aile ve toplum yapısı bir tür sosyal güvenlik işlevi yerine getirdiği düşünüldüğünden devletin bu alandaki varlığı sınırlı kalır. Misyonerlerin ülkeye gelmesinden hemen sonra, 1874 yılında, yoksullara yardım edilmesine yönelik ilk düzenleme (Poor-Relief Regulation) hazırlanır. Bu uygulama yoksul vatandaşlara yönelik bir hükümet taahhüdü olmaktan çok imparatorun tebaasına bir lütfu olarak sınırlı düzeyde uygulanır. Bu düzenlemeye hukuki nitelik ilk defa 1929 yılında Yoksula Yardım Kanunu (Poor Relief Law) ile getirilmiş ve ancak 1932 yılında çok ağır düzeyde yoksullar için (yetmiş yaşını aşan hasta kadınlarla on üç yaşından küçük kimsesi olmayan ve çalışamayacak durumda olan çocuklar) yemek (pirinç) desteği şeklinde verilir (Imai, 2012: 91).

İlk kurumsal gelişmeye 1938 yılında Sağlık ve Refah Bakanlığının kurulmasıyla gerçekleşir. Bu gelişmeyi 1941 yılında işçiler için emeklilik sisteminin getirilmesi izler. Ancak genel kapsamlı ve uluslararası düzeyde gelişmeler İkinci Dünya Savaşının bitiminden sonra görülür. Özellikle 1947 yılında kabul edilen Anayasal Kanun ile insana yakışır yaşamdan ve asgari yaşam standardının tüm Japonların hakkı olarak kabul edilmesi, 1950 yılında Devlet Sosyal Güvenlik Konseyinin kurulması, bu yıllarda çok sayıda kanuni düzenlemenin getirilmesi (Engelliler İçin

Refah Kanunu – 1949, Sosyal Hizmetler Kanunu – 1951, Çocuk Refah Kanunu – 1947) ve özellikle 1961 yılında sigorta ve emeklilik sistemlerinin reforme edilerek yürürlüğe girmesi dikkat çeken gelişmelerdir. Nitekim 1961 reformundan sonra tüm Japonlar emeklilik ve ulusal sağlık sigortaları kapsamına alınır (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2022).

1960'lı yıllardan itibaren yüksek büyüme oranları ve nihayetinde 1980'lerde ekonominin en iyi performans gösterdiği dönemlerde Japonya'nın diğer Asya ülkelerinden ayrıldığı söylenebilir. 1980'li yıllarda seçicilik (selectivism) odaklı sınırlamalardan ve kapsam darlığından genellğe ve kapsayıcılığa (universalism) doğru gelişim gösterir. Ancak 1990'lı yıllar¹ itibariyle meydana gelişmelerin de etkisiyle kapsam itibariyle bir değişiklik yapılmamışsa da idari politikalar daha sıkı hale getirilir (Uzuhashi, 2003: 19).

Aşağıdaki tabloda sosyal güvenlik sistemindeki yasal, reformist ve revizyonist gelişmeler kronolojik olarak izlenebilir:

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kronolojik Gelişimi

Savaş sonrası acil durum desteği ve altyapı geliştirme	
1946	Kamu Yardım Yasası oluşturuldu.
1947	Çocuk Refahı Yasası oluşturuldu.
1948	Tıbbi Bakım Kanunu ve Pratisyen Hekim Kanunu oluşturuldu.
1949	Fiziksel Engelli Kişilerin Refahı Kanunu oluşturuldu.
1950	Sosyal güvenlik sistemi konusunda Danışma Konseyi önerisi yapıldı.
Genel sağlık sigortası, emeklilik ve sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi	
1958	Ulusal Sağlık Sigortası Kanunu revize edildi (genel sağlık sigortası).
1959	Ulusal Emeklilik Kanunu oluşturuldu (genel emeklilik).
1961	Genel sağlık sigortası ve emeklilik sistemleri uygulandı.
1963	Yaşlılar Yönelik Sosyal Refah Hizmetleri Kanunu oluşturuldu.
1973	Yaşlılara yönelik kanun, Sağlık Sigortası Kanunu ve emeklilik sistemi revize edildi.
İstikrarlı büyümeye geçiş ve sosyal güvenlik sisteminin gözden geçirilmesi	
1982	Yaşlılar için Sağlık ve Tıbbi Hizmetler Kanunu oluşturuldu.
1984	Sağlık Sigortası Kanunu revize edildi.
1985	Emeklilik sistemi ve Tıbbi Bakım Kanunu revize edildi.

¹ Japonlar 1990-2000 yılları arasını iktisadi ve sosyal açıdan “kayıp on yıl” olarak ifade eder.

Daha az çocuklu yaşlanan topluma uyum sağlamak için sosyal güvenlik sistemine yönelik yapısal reformların geliştirilmesi	
1989	Altın Plan (Gold Plan) oluşturuldu.
1990	Sekiz tane refah kanunu revize edildi.
1994	Melek Planı (Angel Plan) ve Altın Plan oluşturuldu. Emeklilik sistemi revize edildi.
1997	Uzun Süreli Bakım Sigortası Kanunu oluşturuldu.
1999	Yeni Melek Planı oluşturuldu.
2000	Uzun süreli bakım sigortası başlatıldı.
2003	Gelecek Nesil Çocukların Yetiştirilmesine Yönelik Önlemlerin Geliştirilmesine Yönelik Kanun ve Toplumun Düşen Doğum Oranıyla Mücadele Etmeye Yönelik Önlemler Temel Kanunu oluşturuldu.
2004	Emeklilik sistemi reformu.
2005	Uzun süreli bakım sigortası reformu.
2006	Tıbbi bakım sistemi reformu.

Kaynak: Ministry of Health, Labour and Welfare, 2023.

Tablo 1’de görülebileceği üzere, sosyal güvenlikle ilgili girişimler ülkenin ekonomik gelişiminin yanı sıra demografik gelişimler de dikkate alınarak gerçekleştirilir. Savaş sonrası ilk dönemde çok temel ve sınırlı düzeyde sosyal devlet anlayışı hakimken 1958-1980 yıllarında çok daha kapsamlı ve özellikle yaşlı nüfusa yönelik düzenlemelere ağırlık verilir. Ancak 1980’li yılların sonlarından itibaren ortaya çıkan yaşlı nüfusun artması ve doğum oranının azalması gibi demografik sorunlar alınan önlemleri bu yöne kaydırır. Zira yaşlı nüfus oranı tahmin edilenden çok hızlı şekilde artar, doğum oranları azalır ve alınacak önlemler çok daha uzun vadeli hazırlanmaya çalışılır.

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, Japonya’daki sosyal devlet anlayışının hukuki ve mali temelleri hakkında bilgi edinebilmektedir. Sosyal güvenlik hizmetlerinin kapsayıcılığı ile bu konudaki merkezi idare ve yerel idareler arasındaki işbirliği ülkenin ayırt edici yönünü oluşturmaktadır. Bu çerçevede ülkedeki sosyal güvenlik yapısının genel yapısı ve yoksulluğu önlemeye yönelik sosyal güvenlik uygulamaları aşağıda ele alınmaktadır.

2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Yapısı

Japonya sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde sunulan hizmetlerin anayasal temeli Anayasanın 25. maddesine dayanır: *“Tüm insanların sağlıklı ve kültürel (kaliteli) yaşamın asgari standartlarına sahip olma hakkı vardır. Devlet hayatın her alanında sosyal refah ve güvenliğin ve genel sağlığın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için gayret gösterir.”* Anayasal hüküm kapsamında sosyal güvenlik sistemi kapsayıcı bir şekilde oluşturulmuştur. Bu amaçla hem yasal düzenlemeler hem de kurumsal gelişmeler sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı bir şekilde ilerlemesini sağlamaya çalışmaktadır.

Sosyal güvenlik alanında yapılan harcamalar sadece merkezi hükümetle sınırlı değildir. Özellikle yerel idarelere sosyal güvenlik konusunda birçok sorumluluk verilmiştir. Nitekim yerel harcamaların sosyal güvenlik payı oldukça yüksektir. Merkezi hükümetten yerel idarelere yapılan yüksek oranlardaki transferlerden sonra yerel idarelerin yaptıkları harcamalar ülkedeki toplam kamu harcamalarının yüzde 60-70’ine ulaşmaktadır (Tajika & Yui, 2002: 14). Yapılan aynı ve nakdi yardımlar, sermaye transferleri, arazi alımları gibi oldukça geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. Bunlar incelendiğinde nakdi yardımların (emekli aylığı) düşük olduğu ancak aynı nitelikteki sosyal transfer ve sosyal sigorta yardım payının yüksek olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin sosyal güvenliğin önemli bir kısmından sorumlu olması Japon sosyal güvenlik sistemini diğer ülkelerden ayıran önemli bir etmendir (Hayashi, 2010: 21).

Devlet borçlanması etkili olan en önemli nedenlerden biri sosyal güvenlik harcamalarıdır. Bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde özellikle 2009’da sosyal güvenlik harcamalarının daha etkili olduğu devlet borçlarının 2019 yılına kadar bu şekilde ilerlemiştir. 2020-2021 yıllarındaysa sosyal güvenlik harcamalarıyla birlikte diğer kamu harcamalarının ani sıçraması nedeniyle devletin toplam borç seviyesinde artma meydana gelmiştir. 2022’de toplamda bir azalma meydana gelmişse de 2019 ve öncesi döneme kıyasla, sosyal güvenlik kaynaklı borçlarda önemli bir değişiklik olmamıştır (Ministry of Finance, 2022: 7).

2.2. Yoksullara Yönelik Önlemler

Sosyal güvenlik sisteminin önemli bir ayağını oluşturan sosyal yardımların yanı sıra Japonya’da yoksullara yönelik önlemlerin üç ana uygulaması bulunur.

- **Sosyal Sigorta:** Japonya’da sosyal güvenlik sisteminin finansmanında, genel bütçeden yapılan transferler önemli olmakla birlikte esas olarak katılımcılardan alınan primlerle finanse edilmektedir. 1958-59 yıllarında yürürlüğe konulan düzenlemelerle (Ulusal Emeklilik Sistemi ve Ulusal Sağlık Sigortası) herkesin sisteme zorunlu olarak dâhil edilmesi ve ancak bazı kimselerin prim ödeyemeyecek durumda yahut düşük gelir grubunda yer almaları nedeniyle bazı mekanizmalar geliştirilmiştir. Örneğin yoksulluk yaşayanlarda prim alınmaması veya prim ödemelerinin artan oranlı olarak belirlenmesi söz konusu mekanizmalar içinde yer almaktadır (Abe, 2003: 59-60).

- **Ulusal Emeklilik Aylığı:** Ulusal Emeklilik Aylığı iki kategorik durumda prim dışı bırakılmaktadır. Birincisi, maluliyet maaşı ve devlet yardımı alanların kanunen primden muaf olmaları halidir. İkincisi, hastalık, ani gelir azalışı veya doğal afet nedeniyle ekonomik zorluğa düşenlerin başvurularıyla primden muaf olma halidir (Abe, 2003: 60).
- **Ulusal Sağlık Sigortası ve Uzun Dönem Bakım Sigortası:** Düşük gelir grubunda bulunanların dâhil edildiği genel sağlık sigortası mekanizmasıdır (Abe, 2003: 62).

4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI

Japonya’da sosyal güvenlik sisteminin finansmanı esas itibariyle katılımcılardan sağlanan primler yoluyla yapılmaktadır. Ödenen primlerin yükü ise vatandaşların medeni durumuna göre değişiklik göstermektedir. Evli olmayan çiftlerin prim yükü evli olmayanlara göre yaklaşık yüzde 2 ile 3 arasında değişiklik göstermektedir. Ancak Almanya, İsveç, İngiltere, ABD gibi diğer ülkelere kıyasla toplam yükün genel olarak oldukça düşük olduğu ifade edilmektedir² (Osawa, 2011: 135).

Japon emeklilik sistemi iki ayaklıdır. Birinci ayağını oluşturan “Temel Emeklilik Geliri” (*Kiso Nenkin*) sisteminde yabancılar dâhil ülkede yerleşik olan herkes prim ödemek zorundadır. İkinci ayağı olan “Çalışan Emeklilik Sigortası” (*Kosei Nenkin*) sisteminde de çalışanların çalıştıkları süre boyunca ücret dâhil tüm gelirlerinin belli bir oranı şeklinde prim ödemeleri gerekmektedir. Kamu sektörü için ise “Ulusal Emeklilik” (*Kokumin Nenkin*) sistemindeyse aylık olarak sabit tutarda ödeme yapılmaktadır. Temel Emeklilik ve Çalışan Emeklilikte yer alan subjektif kriterler (çiftçi, serbest meslek erbabı, işsiz olması, eşin çalışıp çalışmaması gibi) Ulusal Emeklilik sisteminde dikkate alınmamaktadır. Ancak Temel Emeklilik sisteminde çalışmayan eşin sistemin sunduğu olanaklardan faydalanması için mutlaka, çalışmayan eşin geliri olmasa dahi, prim ödemesi gerekmektedir (Hayashi, 2010: 21-22).

Japonya’da sosyal güvenlik işçi-işveren primleri, vergi gelirleri ve devlet sübvansiyonları ile finanse edilmektedir. Bu kaynaklardan elde edilen finansmanın yönetimi Sağlık, Çalışma ve Refah Bakanlığına bağlı Sosyal Sigorta Kurumu tarafından yürütülmektedir.

Tablo 2. Sigorta Türleri ve Finansmanı

Sigorta	Finansman (Prim)
İşçi Kazası Tazminat Sigortası	Çalışanın toplam kazancına göre belli bir oran üzerinden hesaplanır. Yapılan iş türüne göre bu oran yüzde 8,8 ile yüzde 0,25 arasında değişir. Primin tamamı çalışan tarafından ödenir.

² Toplam yük yüzde 12-19 arasında değişmektedir.

İstihdam Sigortası	Çalışan ücretinin yüzde 1,35'i olarak alınan primle finanse edilir. Bunun yüzde 0,85'i işveren, kalanı da çalışan tarafından ödenir.
Sağlık Sigortası ve Bakım Sigortası	Bu sigortaların primi yüzde 9,81'dir. Ancak alınabilecek maksimum tutarı yıllık olarak belirlenen tutarın üzerinde olamaz. 40 yaşını aşanlar için ise oran yüzde 11,45'tir. Prim ödemeleri işveren ve sigortalı arasında eşit ödenir.
Ulusal Sağlık Sigortası (yukarıdaki- Sağlık Sigortasına başvuramayan)	Primler belirli sınırlamalar dahilinde yerel yönetimler tarafından belirlenir.
Çalışan Emeklilik Sigortası (*)	Çalışanın aylık kazancının yüzde 18,3'ü prim olarak yatırılmaktadır. Oran belirlenmekle birlikte alınabilecek en fazla tutar (maktu) her yıl belirlenmektedir. Çalışan ve işveren tarafından eşit olarak ödenir. Anlaşılan ülke vatandaşlarından geçici çalışmak üzere gelenler muaf tutulmaktadır.
Ulusal Emeklilik Sigortası (yukarıdaki-Çalışan Emeklilik Sigortasına başvuramayanlar)	Japonya'da ikamet eden 20-59 yaş aralığında olan ve Çalışan Emeklilik Sigortası kapsamında olmayan herkesin bu sigorta kapsamına girmek zorundadır. Prim tutarı her yıl maktu olarak belirlenir.

(*) Sigorta kapsamında Almanya, Birleşik Krallık, Güney Kore, Amerika Birleşik Devletleri, Belçika, Fransa, Kanada, Avustralya, Hollanda, Çek Cumhuriyeti, İspanya, İrlanda, Brezilya, İsviçre, Bulgaristan, Hindistan, Lüksemburg, Filipinler, Slovakya, Çin, Finlandiya, İtalya ve İsveç'le anlaşma yapılmış; Türkiye, Avusturya, Vietnam, Tayland ve Polonya ile görüşmeler sürmektedir.

Kaynak: JETRO, 2023.

Tablo 2 incelendiğinde sigorta primlerinin birtakım faktörlerin dikkate alınarak farklılaştığı dikkat çekmektedir. İşçi kazası sigortasının yapılan iş türünün risk faktörüne bağlı olarak değişiklik göstermesi; istihdam sigortasının prim yükünün büyük ölçüde işverene ait olması; sağlık ve bakım sigortalarında yaşlıların daha yüksek oranda prim ödemek zorunda kalmaları bu farklılaşmaya örnek olarak gösterilebilir. Diğer taraftan, sağlık sigortası, bakım sigortası ve çalışan emeklilik sigortası gibi sigortalarda azalan oranlı primden bahsetmek mümkündür. Zira bu sigortalarda azami tutar her yıl belirlenmekte ve bireylerin geliri bu azami tutara ulaşacak seviyeyi aştıktan sonra prim ödemelerinden etkilenmemekte ve azalan oranlı bir yapıya geçmektedir. Son olarak, Japonya sigortalar sistemi bireylerin zorunlu olarak katılmaları gereken daha düşük primli alternatifler sunmaktadır. Böylece Anayasanın hüküm altına aldığı sosyal refah konularında devlet yüklendiği sorumlulukları yerine getirmeye çalışmaktadır.

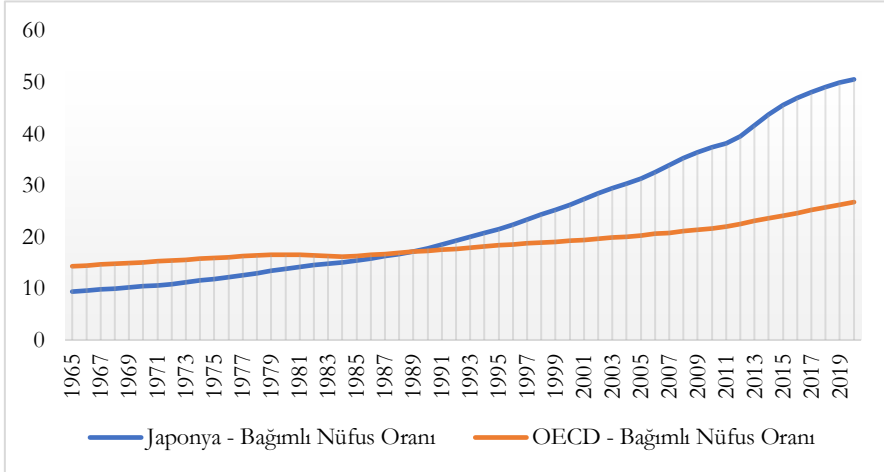
Japon vatandaşların başka ülkelerde çalışmaları durumunda hem bulundukları ülkede hem Japonya'da sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanmaları için ikili

anlaşmalar yapmaktadır. Böylece Hükümet vatandaşlarının sosyal güvenlik imkânlarından faydalanmalarının önünü açmaktadır. Ancak anlaşmanın yapılmadığı ülkelere giden Japon vatandaşları için böyle bir imkân bulunmamaktadır. Bu kapsamda anlaşma yapılan ülkelere biri Amerika'dır. Bu anlaşmada karşılıklı olarak sosyal güvenlik kapsamında olan kişilerin bulundukları (çalıştıkları) ülkedeki mevcut sosyal güvenlik imkânlarından faydalanmaları için bir anlayış ortaya konmuştur. Bu anlaşma incelendiğinde kişilerin çalışma sürelerine göre (genellikle beş yıldan az veya çok) ödenecek sosyal güvenlik prim ve vergilerinin hangi ülkede ödeneceği, bir ülkede ödenen vergi ve primlerin diğer ülkede hangi şartlarda indirim konusu yapılacağı, işçi ve işveren olduğu durumlarda sorumlulukların nasıl değiştiği gibi hükümler olduğu görülmektedir (SSA, 2017).

4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI

Japonya'nın sosyal güvenlik sistemindeki temel sorunlardan biri nüfusun yaşlanmasıdır. 65 yaş ve üstü bireylerin çalışan nüfusa (20-64 yaş arası) oranı 1930'da yüzde 10 iken 1995'te yüzde 24 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranın 2025'lerde yüzde 48 olacağı öngörülmektedir. Dolayısıyla böyle bir gelişmede sosyal güvenlik harcamalarının önemli düzeyde artması söz konusudur. Nitekim sosyal güvenlik harcamaları 1994 yılına gelindiğinde, geçmiş yirmi yıla kıyasla iki katına çıkmıştır (Yashiro & Oshio, 1999: 239). Ancak 2021 yılında bu oranın beklenenden çok üzerinde gerçekleşerek yüzde 51'e çıkması sorunun ciddiyetini arttırmaktadır (The World Bank, 2023).

Grafik 1. Japonya'da Bağımlı Nüfus Oranı 1965-2020

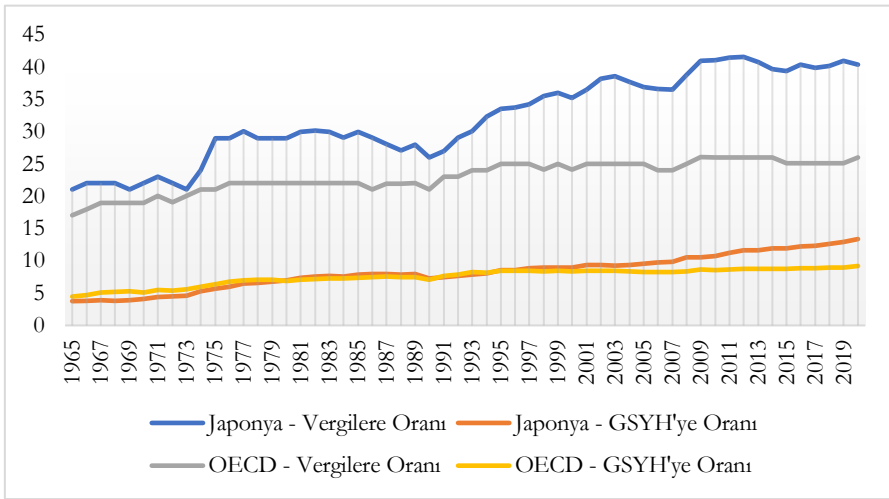


Kaynak: The World Bank, 2023.

Grafik 1'de Japonya'daki 65 yaş ve üstü nüfusun çalışan nüfusa oranı gösterilerek OECD karşılaştırması yapılmıştır. 1989 yılına kadar OECD ortalamasının altında

seyreden bağımlı nüfus oranı, bu tarihten itibaren OECD ortalamasının üstüne çıkarak hızlı bir artış trendine girmiştir. Bu gelişmeye benzer bir husus aşağıdaki grafikte yer alan sosyal güvenlik katkılarının vergiler içindeki payında gözlemlemek mümkündür. Böyle bir gelişme daha önce yapılan tahminleri doğrulamaktadır. Örneğin Anderson (1992: 39) tarafından 1990'lı yıllarda yapılan bir çalışmada 2020'lere gelindiğinde Japonya'nın dünyanın en yaşlı toplumu olacağı öngörülmüştür. Bağımlı nüfusun toplam nüfus içindeki payıysa 2021 itibariyle yüzde 30'a gelmiştir. Nitekim bu oran konusunda da OECD tarafından 1988'de yapılan bir tahminde 2030'a gelindiğinde yüzde 20 olacağı yönündeydi (Börsch-Supan, 1992: 535). Nüfusun azalması ve 2020 itibariyle 1995 yılındaki seviyesine gerilemesi, 70 milyon olan genç (15-64) nüfusun 58 milyona düşmesi ve tüm bu gerilemelerin sürebileceği ihtimali Japonya sosyal güvenlik sistemi için en önemli tehdit olarak değerlendirilebilir.

Grafik 2. Sosyal Güvenlik Katkıları (1965-2020)



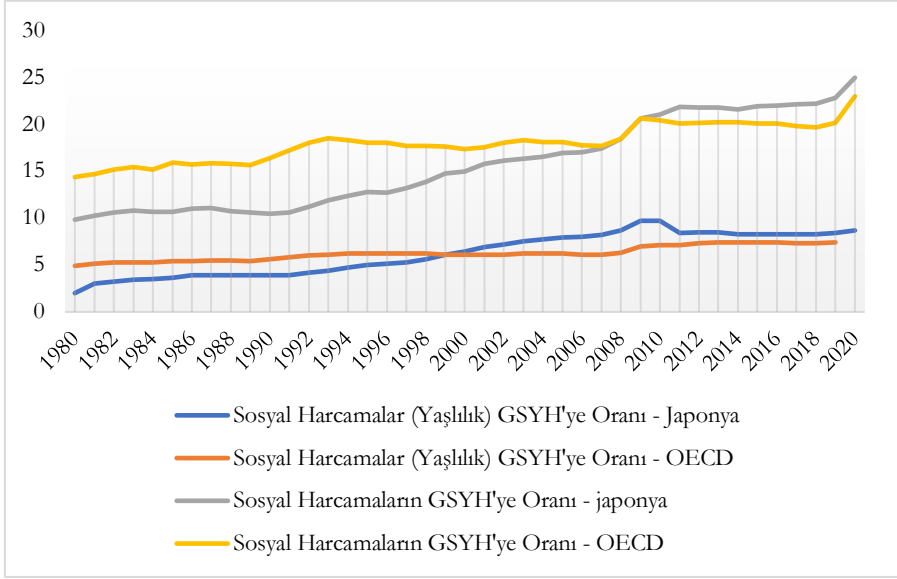
Kaynak: OECD, 2023a.

Grafik 2'de sosyal güvenlik katkılarının toplam vergi gelirleri içindeki payı ve OECD'ye oranı gösterilmektedir. 2000'li yıllardan sonra Japonya'da sosyal güvenlik ödemelerinin GSYH'ye oranı OECD ortalamasından ayrılmaya başladığı görülmektedir. Bu oran OECD'de yatay bir seyir göstermeye başlamışken Japonya'da artmaya devam etmiştir. Sosyal güvenlik ödemelerinin toplam vergiler içindeki payında da kısmen benzer bir durum söz konusudur. Nitekim bu veride de 1990'lı yıllardan itibaren dalgalı olmakla birlikte artış eğilimini sürdürürken OECD ortalamasında yataya yakın bir seyir gözlemlenmektedir. 1980'li yılların sonlarından itibaren görülen artışın nedeni ise bu dönemde yürürlüğe konulan sosyal güvenlik reformudur. Reformda hedeflenen amaçlardan biri finansmanı güçlendirmek için katkı ödemelerinin artırılması, tabana yayılması ve devlet teşviklerinin ön plana çıkarılması yer almıştır (Ozawa, 1985: 486). 1973 yılında görülen ani artışın nedeni ise bu

dönemde iktidar olan siyasi partinin refah politikalarına ağırlık vermesi nedeniyle artan sosyal harcamaların gelirleri aşmasıdır (Anderson, 1992: 39).

Aşağıdaki grafikte ise sosyal harcamalar gösterilmektedir.

Grafik 3. Sosyal Harcamalar 1980-2020



Kaynak: OECD, 2023b.

Grafik 3'te gösterildiği üzere Japonya'daki sosyal harcamalar OECD ortalamasının uzun süre altında kalmış ve ancak 1990'lı yıllardan itibaren artış eğilimini sürdürmüştür. Yaşlılık harcamalarında ise daha erken dönemlerde OECD ortalamasının üzerine çıkmıştır. Veriler ayrıntılı olarak incelendiğinde ise artış hızını anlamak mümkündür: 1980'li yıllardaki yaşlılık harcamaları itibarıyla son sıralarda yer alan Japonya, 2020'ye gelindiğinde ikinci sıraya yükselmiştir. Sosyal harcamalardaysa böyle artış hızı söz konusu değildir³. Bu bağlamda, Japon sosyal güvenlik sisteminde asıl sorunun demografik değişiklik olduğu ifade edilebilir.

Yukarıdaki grafikler birlikte değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunuyla karşılaşma ihtimali olduğu ileri sürülebilir. Çalışan ve dolayısıyla sosyal güvenlik sistemini finanse edenlerle emekli olanlar arasındaki demografik dengesizlik, genç nüfusun 2000'lerden itibaren işgücü piyasalarında karşılaştıkları sorunların artması konuyu daha problematik hale getirmektedir

(Shirahase, 2013: 214).

³ 1990'lı yılların ortalarında yapılan tahminlerde sosyal harcamaların 2025'te GSYH'nin yüzde 30 gelebileceğinin ve bunun önemli bir sorun olacağı tahmin edilmiştir (Watanabe, 1997).

Japonya oluşan sosyal güvenlik tablosu karşısında 2004 yılında “kamu emeklilik reformu” ile 2017 yılına kadar kademeli olarak emeklilik primlerini yükseltilmesi, bütçe sübvansiyonlarının arttırılması (toplam maliyetin 1/3’ünden 1/2’sine yükseltilmesi) ve makroekonomik kayma mekanizmasının (*macroeconomic slide*) devreye girmesi (emeklilik yardımlarının fiyat ve ücretler dikkate alınarak ayarlanması) şeklinde üç ayaklı olarak yürürlüğe girmiştir. Reformun temel amacı sürdürülmesi riskli hale gelen emeklilik sisteminin yüz yıllık planlamasıdır (Saito, 2017). 2012 yılındaysa “kapsamlı sosyal güvenlik ve vergi reformu” ile sosyal güvenlik sisteminin güçlendirilmesi ve istikrara kavuşturulması ile mali konsolidasyon olmak üzere iki temel amacı hedeflemektedir (Unayama, 2018).

2012 yılında nihai hale getirilen reformun hazırlanmasında Sosyal Güvenlik Reformu Konseyi, akademide ilgili olanlar ve iktidar partilerinin komisyonları ortak hareket etmişlerdir. Reformun kapsamı öncelikli olarak yapılacaklar (genç işsizlik sorunu, çocuk bakım desteği, tıbbi ve uzun dönem bakım hizmetleri, yoksulluk ve gelir eşitsizliğiyle mücadele, düşük gelirliyle destek), yapısal olarak yapılacaklar (istihdamın istikrarlı yapıya kavuşturulması, yerel idarelerin bağımsız projelerinin desteklenmesi) ve sosyal güvenliğin finansman maliyetleri konusunda genel bir çerçevenin oluşturulmasından oluşmaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanını sürdürülebilir kılmak amacıyla (i) yerel ve ulusal harcama vergisinden sağlanan hasılatın asıl finansman kaynağı haline getirilmesi ve bunun asıl amacına uygun olarak kullanılmasının sağlanması⁴, (ii) sosyal güvenliğin mali kaynaklarının istikrarlı hale getirilmesi için bu kaynakların hem ulusal hükümete hem de yerel idarelere sağlanması, (iii) harcama vergisi oranının kademeli olarak arttırılması, (iv) mali kaynakların istikrarlı kullanılarak sosyal güvenlik reformu ve mali konsolidasyon eş zamanı olarak başarıya kavuşturulması gibi önlemler karara bağlanmıştır. Ayrıca reformun hedeflerine ulaşmak için gelir vergisi, kurumlar vergisi, harcama vergisi, servet vergisi ve yerel vergilerde birtakım değişiklikler gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan, 2011).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Japonya sosyal güvenlik sistemi kapsamını İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemlerde tabana yaymaya çalışan ve bu yönüyle sosyal devlet yapısına sahip ülkelerden biridir. 1050’li yıllardan itibaren hazırladığı yasal düzenlemeleri ülkenin içinde bulunduğu şartlara uygun olarak sürekli olarak revize ederek toplumun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaya çalışmaktadır. Bunu yaparken hem devletin mali dinamiklerini hem de toplumda meydana gelen değişimleri göz önünde bulundurmaya özen göstermektedir. Zira Japonya’nın demografik olarak 1990’lı yıllardan itibaren radikal bir değişime maruz kalması ve bu değişimin tahmin

⁴ Harcama vergisi hasılatının kullanım alanının açık hale getirilerek bunun bürokratik işlemler için kullanılmayacağı ifade edilmiştir.

edilenden daha erken dönemlerde artması, devleti bu konu hakkında daha fazla önlem almaya itmiştir.

Japonya'nın sosyal güvenlik alanında bağımlı yaşlı nüfusun artması en önemli sorunlardan biridir. Toplumdaki yaşlı nüfusun artması sosyal güvenlik sistemine yük olmaktadır. Nüfus artış hızının düşmesi ve toplam nüfusun azalmaya başlaması Japon sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini tehlikeye sokmaktadır. Bu hususlar dikkate alınarak devlet tarafından gerçekleştirilen birtakım girişimler ile uzun vadeli sonuçlar beklenmektedir. Nitekim artık sadece sosyal güvenlik primleri ile sistemin finansmanının sürdürülebilir olması mümkün görünmediğinden vergi sisteminde yapılan bazı düzenlemeler ile istikrarlı bir yapıya ulaşılmaya çalışılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Abe, A. K. (2003). Low-Income People in Social Security Systems in Japan. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 2 (2), 59-70.
- Anderson, S. J. (1992). The Policy Process and Social Policy in Japan. *Political Science and Politics*, 25 (1), 36-43.
- Börsch-Supan, A. (1992). Population Aging, Social Security Design, and Early Retirement. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 148 (4), 533-557.
- Hayashi, M. (2010). Social Protection in Japan: Current State and Challenges. M. G. Asher, S. Oum ve F. Parulian (Ed.), *Social Protection in East Asia – Current State and Challenges içinde* (s. 19-54). Jakarta: ERIA Research Project Report 2009-9.
- Imai, K. (2012). The Women's Movement and the Settlement Movement in Early Twentieth-Century Japan: The Impact of Hull House and Jane Addams on Hiratsuka Raicho. *Kwansei Gakuin University Humanities Review*, 17, 85-109.
- JETRO (2023). Japan's Social Security System, https://www.jetro.go.jp/en/invest/setting_up/section4/page9/.
- Ministry of Finance, (2022). Japanese Public Finance Fact Sheet, <https://www.mof.go.jp/english/policy/budget/budget/fy2022/03.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2022). Social Security System in Japan, https://www.mofa.go.jp/j_info/japan/socsec/maruo/maruo_5.html.
- Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan (2011). Definite Plan for the Comprehensive. *Reform of Social Security and Tax, Cabinet Report*, <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihousyoku/en/pdf/Jul012011.pdf>.
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2023). Changing Social Security System, https://www.mhlw.go.jp/english/social_security/dl/social_security6-f.pdf.

- OECD (2023a). Social Security Contributions, <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm>.
- OECD (2023b). Social Spending, <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>.
- Osawa, M. (2011). *Social Security in Contemporary Japan*. Oxon: Routledge.
- Ozawa, M. N. (1985). Social Security Reform in Japan. *Social Service Review*, 59 (3), 476-495.
- Saito, J. (2017). “Macroeconomic Slide” Mechanism of the Japanese Pension System. *Japan Center for Economic Research*, <https://www.jcer.or.jp/english/macroeconomic-slide-mechanism-of-the-japanese-pension-system>.
- Shirahase, S. (2013). Demography as Social Risk: Demographic Change and Accumulated Inequality. *Development and Society*, 42 (2), 213-235.
- SSA (2017), Agreement Between the United States and Japan. *Social Security Administration*, https://www.ssa.gov/international/Agreement_Pamphlets/documents/Japan.pdf.
- Tajika, E. & Yui, Y. (2002). Social Expenditure and Economic Growth: Sharing Growth in a Japanese Way. *The World Bank, WBI Working Paper*, No: 33059.
- The Constitution of Japan, https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
- The World Bank (2023). Age Dependency Ratio, Old (% of Working-Age Population) – Japan, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL?locations=JP>.
- Unayama, T. (2018). Financing the Social Security in Japan, https://www.jcf.or.jp/images/eu2018_presentation_unayama.pdf.
- Uzuhashi, T. (2003). Japanese Model of Welfare State: How It was Changed throughout “The Lost Decade” of the 1990’s. *The Globalization & Governance Project, Hokkaido University Working Paper Series*, <https://lex.juris.hokudai.ac.jp/global-g/paper/1-19.pdf>.
- Yashiro, N. & Oshio, T. (1999). Social Security and Retirement in Japan. J. Gruber ve D. A. Wise (Ed.), *Social Security and Retirement around the World içinde* (s. 239-267). University of Chicago Press.
- Watanabe, S. (1997). The Social Security Crisis in Japan, https://www.mofa.go.jp/j_info/japan/socsec/watanabe.html.

Bölüm 22

DANİMARKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

DANİMARKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Merve Yolal Eroğlu

Kilis Yedi Aralık Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

merve.yolaleroglu@kilis.edu.tr

0000-0001-5980-5610

Özet

Danimarka sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde devletin etkin rolüyle piyasa dinamiklerinin liberal yapısı arasında kurulan dengede kendine özgü bir yapı söz konusudur. Bu benzerliğin bir başka şekli de sosyal güvenlik sisteminin finansmanında karşımıza çıkmaktadır. Danimarka’da sosyal güvenlik sisteminin yapısına bakıldığında, herkesi kapsaması ve ağırlıklı olarak vergilerle finanse ediliyor olması bu sistemin tam kamusal hizmet niteliğinde olduğunu göstermektedir. Sistemin finansman yapısına odaklanan bu çalışmada, Danimarka sosyal güvenlik ödemelerinde hem merkezi hükümet hem de yerel idarelerin etkin rol oynadığı, kişilerin gelir düzeyi ile faydalandıkları sosyal güvenlik yardımları arasındaki ilişkinin kurulmasında adalet ilkesinin benimsendiği, kamu kaynaklarının önemli bir kısmının sosyal koruma ve sağlık harcamaları için ayrıldığı sonuçlarına varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Danimarka, sosyal güvenlik sistemi, vergilemede adalet.

Abstract

There is a unique structure in terms of the balance established between the active role of the state in the functioning of the Danish social security system and the liberal structure of market dynamics. A similar uniqueness is seen in the financing of the system. Since the social security system covers everyone and is mainly financed by taxes, it is seen that it is almost a full public service. In this study, which focuses on the financing structure of the system, it has concluded that both the central government and local administrations play an active role in Danish social security payments, the principle of justice is adopted in establishing the relationship between the income level of individuals and the social security benefits they benefit from, and a significant part of public resources are allocated for social protection and health expenditures. has been reached.

Keywords: Danish, welfare state, justice in taxation

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sistemine yönelik ilk düzenlemeleri yapan ülkelerden biri Danimarka'dır. 19. yüzyılın sonlarında yaşlılıkla ilgili düzenlemeleri hayata geçirerek sosyal güvenlik sistemini kurmaya başlayan ülkede, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra refah devleti uygulamalarına geçiş yapılmıştır. Danimarka sosyal güvenlik sisteminin refah devleti yönü, kapsayıcılığı itibarıyla diğer ülkelerden farklı şekilde gelişme gösteren bir yapıya sahiptir. *Güvenceli esneklik anlayışı* üzerine kurulu sosyal güvenlik sisteminin temelinde piyasa koşulları ve güvence arasında bir denge sağlanmaya çalışılmaktadır.

Devletin son derece aktif bir rol aldığı bu yaklaşımda, işgücü piyasasına adaptasyon için gerekli önlemler alınarak bu piyasanın sağlıklı bir şekilde işlerliği tesis edilmektedir. Devletin refah politikaları çerçevesinde gerçekleştirdiği uygulamaların piyasa şartlarıyla uyumlu ilerlemesi ve aynı zamanda sürecin herkesi kapsayacak şekilde olmasıysa sosyal güvenliğin finansmanının da aynı şekilde geniş bir tabana yayılmasının rasyonel bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Danimarka sosyal güvenlik sistemi sınırlı düzeyde zorunlu katkı ödemelerinin dışında, ağırlıklı olarak vergi gelirleriyle finanse edilerek bir tür tam kamusal hizmet niteliği kazanmaktadır. Ülkede bağımlı nüfusun (yaşlı nüfus/çalışan nüfus) artması da göz önünde bulundurulduğunda vergilerin ağırlıklı olduğu finansman yöntemine dayalı sosyal güvenlik sisteminin incelenmesi önem taşımaktadır. Nitekim birçok ülke benzer bir sorunla karşı karşıyadır.

Danimarka'nın sosyal güvenlik finansmanını ele alan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Danimarka'daki sosyal güvenlik sisteminin gelişim süreci anlatılmaktadır. İkinci bölümde ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin kapsamı ele alınmakta ve sistemin finansmanı hakkında bilgi verilmektedir. Üçüncü ve son bölümdeyse ülkedeki sosyal güvenlik kapsamında sayılabilecek harcamaların devlet harcamaları içinde yeri ile finansman yapısı tartışılmaktadır.

1. DANİMARKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Danimarka, sosyal güvenlik sistemine yönelik düzenlemeleri hayata geçiren (Almanya'dan (1883) ve Çekoslovakya'dan (1888) sonra) ilk ülkelerden biridir. 1891 yılında Danimarka'da sosyal güvenliğe (yaşlılık) yönelik düzenlemeler yapılmıştır (Gordon, 2009: 21). Danimarka'da sosyal güvenlik sistemi diğer Nordik ülkelerinde olduğu gibi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra önemli bir değişim geçirmiştir. Bu dönemde ülkenin refah devleti uygulamalarına geçişine karar verilmiştir. Hem kapsam olarak hem de ilkesel hususlarda değişim geçiren sosyal güvenlik harcamalarının milli gelir içindeki payı savaş sonrası dönemde ciddi ölçüde yükselmiş, ancak sonraki dönemlerde işsizliğin azalması, ekonominin hızlı büyümesi gibi gelişmeler neticesinde azalmaya başlamıştır (Friis, 2004: 129).

Danimarka'nın sosyal güvenlik yapısını -yürürlüğe soktuğu ilk uygulamalar itibariyle- İsveç ve Hollanda gibi diğer refah devletlerinden ayıran yanı, sosyal yardımların yapılmasında vatandaşlık veya katkı ödemesinin yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, gelir testini dikkate almasıdır (Rein & Anderson, 2008: 137). Diğer bir deyişle, kişilerin sosyal yardımdan faydalanması için belli bir gelir düzeyinin altında olması yeterli tek şart olarak kabul edilmiştir. Ülkenin benimsediği refah politikalarının sosyal güvenlik harcamalarına yansması da dikkat çekicidir. 1977 yılında, İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal güvenlik alanında meydana gelen gelişmelerin de etkisiyle, kişi başına yapılan sosyal güvenlik harcamaları itibariyle İsveç'ten sonra ikinci sıraya kadar çıkmıştır. Bu dönemde kişi başına düşen gelir yaklaşık 8.200 ABD doları iken sosyal güvenlik harcaması 2.176 ABD doları olmuştur (Gordon, 2009: 24).

Danimarka sosyal güvenlik sisteminin kendine özgü yapısı “güvenceli esneklik” (*flexicurity*) olarak tanımlanmaktadır¹. Güvenceli esneklik anlayışında, işgücü piyasaları ve esnek/serbest piyasaya dayalı refah devleti arasında hibrit bir ilişki söz konusudur. Kapsamlı sosyal güvenlik ile işsizlik durumlarında işgücü piyasasının aktif ve esnek yapısının sürdürülmesi bakımından Danimarka uygulaması örnek uygulama olarak tanıtılmaktadır (Madsen, 2008: 38). Güvenceli esnekliğin kapsamında; (i) sözleşme düzenlemeleri (işverenlerin işe alma-işten çıkarma ile ilgili düzenlemeler 1899 yılında hazırlanan hükümlere dayanmaktadır ve son derece esnek), (ii) aktif işgücü politikaları (ülkenin her belediyesi iş arama merkezi (*Jobcentres*) ile çalışan-çalışmayan herkese daha iyi şartlarda iş bulmada yardımcı olmaktadır), (iii) hayat boyu öğrenme sistemleri ve (iv) sosyal güvenlik sistemleri bulunmaktadır. Sosyal güvenlik boyutu önemini sürdürmekle birlikte (işsizlik yardımı), bu uygulamanın geçmişi 1907 yılına kadar uzanmaktadır. Özellikle 1960 ve 1990 yıllarında yapılan düzenlemelerle sistem geliştirilmiş ve çok daha kapsamlı hale getirilerek Danimarka'da en az yedi yıl yaşayan herkesin faydalanacağı bir yapıya kavuşturulmuştur. Yedi yılın altında yaşayanlar ise mağdur edilmemekte ancak daha az faydadan yararlanmaktadır. Devlet tarafından sağlanan yardımlarda ise kişilerin gelir düzeyleri dikkate alınmaktadır. Ortalama gelir elde edenlere ödenecek işsizlik yardımı kazancının yüzde 60'ı, düşük gelir elde edenlere yüzde 80'i ve yüksek gelir elde edenlere yüzde 40'ı hesaplanarak verilmektedir (European Commission, 2009: 186-188).

2. DANİMARKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KAPSAMI ve FİNANSMANI

Danimarka'da sosyal güvenlik harcamaları dâhil diğer kamu harcamaları ağırlıklı olarak vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. Özellikle gelir vergisi kamu gelirleri içinde önem taşımaktadır. Bu sebeple ülkede belirli dönemlerde (1964 reformu, 1987 reformu, 1994 reformu, 1999 reformu, 2004 reformu, 2012 reformu) vergi

¹ Bu yapı Avrupa Birliği'nin benimsediği hususlardan biridir. Halihazırda bu anlayışın benimsendiği ülkeler arasında Avusturya, Fransa, Slovenya ve Hollanda da bulunmaktadır (European Commission, 2009: 7).

sisteminin reforme edilmesi için bazı girişimlerde bulunulmuştur. Bu girişimlerin kapsamlı reformlar olması nedeniyle sosyal güvenlik sisteminde de gerekli görülen değişiklikler yapılmıştır (Kleven & Schultz, 2014: 276). Ayrıca dünyada görülen Covid-19 pandemisi nedeniyle bir dizi reform niteliğinde düzenlemeye de yer verilmiştir. 2022 yılındaki girişimlerle devletin sosyal düzenlemelere ağırlık verdiği görülmektedir. Örneğin iş kazası nedeniyle işini kaybedenlerin yeni iş alanlarına yönelik eğitilmeleri ve bu süreç boyunca önceki gelirlerinin yüzde 83'ünü almaya devam etmeleri, erken emekli olanların çalışmaları halinde devlet desteği almaları, istihdam programına bütçeden ayrılan payın artırılması, yapısal işgücü istihdamını ve milli geliri artırmak için yıllık tatilin kaldırılması (2024 yılı için) bu kapsamda karara bağlanmıştır (The Danish Government, 2023: 22).

Danimarka sosyal güvenlik sistemi geniş ölçüde genel vergi gelirleri ile finanse edilmekle birlikte sistemin sürdürülebilir olması için bazı katkı ve prim ödemeleri de yapılmaktadır (Kvist, 2019: 12-13):

- **İşsizlik sigortası:** İşsizlik sigortası yaptırmak gönüllülük esası üzerine kurulmuş olmakla birlikte harcamaların finansmanı devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Diğer bir deyişle, işsizlik sigortası hem vergi gelirleri hem de katkı payı ödemeleri ile finanse edilmektedir. Hem merkezi hükümet hem de belediyeler işsizlik sigortasını finanse etmektedir. Katkı payı ödemeleri ise işverenler tarafından değil, sadece çalışanlar ve serbest meslek erbapları tarafından ödenmektedir. Katkı payı ödemeleri sigorta kapsamının türüne (tam zamanlı veya yarı zamanlı çalışma, erken emekli olma gibi) göre maktu tutarlar arasında değişiklik göstermektedir. Ayrıca ilave bir tutar yönetim ücreti alınmaktadır (OECD, 2020). Yüksek işsizlik dönemlerinde devletin sisteme yaptığı katkı payı artarken düşük işsizlik dönemlerinde bu pay azalmaktadır.
- **Hastalık yardımları:** Hastalık yardımlarının finansmanı vergilerle sağlanmaktadır. Çalışanlar için bu durum çalışmaya başlaması ve sonrası olmak üzere iki aşamalı bir süreçte tabidir. Buna göre, işçi çalışmaya başladığı ilk 30 günlük süre boyunca hastalığın finansmanı işveren tarafından karşılanır. Sonraki dönemlerde ise devlet tarafından karşılanmaktadır. Söz konusu harcamalar merkezi hükümet ile yerel idareler tarafından ortak olarak finanse edilmekle birlikte, yerel idarelerin yaptığı harcamalar merkezi hükümet tarafından geri ödenmektedir. Çalışanlara yapılan ödemeler hastalık süresi arttıkça azalmaktadır.
- **Erken emeklilik ödemesi:** Bir sendikaya üye olan ve en az 30 yıllık katkı payı ödemesi yapan kişiler erken emeklilik ödemesi talebinde bulunabilirler. Bu talepte bulunmak için bir sendikaya üye olmanın yanı sıra her ay maktu tutarlarda ilave ödeme yapması gerekmektedir. İlave olarak ödenen bu tutarlar,

yarı zamanlı çalışanlara kıyasla tam zamanlı çalışanlar için daha yüksek belirlenmektedir.

- **Annelik yardımı:** Annelik yardımı özellikle vergilerle finanse edilmektedir. Yerel idareler tarafından yapılan bu harcamaların tamamı merkezi hükümet tarafından geri ödenmektedir. 2019 yılında uygulamasına son verilen sağlık katkısı uygulamasında brüt kazancın yüzde 1'i alınmaktaydı. Ancak bu uygulamanın doğrudan bir karşılığı olmadığı için bir tür vergi niteliğindedir.
- **Engelli maaşı:** Bu maaşların finansmanı vergilerle yapılmaktadır. Burada, devlet tarafından engelli maaşlarının ödenmesi için vergi gelirinin bir kısmıyla fon oluşturulmaktadır. Engellilik, yaşlılık gibi durumlarda tamamlayıcı emeklilik yardımları da ödenmektedir.
- **Yaşlılık maaşı:** Yaşlılık maaşlarının finansmanı engelli maaşlarında olduğu gibi, vergiler ile sağlanmaktadır. Engelli maaşı yerel idareler ile merkezi hükümet tarafından karşılanırken, yaşlılık maaşı doğrudan merkezi hükümet tarafından karşılanmaktadır.
- **İşgücü Piyasası Tamamlayıcı Emeklilik:** Tamamlayıcı emekliliğin finansmanı katkı payı ödemeleri ile gerçekleşmektedir. Katkıların üçte ikisi işverenler, geri kalanı çalışanlar tarafından ödenmektedir. Haftalık en az 9 saat çalışanların katılımı zorunlu iken serbest meslek erbapları için gönüllüdür. Program tüm sosyal güvenlik yardımlarını kişilere sağlamaktadır. Katkı miktarı çalışılan saat toplamına göre maktu olarak her ay ödenmektedir. Ödenen tutar vergiden indirilmekte, sağlanan yararlar (ölüm yardımı ve emeklilik maaşı) ise vergilendirilmektedir (Max Planck Law, 2023).
- **Ölüm aylığı:** Danimarka'da ölüm aylığı (ölen kişinin ardında bıraktığı eşi ve çocuklarına ödenen maaş) için kamusal bir uygulama bulunmamaktadır (böyle bir imkândan faydalanmak isteyenler için özel ve yarı-özel sosyal koruma programları bulunmaktadır). Ancak düşük gelir grubuna girenlere yıllık olarak toplu bir ödeme yapılmaktadır. Cenaze masrafları için de tek seferlik para yardımı yapılmaktadır. Bunların finansmanı ise vergilerle karşılanmaktadır.
- **İş kazaları ve meslek hastalıkları:** Danimarka'da iş kazaları ve meslek hastalıkları için iki tane zorunlu özel program bulunmaktadır. Bu programlar sigorta şirketleri tarafından yürütülmekte ve dağıtım (pay as you go²) sistemi kapsamında ödenen primlerle finanse edilmektedir. Ödenen prim risk grubuna göre belirlenmektedir. Prim ödemesi ise işveren tarafından yapılmakta,

² Dağıtım yöntemi, reel gelir yeniden dağıtılırken hem çalışandan emekliye hem de nesiller içinde ve nesiller arasında çeşitli yaş grupları arasındaki transfer sürecini kapsayan bir sistemdir (Güneş & Yakar, 2004: 131).

merkezi hükümetin veya yerel idarelerin herhangi bir katkısı söz konusu olmamaktadır.

- **Aile yardımları:** Aile yardımları vergi gelirleri ile finanse edilmektedir.
- **Uzun süreli bakım hizmetleri:** Uzun süreli bakım hizmetleri belediyeler tarafından organize edilmekte ve yerel vergilerle finansmanı sağlanmaktadır. Merkezi hükümet sadece bu harcamaları sübvans etmektedir.

Danimarka’da ayrıca herhangi bir katkı ödemesi olmaksızın herkese sunulan *asgari yardım* yapılmaktadır. Bunun finansmanı da vergi gelirlerinden karşılanmakta ve söz konusu maliyet merkezi hükümet ile belediyeler arasında eşit paylaşılmaktadır.

3. DANİMARKA’DA SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI

Danimarka kamu harcamaları içinde sosyal koruma ve sağlık harcamaları itibariyle yüksek paya sahip olmak bakımından dikkat çeken refah ülkelerinden biridir. Bu harcamalar da kendi içinde alt hizmetlere dağıtılarak toplumsal ihtiyaçlar etkin bir şekilde karşılanmaya çalışılmaktadır. Ülkenin sosyal güvenlik sisteminin kapsamlı ve büyük ölçekte olması nedeniyle sistemin finansmanı da birçok ülkeden farklı bir görünüm sergilemektedir. Aşağıda bu hususlar ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

3.1. Harcamaların Dağılımı

Danimarka sosyal güvenlik sistemi ülkede yaşayan ve belirli bir süre geçiren herkesi kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Liberal bir işgücü piyasası anlayışına sahip olmakla birlikte refah devleti olması nedeniyle de vatandaşlarının korunması amacıyla (sosyal koruma) birçok mekanizma geliştirmiştir. Geliştirilen bu mekanizmalar devlet harcamalarının fonksiyonel yapısı üzerinde de gözlemlenebilmektedir. Aşağıdaki tabloda genel kamu harcamalarının sınıflandırması içinde sosyal koruma harcamaları yer almaktadır.

Tablo 1. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırması, 2021

Harcama Türü	GSYH'ye Oranı	Harcama Türü	GSYH'ye Oranı
Sosyal Koruma	21,1	Dinlenme, Kültür ve Din	1,6
Sağlık	9,2	Savunma	1,2
Eğitim	6	Kamu Düzeni ve Güvenlik	1
Genel Kamu Hizmetleri	6	Çevre Koruma	0,4
Ekonomik İşler	4,1	Barınma ve Toplumsal Olanaklar	0,1

Kaynak: Eurostat, 2020.

Tablo 1 incelendiğinde devlet tarafından yapılan harcamaların GSYH'nin yaklaşık yüzde 21'i kadarının sosyal korumaya yönelik olduğu görülmektedir. Sosyal koruma harcamalarına sağlık harcamaları da dâhil edildiğinde ise bu oran yüzde 30'un üzerine çıkmaktadır. Dolayısıyla devletin sosyal güvenlik alanına milli gelirin önemli bir kısmını ayırdığı ifade edilebilir. Diğer harcama türlerinden eğitim, genel kamu hizmetleri ve ekonomik işler dışındakiler ise daha düşük kalmaktadır.

Tablo 1 Danimarka'daki devlet harcamalarının içinde yer alan sosyal koruma harcamalarının oldukça yüksek bir paya sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Diğer yandan, sosyal koruma harcamalarının da kendi içinde nasıl bir dağılım gösterdiğini ortaya koymak da faydalı olacaktır. Aşağıdaki tabloda Danimarka'nın sosyal koruma harcamalarının fonksiyonel dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 2. Sosyal Koruma Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırması, 2020

Harcama Türü	Sosyal Koruma Yardımları İçindeki Payı	GSYH'ye Oranı
Yaşlılık ve Ölüm Yardımı	40,2	12,6
Hastalık/Sağlık Bakımı	21,9	6,9
Engellilik	15,8	5
Aile/Çocuk	10,8	3,4
İşsizlik	4,6	1,4
Konut ve Sosyal Dışlanma	6,8	2,1

Kaynak: Eurostat, 2019.

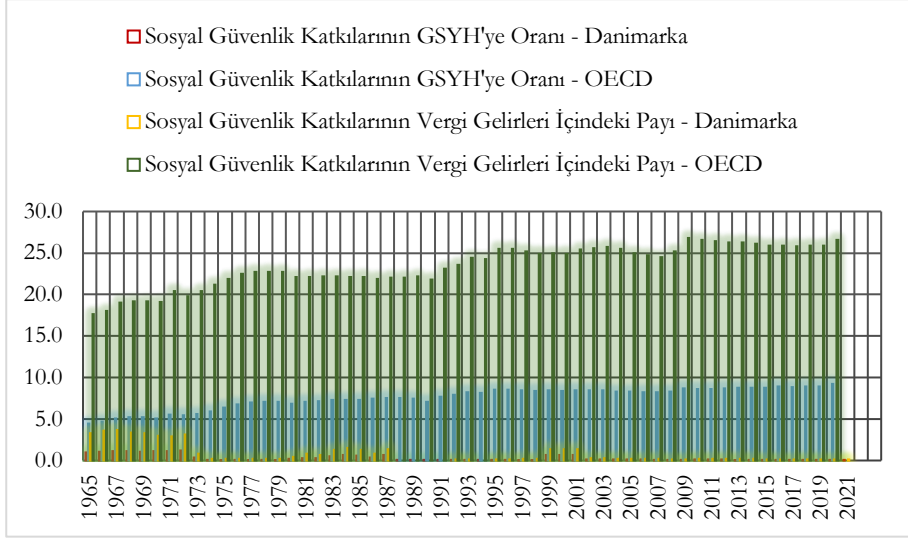
Tablo 2'ye bakıldığında sosyal koruma harcamalarının yüzde 40'ının yaşlılık ve ölüm yardımı harcamalarından oluştuğu görülmektedir. 1960'lı yıllarda bağımlı nüfus oranının yüzde 17'den 2020'li yıllarda yüzde 30'un üzerine çıkmış olması (The World Bank, 2023) bu gelişmede etkili faktörlerden biridir. İkinci sırada ise yaklaşık yüzde 22 ile hastalık ve sağlık bakım harcamaları, üçüncü sırada engellilik harcamaları gelmektedir. En düşük pay ise işsizlik harcamalarına yöneliktir. Bu durum, Danimarka'daki yasal düzenlemelerin işgücü piyasasına esnek bir yapı sağlamasına rağmen (işten çıkarılmanın kolay olması gibi) devletin aktif bir rolle işsizlikle sürekli mücadele etmesinin olumlu bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

3.2. Finansman Kaynaklarının Dağılımı

Çalışmanın önceki kısmında Danimarka sosyal güvenlik harcamalarının ağırlıklı olarak devlet bütçesi kaynakları ile finanse edildiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla bütçenin en önemli gelir kalemi olan vergilerin de gelişim sürecinin dikkate alınarak sosyal güvenlik sisteminin değerlendirilmesi gerekmektedir. Çalışmanın bu kısmında sosyal güvenlik harcamalarının finansman araçlarının gelişimi vergiler dikkate

alınarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda Grafik 1’de sosyal güvenlik katkı ödemelerinin GSYH ve toplam vergi hasılatı içindeki payı gösterilmektedir.

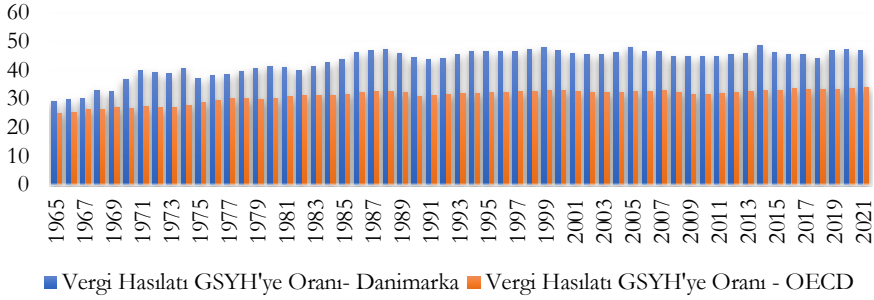
Grafik 1. Sosyal Güvenlik Ödemeleri, 1965-2021



Kaynak: OECD, 2023a.

Grafik 1’de görüldüğü üzere Danimarka’da sosyal güvenliğin finansmanı büyük ölçüde vergilerle karşılanmaktadır. Nitekim Danimarka’da sosyal güvenlik katkı ödemelerinin hem toplam vergi hasılatı hem de GSYH içindeki payı neredeyse sıfır civarındadır. Bu durum Danimarka’yı hem Avrupa Birliği hem de OECD ülkelerinin ortalamasından en belirgin şekilde ayıran temel farklılıktır. OECD ülkelerinin büyük bir kısmı sosyal güvenlik katkıları ile kişisel gelir vergilerine eşit bir ağırlık vermeyi tercih etmektedir. Bu tercih OECD’nin sosyal devlet uygulamalarına sahip Almanya, Norveç ve İsveç gibi ülkeler için de değişmemektedir (OECD, 2005: 12).

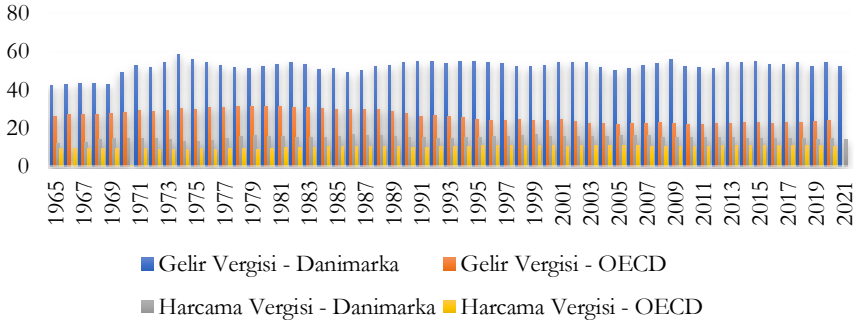
Sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında vergilerin önemi bir paya sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda, vergi hasılatının da incelenmesi gerekmektedir. Aşağıda Grafik 2’de vergi hasılatının gelişimine yer verilmektedir.

Grafik 2. Toplam Vergi Hasılatı, 1965-2021

Kaynak: OECD, 2023b.

Grafik 2 incelendiğinde Grafik 1'de de belirtildiği üzere sosyal güvenlik katkı ödemelerinin düşüklüğünün vergi gelirlerinin öncelikli finansman kaynağı olduğunu göstermektedir. Danimarka'nın bu yapısı kendine özgü bir durum sergilemektedir. Çünkü diğer refah ülkeleriyle de kıyaslandığında vergi hasılatının GSYH'ye oranının bu kadar yüksek olduğu bir başka ülke bulunmamaktadır³. Bu durum Grafik 1'de yer alan veriler için de geçerlidir. Katkı payı gelirleri bakımından da OECD ülkelerinin en düşük seviyesinde yer alan ülkedir⁴.

Vergilerin adeta sosyal güvenlik sisteminin finansman aracı olarak kullanılması nedeniyle ülkede vergi yükünün ağır olduğu Grafik 2'den anlaşılmaktadır. Böyle bir yapı içerisinde vergi sistemindeki sosyal adalet anlayışının ne kadar dikkate alındığının ortaya koyulması amacıyla aşağıdaki grafikte Danimarka'da vergilerin dağılımı gösterilmektedir.

Grafik 3. Vergilerin Dağılımı, 1965-2021

³ En yakınındaki ülke Fransa'dır.

⁴ Daha alt sıralarda Avustralya ve Yeni Zelanda vardır ancak bu ülkelerde de prim, katkı payı gibi zorunlu ödemeler bulunmamaktadır.

Kaynak: OECD, 2023c, 2023d.

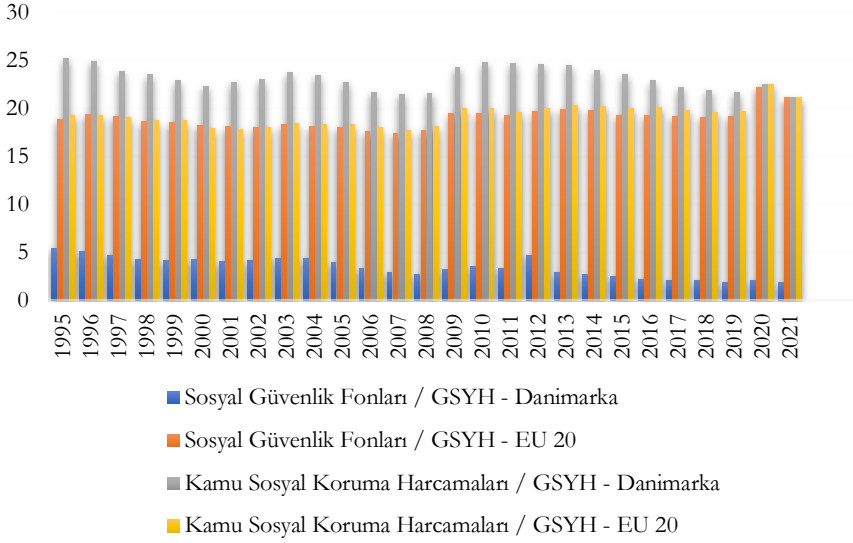
Grafik 3 gelir ve harcama vergilerinin toplam gelirler içindeki paylarını göstermektedir. Danimarka’da sosyal güvenlik katkı paylarının olağandışı düşük olmasının aksine, gelir vergisi hasılatının çok yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Harcama vergilerinin hasılatında da benzer bir durum olarak OECD ortalamasının üstünde bir gerçekleşme söz konusudur⁵. Dolayısıyla diğer OECD ülkelerinin ortalamasına kıyasla vergilerin kamu finansmanında öncelikli olduğu ve bunun sosyal güvenlik finansman yöntemi olarak da benimsendiği sonucuna varılabilir. Danimarka kendi içinde değerlendirildiğinde de literatürde genel kabul gören ve dolaysız vergilere ağırlık verilmesinin adalet ilkesine hizmet ettiği görüşü kapsamında bir vergi sistemine sahip olduğu şeklinde değerlendirilebilir.

Danimarka sosyal güvenlik ve vergi sistemindeki yapısı nedeniyle alınan önlemlerin genel görünüm üzerindeki yapısı sınırlı düzeyde kalmaktadır. Örneğin Covid-19 nedeniyle OECD ülkelerinin 2021 yılında, düşük ve orta gelir grubundakilerin alım gücünü korumak ve böylece ekonomik büyümeyi desteklemek için gelir vergisi ile sosyal güvenlik katkılarının yükü azaltılmıştır (OECD, 2022). Ancak Grafik 3 incelendiğinde buradaki azalışların düşük kaldığı görülmektedir. 1990’lı yıllarda yoksulluğun artmasına ve gelir dağılımının bozulmasına (Pestieau, 2006: 12) rağmen genel görünüm trendinde önemli bir değişikliğin olmaması da verilebilecek bir diğer örnektir.

Aşağıdaki grafikte sosyal güvenlik fonları ve sosyal koruma harcamalarının karşılaştırmalı dağılımı gösterilmektedir.

Grafik 4. Sosyal Güvenlik Fonları ve Sosyal Koruma Harcamaları (1995-2021)

⁵ Kurumlar vergisi hasılatı grafikte gösterilmemekle birlikte yaklaşık olarak OECD ortalamasına eşittir.



Not: Sosyal koruma harcamalarına sağlık harcamaları dahil edilmiştir.

Kaynak: Eurostat, 2023.

Grafik 4'te hem Danimarka hem de onun içinde bulunduğu EU 20 ülke grubunun ortalaması yer almaktadır. Grafikte dikkat çeken husus Danimarka'da sosyal koruma harcamalarının EU 20 ortalamasının üzerinde olmasına rağmen sosyal güvenlik fonlarının çok düşük kalmış olmasıdır. Danimarka 2020-21 yılları dışında, EU 20'ye kıyasla GSYH'nin daha yüksek bir oranını sosyal koruma harcamalarına ayırmıştır. Ancak sosyal güvenlik fon gelirlerine bakıldığında 2012'den sonra Danimarka'da bir düşüş eğilimi yaşandığı gözlemlenmektedir. EU 20 ülkelerinde ise bu oran sosyal koruma harcamalarına yakın bir seviyede seyretmektedir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Danimarka, refah devleti uygulamalarına sahip ülkelerden biri olmakla birlikte sosyal güvenlik katkı ödemelerine ciddi düzeyde bir ağırlık vermemektedir. Bu bakımdan, devlet tarafından sunulan sosyal güvenlik hizmetleri bir çeşit tam kamusal hizmet olarak değerlendirilebilir. Böyle bir anlayış, devletin vergi yükünü arttırmakla sonuçlanan uygulamalara yönelmesine yol açmıştır. Sosyal koruma ile sağlık harcamalarının devlet harcamalarının önemli bir kısmını oluşturması ve bunların vergilerle finanse edilmesi, Danimarka'nın bulunduğu ülke grupları içinde en yüksek vergi yüküne sahip ülkelerden biri olmasına neden olmaktadır.

Sosyal harcamaların içinde yaşlılık ve ölüm yardımının en yüksek paya sahip olması, sosyal güvenliğin ağırlıklı olarak vergilerle finanse edilmesini rasyonel bir zemine oturtmaktadır. Nitekim nüfusun yaşlanması ile bağımlı nüfus oranındaki artış nedeniyle sadece sosyal güvenlik katkıları ile finansmanın sağlanması olası görünmemektedir. Diğer taraftan, kişilere sağlanan sosyal güvenlik imkânlarının

birçoğu üzerinden vergi alınması sistemin güçlü yapısını sürdürmeye yardımcı olmaktadır.

Danimarka’da sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki harcamaların önemli kısmı vergilerle finanse edilmekle birlikte, ülkede vergilemede adaletli bir anlayışın sürdüğü de ifade edilebilir. Bu kapsamda kişisel gelir vergisi, harcama vergilerine ve sosyal güvenlik fonlarına kıyasla, kamunun en önemli finansman kaynağıdır. Sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde kişilere sağlanan yardımların belirlenmesinde kişilerin gelir düzeylerinin dikkate alınmıyor olması da aynı ilkesel konu içinde değerlendirilmesi mümkündür.

KAYNAKÇA

- European Commission (2009). The Role of The Public Employment Services Related to ‘Flexicurity’ in The European Labour Markets. *VC/2007/0927 Final Report, Policy and Business Analysis*.
- Eurostat (2019). *Social Protection Statistics – Social Benefits*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits#Expenditure_on_social_protection_benefits_by_function.
- Eurostat (2020). *Government Expenditure by Function*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function.
- Eurostat (2023). *General Government Expenditure by Function*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_6439190/default/table?lang=en.
- Friis, H. (2004). Issues in Social Security Policies in Denmark. N. Deakin, C. Jones-Finer, B. Matthews (Ed.), *Welfare and The State: Critical Concepts in Political Science, Cilt 2 içinde*. London: Routledge.
- Gordon, M. S. (2009). *Social Security Policies in Industrial Countries*. New York: Cambridge University Press.
- Güneş, İ. & Yakar, S. (2004). Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(2), 127-142.
- Kleven, H. J. & Schultz, E. A. (2014). Estimating Taxable Income Responses Using Tax Reforms, *American Economic Journal: Economic Policy*. 6(4), 271-301.
- Kvist, J. (2019). *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection: Denmark*. European Commission, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21863&langId=en>.

- Madsen, P. K. (2008). Flexicurity in Denmark: A Model for Labour Market Reforms in the EU. Woljciech Bienkowski, Josef C. Brada ve Mariusz-Jan Radlo (Ed.), *Old and New EU Members' Quest for a New Economic and Social Model içinde* (s. 33-53). New York: Palgrave Macmillan.
- Max Planck Law (2023). *Danish Labour Market Supplementary Pension*, <https://www.mpisoc.mpg.de/en/social-law/research/research-projects/pension-maps/project-website/denmark/danish-labour-market-supplementary-pension/>.
- OECD (2005). Tax Policy Reforms in Denmark. *Center for Tax Policy and Administration*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/37154664.pdf>.
- OECD (2020). *Taxing Wages 2020: Denmark*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8b5594f8-en/index.html?itemId=/content/component/8b5594f8-en>.
- OECD (2022). *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*. Paris: OECD Publications.
- OECD (2023a). *Social Security Contributions*, <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm>.
- OECD (2023b). *Tax Revenue*, <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>.
- OECD (2023c). *Tax on Personal Income*, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>.
- OECD (2023d). *Tax on Goods and Services*. <https://data.oecd.org/tax/tax-on-goods-and-services.htm#indicator-chart>.
- Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in The European Union: Economic and Social Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Rein, Martin & Anderson, Karen (2008). The Interdependence of The System of Solidarity and the System of Equivalence. C. Arza ve M. Kohli (Ed.), *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes içinde* (s. 132-154). New York: Routledge.
- The Danish Government (2023). *Denmark's National Reform Programme 2023*, https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/2023-Denmark-NRP_en.pdf.
- The World Bank (2023). *Age Dependency Ratio, Old (% of Working-Age Population) – Denmark*, https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL?end=2021&locations=DK&name_desc=true&start=1960&view=chart.

Bölüm 23

FİNLANDİYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

FİNLANDİYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Zeynep Ezanoğlu

zeynepezanoglu@gmail.com

0000-0002-4601-7567

Özet

Finlandiya, vatandaşlarına yüksek bir yaşam standardı ve sosyal güvenlik sağlayan güçlü sosyal refah sistemiyle tanınır. Ülke, yüksek yaşam koşullarına ve oldukça düşük bir yoksulluk oranına sahiptir. 1990'lı yıllarda Finlandiya ekonomik krizlerle mücadele etmiştir ve ekonomik durgunluk yaşamıştır. Finlandiya ekonomisinde yaşanan bu durgunluk, işsizlik oranlarında hızlı ve önemli bir artışa neden olmuştur. Ancak Finlandiya son yıllarda sosyal ve ekonomik olarak birçok ülkeden daha iyi konuma ulaşmıştır. Güçlü ve köklü refah modeli Finlandiya tarihinin kısa zamanda değişmesini sağlamıştır. Finlandiya, cömert refah transferleri ve sosyal hizmetler gerektiren kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemine sahip, sosyal demokrat bir modeli temsil etmektedir. Ülke, vatandaşların tümünü kapsayan iyi yaşam koşullarını garanti etmek için tasarlanmış dünyanın en gelişmiş ve kapsamlı refah sistemlerinden birine sahiptir. Finlandiya sosyal güvenlik sisteminin amacı, hayatın içinde karşılaşılabilecek her durumda tüm vatandaşlar için temel güvenliği sağlamaktır. Bu çalışma kapsamında Finlandiya'nın genel ekonomik görünümü hakkında bilgi verilecek ve sonrasında Finlandiya'daki sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ve sosyal güvenlik anlayışı üzene değerlendirmeler yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Finlandiya, sosyal güvenlik, sosyal güvenlik finansmanı, kamu politikaları.

Abstract

Finland is known for its strong social welfare system that provides its citizens with a high standard of living and social security. The country boasts high living conditions and a relatively low poverty rate. In the 1990s, Finland struggled with economic crises and experienced an economic downturn. This economic slump led to a rapid and significant increase in unemployment rates. However, in recent years, Finland has surpassed many other countries in terms of social and economic well-being. The robust and established welfare model has facilitated Finland's rapid transformation. Finland represents a social democratic model with a generous welfare system that requires comprehensive social security transfers and social services. The country has one of the most advanced and comprehensive welfare systems globally, designed to guarantee good living conditions for all citizens. The primary aim of Finland's social security system is to provide basic security for all citizens in various life situations. Within the scope of this study, information will be provided about Finland's general economic outlook, followed by evaluations of the financing and principles of the social security system in Finland.

Keywords: Finland, social security, social security financing, public policy.

GİRİŞ

Kuzey Avrupa’da İskandinav ülkelerinden biri olan Finlandiya, doğuda Rusya, kuzeyde Norveç ve batıda İsveç’le komşudur. Ülkenin, batısında Botniya ve güneyde Finlandiya körfezlerine kıyısı bulunur. Yüzölçümü 338.440 km² ve nüfusu 5,5 milyondur (Dünya Bankası, 2019). Helsinki ülkenin başkenti ve en büyük şehridir. Ülkenin ana dili Fince’dir. 1950’lere kadar bir tarım ülkesi olarak kalan Finlandiya’da II. Dünya Savaşı’nın ardından sanayileşmenin arttığı görülür (Çetinkaya, 2014: 7). 1995 yılında Avrupa Birliği’ne katılan Finlandiya, 1 Ocak 1999’da ülkenin para birimi olarak avroyu kabul ederek Avrupa Birliği Ekonomik ve Parasal Birliği’nin üçüncü aşamasına katılan on bir ülkeden biri olmuştur. 1955’te Birleşmiş Milletlere katılan ve tarafsızlık politikası ilan eden Finlandiya, 1969’da Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)’ne ve 2023 yılında da NATO’ya katılmıştır.

Finlandiya, vatandaşlarına destek ve fayda sağlayan, yüksek bir yaşam standardı ve sosyal güvenlik sağlayan güçlü sosyal refah sistemiyle tanınır. Finlandiya eğitim, ekonomik rekabet, sivil özgürlükler, yaşam kalitesi ve insani gelişme gibi birçok uluslararası endekste lider ülke konumundadır. Ülke, Küresel Cinsiyet Eşitsizliği Raporu’nda ise en eşit ikinci ülkedir (World Economic Forum, 2022). Ayrıca Dünya Mutluluk Raporu’nda son altı yılda olduğu gibi Finlandiya en üst sırada yer alan ülkedir (World Happiness Report, 2023). Dünya Ekonomik Forumu tarafından hazırlanan ve ülkelerin rekabet gücünün hesaplandığı Küresel Rekabet Gücü adlı raporda 2020 yılı için hesaplanan ekonomik dönüşüme en hazırlıklı ülkeler listesinde Finlandiya, kamu kurumlarının güçlü yönetim ilkelerini ve uzun vadeli bir vizyonu yerleştirmelerini ve vatandaşlarına hizmet ederek güven inşa etmelerini sağlamak gibi birçok alt kategoride ilk sırada yer almaktadır (World Economic Forum, 2020).

Finlandiya, nüfusun çoğunluğu için iyi sosyal yaşam koşullarına sahip, nispeten eşit bir ülke olma özelliğini sürdürmektedir. Bununla birlikte, sosyoekonomik eşitsizlik, oldukça yakın tarihli çift dipli durgunluğun sonrasında artış göstermiştir. Bölgesel sosyoekonomik eşitsizlikler de hem kamu kaynaklarının daha düşük düzeyde olması hem de dış göç nedeniyle genişlemiştir (Keskimäki, Tynkkynen, Reissell, Koivusalo, Syrjä, Vuorenkoski & Karanikolos, 2019: 5).

1950 ve 1960’lı yıllarda İskandinav ülkelerinin hızla yükselen yaşam standartlarıyla refah devleti oluşumunu birleştirebilme yeteneği göstermesi başarı olarak değerlendirilmektedir. 1970-1990 arasında düşük ekonomik büyüme ve makro ekonomik problemler İskandinav modelinin tartışılmasına neden olmuştur ve bu dönemde Finlandiya’nın milli geliri 1930 büyük depresyon döneminin altına düşmüştür (Euforia, 2004: 7). Ancak 1990’lar sonrasında makroekonomik performanstan dolayı İskandinav modeli uluslararası alanda tekrar ilgi görmeyi başarmıştır. 2008 finansal krizindeyse İskandinav ülkelerinin kamu maliyesi birçok Avrupa ülkesinden

daha güçlü kalabilmiştir. Evrensellik ilkesi üzerine kurulmuş İskandinav modeli; yüksek vergilerle finanse edilen kamunun sağladığı hizmetler, hane halkına sunulan transferler ve sosyal koruma sağlamanın yanı sıra emek piyasasının aktörlerine önemli rollerin verildiği bir model olarak ortaya çıkmıştır (Valkonen & Vihriala, 2014: 17). Güçlü refah modeli Finlandiya tarihinin kısa zamanda değişmesini sağlamıştır. 1990'lı yılların başında şiddetli ekonomik krizlerle mücadele eden Finlandiya son yıllarda sosyal ve ekonomik olarak birçok ülkeden daha iyi konumdadır.

Finlandiya'nın gelişim süreci, sosyal adaletsizlik ve dışlanmanın azalmasıyla devam etmektedir. Hem bilgi toplumuna evrilmesi hem de refah devleti olmanın gerekliliklerinden vazgeçmeden tüm bölgelere refah hizmetlerini ulaştırabilmesi açısından başarı olarak görülmektedir. 1990'lı yılların ilk dönemlerindeki derin durgunluktan dolayı bazı sorunlar olsa da Finlandiya ekonomisi 1996-2000 arasında oldukça dinamik bir süreç yaşamıştır. Böylece sosyal hizmetler diğer gelişmiş ülkelerden daha istikrarlı bir yapıya dönüşmüştür (Koçak, Kavi & Es, 2017: 56).

Esping-Andersen (1990, 1999) tarafından yapılan “refah rejimleri” sınıflamasında Sosyal Demokrat Refah Devletleri grubunda bulunan Finlandiya’da çeşitli dönemlerde yaşanan ekonomik krizler işsizliğin artmasına sebep olmuş; işsizlik sorununun ortadan kaldırılmasında temel gelir uygulaması ön plana çıkmıştır (Esenlikci & Engin, 2021: 253). Aynı zamanda, ortak ebeveynliği teşvik eden, kadın istihdamını destekleyen ve kamu çocuk bakımı sağlayarak toplumsal cinsiyet eşitliğinde güçlü bir bağlılığa sahip bir ülkedir (Dugarova, 2023: 377).

Dünyanın en mutlu ülkeleri arasında yer alan Finlandiya’da son yıllarda kamu harcamalarındaki kesintilere rağmen, refah devleti düzenlemelerinin vatandaşların memnuniyetinin önemli bir nedeni olduğu bilinmektedir. Bu çalışmanın birinci bölümünde Finlandiya’nın genel ekonomik görünümü hakkında bilgi verilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise Finlandiya’da sosyal güvenliğin finansmanı ve kamu politikalarında sosyal güvenlik anlayışı üzene değerlendirmeler yapılacaktır.

1. FİNLANDIYA’DA GENEL EKONOMİK GÖRÜNÜM

Finlandiya’daki genel ekonomik durum nispeten istikrarlı ve olumludur. Finlandiya iyi gelişmiş ve oldukça sanayileşmiş bir ekonomiye sahiptir. Ülkede teknolojik gelişmelere, yeniliğe ve yüksek kaliteli eğitime önem verilmektedir. Diğer birçok ülkeye kıyasla Finlandiya nispeten yüksek bir kişi başına GSYH’ye sahiptir (Dünya Bankası, 2023). Finlandiya, GSYH’sine katkıda bulunan birkaç önemli endüstriyle çeşitlilik gösteren bir ekonomiye sahiptir. Bunlar arasında imalat (özellikle elektronik, makine ve taşıtlar gibi sektörlerde), hizmetler (sağlık, eğitim ve turizm gibi), bilgi ve iletişim teknolojisi ve ormana dayalı endüstriler yer almaktadır. Finlandiya, uluslararası ticarete güçlü bir şekilde odaklanan, ihracata yönelik bir ülkedir. Diğer Avrupa Birliği üye ülkeleriyle önemli bir ticari ilişkisi bulunmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği dışındaki ülkelerle de ticari faaliyetler yürütmektedir. Önemli

ihracat kalemleri arasında makine ve teçhizat, taşıtlar, elektronik, kimyasallar ve orman ürünleri bulunmaktadır (DEİK, 2022).

1990 ve 1993 yılları arasında Finlandiya büyük bir ekonomik durgunluk yaşamıştır. Bu yıllarda ekonomi küçülmüş ve işsizlik artmıştır. Bu dönemde kamu harcamaları kısılmıştır. Bölgesel ve yerel yönetimler için artan mali sorumluluklara doğru bir kayma olmuştur. Ekonomik toparlanma 1994'te başlayarak ve 2003'te satın alma gücü paritesine göre ayarlanmış reel GSYH, Avrupa Birliği ortalamasına yakınlaşmıştır. 2000'lerin ortalarından bu yana Finlandiya ekonomisinin büyümesi yavaşlamıştır. Buna Nokia şirketinin düşüşü, küresel ekonomik kriz ve Avrupa Birliği'nin Rusya'ya yönelik ekonomik yaptırımlarının neden olduğu söylenmektedir. Kötüleşen ekonomik göstergeler Finlandiya'da Avrupa Komisyonu'nun artan rolüne ve ulusal kamu harcamaları üzerindeki dış denetime neden olmuş (Keskimäki vd., 2019: 4).

Finlandiya hükümetinin temel hedefini *“ekolojik ve sosyal açıdan sürdürülebilir ekonomik büyüme, yüksek istihdam ve sürdürülebilir kamu maliyesi”* oluşturmaktadır (SGI, 2022: 7). Finlandiya'nın ekonomisi incelendiğinde ekonomik göstergelerin oldukça iyi olduğu görülmektedir.

Tablo 1: Finlandiya'nın Ekonomik Göstergeleri

	KBGSYH (\$)	GSYH Artışı (yüzde)	Enflasyon (yüzde)	İşsizlik (yüzde)
1995	26271.60	4.21686	0.79123	17.00
2000	24345.91	5.77336	3.04210	11.13
2005	39054.85	2.77985	0.62387	8.38
2010	46505.30	3.18595	1.18413	8.39
2015	42801.91	0.54365	-0.20793	9.38
2020	49170.75	-2.20513	0.29055	7.76
2021	53654.75	2.97322	2.19457	7.61
2022	..	..	7.12350	..

Kaynak: Dünya Bankası (2023), World Development Indicators.

2008 küresel finansal krizinin yaşanmasının ardından Finlandiya ekonomisi 2009 yılında yüzde 8,1 daralmıştır. Ancak 2010-2019 yılları arasında yılda ortalama yüzde 1,1 büyümüştür. Koronavirüs salgını ile yıllık yüzde 2,3 daralan ekonomi Avrupa Birliği ülkeleri arasında salgından en az etkilenen ülkelerden biri olmuştur. Finlandiya'da salgın sürecinde hizmetler sektörü en fazla ciro kaybı yaşayan sektör olmuştur. 2020 yılında daralan imalat sanayi 2021 yılının başlarında salgın öncesi durumuna geri dönmüştür (DEİK, 2022). Finlandiya, oldukça yetenekli ve eğitilmiş bir iş gücüne sahiptir. İşgücü piyasası, nispeten düşük bir işsizlik oranıyla nispeten istikrarlı olmuştur. Ancak diğer ülkelerde olduğu gibi, belirli sektörler belirli istihdam zorluklarıyla karşılaşabilir ve koronavirüs salgınının işgücü piyasasını

etkilediği bilinmektedir. Finlandiya hükümeti yenilikçiliği, araştırma ve geliştirmeyi ve girişimciliği teşvik etmede aktif olmuştur. Ayrıca sürdürülebilirlik, yenilenebilir enerji ve çevre korumaya odaklanmıştır.

Finlandiya'da GSYH'nin 2023 yılında yüzde 0,2 küçüleceği tahmin edilmektedir. Fiyatlardaki ve faiz oranlarındaki hızlı yükseliş hanelerin reel kullanılabilir gelirini zayıflatınca özel tüketimin azalacağı, böylece 2024 yılında enflasyonun yavaşlaması ve gelir artışının hızlanması beklenmektedir. Beklentilere göre GSYH büyümesi 2024 ve 2025'te yüzde 1,3 ve yüzde 1,6'ya yükselecektir. 2023'te istihdam durumu biraz zayıflayacak, ancak 2024'ten itibaren tekrar iyileşecek ve istihdam oranı 2025 yılına kadar yüzde 74,2 olacağı söylenmektedir. Kamu kuruluşlarının mali durumu, hızlı nominal büyüme ve istihdam artışının etkisiyle hızla iyileşmiştir. Vergi gelirlerindeki artışın yavaşladığı ve aynı zamanda kamu harcamalarının hızla arttığı 2023'te açığın yeniden büyümeye başlayacağı düşünülmektedir. Artan açıklar ve yavaşlayan nominal büyümeyle birlikte kamu borç oranı tüm tahmin dönemi boyunca artacaktır. Merkezi hükümet ve yerel yönetimin büyük açıkları, artan borç ödeme maliyetleri ve yavaş ekonomik büyüme, borç oranını sonraki dönemlerde yukarı yönlü bir yörüngede tutacaktır (Economic Survey, 2023).

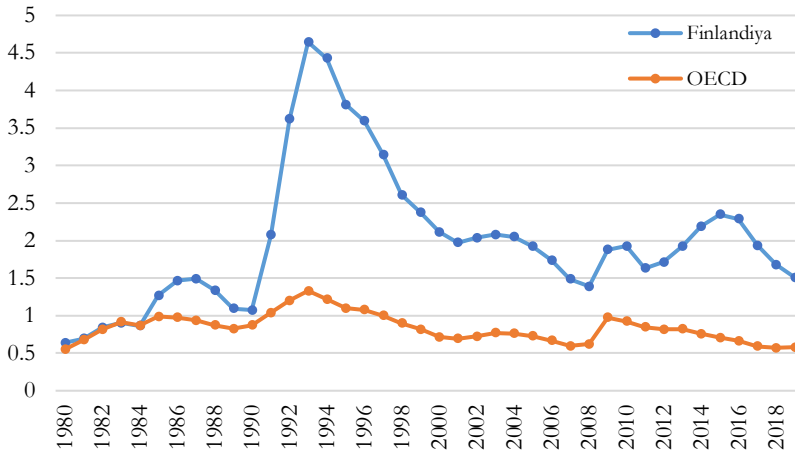
1.1. İşgücü Piyasası

1990'larda Finlandiya ekonomisinde yaşanan derin bunalım, işsizlik oranlarında hızlı ve önemli bir artışa neden olmuştur. İstihdam durumu bu durgunluktan kademeli olarak kurtulurken, küresel ekonomik ve mali krizden sonra işsizlik yeniden önemli bir sorun haline gelmiştir (SGI, 2022:8). Finlandiya, ekonomik krizlerin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerinin üstesinden gelmek için bir araç olarak aktif işgücü piyasası politikalarını kullanmaktadır. Uzun süreli işsiz kişiler için Finlandiya hizmet repertuarı, bireyselleştirilmiş desteğe yöneliktir ve bireysel talep sahiplerinin ihtiyaçlarına göre uyarlanmaktadır (Kangas & Kallioma-Puha, 2015). Önlemler, işgücü piyasası eğitimi, kendi kendine motive edilen çalışmalar, yarı zamanlı çalışma, hazırlık çalışması eğitimi, iş başında eğitim, göçmenler için entegrasyon önlemleri ve çeşitli iyileştirici çalışma faaliyetleri dahil olmak üzere bir dizi bileşeni içermektedir. Uzun süreli işsiz ve çalışma kapasitesi azalmış kişilere yönelik hizmet repertuarı, fiziksel kapasitelerini geri kazanmaya yönelik tıbbi rehabilitasyon, rehabilite edici iş deneyimi, işe geri dönme şanslarını artırmaya yönelik mesleki rehabilitasyon ve istihdam sorunları ruh sağlığı ile ilgili olanlar için rehabilite edici psikoterapiyi içermektedir. Sosyal rehabilitasyon, uzun süreli işsizlerin sosyal becerilerini güçlendirmeyi amaçlamaktadır (SGI, 2022: 8-9).

Kamu işsizlik harcamaları, insanların işsizliği telafi etmeleri için nakit yardımlara yapılan harcamalar olarak tanımlanmaktadır. Bu harcamalar, kamu fonlarından yapılan işten çıkarma ödemelerinin yanı sıra, bu ödemelerin yararlanıcıların işsiz olması veya diğer işgücü piyasası politikası nedenleriyle yapılması durumunda, hak

sahiplerine standart emeklilik yaşına ulaşmadan önce emekli maaşlarının ödenmesini içermektedir. Grafik 1 incelendiğinde Finlandiya’da kamu tarafından yapılan işsizlik harcamaları son yıllarda azalsa da OECD ülkeleri ortalamasının üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Avrupa birliğine üye ülkelerde 65 yaşında emeklilik yaygındır.

Grafik 1: Finlandiya’da Kamu İşsizlik Harcamaları, GSYH’nin Yüzdesi



Kaynak: OECD Data (2023)

Son yıllarda, işsizlik yardımlarının kötüleştiği ve kapsamlarının zayıfladığı gözlemlenmektedir. Finlandiya’da gerçekleşen politika reformunun amacı, emek arzını artırmaktır. Bu politika reformları, istihdamı artırma yönünde beklenen etkiyi yaratmamaktadır. Çeşitli çalışmalar da aktif işgücü piyasası politikalarının etkisiz olduğunu göstermektedir (SGI, 2022: 9).

1.2. Vergiler

Finlandiya’da vergiler, kamu hizmetlerinin ve refah programlarının finansmanında önemli bir rol oynamaktadır. Finlandiya vergi sistemi kademeli olmasıyla bilinmektedir, yani daha yüksek gelirli bireyler, daha düşük gelirli bireylere kıyasla genellikle gelirlerinin daha yüksek bir oranını vergi olarak ödemektedir. Finlandiya’da devlet ve belediyeler vergi toplama yetkisine sahiptir. Devlet, bireysel gelirleri yüzde 6 (yıllık vergilendirilebilir gelir 19.200 € ile) ile yüze 31,5 (2022) arasında kademeli olarak düşen oranlarda vergilendirir. Belediye vergileri, belediye otoritesine bağlı olarak yüzde 17 ile yüzde 23,5 arasında değişmektedir. 2022 yılında ortalama genel kişisel gelir vergisi oranı yüzde 31 civarındadır. Kurumlar vergisi oranı, Ocak 2014’te yüzde 24,5’ten yüzde 20’ye düşürülmüştür ve bu oran diğer İskandinav ülkeleri ve Avrupa Birliği üye devletlerinden ortalama olarak daha düşüktür. Son yıllarda yapılan ayarlamalar, Finlandiya’nın vergilendirme sistemini

daha az karmaşık ve daha şeffaf hale getirmiştir. Finlandiya, yapısal denge ve yeniden dağıtım etkileri açısından oldukça iyi bir performans sergilemektedir. Genel vergilendirme politikaları istikrarlı kamu geliri sağlamaktadır. Ancak bu gelir devlet bütçesi ve belediye bütçe açıklarını ölemeye yetmemektedir. Finlandiya’da vergiler genellikle yüksektir, çünkü ülkenin pahalı sağlık ve sosyal güvenlik sistemleri ve öğrenim ücreti almayan maliyetli bir eğitim sistemi bulunmaktadır. Finlandiya’da, genel olarak halkın yüksek düzeyde vergilendirmeye karşı tutumu olumludur. Son zamanlarda yapılan bir ankette, ankete katılanların yüzde 96’sı vergilendirmenin refah devletini sürdürmenin önemli bir yolu olduğu konusunda hemfikirdir ve yüzde 79’u vergilerini isteyerek ödediklerini belirtmişlerdir (SGI, 2022: 10).

1.3. Bütçe

Finlandiya’nın kamu borç oranının 2009 yılından itibaren artış eğilimi göstermesi, uzun vadeli ekonomik büyüme için bir risk unsuru oluşturmaktadır. Finlandiya’nın genel devlet borcunun GSYH’ye oranı 2009-2016 arasında keskin bir artış göstermiş, takip eden üç yıl boyunca da hafif düşmüştür. Kamu boru oranının 2020’de tarihsel olarak en yüksek seviyesine sıçradığı görülmektedir. Ekonomi hızla toparlansa ve önümüzdeki yıllarda büyüyeceği tahmin edilse de kamu borç oranının orta ve uzun vadede büyüyeceği öngörülmektedir (Puonti, 2022: 5). Avrupa Komisyonu’na (2021) göre Finlandiya, orta vadeli mali sürdürülebilirlik sorunlarıyla karşı karşıyadır.

Koronavirüs salgını, devlet maliyesine ilişkin görünümü tamamen değiştirmiştir. Finlandiya’da politikacılar arasında, nüfus yaş yapısı, sosyal güvenlik sistemini sürdürülebilirliği ve refah hizmetlerine erişim için kamu harcamalarında bir artışı gerektireceğine dair yaygın bir farkındalık bulunmaktadır. Ancak, bugüne kadar hükümet bütçe açığını kısmak için kararlı adımlar atmamıştır ve günümüzde aşırı kamu borcunu önleyecek borç limitleri veya diğer mali kuralları bulunmamaktadır. Finlandiya’da bütçe süreci şeffaftır. Eylül 2021’de Maliye Bakanlığı (2021), ekonomik toparlanmanın ve istihdamdaki hızlı artışın vergi gelirlerini artırması ve işsizlik harcamalarını azaltmasını beklediğini belirtmektedir. Ancak bakanlık, geçici bir ekonomik toparlanmanın Finlandiya’nın kamu maliyesini etkileyen yapısal dengesizliği ortadan kaldırmayacağını da vurgulamaktadır. Aralık 2019’da yayınlanan hükümet programına göre *“normal küresel ekonomik koşullar göz önüne alındığında”*, Finlandiya’nın genel hükümet maliyesi 2023’te dengede olacağı belirtilmiştir. Hükümet programında, maliye politikasının ekonomik koşullara göre ölçeklendirileceği, yani genel devlet gelir ve giderlerinin ekonomik koşullara göre otomatik olarak ayarlanabileceği vurgulanmaktadır (SGI, 2022: 11).

Finlandiya hükümet bütçesi, 2016-2019 yılları arasında GSYH cinsinden ortalama yüzde 1 açık vermiştir. 2020 yılında koronavirüs salgınının etkisiyle hükümet bütçesi, yüzde 5,4 açık vermiştir. 2012 yılında milli gelire oranla kamu borcu yüzde

54 seviyesindeyken, bu oran 2020 yılında salgının etkisiyle yüzde 70 seviyelerine yükselmiştir. 2021 yılında hükümet gelirleri yüzde 8 artmış ve giderler yüzde 3 yükselmiştir. Dolayısıyla, bütçe açığı bir önceki yıla göre 2,6 puan azalarak yüzde 2,8 seviyesine gerilemiştir (DEİK, 2022). Aralık 2019'da Maliye Bakanlığı'nın ekonomik görünümü, yerel ve merkezi yönetimlerde istihdamı ve üretkenliği artırmaya yönelik önlemlerin alınmaması durumunda genel devlet maliyesinin sonraki birkaç yıl için açık vereceğini belirtmiştir (Ministry of Finance 2019). Finlandiya'da genel devlet açığı 2022'de azalmıştır. Açık, GSYH'nin yüzde 0,8'i olarak yaklaşık 2,2 milyar Euro olmuştur. Açıktaki azalma, daha yüksek vergi gelirlerine ve artan sosyal güvenlik katkı tahakkukları ile ilişkilendirilmektedir (Economic Survey, 2023: 61).

2. FİNLANDIYA'DA SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI ve KAMU POLİTİKALARINDA SOSYAL GÜVENLİK ANLAYIŞI

Sosyal güvenlik finansmanının kim tarafından sağlandığı, refah devletleri sınıflandırması için kullanılan önemli bir ayrım olarak bilinir. Bu sınıflandırmaya göre refah devletleri "*Beveridge Modeli*", "*Bismark Modeli*" ve "*Karma Model*" olmak üzere üçe ayrılarak incelenir. Beveridge modelinde bir ülkede yaşayan vatandaşların tümünü kapsayan genel bir sigorta söz konusudur. Bismark modelinde her çalışanın sosyal refah sistemine kendisi veya işvereni tarafından yaptığı katkı kadar faydalanması durumu söz konusudur olmaktadır. Karma model ise Beveridge modeli ve Bismark modelinin birlikte uygulanmasından oluşmaktadır (Özdemir, 2005: 236-237). Bismark'ın 1880-1890 yılları arasında hazırladığı reform ile sırasıyla hastalık sigortası, iş kazaları sigortası, yaşlılık ve maluliyet sigortası kanunları çıkarılmıştır.

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler, zorunlu sigorta sistemini oluştururken bu modellerden ağırlıklı olarak hangisini tercih ettiğine göre üç farklı şekilde yapılandığı görülmektedir. Finlandiya'da sosyal güvenlik, herkes için bir hak biçiminde algılanmaktadır ve ulusal düzeyde herkesi kapsamına almaktadır. Sosyal güvenlik finansmanı temel olarak vergi gelirleriyle karşılanmaktadır. (Şenocak, 2009: 411-419). Bismark'ın öne sürdüğü bu sistem zorunluluk esasına dayalı, işçi ve işverenlerin ödediği primler ve devlet katkısı ile finanse edilmektedir (Gerek vd., 2013: 202). Finlandiya 1895 yılında Bismark Modeli kullanmaya başlamıştır. Bismark modelinin en önemli özelliği sosyal hizmettir. Ayrıca bu model, kamu sektöründe kadın istihdamı ve çocuk yetiştirme çabalarını kolaylaştırmış ve kadının emek piyasasındaki rolünü artırmıştır. Dolayısıyla devletin sosyal hizmetlerde daha fazla gelişimi sağlamış ve neticede toplumda ayrımcılık karşıtı bir yapı oluşmuştur (Şenkal & Sarıpek, 2007: 154). Finlandiya'nın örnek ülkeler olarak gösterildiği bu Sosyal Demokrat Refah Modelinde eşitlik, evrensellik ve sosyal dayanışma önemli ilkeler arasındadır. Devletin temel refah sağlayıcı olduğu bu modelde, devlet yurttaşlarına çok sayıda sosyal haklar sağlamaktadır (Özdemir, 2007: 134-141).

2.1. Finlandiya Sosyal Güvenlik Sistemi

1960'lı yıllardan itibaren Finlandiya'da kapsamlı bir İskandinav tarzı refah devleti kurma çabaları sürmüştür. Devlet bütçesinin yaklaşık yüzde 25'i ve yerel yönetim giderlerinin yüzde 40'ından fazlası refah hizmetlerine ayrılmaktadır. Finlandiya, tüm vatandaşları için iyi yaşam koşullarını sağlayacak şekilde tasarlanmış dünyanın en gelişmiş ve kapsamlı refah sistemlerinden birine sahip ülke olarak bilinmektedir. Ülkede refah sistemin temeli, sosyal sigorta (emekli maaşları, işçi tazminatı, hastalık ve işsizlik ödeneği vb.), refah (aile yardımı, engellilere yönelik hizmetler, çocuk bakım hizmetleri vb.) ve kapsamlı bir sağlık sistemidir. Finlandiya'da sosyal güvenlik sisteminin amacı, tüm vatandaşların yaşamları boyunca her durumda temel güvenliği sağlamaktır. Bu kapsamda uygulanan zorunlu sosyal sigortanın yanı sıra ek ödenek ve sosyal yardımlar olarak adlandırılan hizmetler bulunmaktadır. Finlandiya'da sosyal güvenlik sisteminin finansmanı; çalışanlar, işverenler ve hükümet dahil olmak üzere çeşitli kaynaklardan gelen katkıları içermektedir.

Finlandiya'da sosyal güvenliğin temel amacı, değişen hayat şartlarında insanlara gerekli desteği sunabilmektir. Bu amaçla Sosyal Güvenlik Kurumu (Kansaneläkelaitos: KELA) sistemi; emeklilik, çocuk parası, hastalık parası, temel işsizlik güvencesi, geçim desteği ve rehabilitasyon gibi alanlarda destek vermektedir. Finlandiya hükümeti tarafından, sosyal güvence kapsamında bulunanlara veya Finlandiya'da ikamet edenlere aile yardımı verilmektedir. Finlandiya sosyal güvenlik sisteminde aile yardımları vergilerle finanse edilmektedir. Aile yardımlarının hangilerinden faydalanılabileceği ikamet türü ile doğrudan ilişkilidir. KELA tarafından sunulacak parasal destek gerekçeleri yasalarda belirtilmiştir. Ailelerin standartları ve ihtiyaçları aynı olmaması sebebiyle bu kurumun yapacağı destek tutarları da farklılık göstermektedir (KELA, 2015: 2). KELA, Finlandiya'da yaşayan 5 milyondan fazla vatandaşa temel sosyal güvenlik hizmeti sağlamaktadır. 16 Aralık 1937'de kurulan KELA, başlangıçta sadece yaşlılık aylıkları sigorta kolu alanında hizmet vermekte iken zaman içerisinde nüfusun tüm kesimleri için gelişmiş bir sosyal koruma hizmeti sağlayan bir kurum haline gelmiştir. KELA, 1964 yılında Sağlık Sigortası Kanunu ile hizmetlerini genişletmiş, 1980 yılında ise işsizlik sigortası uygulamasına geçmiştir. İşsizlik durumunda temel yardımların sunulmasından KELA sorumlu iken, kazanca bağlı işsizlik yardımının sunumundan gönüllülük esasına dayalı işsizlik fonları sorumludur. İşsizlik yardımlarının bir kısmı vergilerle, diğer kısmı ise işçilerin ödedikleri katkı paylarına dayalı olarak özel işsizlik fonları tarafından finanse edilmektedir. Sağlık yardımları yerel idarelerin topladıkları vergiler ile finanse edilirken, hükümet ayrıca yerel idarelere bu görevlerini yerine getirebilmeleri için belli bir sübvansiyon sağlamaktadır (SGK, 2019: 86).

Finlandiya sosyal yardım sisteminin temel özellikleri diğer İskandinav ülkelerine benzemektedir (Ilmakunnas & Moisio, 2017: 4). Ulusal asgari gelir planlarının sıklıkla kullanılan sınıflandırmasına göre, Finlandiya'daki sosyal yardım sistemi, yeterli imkanları

olmayan herkese açık, basit ve kapsamlı bir sistem olarak sınıflandırılmaktadır (Frazer & Marlier, 2016; Immervoll, 2009). Diğer İskandinav ülkelerinden farklı olarak, Finlandiya'daki temel sosyal yardım, hak temelli olarak sınıflandırılmaktadır (Frazer & Marlier, 2016). Toplam sosyal yardım harcamalarının yüzde 90'dan fazlasını temel sosyal yardım, geri kalanını ise isteğe bağlı ek ve önleyici sosyal yardımlar karşılamaktadır. 2017 yılında temel sosyal yardımın merkezileştirilmesi ve belediyelerden KEELA'ya devredilmesi, hak temelli yardım olma niteliğini daha da artırmıştır (KEELA, 2015).

Özel harcamaları karşılamak için ek sosyal yardıma başvurmak da mümkündür. Tipik olarak, sosyal yardım alanlar, barınma ödeneği, işsizlik sigortası veya hastalık ödeneği gibi diğer sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma hakkına sahiptir. Düşük temel işsizlik yardımları ve barınma ödeneği nedeniyle, ek sosyal yardım Finlandiya'da diğer İskandinav ülkelerine göre daha sık kullanılan ek bir yardımdır (Kuivalainen & Nelson, 2012).

Finlandiya, 1999 Anayasa'sında *"her vatandaşın eşit baklara sahip olduğunu, hiç kimseye cinsiyetinden, yaşından, ırkı, dilinden, dininden, sabıkasından, görüşlerinden, sağlığından, engelliliğinden ya da herhangi başka bir nedenden dolayı ayrımcılık yapılamayacağını"* belirtmiştir. Çocukların eşit hak ve imkânlardan yararlandırılması gerektiği, ücretsiz eğitimden yararlanmanın herkesin hakkı olduğu ve çocukların gelişimleri için gerekenin yapılması devlet ilkesi olarak kabul edilmiştir. Özel eğitime ihtiyaç duyan çocukların diğer öğrencilerle aynı öğretim imkânlarına sahip olabilmeleri kanunlar ile güvence altına alınmıştır (Finlandiya Anayasası, 1999).

Finlandiya'da sosyal (sağlık ve eğitim) hizmetleri büyük ölçüde kamu tarafından sağlanmaktadır. Uygulamada sorumluluk, vatandaşlarını bu ve diğer hizmetleri sağlamak için vergilendiren belediyelerin elindedir (Uusitalo, 1996: 6). Güçlü bir sosyal güvenlik ağına ve ücretsiz halk eğitimine odaklanan İskandinav refah devleti, Finlandiya'nın dönüşümünün önemli unsurlarıdır. Sosyal güvenlik ağlarının, 1990'ların başındaki kriz sırasında meydana gelen işsizlik artışıyla başa çıkmak için önemli olduğu düşünülmektedir. İnsanları yeniden eğitmeye ve işsizlik yardımlarını ek eğitim almaya odaklanma, ekonominin yüksek teknoloji endüstrilere doğru yeniden yapılandırılmasına yardımcı olmak için de çok önemli görülmektedir (Dahlman, Routti & Yla-Anttila, 2006: 101).

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin aynı politikalara sahip olmadıkları bilinmektedir. Bazı ülkeler (Almanya, Fransa) çalışma durumunu dikkate alan sosyal güvenlik politikalarıyla sosyal risklere karşı koruma anlayışını temel almaktadır. Bazı ülkeler (İsveç, Danimarka ve Finlandiya), gelirin yeniden dağıtımı politikalarıyla eşitsizlikle mücadeleyi temel almakta ve diğer ülkeler (İngiltere ve İrlanda) ise yoksulluğu ve işsizliği önleyici politikaları temel almaktadır (Paquy, 2004: 40). Finlandiya'da sosyal güvenlik sistemi geniş bir kapsam ve yoksulluğa karşı iyi bir koruma sağlamaktadır. Sosyal harcamalar göreceli olarak Avrupa

Birliği'nde en yüksek olan ülkedir. Finlandiya'da sağlık ya da eğitim gibi sosyal harcamalar OECD ortalamasının üzerindedir.

2.2. Eğitim

İskandinav refah modeliyle geliştirilmiş ve iyi tasarlanmış eğitim sistemi Finlandiya'nın toplumsal kalkınmasının temelini oluşturmaktadır. Ülkede eğitime yatırım stratejik bir karar olarak değerlendirilmektedir. Eğitim hizmeti ücretsiz sunulmaktadır. Bu strateji Finlandiya'nın rekabetçi sosyo-ekonomik ve pozitif kalkınmasını olumlu yönde etkilemiştir. Küresel ekonominin temellerinin beşeri ve bilgi sermayesinin büyümesi üzerine kurulması sebebiyle, Finlandiya'da eğitime ileri seviyede önem verilmiştir. Sadece örgün eğitimin değil, yaşam boyu öğrenim anlayışının da yaygınlaşması toplumun yenilikçi yaklaşımını ve üretim kapasitesini olumlu etkilemiştir (Euforia, 2004: 3).

Finlandiya, günümüzde eğitim konusunda en başarılı ülkelerden birisi olarak kabul edilmektedir ve eğitim konusunda ilerlemek isteyen ülkelerin örnek aldığı bir ülke konumundadır. Ülkenin bu alandaki başarısı, OECD ve Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) verilerinde görülmektedir. Bu verilere göre; son yıllarda Finlandiya ülkeler arasında ilk sıralarda yer almaktadır (PISA, 2022). Finlandiya, dünyada eğitim sistemiyle tanınan bir ülkedir. Eğitim sistemi, öğrencilere eşit ve kaliteli bir eğitim sağlamayı amaçlayan birçok özelliğe sahiptir.

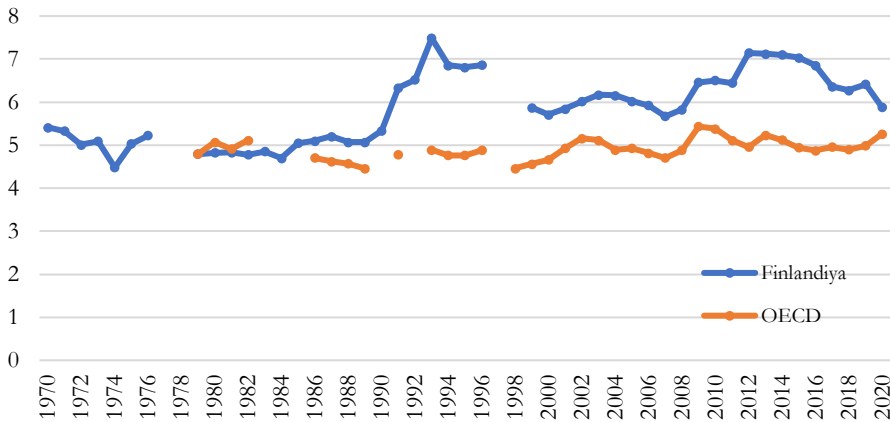
Finlandiya'da eğitim sisteminin yönetişi, merkezi ve yerel yetkililer arasında paylaşılmaktadır. Finlandiya hükümeti eğitim önceliklerini tanımlamakta ve belirlemektedir. Belediyeler, okulları ve kreşleri korumak ve desteklemenin yanı sıra eğitimi organize etme, eğitim müfredatını belirleme, personel finansmanı ve işe alma konularında önemli sorumluluklara sahiptir. Ulusal Eğitim ve Araştırma Geliştirme Planı, her dört yılda bir eğitim politikası önceliklerini ana hatlarıyla belirlemektedir ve hükümete eğitim politikalarını hazırlarken ve uygularken rehberlik etmektedir. Yaşam boyu öğrenme ilkesine odaklanan Finlandiya'daki eğitim politikası, yüksek eğitim standartlarını teşvik etmektedir. Kanunen herkesin yüksek kaliteli eğitim ve öğretime eşit erişimi olmalıdır. Temel eğitim ücretsizdir ve belediyeler tüm yerel çocuklara eğitim hizmetleri sağlamakla yükümlüdür. Genel olarak, Finlandiya'nın eğitim sistemi başarılıdır ve son yıllarda OECD'nin Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programında en üst sıralarda yer almaktadır (SGI, 2022: 14).

Finlandiya'da üniversiteler de dâhil eğitim aşamalarının tümünde öğrencilerden ücret alınmamaktadır. Okul öncesi ve temel eğitim süresince öğrencilere ücretsiz servis hizmeti sunulmakta, ders kitapları ücretsiz verilmekte ve eğitimleri süresince öğrencilere okullarda ücretsiz olarak öğle yemeği verilmektedir. Eğitimin finansmanı devlet ve belediyeler tarafından ortak karşılanmaktadır (Çetinkaya, 2014: 10).

Yükseköğretim sistemi merkezileştirilmiştir. Eğitim, Bilim ve Kültür Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren on üç üniversite ve yirmi iki uygulamalı bilimler üniversitesi vardır (SGI, 2022: 11). Finlandiya'daki sosyal güvenlik sistemi, gençlerin ortaokuldan sonra eğitimlerine devam etmeleri için güçlü teşvikler uygulamaktadır. Çünkü işsizlik yardımıyla yararlanabilmek için 18 yaşından büyük olunması gerekmektedir. Ayrıca, 1997'den bu yana, orta öğretime başvurmak ve/veya işsizlik kurumu tarafından atanan eğitimi kabul etmek, 18-24 yaş arası gençler için işsizlik yardımları için bir ön koşul olmuştur (Dahlman vd., 2006: 58). Finlandiya'da eğitime kayıtlı genç yetişkinlerin (özellikle 20'li yaşlarındakiler arasında) oranı diğer birçok Avrupa ülkesine göre oldukça yüksektir (OECD, 2017). Ayrıca, benzer ülkelerle karşılaştırıldığında Finlandiya'da lise programları için tamamlama oranları nispeten yüksektir (OECD, 2017).

Hükümetin eğitim politikası herkes için öğrenmeyi kolaylaştırır ve kaynaklar farklı eğitim düzeyleri arasında (okul öncesi, ilk, orta ve yüksek öğretim) etkili bir şekilde dağıtılmaktadır. Finlandiya'da öğrenciler, eşitliğe odaklanan ve düşük başarıyı önleyen sistemle dokuz yıllık temel eğitim almaktadır. Lise düzeyinde öğrenciler, her ikisi de yüksek öğretime götürebilen genel eğitim ve mesleki eğitim öğretim seçenekleri arasında seçim yapabilmektedir. Finlandiya'da okulu bırakma oranları diğer Avrupa Birliği üye devletlerinden daha düşüktür. Ayrıca öğrenim harçlarına evrensel erişim (hem yaşam masraflarını hem de barınmayı kapsayan) ve öğrenci kredileriyle birleşen öğrenim ücretlerinin olmayışı, eğitime eşit erişimi sağlamaktadır (SGI, 2022: 15).

Grafik 2: Finlandiya'da Kamusal Eğitim Harcamaları, GSYH Yüzdesi



Kaynak: OECD Data, 2023.

Finlandiya'nın GSYH'nin yüzdesi olarak eğitim kurumlarına yaptığı harcama (toplam tüm eğitim seviyeleri için) OECD ortalamasının üzerindedir ve OECD

lkeleri arasında en yüksek kamu finansmanı paylarından birine sahiptir (OECD 2015). Grafik 2’ de Finlandiya’nın ve OECD lkelerinde kamu tarafından yapılan eēitim harcamalarının GSYH içindeki payları gösterilmektedir. Son yıllarda bu oran Finlandiya’da düşüş eēiliminde olsa da OECD lkelerinin ortalamalarının üzerinde gerçekleşmektedir.

2.3. Saēlık

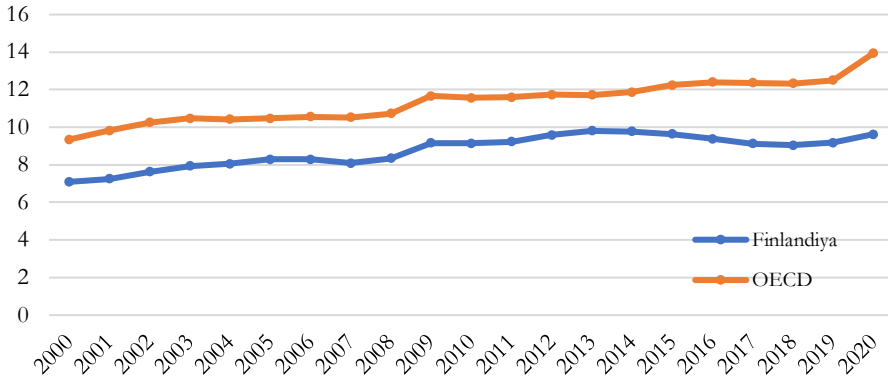
Finlandiya saēlık politikasının iki ana hedefi bulunur. Bunlar, nüfus için mümkün olan en iyi saēlıēı saēlamak ve farklı nüfus grupları arasındaki saēlık eēitsizliklerini en aza indirmektir. 1970’lere kadar saēlık politikasının ana odaēı saēlık hizmetleri olmuştur. 1980’lerden bu yana, *Herkes İçin Saēlık* politikasının sonraki sürümleri, oēu kamu politikası alanının nüfusun saēlıēıyla ilgili grldēu, kapsamlı bir yaklaşımı temel almaktadır (Melkas, Lehto, Saarinen & Santalahti 2006: 13).

Finlandiya, oldukça merkezi olmayan bir idari yapıya, çok sayıda finansman kaynaēına ve ilk temas yönünden yasal hizmetler için üç tedarik kanalı bulunan bir saēlık sistemine sahiptir. Bunlar belediye sistemi, ulusal saēlık sigortası sistemi ve iş saēlıēı bakımındır. Belediyeler, kamu sisteminde birinci basamaktır ve uzmanlaşmış bakımı organize etmek ve finanse etmekten sorumludur (Keskimaki, vd., 2019: 14). Dolayısıyla belediyeler Finlandiya sosyal güvenlik sisteminde saēlık yardımlarının temelini oluşturmaktadır. Belediyeler tarafından, ikametgâh sahibi olan vatandaşların tümüne saēlık yardımı sunulmaktadır. Belirli kısıtlar altında, kendi adına ve hesabına baēımsız çalışanlar, sürekli ikametgâh sahibi olmayanlar ve hizmet akdine tabi çalışanlar da belediyeler tarafından sunulan saēlık hizmetlerinden faydalanabilmektedir (SGK, 2019: 94).

Saēlık hizmetleri birinci basamak saēlık hizmetleri ve uzmanlaşmış tıbbi bakım olarak ikiye ayrılır. Birinci basamak saēlık hizmetleri belediye saēlık merkezlerinde verilir. Özel tıbbi bakım genellikle hastanelerde saēlanır. Finlandiya saēlık sistemi insanları iki ana kategoriye ayırır. Birinci basamak saēlık hizmetleri çalışan insanları kapsarken işgücü dışında kalanlar (işsizler, geçici işçiler ve kendi hesabına çalışanlar) daha az kaynaēa sahip olan ve daha az hizmet sunan kamu saēlık hizmetlerine yöneltilir. Bu, saēlık konusundaki sosyoekonomik eēitsizliklerin devam ettiēini göstermesi bakımından önemli bir bilgidir (SGI, 2022: 18).

Finlandiya’nın saēlıkla ilgili sosyal veya zorunlu sigorta sistemi, ilaçlar, seyahat ve özel sektör hizmetlerinden kaynaklanan kazanç kayıplarını ve cepten yapılan masrafları karşılar. Bu sistem, emeklilik, trafik kazası ve iş kazası sigortalarıyla ilaç ve hasta yaralanmaları sigortalarıyla tamamlanır (Elo, 2006: 156). KELA tüm kayıtlı vatandaşlara doktor, diş saēlıēı, hastane muayenesi ve tedaviye yönelik geri ödeme yapar. Geri deme, bir dizi sabit ücrete göre hesaplanmaktadır, bu da vatandaşların bazı masraflarını hükümetin kendilerine deyeceēi anlamına gelir (Lansisalmi, Kivimki,

Aalto & Ruoranen 2006).

Grafik 3: Finlandiya’da Kamusal Sağlık Harcamaları, GSYH Yüzdesi

Kaynak: OECD Data, 2023.

Finlandiya’daki sağlık politikaları, zamanla halk sağlığında bebek ölüm oranlarında azalma ve etkili bir sağlık sigortası sisteminin geliştirilmesi gibi gözle görülür gelişmelere yol açmıştır. Finlandiya’da ikamet edenler, nispeten düşük kişi başına sağlık maliyetleriyle kapsamlı sağlık hizmetlerine erişebilir. Finlandiya anayasasına göre, kamu kurumlarının herkese yeterli sosyal, sağlık ve tıbbi hizmetleri sunmasını garanti eder. Diğer bir ifadeyle, yüksek kaliteli sağlık hizmetlerine ve hastalıklardan korunmaya eşit erişim sağlamak kamu kurumlarının anayasal görevidir (SGI, 2022: 17).

Finlandiya’nın sağlığa diğer İskandinav ve birçok Avrupa Birliği ülkesinden daha az harcadığı bilinmektedir. Grafik 3’ten görüldüğü üzere, Finlandiya’da kamu sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı OECD ülkelerinin ortalamasının altındadır. Hatta son yıllarda, sağlık hizmetleri için kamu finansmanının payı biraz daha azaldığı görülür ve bireysel ödemeler cari sağlık harcamalarının yüzde 20’sinden fazlasını oluşturur. Sonuç olarak, Finlandiya sağlık sisteminin finansman düzenlemeleri, belediyelerin, Ulusal Sağlık Sigortası’nın, işverenlerin ve hane halkının önemli paylarla katkıda bulunduğu çok parçalı bir yapıya sahiptir (Keskimaki, vd., 2019: 43).

2.4. Sosyal Yardımlar

Daha önce belirtildiği gibi Finlandiya, düşük yoksulluk seviyeleri ve yüksek refah seviyeleri ile tanınan İskandinav refah devleti modelini benimseyen ülkeler grubu arasındadır. Finlandiya refah devleti, evrensel ve her şeyi kapsayan refah yaklaşımıyla bilinir. Finlandiya, güçlü bir şekilde eşitlikçi yaklaşımlar konusunda uzun bir geleneğe sahiptir. Finlandiya vatandaşları sürekli olarak dünyanın en mutlu insanları arasında yer alır. Ülke, İskandinav refah modelinin ilke ve değerleriyle büyük ölçüde uyumludur. İskandinav modelinin temel taşları arasında; ayrımcılık yapmama ve eşitlik, vergi gelirleriyle finanse edilen sağlık, refah ve eğitim hizmetleri,

yüksek düzeyde sosyal hareketlilik ve aktif bir sivil toplum bulunur. Ancak Finlandiya’da son yıllarda gelir ve servet eşitsizliği çoğalmış ve dolayısıyla toplumsal eşitsizlik de artmıştır. Sosyal eşitsizlik insanları birçok yönden etkilemektedir. Finlandiya sosyal hizmet sisteminin amacı, nüfusun sağlığını, esenliğini, işlevsel kapasitesini, çalışma yeteneğini ve sosyal korumasını geliştirmek, sağlık ve refahındaki eşitsizlikleri azaltmak olsa da tüm vatandaşlar tüm hizmetlere erişememektedir (SGI, 2022: 16).

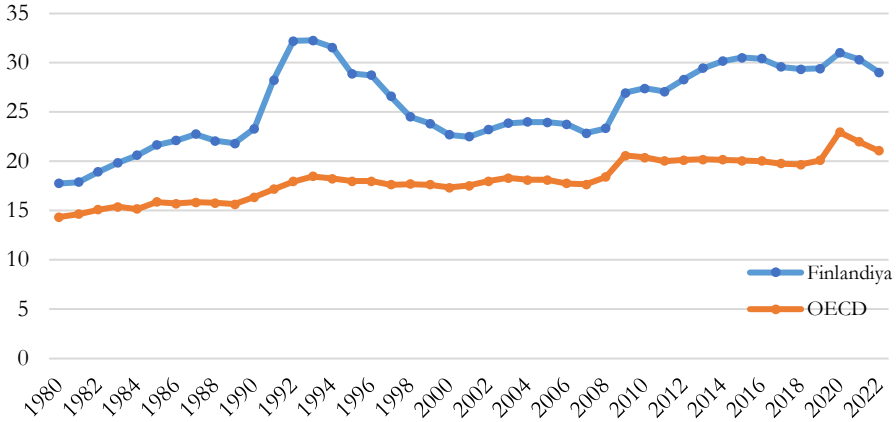
Finlandiya’da sosyal politika, yoksulluğu büyük ölçüde önlese ve gelirin yeniden dağıtım sistemi, Avrupa Birliği’ndeki en verimli sistemlerden biri olduğunu kanıtlamış olsa da göreceli yoksulluk ve sosyal dışlanma hâlâ hüküm sürmektedir. Ayrıca, demografik yapı ve ekonomik güce bağlı olarak bölgeler ve belediyeler arasında refahta eşitsizlikler mevcuttur. Çok genel bir ifadeyle, Finlandiya’nın kuzeydoğu kısmı, ülkenin güneybatı kısmına göre daha yüksek düzeyde işsizlik ve yetersiz sağlık hizmetleriyle bilinir. Gelirleri, gıda ve ilaç gibi temel günlük ihtiyaçlarını karşılamayan, Finlandiya’da yaşayan veya ikamet eden bireylere veya ailelere temel sosyal yardım sağlanmaktadır. Temel sosyal yardım, bir banka hesabındaki birikimler de dahil olmak üzere, başvuru sahipleri ve aileleri için mevcut olan her türlü gelir ve mal varlığından etkilenen son başvurulacak bir mali yardım şeklidir. Diğer sosyal güvenlik yardımları gelir sayılmaktadır. Temel sosyal yardıma başvurmadan önce talep sahipleri, işsizlik yardımı, barınma yardımı, ebeveyn yardımları veya hastalık ödeneği gibi diğer sosyal yardımlara hak kazanıp kazanamayacaklarını belirlemelidir (KELA, 2020).

Gelir testi yapılan işsizlik yardımı (işgücü piyasası sübvansiyonu), Finlandiya sosyal güvenlik sisteminin önemli bir özelliğidir (Lorentzen, Angelin, Dahl, Kauppinen, Moisio & Salonen 2014). İşgücü piyasası sübvansiyonu, çalışma geçmişi olmayan işsizler, iş arayanlar ve diğer işsizlik yardımları için azami yararlanma süresini aşanlar içindir. Ancak, mesleki eğitim almamış 25 yaşın altındakilerin işgücü piyasası sübvansiyonuna hak kazanabilmeleri için mesleki eğitime başvurmaları gerekmektedir. Bu koşulları sağlayamayan genç yetişkinler için geriye kalan tek seçenek sosyal yardımdır. 2011 yılının başında, eğitimini yarıda bırakan veya öğrenim görmeyi kabul etmeyen 25 yaş altı kişilere ödenen sosyal yardım miktarının düşürülmesi seçeneği getirilmiştir (Kananen, 2012). Finlandiya sosyal güvenlik sisteminde işsizlik yardımları; temel işsizlik yardımı, kazanca bağlı işsizlik yardımı ve işgücü piyasası desteğinden oluşmaktadır (SGK, 2019: 95).

Yalnız yaşayan insanların (özellikle yaşlıların) sayısının artması, çocuklar ve gençler arasında yaygınlaşan yalnızlık algısı dikkat çekmektedir. Savunmasız grupların topluma dâhil edilmesinin iyileştirilmesi ve hizmetlerin yalnızlığı önleyecek şekilde tasarlanması, sosyal içerme gündeminin temel konuları haline gelmiştir (SGI, 2022:17). Sosyal harcama dönemindeki artışların iki temel nedeni bulunmaktadır. Artan emekli nüfusa verilen desteğin artması ve sağlık harcamaları bu harcamaların

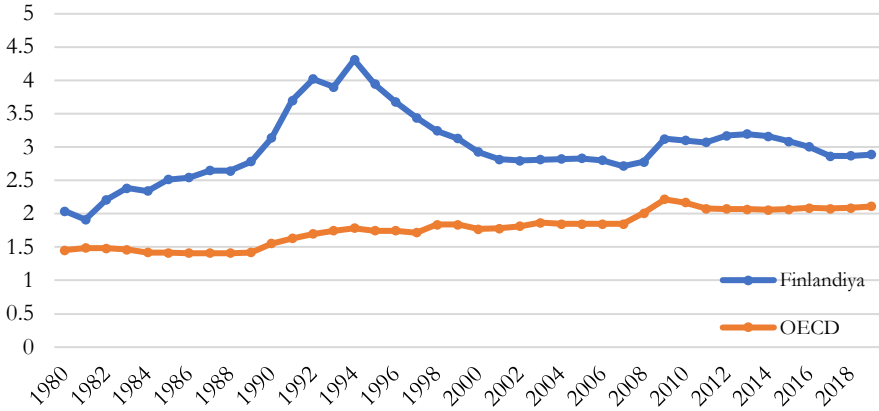
artışının nedeni olarak düşünülmektedir. Nüfus projeksiyonları, gelecekte bu iki alanda daha fazla harcama artışı olduğunu göstermektedir (Adema & Ladaïque, 2009).

Grafik 4: Finlandiya’da Sosyal Harcamalar, GSYH Yüzdesi



Kaynak: OECD Data, 2023.

Grafik 4’te verilen kamusal sosyal harcamalar; nakit yardımları, doğrudan aynı mal ve hizmet sunumlarını ve sosyal amaçlı vergi indirimlerini içermektedir. Yardımlar düşük gelirli haneleri, yaşlıları, engellileri, hastaları, işsizleri veya gençleri kapsamaktadır. Programların “sosyal” olarak değerlendirilmesi için ya kaynakların haneler arasında yeniden dağıtılmasını ya da zorunlu katılımı içermesi gerekmektedir. Genel hükümet (yani merkezi, eyalet ve sosyal güvenlik fonları dahil yerel yönetimler) ilgili mali akışları kontrol ettiğinde sosyal yardımlar kamu olarak sınıflandırılır. Ayrıca doğrudan ve dolaylı vergilendirme ve sosyal amaçlı vergi indirimleri yoluyla vergi sisteminin etkisini de hesaba katmaktadır. Finlandiya’nın sosyal harcama verileri incelendiğinde 1993-2008 yılları arasında GSYH içindeki payı azalma göstermektedir. Ancak 2008 yılından sonra sosyal harcamalarda artış gözlemlenmektedir. 2022 yılında sosyal harcamaların GSYH içindeki payı yüzde 29,02 olarak gerçekleşmiştir. OECD ülkeleri ortalamasına bakıldığında bu oran yüzde 21,09 olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Finlandiya sosyal harcamalar açısından OECD ortalamalarının üzerindedir. OECD ülkeleri genelinde ortalama olarak, yaşlılığa yönelik kamu harcamaları 1980’de GSYİH’nin yüzde 5,1’inden 2007’de yüzde 6,4’e yükselmiştir. Benzer şekilde, sağlık için yapılan kamu harcamaları 1980’de GSYİH’nin yüzde 4,5’inden 2007’de yüzde 5,8’e yükselmiştir. OECD genelinde ortalama olarak, aile yardımlarına yapılan harcamalar 1990’dan bu yana GSYİH’nin yarısı kadar artmıştır.

Grafik 5: Finlandiya’da Aile Yardımları Harcamaları

Kaynak: OECD Data, 2023.

Grafik 5’te verilen aile yardımları harcamaları, yalnızca ailelere ve çocuklara yönelik olan mali destek de dahil olmak üzere, aile yardımlarına yapılan kamu harcamalarını ifade etmektedir. Sağlık ve barınma gibi diğer sosyal politika alanlarında kaydedilen harcamalar da ailelere yardımcı olmaktadır. Genel olarak, aile yardımlarına ilişkin üç tür kamu harcaması bulunmaktadır. Bunlar, çocuklu ailelere çocukla ilgili nakit transferleri, ebeveyn izni dönemlerinde kamu gelir desteği ödemeleri ve tek ebeveynli aileler için gelir desteğidir. Grafik 5 incelendiğinde Finlandiya’da kamu tarafından yapılan aile yardımları harcamalarının GSYH içindeki payı 1990’lı yılların başında daha fazla olmakla birlikte günümüzde OECD ortalamasının üzerinde gerçekleşmektedir. Aile yardımlarıysa çocuk ödemesi, analık ödemesi, evde çocuk bakımı ödemesi, evlat edinme ödemesi, esnek veya kısmi bakım ödemesinden oluşmaktadır. Aile yardımlarının tümü kamu tarafından finanse edilmektedir. Yerel belediyeler tarafından evde çocuk bakım hizmetleri sunulmaktadır (SGK, 2019: 94).

Nakit sosyal yardımlar her zaman en yoksulları hedef almamaktadır. 2016 yılında, OECD ülkelerinde ortalama olarak, çalışma yaşındaki bireylerin aldığı kamu nakit transferlerinin yalnızca yüzde 23’ü gelir dağılımının en alt yüzde 20’sinde yer alan hanelere giderken, yüzde 19’u gelir dağılımının en üst yüzde 20’sinde yer alan hanelere gitmiştir. Bu paylar ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Finlandiya’da nakit yardımların yüzde 40’ından fazlası en yoksul yüzde 20’ye gitmektedir (OECD, 2019:104).

Jutila (2011)’e göre; sadece toplam sosyal harcamalara bakmak da yanıltıcı olacaktır. Finlandiya’da çeşitli “maliyet sınırlaması” ve “yeniden ayarlama” önlemlerine rağmen, toplam sosyal harcama son yirmi yılda biraz artmaya devam etmiştir. Bu nedenle, sadece harcanan toplam miktara bakıldığında, kesinti yapılmadığı sonucuna

varılabilir. Yine de sosyal programlar genel olarak zayıflamıştır ve genel artış, artan talepten kaynaklanmaktadır. Daha yüksek işsiz sayısı ve özellikle artan yaşlı sayısı nedeniyle emeklilik ve sağlık bakım maliyetleri artmıştır. Bu nedenle, Jutila (2011) harcamaları kısıtlama çabaları olmasaydı, toplam sosyal harcamalar şimdikinden çok daha hızlı büyümeye devam edeceğini belirtmiştir. Artan talebi karşılamak için toplam sosyal harcamalardaki hafif artış, bunun yerine güvenlik ağının inceltilmesiyle sağlanmıştır. Bu durumun, özellikle farklı politika alanlarına daha ayrıntılı bakıldığında belirginleşeceği vurgulanmıştır (Jutila, 2011: 198).

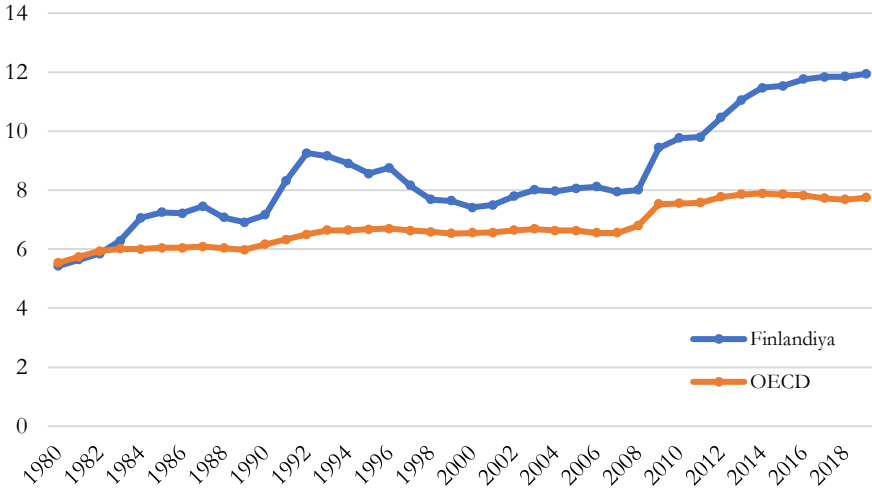
2.5. Emeklilik

Finlandiya kamu emeklilik sisteminin iki bireysel programı bulunmaktadır. Bunlar Ulusal ve Garanti Yaşlılık Aylığı ve Kazanca Bağlı program şeklindedir. Gönüllü meslek programları ve bireysel emeklilik tasarrufları çok küçük bir rol oynamaktadır. Hükümetin yanı sıra sosyal ortaklar tarafından oldukça başarılı bir şekilde yönetilen genel emeklilik politikası şimdiye kadar yeterli emekli maaşı sağlamayı başarmıştır ve Finlandiya, yaşlılıkta klasik yoksulluk sorunundan büyük ölçüde kaçınmaktadır. Finlandiya nüfusunun yaşlanması ve son yıllarda doğum oranlarındaki hızlı düşüş, işgücünün idame ettirilmesi ve emeklilik sisteminin mali sürdürülebilirliği açısından sorunlar yaratmıştır. 2005 yılında emeklilik sisteminde yapılan büyük bir reform, emeklilik politikası esnekliğini artırmayı amaçlamaktadır. 2011 yılında, ulusal garantili bir emekli maaşı getirilmiştir. Bu reformlar başarılı olsa da 2017’de daha büyük bir reform yürürlüğe girmiştir. Bu reformun temel hedefi kariyerleri uzatmak ve kamu maliyesindeki sürdürülebilirlik açığının kapatılmasına yardımcı olmaktır. Büyük değişiklikler, en düşük emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi, emeklilik tahakkukunun uyumlaştırılması, ertelenmiş emeklilikte artış (çalışma hayatında daha uzun süre kalmayı teşvik etmek için), esnek yarı zamanlı emeklilik ve birikim oranında değişiklikler anlamına gelmektedir (SGI, 2022: 21). Torben Andersen (2021) tarafından yapılan değerlendirme, Finlandiya modelinin sağlam ve iyi işlediğini ortaya koymaktadır. Temel zorluklar arasında sistemin finansal uygulanabilirliği, emeklilik sağlayıcılarının yatırım politikalarına yönelik düzenleyici çerçeve ve emeklilerle işgücü piyasasında aktif olanlar arasındaki büyüyen uçurum yer almaktadır. Finlandiya’da sürekli düşük doğurganlık oranı, yaşam beklentisindeki mevcut düzenlemelerin uzun vadeli mali sürdürülebilirliği sağlamak için yetersiz olduğunu göstermektedir (Andersen, 2021: 39)

2017 yılında yapılan “Finlandiya Emeklilik Reformu” herkesin aynı oranda emeklilik fonu kazanacağı düzenlemesi getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre herkes, brüt yıllık kazançlarının yüzde 1,5’i oranında emekli maaşı alacaktır. Emekli olduğu halde çalışanlar için yıllık brüt kazancın yüzde 1,5’i oranında yeni emeklilik fonları da kazanılacağı belirtilmiştir. İki yeni emeklilik formu uygulamaya konulmuştur. Birincisi, erken emeklilik veya geç emeklilik hallerinde maaşlarda yapılan indirim veya artırımdır. Emeklilik hakkını kazandığı yaşa geldiği halde daha uzun süre

çalışıp geç emekli olanlara, geç emekli olduğu her ay için emekli aylıkları 0,4 oranında arttırılarak ödenmektedir. Erken emekli olmaları halinde ise aynı şekilde azaltılarak ödeme yapılmaktadır. Diğer formdaysa, en az otuz sekiz yıl boyunca yoğun zihinsel veya fiziksel çaba gerektiren işlerde çalışan, 1955 yılı ve sonrasında doğanlar ve 63 yaş ve üstü kişiler için hizmet yılına dayalı yaşlılık aylığı ödemesi gündeme getirilmiştir (SGK, 2019: 251). Finlandiya, ihtiyaç halinde katkı oranlarını ayarlayan bir dengeleme mekanizmasıyla destekleyerek hem sosyal yardım düzeylerini hem de emeklilik yaşlarını beklenen yaşam süresine göre ayarlamaktadır (OECD, 2021: 12). Bazı ülkelerde, emeklilik yaşları erkekler ve kadınlar için farklıdır. Bu tür ülkelerde kadınların emeklilik yaşı daha düşüktür. Finlandiya’da çalışma hayatlarını uzatmak için, 2017 Finlandiya emeklilik reformu, yasal emeklilik yaşını kademeli olarak 63’ten 65’e yükseltmiştir.

Finlandiya’da hızlı yaşlanma önemli bir toplumsal ve ekonomik zorluk oluşturmaktadır. Yakın ve orta gelecekte Finlandiya nüfusu içindeki işgücünün payının önemli ölçüde azalacağı tahmin edilmektedir. 2021 Yaşlanma Raporu’na göre, çalışma çağındaki nüfusun 2019 ile 2030 arasında yüzde 1,4 veya 78.500 kişi azalacağı tahmin edilmektedir. Finlandiya, Avrupa Birliği’nde en yüksek yaşlılık bağımlılık oranına sahip ülke konumundadır. Doğurganlık oranı sıralamanın altlarında bulunan ülke, net göç bakımından diğer Avrupa Birliği ülkelerine göre nispeten gerilerdedir. Artan sayıda yaşlı insanla ilgilenmek için refah sistemine duyulan ihtiyacın ötesinde, yaşlanan toplum, azalan yeni şirket kurma oranlarının da gösterdiği gibi, azalan üretkenlik daha az yenilik, daralan vergi tabanları ve azalan ekonomik dinamizm gibi başka ekonomik zorlukları da beraberinde getirmektedir (Country Report, 2022: 3). Finlandiya, diğer birçok OECD ülkesinden daha hızlı bir nüfus yaşlanması sorunuyla karşı karşıyadır. Yapılan çalışmalarda yüzde 30 oranına sahip olan 65 yaş üstünün 2030’lu yıllarda yüzde 40’lara çıkması öngörülmektedir. 1980’lerde emeklilik harcamalarının milli gelire oranı yüzde 3,5 iken 2009 yılında bu oran yüzde 9’a yükselmiştir. 2030 yılına gelindiğinde bu oranın 3 puan daha artacağı ve yüzde 12’lere ulaşacağı öngörülmektedir (Gurria, 2014).

Grafik 6: Finlandiya’da Kamu Emeklilik Harcamaları, GSYH Yüzdesi

Kaynak: OECD Data, 2023.

Grafik 4’te Finlandiya’da kamu emeklilik harcamalarının GSYİH içindeki payı yıllar itibariyle gösterilmektedir. Burada belirtilen emeklilik harcaması, yaşlılık ve ölüm aylığına ilişkin tüm nakit harcamalar (toplu ödemeler dâhil) olarak tanımlanmaktadır. Yaşlılık nakdi yardımları, işgücü piyasasından emekli olan kişiler için bir gelir sağlamaktadır veya bir kişi standart emeklilik yaşına geldiğinde veya gerekli prim şartlarını yerine getirdiğinde gelirleri garanti etmektedir. Erken emeklilik maaşlarını da içermektedir. Ayrıca yaşlılara yönelik hizmetler, gündüz bakım ve rehabilitasyon hizmetleri gibi hizmetler, evde yardım hizmetleri ve diğer aynı yardımlar da dahil edilmiştir. Aynı zamanda bir kurumda yatılı bakım sağlanmasına ilişkin harcamaları da içermektedir. Grafik 4’e göre Finlandiya’nın emeklilik harcamaları 2008 yılından itibaren artış eğilimindedir ve genel olarak OECD ülkelerinin ortalamalarının üzerinde gerçekleşmiştir.

2.6. Finlandiya’da Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Sosyal güvenlik finansmanı, bir ülkedeki sosyal güvenlik sistemini desteklemek için kullanılan kaynakların toplanması ve yönetilmesi sürecini ifade etmektedir. Sosyal güvenlik, çeşitli sosyal hizmetleri ve yardımları finanse etmek için kullanılan çeşitli gelir kaynaklarından oluşmaktadır. Bu gelir kaynakları, genellikle çalışanların ve işverenlerin katkıları, kamu bütçesinden yapılan ödemeler ve diğer vergi kaynaklarından elde edilen gelirleri içermektedir. Finlandiya, kamu tarafından yapılan sosyal harcamaların yüksek olduğu ülkelerden biridir. Finlandiya’da sosyal güvenlik, işveren ve çalışanlardan alınan katkılar, devlet finansmanı ve çeşitli vergiler ile finanse edilmektedir (KELA, 2015: 2). Ülke, kapsamlı bir sosyal güvenlik

sistemi ve refah devleti modeline dayanan geniş çaplı sosyal harcamalarıyla bilinmektedir. Finlandiya’da kamusal sosyal harcamalar, halkın refahını ve yaşam standartlarını iyileştirmeyi amaçlamakta ve eşitlikçi bir toplum oluşturma hedefini taşımaktadır. Kamusal sosyal harcamalar; sağlık hizmetleri, eğitim, emeklilik ve sosyal yardımlar, işsizlik ve iş bulma hizmetleri, çocuk yardımları, engelli ve yaşlı bakımı ana bileşenlerinden oluşmaktadır. Finlandiya’da kamu tarafından yapılan sosyal harcamaların yüksek olması, toplumun geniş kesimlerine sosyal güvenlik sağlama ve sosyal eşitliği teşvik etme amacına hizmet etmektedir. Bu durum, ülkenin genel refahını artırmaya ve sosyal sorumluluğu ön planda tutmaya yönelik bir politikadır (SGI, 2022: 16).

Finlandiya’da sosyal güvenlik, ulusal düzeyde herkesi kapsamına almaktadır. Sosyal güvenlik finansmanı temel olarak vergi gelirleriyle karşılanmaktadır (Şenocak, 2009: 411-419). Finlandiya’da vergi oranları, gelir düzeyi ve türüne göre değişebilen karmaşık bir yapıya sahiptir. Vergi oranları, işçi maaşlarından ve diğer gelir kaynaklarından kesilen gelir vergileri, katma değer vergisi gibi tüketim vergileri ve kurumlar vergisi gibi vergi türlerini içermektedir. Kişisel gelir vergisi, Finlandiya’da ödenen ana vergi türüdür ve gelir düzeyine bağlı olarak farklı oranlarda uygulanır. Gelir vergisi oranları, gelir düzeyine göre artar ve en yüksek gelir dilimlerinde daha yüksektir. Kurumlar vergisi oranı, genellikle sabit bir yüzde üzerinden uygulanır. 2014 yılından itibaren kurumlar vergisi oranı yüzde 20’dir. Ülkede katma değer vergisi oranı genellikle yüzde 24’tür, ancak bazı mallar ve hizmetler için düşük oranlar da uygulanmaktadır. Ayrıca, Finlandiya’da arazi vergisi, emlak vergisi, sermaye kazancı vergisi gibi diğer vergi türleri de bulunmaktadır (SGI, 2022: 10).

Finlandiya’da sosyal güvenlik sisteminin finansmanı; çalışanlar, işverenler ve hükümet dâhil olmak üzere çeşitli kaynaklardan gelen katkıları içermektedir. Eğitimin finansmanı devlet ve belediyeler tarafından ortak karşılanmaktadır (Çetinkaya, 2014: 10). Finlandiya sağlık sistemi ise merkezi olmayan bir idari yapıya ve çok sayıda finansman kaynağına sahiptir. Finlandiya sağlık sisteminin finansman düzenlemeleri, belediyelerin, Ulusal Sağlık Sigortası’nın, işverenlerin ve hane halkının önemli paylarla katkıda bulunduğu çok parçalı bir yapıya sahiptir (Keskimäki, vd., 2019: 43). Ulusal sağlık sigortasında, çalışanların, girişimcilerin ve diğer tüm yararlanıcıların sağlık hizmeti katkısı, Avrupa Birliği yardımları ve devlet katkısıyla finanse edilmektedir (Niemela & Salminen, 2006; Valtioneuvosto, 2013). Aile yardımları ise çocuk ödemesi, analık ödemesi, evde çocuk bakımı ödemesi, evlat edinme ödemesi, esnek veya kısmi bakım ödemesinden oluşmaktadır. Aile yardımlarının tümü kamu tarafından finanse edilmektedir (SGK, 2019: 94).

Finlandiya’da sosyal güvenlik, KELA, belediyeler, işsizlik fonları, emeklilik şirketleri ve diğer sigorta kurumları tarafından sağlanmaktadır. Finlandiya sosyal güvenlik sisteminin ayırt edici özelliği, iki basamaklı yasal programa dayanıyor olmasıdır. Birinci basamakta asgari güvenceyi sağlayan ulusal emeklilik planı, ikinci basamakta

ise istihdama ve kazanca bağlı emeklilik planı yer almaktadır. Ulusal emeklilik planı, Parlamento'nun himayesi altındaki KELA tarafından yönetilmektedir. Ulusal emekli maaşları, yalnızca vergilerle finanse edilmektedir (Hietaniemi & Ritola, 2007: 10).

Finlandiya'da hem işverenler hem de çalışanlar tarafından ödenen sosyal güvenlik katkıları (Finlandiya'da çalışanların ve işverenlerin ödediği sosyal güvenlik primlerini ifade etmektedir), sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunarak çeşitli sosyal yardımları ve hizmetleri desteklemektedir (Frazer & Marlier, 2016). Katkı payları, çalışanın maaşından kesilir ve işveren tarafından da ödenir. Katkı payları oranları, çalışanın gelir düzeyine, sigorta türüne ve diğer değişkenlere göre değişebilmektedir. Kazanca bağlı ortalama emeklilik sigortası katkı oranı, çalışanın aylık brüt ücretinin yüzde 24,4'üdür. Çalışanın katkı payı, ücretin yüzde 7,15'i (53 yaş altı ve 62 yaş üstü çalışanlar için) veya yüzde 8,65'i (53-62 yaş arası çalışanlar için) şeklindedir. İşverenle ise çalışanlarının sosyal güvenlik primlerinin bir kısmını üstlenmektedir ve çalışanın ücretinin ortalama yüzde 16,95'i oranında katkı payı ödemektedir (Finnish Centre for Pensions, 2021). Ayrıca Finlandiya'da, KELA gibi sosyal güvenliğin farklı yönlerini yönetmekten sorumlu birkaç sosyal sigorta kurumu bulunmaktadır. Bu kurumlar, yardımların yönetilmesinde ve fonların uygun şekilde tahsis edilmesini sağlamada önemli bir rol oynamaktadır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Finlandiya'daki sosyal güvenlik sistemi, kapsamlı olması ve vatandaşları için güçlü bir sosyal güvenlik ağı sağlama taahhüdü ile bilinmektedir. Finlandiya, tüm sakinlerin temel tıbbi hizmetlere erişimini sağlayan, kamu tarafından finanse edilen bir evrensel sağlık hizmeti sistemine sahiptir. Devlet sağlık hizmetlerini genel vergilendirme yoluyla finanse eder ve hizmetler bir kamu ve özel sağlık hizmeti sağlayıcıları ağı tarafından sağlanır. Sosyal sigorta programları, çalışanlar, işverenler ve hükümetin katkılarıyla finanse edilmektedir. Finlandiya, kendi isteği dışında işsiz kalan kişilere işsizlik yardımı sunmaktadır. Yardımlar, gelir desteği sağlamak ve bireylerin yeni iş bulmalarına yardımcı olmak için tasarlanmıştır. Yardımların miktarı ve süresi, kişinin önceki kazançlarına ve çalışma geçmişine bağlıdır. Finlandiya sosyal güvenlik sistemi, aileleri ve çocukları desteklemeyi amaçlayan çeşitli aile yardımlarını içermektedir. Bu yardımlar, analık ve babalık ödeneklerini, çocuk yardımlarını ve çocuk bakımı sübvansiyonlarını içermektedir. Amaç, ailelerin çocuklarının refahını sağlayacak araçlara sahip olmalarını sağlamaktır. Finlandiya, yaşlılık dönemindeki bireylere gelir güvencesi sağlayan, kazanca dayalı yasal bir emeklilik sistemi uygulamaktadır. Emeklilik sistemi, mevcut çalışanların katkı paylarının mevcut emeklilerin emekli maaşlarını finanse ettiği kullandıkça öde ilkesine dayanmaktadır. Emekli maaşı miktarı, kişinin kazancına ve çalışma kariyerinin uzunluğuna bağlıdır. Finlandiya, muhtaç bireyler ve aileler için son çare olarak sosyal yardım sağlamaktadır. Sosyal yardım, gelir testine tabi tutulmaktadır ve herkesin asgari düzeyde bir gelire ve temel hizmetlere erişimini sağlamayı

amaçlamaktadır. Finlandiya'daki sosyal güvenlik sistemi, bireylere ve ailelere barınma masrafları konusunda yardımcı olmak için barınma yardımlarını da içermektedir. Gelir testine tabi tutulur ve kira giderleri veya konut kredileri için destek sağlanmaktadır. Genel olarak, Finlandiya'daki sosyal güvenlik sistemi, kapsamlı ve vatandaşlarının refahını sağlamaya yönelik olması ile bilinmektedir. Ülkede sosyal güvenlik politikaları ile işsizlik, hastalık, engellilik ve yaşlılık dahil olmak üzere çeşitli yaşam koşullarında destek sağlamayı amaçlamaktadır.

KAYNAKÇA

- Adema, W. & Ladaique M. (2009). How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* no: 92, OECD, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-expensive-is-the-welfare-state_220615515052.
- Andersen, T. (2021). Pension Adequacy and Sustainability – An Evaluation of the Finnish Pension System, Finnish Centre for Pensions. Helsinki, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-336-3>.
- Çetinkaya, M. Ö. (2014). Ortaöğretim Coğrafya Programları Açısından Finlandiya ve Türkiye'nin Karşılaştırılması. *Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Gazî Üniversitesi*, Ankara.
- Dahlman, C. J., Routti, J. & Yla-Anttila, P. (2006). Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned, Knowledge for Development Program World Bank Institute. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1722c379-399c-5191-906f-60cae894cef0/content>.
- DEİK, (2022). Finlandiya Bilgi Notu. <https://www.deik.org.tr/uploads/finlandiya-bilgi-notu-haziran-2022.pdf>.
- Dugarova, E. (2023). Leveraging Policy Capabilities in Russia and Finland during the Pandemic. *Social Policy and Society*, 22(2), 376-390.
- Dünya Bankası, (2023). <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- Dünya Bankası, (2023). World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- Economic Survey, (2023). Publications of the Ministry of Finance, Ministry of Finance, Helsinki, 2023:25, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164778/VM_2023_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Elo, J. (2006). Sickness-related Social Security, içinde Koskinen, S., Aromaa, A., Huttunen, J., & Teperi, J. (2006). Health in Finland, <http://circumpolarhealth.org/library/Health-in-Finland.pdf>.
- Esenlikci, A.C. & Engin, M. A. (2021). Sosyal Demokrat Refah Devletlerinde Evrensel Temel Gelir: Finlandiya Örneği. *IBAD Sosyal Bilimler Dergisi*, (9), 252-266.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Euforia, (2004). The Knowledge Society in Finland: Current Situation and Future Trends, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0405en.pdf.
- European Commission (2021). Debt Sustainability Monitor. European Commission Institutional Paper 143.
- Finlandiya Anayasası; (1999). The Constitution of Finland 11 June 1999, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.
- Finnish Centre for Pensions, (2021). Statutory social insurance contributions in Finland in 2021. <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2021/02/statutory-social-insurance-contributions-in-finland-in-2021-1.pdf>.
- Frazer, H. & Marlier, E. (2016). *Minimum Income Schemes in Europe. A Study of National Policies 2015*. Brussels: European Commission.
- Gurria, A. (2014). Launch of OECD's 2014 Economic Survey of Finland, 12th February 2014, Helsinki, Finland. <https://www.oecd.org/economy/launch-of-oecd-2014-economic-survey-of-finland.htm>.
- Hietaniemi, M. & Ritola, S. (2007). The Finnish Pension System, www.etk.fi.
- Ilmakunnas, I. & Moisio, P. (2019). Social assistance trajectories among young adults in Finland: What are the determinants of welfare dependency?. *Social Policy & Administration*, 53(5), 693-708.
- Immervoll, H. (2009). Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges. IZA Discussion Paper 4627. Bonn: IZA.
- Jutila, M. (2011). Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990-2010. *Social Policy & Administration*, 45(2), 194-205.

- Kananen, J. (2012). Nordic Paths from Welfare to Workfare: Danish, Swedish and Finnish Labour Market Reforms in Comparison. *Local Economy*, 27(5-6), 558-576.
- Kangas, O. & Kalliomaa-Puha, L. (2015). ESPN Thematic Report on Integrated Support for the Long-Term Unemployed: Finland. Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion (ed.) European Social Policy Network.: *European Commission*.
- KELA, (2015). Adequacy of Basic Social Security in Finland 2011-2015. The Second Expert Group for Evaluation of the Adequacy of Basic Social Security. Working Papers No. 80. Helsinki: Kela Research Department.
- KELA, (2015). Home and Family Benefits for Families with Children and Housing Benefits.
https://www.kela.fi/documents/10180/1978560/2015_Home_family.pdf/86f57786-9efc-4341-9dc9-37cd95b2b2d3.
- Keskimäki, I., Tynkkynen, L. K., Reissell, E., Koivusalo, M., Syrjä, V., Vuorenkoski, L., & Karanikolos, M. (2019). Finland: Health System Review. *Health systems in transition*, 21(2), 1-166.
- Koçak, O., Kavi, E. & Es. M. (2017). Bilgi Toplumu Perspektifinde Refah Devleti: Finlandiya Modeli. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 48-75.
- Kuivalainen, S. & Nelson, K. (2012). Eroding Minimum Income Protection in the Nordic countries? Reassessing the Nordic model of social assistance, içinde Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. ve Kangas, O. (Eds.), Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st century (69-88). Bristol: Policy Press.
- Lansisalmi, H., Kivimäki, M., Aalto, P. & Ruoranen, R. (2006). Innovation in Healthcare: a Systematic Review of Recent Research. *Nursing science quarterly*, 19(1), 66-72.
- Lorentzen, T., Angelin, A., Dahl, E., Kauppinen, T., Moisio, P. & Salonen, T. (2014). Unemployment and economic security for young adults in Finland, Norway and Sweden: From unemployment protection to poverty relief. *International Journal of Social Welfare*, 23, 41-51.
- Melkas, T., Lehto, J., Saarinen, M. & Santalahti, P. (2006). Health and Social Policy, içinde Koskinen, S., Aromaa, A., Huttunen, J., ve Teperi, J. (2006). Health in Finland. <http://circumpolarhealth.org/library/Health-in-Finland.pdf>.
- Ministry of Finance, (2019). Government R&D Funding Increases in the State Budget for 2019. https://www.stat.fi/til/tkker/2019/tkker_2019_2019-02-21_tie_001_en.html.
- Niemela, H. & Salminen, K. (2006). *Social Security in Finland*, Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/96bb4e51-0979-480a-84b7-c64c718cf06a/content>.

- OECD Data, (2023). <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>.
- OECD, (2015). Education Policy Outlook Finland: Finland, <http://www.oecd.org/education/highlightsfinland.htm>.
- OECD, (2017). Education at a Glance 2017: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en.
- OECD, (2019). Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en.
- OECD, (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.
- Özdemir, S. (2005). Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (49), 232-266.
- Paquy, L. (2004). European Social Protection Systems in Perspectives, Santiago de Compostela: Compostela Group of Universities, European Issues, 3.
- PISA. (2022). PISA Test. <https://www.oecd.org/pisa/test/>.
- Prime Minister's Office (2020). Ecologically and socially sustainable economic growth, high employment and sustainable public finances, Government Programme. <https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme/finland-as-a-sustainable-economy>.
- Puonti, P. (2022). Public Debt and Economic Growth. *ETLA Reports*, (127).
- SGI, (2022). Finland Report, Sustainable Governance Indicators 2022. https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Finland.pdf.
- SGK, (2019). Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Yayın No: 172. <https://www.sgk.gov.tr/YayinveProjeler/Yayinlar/7f65e722-ba64-48df-a5ca-c60336c2fbc5/>.
- Şenkal, A. & Saripek, D. B. (2007). Avrupa Birliği'nin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(2), 146-175.
- Şenocak, H. (2009). Sosyal güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreci Işığında Değerlendirilmesi. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 56, 409-468.
- Uusitalo, H. (1996). Economic crisis and social policy in Finland in the 1990s. Sydney, Australia: Social Policy Research Centre, University of New South Wales.
- Valkonen, T. & Vihriala, V. (2014). The Nordic model- challenged but capable of reform, Nordic Council of Ministers, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:715939/FULLTEXT02.pdf>.

- Valtioneuvosto, (2013). Characteristics of the Social Security System in Finland, Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69929/URN_ISBN_978-952-00-3372-9.pdf.
- World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.
- World Economic Forum, (2020). The Global Competitiveness Report. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf.
- World Economic Forum, (2022). Global Gender Gap Report. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf.
- World Happiness Report, (2023). World Happiness Report 2023. <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2023/WHR+23.pdf>.

Bölüm 24

BREZİLYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

BREZİLYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Hakan Arslaner

Aydın Adnan Menderes Üniversitesi,
Aydın İktisat Fakültesi
harslaner@adu.edu.tr
0000-0003-2588-5434

Hatice Erol

Aydın Adnan Menderes Üniversitesi,
Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
haticeerol@adu.edu.tr
0000-0002-8816-1137

Abdullah Özdemir

Aydın Adnan Menderes Üniversitesi,
Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
aozdemir@adu.edu.tr
0000-0002-7506-3431

Özet

İnsanlık tarihi boyunca sosyal güvenlik, karşılanması gereken en temel ihtiyaçlar arasında yer almıştır. Aile içi yardımlaşma, komşuluk ve hemşehricilik ilişkileri, dini yardımlar veya mesleki teşekküller gibi geleneksel yöntemlerle karşılanmaya çalışılan sosyal güvenlik ihtiyacı, Sanayi Devrimi sonrası geleneksel yöntemlerin yetersiz kalması üzerine sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar gibi modern yöntemlere yerini bırakmıştır. Günümüzde Dünya genelinde ülkeler farklı düzeylerde de olsa sosyal güvenlik sistemlerini uygulamaktadır. Ancak sosyal güvenlik sistemleri ülkelerin tarihi, toplumsal, kültürel ve ekonomik yapısına göre farklılık göstermektedir. Birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi Brezilya'da da ilk olarak 1920'lerde ülkenin sanayileşmesi ve kentleşmesiyle birlikte Bismarkçı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmuştur. Ancak 1988 yılında Yeni Anayasa ile sosyal güvenlik hakkı anayasal güvence altına alınıncaya kadar kapsam ve nitelik açısından eşitsizliklere dayalı bir sosyal güvenlik sistemi uygulanmıştır. 1988 Federal Anayasası, temel sosyal hakları metnine dâhil etmiş, böylece çalışma ve sosyal güvenlik, William Beveridge tarafından 20. yüzyılın ilk yarısında çizilen Refah Devleti çizgileri doğrultusunda devlet müdahalesiyle düzenlenmesi gereken konular olarak belirlenmiştir. 1988 sonrası sosyal sigorta, sosyal yardım ve sağlık hakkına dayalı sosyal güvenlik sistemindeyse 1998, 2003, 2005 ve 2019 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. Değişikliklerin en önemli gerekçesi, finansal yapının sürdürülebilirliğini sağlamak olmuştur. Sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli fonksiyonu gelir dağılımındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmaktır. Dünyada gelir eşitsizliklerinin en yoğun yaşandığı ülkeler arasında yer alan Brezilya'da sosyal güvenlik uygulamaları sayesinde gelir eşitsizlikleri nispeten azaltılabilmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemine erişimin zorlaştırılması yerine sosyal adaletin sağlanması ve yoksulluk sorununun çözümü için sosyal güvenlik sisteminde devletin rolünün güçlendirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, Brezilya, aile ödeneği.

Abstract

Throughout human history, social security has been considered one of the most essential needs to be fulfilled. The need for social security, which was traditionally addressed through methods such as mutual assistance within families, neighborly and community relations, religious charities, or occupational associations, gave way to modern approaches such as social assistance and social insurance following the inadequacy of traditional methods after the Industrial Revolution. Currently, countries worldwide implement social security systems to varying degrees. However, these systems differ based on a country's historical, societal, cultural, and economic structures. Similar to many Latin American countries, Brazil also established a Bismarckian social security system in the 1920s, coinciding with the country's industrialization and urbanization. However, it wasn't until 1988, with the inclusion of the right to social security as a constitutional guarantee, that an unequal social security system based on disparities in coverage and quality was implemented. The 1988 Federal Constitution incorporated fundamental social rights into its text, thus designating labor and social security as matters to be regulated through state intervention in line with the Welfare State principles outlined by William Beveridge in the first half of the 20th century. Subsequently, significant changes were made to Brazil's social security system, specifically regarding social insurance, social assistance, and the right to health, in the years 1998, 2003, 2005, and 2019. The primary rationale behind these changes was to ensure the sustainability of the financial structure. The most crucial function of social security systems is to eliminate income inequalities. In Brazil, a country known for experiencing significant income disparities, income inequalities have been relatively reduced through social security practices. Therefore, rather than making access to the social security system more difficult, it is necessary to strengthen the role of the state in ensuring social justice and addressing the issue of poverty through the social security system.

Keywords: Social security, Brazil, bolsa familia.

GİRİŞ

Kamu emeklilik sistemlerinde krizle ilgili endişeler, uzun bir süredir gündemdedir. Dünya genelinde, politika yapıcılar sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlamak için alternatif çözümler bulma konusunda daha fazla arayış içerisindeyler. Bu bağlamda, Brezilya'da da sosyal güvenlik sisteminin geleceği hakkında tartışmalar, ilerleyen dönemde emeklilik sistemlerinin ödeme gücüyle ilgili zorluklar üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Brezilya'da devam eden demografik değişimler, beklenen yaşam süresindeki artış, düşen ölüm oranı, doğurganlık oranındaki düşüş ve yaşlı nüfusun yaşam beklentisindeki artış gibi faktörler, sosyal sigorta sisteminin aktüeryal denge noktasında köklü değişikliklere yol açacaktır. Bu değişiklikler, maliyet artışlarından kaynaklanan bir yük getireceği gibi, aktif nüfusun zaman içinde azalmasıyla birlikte prim ve vergi ödeyenlerin sayısının azalmasından da kaynaklanacaktır.

Bu çalışma, Brezilya'daki sosyal güvenlik sisteminin tanıtılmasını amaçlamakta ve üç ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, Brezilya'nın tarihi, coğrafı, siyasi,

ekonomik ve demografik özellikleri gibi genel özelliklere vurgu yapılmaktadır. İkinci bölümde, Brezilya'nın sosyal güvenlik sistemi, tarihi, yasal çerçevesi, kapsamı ve işleyişi gibi alt başlıklar altında tanıtılmaktadır. Üçüncü bölümdeyse finansal yapısı ve sürdürülebilirlik tartışmalarına yer verilmektedir. Sonuç kısmıyla çalışma genel bir özet vererek nihayetlendirilmiştir.

1. BREZİLYA'NIN GENEL ÖZELLİKLERİ

Brezilya, 8.547.403 km²'lik bir alanıyla Güney Amerika'nın yüzde 47'sini kaplayan federatif bir cumhuriyettir. 1500 yılından itibaren Portekiz'in bir kolonisi olan Brezilya, 1822'de siyasi bağımsızlığını kazanmış ve 1889'da bir cumhuriyet haline gelmiştir. Köleliğin 1888 yılında kaldırıldığı ülkede nüfusun bir kısmını Avrupa ve Hindistan kökenliler oluşturmaktadır (Weitzman, 1998: 14).

1914 yılında siyasi birliğini tamamlayan Brezilya'da 1930'da yapılan darbe sonucunda iktidara gelen Vargas, Anayasayı ve devletin kurumsal yapısını değiştirip hükümeti merkezileştirmiştir. Brezilya 1964-1985 yılları arasında askeri rejimle politik baskı, katı merkezizetçilik ve olumsuz sosyal gelişmelerin yaşandığı bir dönem geçirmiştir (Türkkan, 2007: 30). 1970'li yıllarda dünyadaki en yüksek büyüme oranlarına sahip ülkeler arasında olmasına rağmen yaşam kalitesindeki iyileşmeler orantısız bir şekilde en ayrıcalıklı nüfuslara fayda sağlamıştır. Ekonomik istikrarsızlığın yaşandığı 1980'lerin ortasında demokrasiye geri dönmüş olsa da ekonomik büyümenin yeniden başlaması ve sosyal korumanın iyileştirilmesi 21. yüzyıla kadar gerçekleşmemiştir (Paim, Travassos, Almedia, Bahia & Macinko, 2011: 1779).

Dünya Bankası verilerine göre 2021 yılı itibarıyla toplam nüfusu 214.326.223 milyon olan Brezilya, yüzölçümü bakımından dünyanın beşinci büyük ülkesidir. Ülke, farklı demografik, ekonomik, sosyal, kültürel ve sağlık koşullarına ve yaygın iç eşitsizliklere sahip beş coğrafi bölgeye (kuzey, kuzeydoğu, merkez-batı, güneydoğu ve güney) ayrılmıştır. Brezilya, 26 eyalet, bir federal bölge ve 5563 belediye olmak üzere çeşitli yönetim birimlerine sahip bir ülkedir. Bu ülkenin yönetimi, başkan tarafından temsil edilen yürütme organı ve iki meclisli yasama organı aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Dünyanın en yüksek eşitsizlik düzeylerinden birine sahip olan Brezilya'da eşitsizlik sadece bireysel düzeyde değil, coğrafi dağılımda da kendini göstermektedir. Brezilya'nın en zengin eyaleti São Paulo, en fakir kuzey doğu eyaleti Piauí'dir. Nüfusun çoğu kuzeydoğu ve güneydoğu bölgelerinde yaşamaktadır. Brezilya'nın güneydoğusundaki ortalama yoğunluk kilometre kare başına 150'nin üzerindeyken, kuzeydeki eyaletlerde bu sayı dördün altına düşmektedir (Fally, Paillacar & Terra, 2010: 155). Brezilya topraklarının yüzde 11'ini kapsayan Güneydoğu bölgesi nüfusun yüzde 43'ünü ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın (GSYH) yüzde 5'ini oluşturmaktadır. Amazon yağmur ormanlarının çoğunu içeren kuzey bölgesi, ülkenin en düşük nüfus yoğunluğuna sahip ve kuzeydoğu bölgesinden sonra en yoksul ikinci bölgesidir (Paim vd, 2011: 1778-1779). Brezilya'da yüksek düzeyde

eşitsizlik ve sosyal dışlanma sorunu yaşanmaktadır. Dünya Bankası'nın (2017 yılı SAGP) 2021 yılı verilerine göre nüfusunun yüzde 5'i yoksulluk açığı (günde 3,65 dolar) sorunu yaşamaktadır. 2021 yılı yoksul kişi sayısının (günde 2,15 ABD Doları) nüfusa oranı yüzde 5,8'dir. 2021'de Gini katsayısı 52,9 olarak gerçekleşmiştir. Brezilya'da eşitsizlik genelde etnik kökenle ilişkilidir. Siyahi ve yerli nüfus genellikle daha yoksuldur ve ayrıca kamu hizmetlerinden ve siyasi katılımdan daha fazla dışlanmışlardır.

1970 sonrası demografik bir dönüşüm süreci yaşanan Brezilya'da 65 yaş üzeri nüfus artarken, doğum ve bebek ölümleri azalmış, doğumda yaşam beklentisi artmıştır. Brezilya'da orta gelirli bir ülke olduğu için nüfus piramidi incelendiğinde de çalışma çağındaki genç nüfusun ağır bastığı söylenebilir (Kutlu & Yıldırım, 2017: 152). Brezilya'nın demografik değişiminin en göze çarpan özelliği, hızla yaşlanan nüfusedir. 2015-2050 döneminde 55 yaş üstü nüfusun oranı yüzde 17'den yüzde 38'e çıkması beklenmektedir. Bunun ülkenin sosyal güvenlik sistemi için yaşlılara yönelik programların alıcı sayısındaki artışa bağlı olarak önemli sonuçları olacaktır (Wapling,

Schjoedt & Kidd, 2020: 3).

Doğal kaynaklarla dolu, büyük bir iç pazara sahip, dinamik ve giderek küreselleşen şirketlere ev sahipliği yapan bir ülke olan Brezilya, Rusya, Hindistan ve Çin ile birlikte BRIC ülkeleri arasında yer almakta, küresel ekonominin hızla yükselen ekonomiden biri olarak tanımlanmaktadır (Brainard & Diaz, 2009: 1-2). Uluslararası Para Fonuna (IMF) göre Brezilya, 2022 yılında dünyanın en büyük 10. GSYH'ne (1.894 trilyon ABD doları) ve dünyanın en büyük satın alma gücüne sahip ülkesidir. Yeni sanayileşen ve karma ekonomiyi geliştiren orta gelirli bir ekonomiye sahip Brezilya'da sosyal güvenlik sistemi, Bolsa Familia şartlı nakit transferi programı ve yasal asgari ücretteki artışlar gibi sosyal politikaların bir kombinasyonuna bağlanabilir (Paim vd, 2011: 1780).

2. BREZİLYA'NIN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi Brezilya'da da ilk olarak 1920'lerde ülkenin sanayileşmesi ve kentleşmesiyle birlikte Bismarkçı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmuştur (Santos, 2013: 131). Brezilya'da kurulan sosyal güvenlik, Sozialstaat (Sosyal Devlet) ifadesiyle tanımlanan Alman siyasi ilkesine dayanmış, dağıtım sistemi, üçlü finansman ve yardımların verilmesi için önceden katkı yapılması gerekliliği gibi Bismarck modeliyle benzerlikler göstermiş ve mevcut refah yapısının temelini oluşturmuştur. Brezilya'da sosyal sigortayla bağlantılı politikalar; toplumu modernleşmesine eşlik eden sosyal değişimler, risk ve acil durumlardaki artışın getirdiği talepler, sosyal haklara olan talep, protesto hareketlerini düzenleme ihtiyacı, aile ve kilise gibi geleneksel yardım kurumlarının zayıflaması ve piyasanın sosyal refah sağlamadaki yetersizliği ile belirginleşmiştir (Silva & Costa, 2016: 160).

Brezilya'da modern sosyal güvenlik sisteminin oluşum ve gelişimi beş dönem

altında incelenmektedir (Silva & Costa, 2016; Malloy, 1979; Oliveria & Teixeira, 1989; Vianna, 1998, Santos, 2009);

Birinci dönem (1923-1930): Eloy Chaves Yasasının yürürlüğe girmesi ve Emeklilik ve Emeklilik Fonları (CAP)'nın kurulmasıyla bir yandan yardımların kapsamı genişlemiş diğer yandan da sosyal sınıfların yoğun bir şekilde parçalanmasına yol açmıştır.

İkinci dönem (1931-1945): CAP'lerin Emeklilik ve Emeklilik Enstitüleri (IAP'ler) olarak birleştirilmesiyle birlikte daraltıcı politikalar ve bütçe kısıtlamalarıyla karakterize edilmiştir.

Üçüncü dönem (1946-1963): Demokratikleşme dönemi olarak adlandırılan bir süreçte, harcamalarda belirgin bir artış ve kapitalizasyon sisteminden dağıtım sistemine geçiş gözlenmiştir. Bu dönemde, sosyal refahın nasıl anlaşılması gerektiği konusunda yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Sosyal refah, neoliberal bir vizyondan kaynaklanan bir sosyal sigorta sistemi olarak mı yoksa devletin refah devleti politikalarını teşvik etmek ve ülkede sosyal refah sağlamaktan sorumlu olduğu yeni bir sosyal düzenin yansımaları olarak mı görülmelidir, konusu bu tartışmaların odak noktasını oluşturmuştur.

Dördüncü dönem (1964-1988): Askeri diktatörlüğün iktidarını meşrulaştırmasının bir yolu olarak sosyal politikalara yatırım yaptığı, yardımların kapsamının arttığı ancak tüm nüfusu kapsamadığı için eşitsizliklere ve büyük sosyal tabakalaşmaya neden olduğu kurumsal konsolidasyon ve muhafazakar yeniden yapılanma dönemi olarak görülmektedir (Draibe, 1990).

Beşinci dönem (1988'den günümüze): Yeni Cumhuriyetin başlangıcı ve 1988'de Federal Anayasa'nın ilan edilmesiyle birlikte ülkenin ilerici temeller üzerinde siyasi, sosyal ve ekonomik bir yeniden yapılanmayı teşvik ettiği bir aşama olarak görülmektedir. Bu dönemde sosyal yardım alanında bir idari reform dalgası başlamış (1998, 2003, 2005, 2019) ve bu reformlar, mali dengeyi sağlamak ve devletin son yıllarda karşı karşıya geldiği mali krizi en aza indirmek amacıyla Federal Anayasada belirlenen kuralların değişmesiyle sonuçlanmıştır.

2.1. Tarihsel Gelişim

Brezilya'da modern sosyal güvenlik kurumlarının ilk adımları 18. yüzyılın sonlarında sosyal yardım kuruluşlarını oluşturmaya yönelik girişimlerle başlamıştır. Bu dönemde Brezilya, bölgesel bir birliğin olduğu ve eyaletlerin özerklik derecesiyle gücün merkezileştirilmesi ihtiyacının tartışıldığı Regency dönemini yaşamıştır. Nüfusun merkezi iktidardan memnun olmaması nedeniyle sosyal gerilimler daha fazla alan kazanmış ve hükümet siyasi düzeni sürdürmek ve çıkarlarını korumakla ilgilenmiştir. 1889 yılında cumhuriyetçi ideallerin ve ordunun memnuniyetsizliğinin etkisiyle, ülkeyi modernleştirme ve ekonomik kalkınmanın önündeki engelleri aşma

taahhüdüyle Cumhuriyet ilan edilmiş ancak sosyal alandaki memnuniyetsizlikler ve daha iyi yaşam talepleriyle sürekli isyanlar döneme damgasını vurmuştur (Silva & Costa, 2016: 161-162). 1889'dan 1919 yılına kadar bazı bakanlık çalışanları ile bazı memur kategorilerini kayıran önlemler alınmış, demiryolu çalışanlarını kapsayan emeklilik programları uygulanmıştır (Oliveira & Teixeira, 1989).

Yirminci yüzyılın başlarında kahve ekonomisinin ilerlemesiyle ilk sanayi merkezlerinin ortaya çıkması, işçi sınıfının oluşmasını sağlamıştır. Birinci Dünya Savaşı sonrasında sanayileşmenin hızlanmasıyla sendikali işçi sayısı artmış ve işçi hareketi güçlenmiştir. Güçlenen işçi sınıfı, Hükümetin liberal tutumuna karşı grevlerle sonuçlanan işçi gösterileri ile sosyal mevzuatın oluşturulmasına yol açacak bazı iş korumaları elde etmiştir. Brezilya çalışma mevzuatının oluşumu, sosyal güvenliğin oluşumu ve kurumsallaşması ile eş zamanlı gerçekleşmiştir (Cardoso Júnior & Jaccoud, 2005).

Eski Cumhuriyet dönemine, bir yandan devletin emek ve sosyal konulara yönelik liberal turumu diğer yandan da toplumda önemli boyut kazanan sendikal hareketlerin bu politikalara karşı giderek daha yoğun bir şekilde kendilerini konumlandırmaları damgasını vurmuştur. Müdahaleci olmayan bir devlet politikasıyla ekonomik liberalizm ilkeleri, Brezilya'da sosyal korumanın başlangıcını karakterize etmiştir (Silva & Costa, 2016: 162). Bu dönemde ekonomik, sosyal ve siyasi istikrarın protesto hareketleriyle tehdit altına girmesiyle sosyal sorunlara devlet müdahalesi ihtiyacı artmıştır. Geleneksel devletle sanayi toplumu arasındaki çatışmayı sosyal bütünleşme yoluyla aşmaya çalışan modern sanayi çağına devleti olarak ortaya çıkan sosyal devletin temelleri atılmıştır (Hüber, 1965; Oliveira & Teixeira, 1989).

Brezilya'da sosyal korumanın oluşturulma süreci, diğer ülkelerle birçok benzerliğe sahiptir. İlk sosyal koruma şekilleri, sendikaların aktif bir rol oynadığı dönemlerde görülmektedir. Ancak, 1920'lerden itibaren Rio de Janeiro ve São Paulo gibi büyük şehirlerdeki şirketlerin emeklilik sandıkları (Caixas de Aposentadoria e Pensão-CAP) ile organizasyon biçimleri değiştirilmeye başlanmıştır. Bu sandıklar, söz konusu şirketlerde çalışanlara emeklilik veya hastalık durumunda gelir sağlamakta olup, yönetimlerinde sendikaların etkisi önemlidir. 1930'lu yıllarda, emeklilik ve maaş enstitüleri kurulmuştur. Bu enstitüler, işyeri tabanlı ve federal devlet tarafından zayıf bir şekilde denetlenen emeklilik sandıklarından farklı olarak, ulusal düzeyde mesleki bir temele dayanmaktadır (memurlar da dâhil). Ancak, sunulan yardım miktarları, kapsanan riskler ve sunulan programların ve hizmetlerin kalitesi, her enstitünün mali kapasitesine ve toplanan işçi ve işveren katkılarının miktarına bağlıdır. Askeri diktatörlüğün kurulmasından iki yıl sonra, 1966'da Ulusal Sosyal Koruma Enstitüsü (INPS) kurulmuş ve enstitüler birleştirilmiş, kayıtlı tüm kentsel işçilere eşit yardımlar sağlamıştır. 1970'lerde aile yardımı ve doğum yardımı gibi yeni sosyal güvenlik yardım türleri oluşturulmuştur. Ayrıca futbolcular, bağımsız çalışanlar gibi emeklilik kapsamı olmayan yeni meslek kategorileri, sosyal koruma

sistemi içine dâhil edilmiştir (Marques, 2015: 31).

1923-1930 yılları arasındaki dönem, Brezilya’da modern sosyal güvenlik tarihinin ilk dönemi olarak kabul edilmektedir. 24 Ocak 1923 tarihinde Eloy Chaves Yasasının yürürlüğe girmesiyle başlayan dönem, sosyal güvenlik sisteminin üzerine inşa edileceği yasal ve kavramsal temeli oluşturmuştur. Yasa ile ülkenin istikrarını tehdit eden sosyal taleplerle başa çıkmanın aracı olarak sosyal sigorta kurulmuştur. Ayrıca CAP’lerin oluşturulması Devletin Brezilya sosyal güvenlik sistemine ilk müdahalesi olmuştur. Ancak CAP’ler sivil ve özel nitelik taşımış, yönetim ve finansmanına devletin müdahalesi olmamıştır (Silva & Costa, 2016: 163). Azeredo (1993) CAP’lerin örgütlenme biçiminin, Brezilya refah sisteminin özel bir model temelinde şirket bağlantısı, kamu gücüne göre özerklik ve devletin daha liberal ve bağımsız karakterini güçlendiren bir kapitalizasyon rejimi ile kurulduğunu ileri sürmüştür.

Bu dönemin belirgin özelliğinin emeklilik planlarında genişleme ve harcamalardaki savurganlık olduğu belirtilmektedir. Geniş yardım imtiyazı, harcamalarla gelirler arasında dengenin bozulmasına ve yıllar sonra daha da kötüleşecek mali sorunun başlangıcına yol açmıştır. Dönemin hayırsever politikalarıyla 1930 yılına kadar emekli maaşları harcamaları gelirlerin yüzde 65’ine yükselmesine neden olmuş, düşük sigortalı sayısı ve zayıf mali yapıyla birleştğinde finansal yapı sorunlarının derinleştiği vurgulanmıştır (Oliveira & Teixeira, 1989; Santos, 2009).

1929 Ekonomik krizinin ardından sosyal güvenlik politikalarında yeni bir aşamaya geçilmiştir. Yeni dönemde harcama ve bütçe kısıtlaması belirginleşmiştir. Emekli aylığı alan sigortalı başına yapılan harcamalar 1930’dan itibaren düşmeye başlamış, diğer yandan denge ve rezervler her yıl artarak 1939’da zirveye ulaşmıştır. Bu döneme daha az müsrif ve daha hayırsever bir sosyal politika damgasını vurmuş, daha kısıtlayıcı olmuş ve hizmetlerin sağlanmasından ziyade mali rezervlerin biriktirilmesiyle ilgilenilmiştir. Rezerv biriktirmek amacıyla işçi yardımları azaltılmıştır. 1933’ten itibaren CAP’lerin birleştirilmesi ve büyük meslek gruplarını kapsayan Emeklilik ve Emeklilik Enstitülerinin (IAPs) oluşturulmasıyla yeni bir refah örgütlenme biçimi ortaya çıkmıştır. Bu dönemde orta sınıf katılımın sağlanlaştırılmasına dayalı olarak, kentli orta sınıfların önemli bir kesimi siyasal sisteme dâhil edilmiştir (Bresser Pereira, 2008; Silva & Costa, 2016: 164-165; Costa, 2005).

1930’lu yıllarda emeklilik ve sağlık hizmetleri gibi yardımları sağlamak üzere çeşitli meslek sendikalarıyla birlikte aşamalı olarak çok sayıda sosyal güvenlik kurumu oluşturulmuştur. Bu kurumlar sadece kentsel ekonomide çalışan işçiler için faaliyet göstermiş ve yöneticileriyle bürokratları doğrudan devlet tarafından yani Çalışma Bakanlığı tarafından atanmıştır. Sosyal güvenlik programları daha sonra işverenler, çalışanlar ve devlet tarafından finanse edilmeye başlanmış ve her biri masrafların üçte birini karşılamıştır. Ancak yıllar boyunca yaşanan mali dengesizlikler nedeniyle 1940’larda kapitalizasyon sisteminin yerini dağıtım sistemi almıştır (Santos, 2013: 134).

Benevides'e (2011) göre, Brezilya'da 1930 yılında başlayan ve sermaye ile emek arasında arabuluculuğa dayanan sosyal güvenlik sistemi, kent işçilerine yönelik bir politika ve hükümetin siyasi koalisyonlara ve artan sosyal harcamalara karşı bir direnişi olarak yapılandırılmıştır. Santos'a (2013: 134) göreyse kırsal kesimde çalışanların ne sendika ne de sosyal güvenlik kurumu kurmalarına izin verilmediği için sosyal korumadan tamamen dışlanmışlar ve böylece eşitsizliklere yol açan, çok katmanlı bir sosyal koruma sistemi oluşturulmuştur.

Ülkenin yeniden demokratikleşmesi olarak bilinen 1946 sonrasında sosyal güvenlik harcamalarında önemli artışlar yaşanmıştır. 1946'de gelirin yüzde 40'ı harcanırken 1966'da yüzde 65'i harcanmıştır. Denge ve rezervler yıllar içinde azalmış, bütçe açıkları artmış, kapitalizasyon sisteminin iflası ile dağıtım sistemine geçilmiştir (Silva & Costa, 2016: 168). Harcamalardaki artış, refah için ayrılan payın azalması ve o dönemde var olan altı enstitünün zayıflaması sonucu enstitüleri birleştiren Ulusal Sosyal Refah Enstitüsünü kuran Organik Sosyal Refah Yasasının (LOPS) yürürlüğe girmesi sosyal refahın evrenselleştirilmesi yönünde atılmış en büyük adımdır (Silva, 2010). LOPS yardım planlarının tek tipleştirilmesini sağlamasına rağmen sistemin parçalı yapısını ve özellikle kırsal kesimde çalışanları dışlayan karakterini korumuştur (Vianna, 1998). Bu dönemin ekonomi politikası, ithal ikameci ekonomik kalkınma stratejisi etrafında sanayi burjuvazisi, kamu bürokrasisi ve işçiler arasındaki ulusal anlaşmaya dayalıdır (Pereira, 2008). Bu aşama, hükümetin yoğun otoriterliği ve sağlık hizmetlerinin sürekli özelleştirilmesi ile karakterize edilen yeni dönemi başlatmıştır.

1966 yılında Brezilya sosyal güvenlik sistemi, 1964 yılından itibaren yürürlüğe konulan reformların bir parçası olarak yeniden düzenlenmiştir (Matijascic, 2000: 8). 1966 tarihli 72 sayılı Kararnameyle Emeklilik ve Emeklilik Kurumunun (IAPs) birleştirilmesi, Ulusal Sosyal Yardım Enstitüsünün (INPS) kurulması, prim ve yardımlarla ilgili mevzuatın standartlaştırılması ve hakların kaybedilmesi ile belirginleşmiştir. Kurumların ve sosyal güvenlik mevzuatının birleştirilmesi, devletin toplum üzerindeki düzenleyici gücünün artmasına katkıda bulunmuştur (Oliveira & Teixeira, 1989). Yirminci yüzyıl boyunca, özellikle ülkenin "ekonomik mucize" yaşadığı ve kayıtlı işçilerin sayısının arttığı 1970'lerdeki askeri rejim sırasında kapsam büyüme devam etmiştir (Santos, 2013: 131).

Sosyal güvenliğin finansmanına üçlü katkı sistemi 1966'da ortadan kaldırılmaya başlanmış ve 1979'ta da kaldırılmıştır. Ancak devletin katkısının sona ermesi, sosyal refah üzerindeki kontrolünün sonunu temsil etmemiş, devletin düzenleyici gücü artmıştır. Askeri hükümetlerin refah devleti modeli, kapitalist kalkınmanın hızlanmasının neden olduğu eşitsizliklerin etkilerini azaltmayı amaçlayan refah politikaları ile telafi edici politikaları karakterini taşımamaktadır. Askeri rejimin otoriter tutumuna rağmen, ev hizmetlileri ile serbest meslek sahiplerinin de sosyal güvenlik yardımları listesine dâhil edilmesiyle, sosyal güvenliğin kapsamı genişlemiştir. 1963 yılına kadar sosyal yardımlardan dışlanan kırsal kesim

çalışanlarının, Kırsal Kesimde Çalışan İşçilere Yardım Fonu (FUNDURAL)’nın kurulmasıyla 1971 yılından itibaren belirli yardımlara erişimi sağlanmıştır. 1974 yılında Sosyal Refah ve Yardım Bakanlığı (MPAS) kurularak sistem güçlendirilmiş, bakanlık hem refah hem de sağlık alanından sorumlu olmuştur (Silva & Costa, 2016: 170-171).

1966 yılında kurumları birleştiren ve kuralları standartlaştıran INPS’nin kurulmasına rağmen imtiyaz politikalarında herhangi bir değişiklik yapılmadığı için yardım harcamaları artmış ve “Refah Krizi” ağırlaşmıştır. 1980’lerde ekonomik büyüme döneminin sona ermesi, sisteme katkıda bulunanlar ile yararlanıcılar arasındaki (aktif-pasif) oranın düşmesine neden olmuştur. Önceki on beş yıl boyunca sisteme katılanların birçoğu aktif olmamış ve bu da mali sorunlara neden olmuştur. Bu sorunu aşmak için 1980’li yıllar boyunca bordrolardaki katkı oranları artırılmıştır⁶⁰. Ayrıca şirket gelirleri üzerinden ‘Sosyal Katkı Vergisi’ oluşturulmuş ve yardımların gerçek değerleri kademeli olarak azaltılmıştır (Matijascic, 2000: 9). Ancak emeklileri ve birçok çalışanı cezalandıran, ülkede demokratik süreçte gerilemelere yol açan önlemler, sosyal güvenliğin finansal krizini çözmede başarı sağlayamamıştır (Silva & Costa, 2016:172; Oliveira & Teixeira,1989).

Brezilya sosyal güvenlik sistemi için önemli bir dönüm noktası olan 1988 Anayasası, 1987’den 1988’e kadar çalışan Ulusal Kurucu Meclis tarafından yazılmıştır (Santos, 2013:137). 1988 Anayasasıyla demokratikleşme açısından bazı ilerlemeler sağlanmış, örgütlü işçiler bir dereceye kadar karar alma süreçlerinde muhatap haline gelmiş, devlet ve toplum arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanmıştır (Vianna,1988). 1988 Anayasası ile birlikte sosyal koruma daha geniş bir çerçeve kazanarak her vatandaş için bir sosyal hak haline gelmiştir. Gelir güvencesi programları, katkıda bulunma kapasitesi düşük vatandaşları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Sağlık, eğitim ve sosyal hizmet gibi ulusal sosyal güvenlik politikaları genişletilerek devletin sosyal koruma ve sosyal gelişim alanlarındaki sorumluluklarının kapsamı önemli ölçüde artırılmıştır (Santos, 2013: 131). Brezilya’daki sağlık sektörü reformu hükümet, siyasi partiler veya uluslararası kuruluşlardan ziyade sivil toplum tarafından yönlendirilmiştir. 1988 Anayasası, sağlığın vatandaşın hakkı ve devletin görevi olduğu ilkesine dayanmaktadır (Paim vd, 2011: 1778).

Brezilya’nın sosyal güvenlik sistemi tasarımı, Vianna (1998) tarafından belirtildiği gibi 1988 Anayasası tarafından etkilenmiştir ve evrenselci bir nitelik taşımaktadır. Ancak, Brezilya siyasi sisteminin yapısal özellikleri, sosyal güvenlik stratejilerinin pratik uygulamasında sınırlayıcı etkiye sahiptir ve seçicilik ön plandadır. Sosyal güvenlik sisteminin yapılandırılması sürecinde, temel ilkelerde değişiklik olmamıştır. Hâlâ evrensel ve zorunlu katılıma dayalı, basit bir dağıtım rejimi benimsenmiştir. Bu

⁶⁰ Emeklilerin ve emeklilerin aldıkları yardımın değerinin yüzde 3 ile yüzde 5 arasında bir katkı payı alınması, devlet memurlarının katkı payının maaşlarının yüzde 5’inden yüzde 6’ya çıkarılması, şirketlerin bordro üzerinden yüzde 8 katkı payı yerine yüzde 10 katkı payı almasını sağlayan sosyal güvenlik paketi uygulanmıştır (Silva & Viçosa, 2016:172; Oliveira & Teixeira,1989).

sistem, yardımların verilmesine ilişkin temel kuralları ve devlet memurlarına yönelik özel rejimleri korumaktadır, böylece kamusal niteliği devam etmektedir (Draibe, 2003).

1990 yılında INPS ve IAPAS'ı birleştirilmiş, Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü (INSS) ile Çalışma ve Sosyal Refah Bakanlığı kurulmuştur. Bu dönemde enflasyonu ve kamu harcamalarını azaltmayı amaçlayan mali uyum tedbirleri oluşturulmuş, çalışma dünyasıyla sosyal refah arasındaki ilişkiye çelişkili olaylar damgasını vurmuştur. Özellikle kırsal kesimde çalışanlar için sosyal güvenlik yardımları, işsizlik sigortası genişletilmiş ve iş aracılığı hizmetleri aktif hale getirilmiştir. Harcamalarla gelirler arasındaki dengesizlikleri ve mali sorunları en aza indirmek amacıyla sistemde çeşitli reformlar yapılmıştır. 1998 reformu ve 1988 Anayasasıyla kazanılan hakların genişliği azaltılmış, yardımsever politikalar azaltılmış ve refah devletinin sosyal koruma modelinden uzaklaştıran adımlar atılmıştır. 2003 ve 2005 yılında yapılan değişikliklerle tamamlayıcı emeklilik oluşturulmuş ve şirket katkı payları değiştirilmiştir (Bresser Pereira, 1996; Silva & Costa, 2016: 174-175). Reform çabalarına rağmen sosyal güvenlik fonlarının hükümet tarafından kamu harcamalarının finansmanında kullanma esnekliğine sahip olunması, yaşlanan nüfusla birlikte gelir ve gider arasındaki dengesizliğin artması, önceden katkı yapmadan kırsal kesimden emekli olanlar, hükümet ve şirketler tarafından prim ödemelerinin ihmal edilmesi veya negatif katkılar gibi diğer sorunlar finansal sorunları derinleştirmiştir (Santos, 2009).

2017 yılında kabul edilen Çalışma Reformu ile İş Hukuku Konsolidasyonu'nun yaklaşık 200 maddesi değiştirilmiştir. Bu şekilde Brezilya'daki iş hukukunun genel prensipleri temelinden değiştirilmiştir. İşçilerin haklarını düzenlemeyi kaldıran ve sendikaları dağıtan reform, istihdam yaratma amacıyla ifade edilen hedefiyle eşitsizliği artırmıştır. Hakların zayıf halkasını korumak yerine reform, işverenlere daha fazla koruma ve özgürlük sağlayarak eşitsizliği artırmıştır. Reform, yıllar içinde oluşan ve işçilere yönelik olumlu yorumlar yapan Brezilya'nın en yüksek iş mahkemesi olan Üst İş Mahkemesi (SLC) tarafından oluşturulan içtihatla geliştirilen korumaları tersine çevirmiştir. Reform, geniş çapta duyurulan beklentilere aykırı olarak, belirgin bir iş artışı sağlamamıştır; bunun yerine, iş ilişkilerini zayıflatmış, hak korumalarını kaldırmış, kayıt dışı çalışmayı artırmış ve çalışan sınıfının sömürülmesine olanak sağlamıştır. Brezilya Coğrafya ve İstatistik Enstitüsünün (IBGE) Ulusal Hanehalkı Sürekli Örneklem Anketi'nden elde edilen verilere göre, 2016 yılında özel sektörde 10,1 milyon kayıtsız çalışan ve 22,4 milyon kendi hesabına çalışan bulunmaktaydı. 2020 yılında bu rakamlar sırasıyla 11,6 milyon ve 24,2 milyon olarak gerçekleşmiştir. 2021 yılında, Brezilya'daki işsizlik oranı yüzde 14,7'ye yükselmiştir (küresel ortalamadan iki kat daha fazla), bu da ülkenin dünyadaki en yüksek dördüncü işsizlik oranına ve G20 üyeleri arasında en kötü sıralamaya ulaşmasına yol açmıştır (Nakaharada vd., 2022: 15). Artan kayıt dışı çalışma ve işsizlik olgusu finansal açıdan sorunlar yaşayan sosyal güvenlik sisteminin finansal sorunlarının da derinleşmesine yol açmıştır.

Brezilya’da 2019 yılındaki Anayasa değişikliğiyle daha önce olduğu gibi piyasanın rolünü genişletmeye, maliyetleri kontrol altına almaya ve yardımlara erişim kurallarını sıkılaştırarak ikame oranlarını düşürmeye yönelik tedbirlere odaklanılmıştır. Reform ile yaşlılık aylığı için asgari çalışma süresi 15 yıldan 20 yıla, yaş şartı kadınlar için 60’tan 62’ye çıkarılmakta, erkekler içinse 65 yaş korunmaktadır. Maluliyet aylığı katkı payı maaş ortalamasının yüzde 70’inden yüzde 60’a düşürülmüştür. 20 yılı aşan her yıl için yüzde 60’a yüzde 2 ilave edilmektedir. Organik Sosyal Yardım Yasası Kapsamında Sürekli Nakit Yardımı (BPC/LOAS) reform öncesi 65 yaşında olup kişi başına düşen aile geliri asgari ücretin dörtte birinin altında olan aileler için bir asgari ücrete eşdeğer iken reform sonrası 60 yaşında 400 R Doları değerinde ödenmeye başlanmış, 70 yaşında asgari ücret alınabilecektir (Matijascic & Kay, 2019: 10-11). Brezilya yaşlılık aylığına erişim için bekleme süresi (asgari 15 yıllık katkı- normal emeklilik için erkekler 35 yıl, kadınlar için 30 yıl katkı) ve yaş şartları açısından katı koşullara sahip (Şili ve Meksika’dan sonra) bir ülkedir.

2.2. Yasal Çerçeve ve Sosyal Güvenlik Programları

Brezilya’da 1988’de kapsamı ve etkinliği sürekli olarak tehlikede olan kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi uygulanmaya başlamıştır (Lavinas, 2020: 303). Brezilya’da, son yıllarda sosyal dışlanma, açlık, eşitsizlik ve yoksulluğun üstesinden gelmeyi amaçlayan karmaşık bir dizi sosyal ve ekonomik politika geliştirilmiştir. Bu çabalar arasında en yaygın olarak bilineni, son yirmi yılda geliştirilen primsiz sosyal koruma programlarıdır. Ekonomik büyüme ve yeni iş fırsatları yaratılması artan asgari ücretin belirlenmesi de dâhil olmak üzere işgücü piyasasının düzenlenmesine katkıda bulunmuştur. Sosyal koruma politikalarının uygulanmasına yol açan reformların temelleri, Brezilya’daki sosyal ve siyasi güçlerin 1970’ler ve 1980’ler boyunca öncülük ettiği demokratikleşme sürecinde aranmalıdır.

Özellikle 1988 Anayasası’nın yürürlüğe girmesi, o tarihten bu yana uygulanan siyasi ve sosyal politika reformları için önemli bir dönüm noktası olmuştur (Robles & Mirosevic, 2013: 7).

1988 Anayasası yeni bir sosyal pakt taleplerini karşılarken, ülkenin sosyal koruma çerçevesinde önemli değişikliklere katkıda bulunan bir dizi ilke ve emri ön plana çıkarmıştır. Bu değişiklikler arasında en önemlilerinden biri, devletin katkı ve ödemelerden bağımsız olarak herkese sosyal refah sağlama sorumluluğunun kabul edilmesidir. Bunu başarmak için yeni anayasa metni “*sosyal güvenlik*” kavramının kapsamını “*sosyal sigorta*” anlamının ötesinde genişletmiştir (Santos, 2013: 137). Anayasanın 194. maddesinde belirtildiği üzere “*Sosyal güvenlik, sağlık, refah ve sosyal yardım baklarını güvence altına almak için kamu makamları ve toplum tarafından gerçekleştirilen bütünsel girişimleri kapsar*” (Sposati, 2018: 2320). 1988 Anayasası, yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı ortadan kaldırmayı amaçlayan eğitim, sağlık, çalışma ve sosyal güvenlik gibi sosyal

hakları açıkça tanımış, özgür ve adil bir toplum için dayanışma ilkesini tesis etmiştir. Ayrıca, devletin sosyal hizmet sağlama sorumluluğunun yanı sıra hem kentsel hem de kırsal kesimde çalışan işçilerin iş sözleşmesi, adil bir ücret ve işsizlik sigortası haklarını da kabul etmiştir. Böylece hak temelli bir sosyal koruma sisteminin kurulması için gerekli koşulları oluşturmuştur (Robles & Mirosevic, 2013: 8).

1988 Federal Anayasası “*sosyal koruma*” kavramını geniş bir şekilde tanımlayarak, evrensel koruma tabanının çeşitli unsurlarını benimsemiştir. Brezilya’nın sosyal güvenlik sistemi, sosyal refahı teşvik etme ve halkın temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla geliştirilmiş kapsamlı bir yapıya sahiptir. Sosyal güvenlik sistemi dört temel garantiyi içeren bir sosyal koruma tabanını uygulamaya çalışmaktadır: Temel sağlığa erişim, herkes için bakım, çocuklar için ekonomik güvenlik, işsizler ve yoksullar için yardım, yaşlılar ve engelliler için ekonomik güvenlik.

Brezilya Anayasasında tanımlandığı ve 8212/91 sayılı kanunla düzenlendiği üzere sosyal güvenlik; sağlık, emeklilik ve sosyal yardım hakkını kapsamaktadır (Silva vd. 2017). Brezilya’da sosyal güvenlik sistemi, primsiz ödemeler, sosyal sigortalar ve sağlık politikalarından oluşmaktadır. Katkılı olmayan sosyal transferler, katkılı yardımlara erişemeyenler için sosyal koruma sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Bunlar arasında şunlar öne çıkmaktadır; kırsal kesimde çalışanlar için kırsal emeklilik, engelliler ve başka bir ekonomik destek kaynağına sahip olmayan kişiler için anayasal bir hak olarak tanımlanan bir nakit transfer olan Benefício de Prestação Continuada (BPC) ve en hassas durumda yaşayan nüfus için nakit transfer programları, özellikle Bolsa Família programı sistemin uygulanması ve geliştirilmesi için diğer önemli eylemler. Sosyal programlar için finansman kaynaklarını garanti altına alan ve asgari ücreti, vatandaşların BPC ve diğer sosyal transferlerin bir parçası olarak erişebilecekleri asgari yardım seviyesini tanımlayan bir gelir koruma tabanına eşitleyen bir dizi yasa ve yönetmelik yürürlükte (Robles & Mirosevic, 2013: 9).

Brezilya sosyal güvenlik sistemi, düşük gelirli ve dezavantajlı gruplara çeşitli sosyal yardımlar sağlamaktadır. Yoksulluğun azaltılması ve sosyal adaletin sağlanması için “Bolsa Família” gibi nakit transfer programları, çocuklara yönelik eğitim ve sağlık hizmetleri, beslenme programları ve konut yardımları uygulanmaktadır.

Brezilya’da 2003 yılında uygulanmaya başlanan Bolsa Família (Aile Yardımı/BF), temel şartları sağlık ve eğitim alanlardaki kimi zorunlulukları yerine getirmek olan geniş çaplı bir şartlı nakit transferi programıdır. Çocukları, gençleri ve kadınları odağına alan program, sağlık taramalarına, eğitimlerine katılmak, aşılacak, okula devam gibi şartlar yerine getirildiği takdirde belirli bir gelirin altındaki ailelere aylık olarak süresiz nakit yardımı sağlanması esasına dayanır. Program yoksulluğun sonuçlarını hafifletme, açlığı ortadan kaldırma, toplum sağlığını koruma yanında özellikle de eğitime katılımı birlikte ülkenin beşeri sermayesini geliştirmeyi amaçlamıştır. BF öncesinde ayrı ayrı programlar benzer amaçlarla ortaya konulmuş

ise de o programları tek bir çatı altında toplayan bu program tasarımı ve geniş kapsamıyla alanında yeni bir dönem başlatmıştır. Alınan olumlu sonuçlara karşın program kimi eleştirilere uğramış, programın siyasi amaçları ve sonuçları tartışma konusu olmuştur. Bir diğer taraftan dünyanın diğer yerlerinde olduğu gibi Brezilya’da da toplumun daha üst tabakalarında yer alan göz ardı edilemeyecek büyüklükteki bir kesim yoksullara, onlara yönelik sosyal programlara ilişkin önyargılara, olumsuz algılara sahip olabilmektedirler (Kesgin, 2021).

Brezilya sosyal güvenlik kurumları, kamu, özel ve tamamlayıcı sosyal güvenlik olarak adlandırılan üç segmentte gruplandırılabilir (Matijascic, 2000: 3). Brezilya emeklilik sisteminde özel sektör çalışanlarını kapsayan Regime Geral de Previdência Social (RGPS), kamu sektörü çalışanlarının bağlı olduğu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ve RGPS’de yüksek gelirli çalışanlar için isteğe bağlı tamamlayıcı emeklilik fonları bulunmaktadır. Bu üç rejimin yanı sıra, asgari 65 yaşını doldurmuş olmayı gerektiren ve katkı payı olmayan sosyal emekli aylıkları da bulunmaktadır (Caetano, 2009: 8).

Brezilya’daki en büyük sosyal güvenlik programı, çoğunlukla özel sektördeki işçilerle yerel veya ulusal düzeyde bazı kamu çalışanlarını kapsayan Genel Sosyal Güvenlik Sistemidir (Regime Geral de Previdencical Social: RGPS). İşverenler, ücretli çalışanlar, ev hizmetlileri, otonom işçiler ve kırsal kesim çalışanları bu sisteme katkıda bulunmaktadır. Şehirlerde 65 yaşındaki erkeklere ve 60 yaşındaki kadınlara, kırsal alanda ise 60 yaşındaki erkeklere ve 55 yaşındaki kadınlara yaşlılık aylığı verilmektedir. Katkı süresi nedeniyle erkeklere 35 yıl, kadınlara ise 30 yıl sonra yaşlılık aylığı bağlanabilmektedir. RGPS Brezilya’da ülke çapında otuz milyondan fazla hak sahibine aylık ödeme yapmaktadır. RGPS, hükümet transferleri, işveren ve çalışanlardan alınan katkı paylarının kombinasyonu ile finanse edilmekte ve nesiller arası dayanışmayı temel alan PAYGO (dağıtım modeli) ile yürütülmektedir. Sistemin yönetimi kamunun denetimi altındadır. 8212/91 sayılı Kanunun 10. maddesi sosyal güvenliğin doğrudan ve dolaylı olarak sosyal güvenlik katkıları şeklinde tüm toplum tarafından finanse edileceğini düzenlemektedir. RGPS gelirlerinin yüzde 72’si katkı payları, yüzde 20,4’ü kamu transferleri ve yüzde 7,6’sı diğer gelir kalemlerinden oluşmaktadır (Pugh & Pinhario, 2009; Silva vd. 2017). RGPS, Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından yönetilir (Matijascic, 2000: 3). Kamu çalışanlarına yönelik emeklilik programı, yararlanıcı sayısı ve toplam harcama bakımından özel sektör çalışanlarına yönelik emeklilik programından daha küçüktür. Ancak kamu çalışanlarına yönelik emeklilik programının büyüklüğü hiç de göz ardı edilebilir değildir. Yerel yönetimlerin emeklilik harcamalarına ilişkin veriler bulunmasa da federal ve eyalet yönetimlerinin toplam emeklilik harcamaları Brezilya GSYH’sinin yüzde 4’üne denk gelmektedir. Katkı payları ve sosyal yardımlar için belirlenen tavan Brezilya standartlarına göre oldukça yüksektir; genel ekonomideki ortalama ücretin 20 katından daha fazladır. Brezilya’da kamu çalışanları için çeşitli emeklilik

planları olmasına rağmen, temel kurallar federal anayasada belirlenmiştir. 1988 Anayasasında sosyal güvenlikle ilgili 1998, 2003, 2005 ve 2019 yıllarında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bunların hepsi kamu çalışanları için emeklilik planının bazı özelliklerini değiştirmiştir (Caetano, 2009: 18).

Devlet memurları için özel sosyal güvenlik rejimleri, yürütme, yargı ve yasama organlarında görev yapan federal hükümet çalışanları için geçerlidir. Hükümet yönetiminin diğer iki düzeyi olan eyaletler ve belediyeler kendi çok heterojen sosyal güvenlik rejimlerine sahiptir (Matijascic, 2000: 3). Yerel ve eyalet hükümetlerinin kamu görevlileri, federal kamu görevlileri ve askeri personel için Devlet Memurları Sistemi (Regimo Próprio de Previdência Social: RPPS) 41/2003 sayılı Anayasa değişikliğiyle tanımlanan bir tavan ve alt tavan üzerinden zorunlu en büyük ikinci sosyal güvenlik programıdır. RGPS'ye tabi olanlar dışında kalan kamu şirketleri çalışanları, siyasi temsilciler ve geçici işçiler bu programa zorunlu olarak katılmaktadır. Erkek ve kadınlarda 70 yaş ve erkeklerde 35, kadınlarda 30 yıl katkı süresi karşılığı emekli aylığı verilmektedir. 15 Aralık 1998 tarihinden itibaren çalışmaya başlayanlar, erkekler için 60, kadınlar için 55 asgari emeklilik yaşına tabidir. Bu sistemin yönetimi de kamuya aittir (Pugh & Pinheiro, 2009).

Brezilya işgücü piyasaları, kendi hesabına, ev işlerinde ve kırsal kesimde çalışanların yüksek olması nedeniyle oldukça güvencesizdir. Bu nedenle yüksek asgari yaşlar uygulamak ve çalışanların yardımlarının değerinde bir azalma ile daha erken emekli olabilecekleri orantılı emekli aylıkları sağlamamak, gelir kaybı riski ve kendi ihtiyaçlarını karşılamak için aile üyelerine daha fazla bağımlılık nedeniyle yaşlılar için sorun yaratmaktadır. Yaşlanma sadece bir engel değil, aynı zamanda iş ilişkilerinin güvencesizliğini azaltmak için bir fırsat da olabilir. Gelecekteki emeklileri veya yaşlıları finanse etmek için aktif nüfus içinde istihdam edilenlerin oranının artırılması yaşlılar ve hastalar için sosyal hizmet arzını arttırabilir ve aile üyelerinin işgücünden ayrılmasını önleyebilir. Ayrıca istihdam oranlarının artması güvencesiz istihdam ilişkilerinin ve işsizlerin toplam sayısını azaltabilir ve böylece sosyal güvenlik sisteminde bağımlı nüfus oranını düşürebilir. Sosyal güvenlik politikaları erken ölümlerin sayısını ve engellilik oranını azaltabilir (Matijascic & Kay, 2019: 22-23-36).

Özel sektör çalışanları için emeklilik planı, devlet tarafından yönetilen ulusal zorunlu bir *"pay as you go"* emeklilik planıdır. Brezilya ortalama ücretinin 2,7 katı civarında bir katkı payı ücret tavanına sahiptir. Bu tavan işveren için değil çalışan için geçerlidir. Çalışan için katkı oranı asgari ücretin yüzde 8'iyle tavanın yüzde 11'i arasında değişmektedir. İşveren için katkı oranı, çalışan ücretinin tamamı üzerinden yüzde 20 artı firmanın iş kazaları siciline bağlı olarak ek bir orandır. Bu ise Brezilya'yı özellikle yüzde 9'luk yaşlılık demografik bağımlılık oranı dikkate alındığında, dünyada sosyal sigorta için en yüksek katkı oranlarına sahip ülkeler arasına sokmaktadır (Caetona, 2009: 11).

Brezilya primli kamusal emeklilik sistemi yanında, gönüllülük esasına dayanan ve yönetimi özel olan Tamamlayıcı Sistemi de benimsemiştir. 2001’de 1977 tarihli 6435 sayılı Kanunu iptal eden 108 ve 109 sayılı Tamamlayıcı Kanunun onaylanması, Brezilya’da tamamlayıcı sistemin çalışma esaslarını yeniden yapılandırmış ve ülkedeki emeklilik fonlarının tarihinde yeni bir dönem başlatmıştır (Pugh & Pinheiro, 2009). Çalışanlar için isteğe bağlı olan özel ve tamamlayıcı emeklilik fonları; belirli bir şirketin çalışanları için kurulan kapalı özel emeklilik fonu kuruluşları ve açık özel emeklilik fonu kuruluşları şeklinde iki gruba ayrılmaktadır. Özel Tamamlayıcı Emeklilik Fonları daha yüksek gelirli çalışanlar isteğe bağlı olarak “*Previdência Complementar*” adı verilen tamamlayıcı bir özel emeklilik fonuna üye olabilirler. Bu tamamlayıcı emeklilik fonunun amacı, özel sektör çalışanları için emeklilik planı için belirlenen tavanın üzerindeki geliri ikame etmektir. Tamamlayıcı emeklilik fonları özel ve isteğe bağlı olduğundan, planlarının tasarımı özel sektör ve kamu sektörü çalışanlarına yönelik emeklilik planlarına uygulananlardan çok daha esnektir (Caetano, 2009: 20-21).

Tamamlayıcı sistem, işverenler tarafından desteklenen fonlarla sendikalar tarafından oluşturulan fonlardan oluşmaktadır. RGPS/INSS yardımının bir tamamlayıcısıdır. İşverenler, tek başlarına veya grup olarak, çalışanlarını bir grup sözleşmesi aracılığıyla bir açık emeklilik planına dâhil edebilirler. Bireysel çalışanlar, serbest meslek sahipleri ve serbest meslek sahibi olmayanlar da bireysel olarak açık emeklilik planlarına katılabilirler. Açık özel emeklilik fonu kuruluşları, emeklilikte daha yüksek emeklilik yardımı almak için ek fonlara ödeme yapmak isteyenler için kurulmuştur. Bu tür fayda planlarına ödenen tutarların Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından yönetilenlerle hiçbir ilişkisi yoktur (Matijascic, 2000: 4). İkincisi, kapalı planları işleten ve üyeliği işverenin kapsam dâhilindeki çalışanlarıyla sınırlı olan kar amacı gütmeyen tüzel kişilikler olarak kurulan Mesleki Sistemdir. Mesleğin icrası için üyeliğin zorunlu olduğu sendikalar ve meslek birlikleri (usulüne uygun olarak yetkilendirilmiş) tarafından da kurulabilir. Kapalı özel emeklilik fonlarının amacı, Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsü tarafından ödenen miktar ile alınan son ücret arasındaki farkı doldurarak yardımları tamamlamaktır.

Son yıllarda pek çok ülkeyi etkileyen ağır mali krizler karşısında sosyal güvenlik sistemlerindeki reform adımları, bu ülkelerin kamu hesaplarının düzeltilmesinde güçlü araçlar olarak görülmüştür. 1990’lardan itibaren Latin Amerika ve Doğu Avrupa’daki pek çok ülke, sosyal güvenlik sistemlerinin yerini almak veya bu sistemleri tamamlamak için bireysel emeklilik sistemlerini (BES) tercih etmiştir. 1981 yılında Şili’de gerçekleştirilen reform adımlarını 1990’larda diğer Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkeleri izlemiştir. Daha verimli ve adil bir emeklilik sistemi yarattığını savunanlar karşısında işçi sendikaları bu adımları hiçbir zaman desteklenmemiştir BES, yüksek maliyetleri, yetersiz fayda seviyeleri, toplumsal cinsiyet eşitsizliğini daha da kötüleştirilmesiyle düşük kapsama oranları nedeniyle

eleştirilmiştir. Ayrıca emeklilik fonlarının gelişen sermaye piyasalarına yatırım yapmasının GSYH büyümesini teşvik edeceği beklentisi gerçekleşmemiş ve emeklilik fonu portföyleri devlet tarafından ihraç edilen borçlarda yoğunlaşmıştır. BES, yüksek düzeyde kayıt dışı iş ilişkilerinin ve yüksek işgücü devrinin olduğu ülkelerde sorunludur. Deneyimler BES'in Brezilya için her derde deva olmadığını kanıtlamaktadır (Matijascic & Kay, 2019: 22-23).

Brezilya kırsal sosyal sigorta modeli primlidir. Ancak kırsal faaliyetlerin özelliklerinden dolayı, yüksek düzeyde devlet sübvansiyonu gerektirir. Bu rejim kapsamındaki sigortalı kişiler; ücretli işçiler (aile tarım işçileri de dâhil) ve üreticilerdir. “Özel sigortalı kişiler” kavramı, aile ekonomisi rejimlerine dâhil olan kırsal kesim işçilerinin bir kısmına özel muamele sunmak ve böylece sosyal korumayı bir bütün olarak aileyi kapsayacak şekilde genişletmek amacıyla 1991 yılında mevzuata girmiştir. Özel sigortalı olan kişilerin gelirlerinin çok düşük olması nedeniyle devlet tarafından sübvansiyon edilmektedir. Özel sigortalılar için katkı payı miktarı üretimin ticarileştirilmesine bağlıdır (asgari yüzde 2,1) Daha fazla fayda elde etmek için gönüllü ve bireysel olarak katkıda bulunulabilir. Gerçek kişi olan kırsal üretici, ticarileştirilmiş ürün bazında (işverenin kotasına karşılık gelen yüzde 2,1 ve bireysel katılımcı olarak beyan edilen (kişisel kota) katkıda bulunur. Bu gelirin değeri en az asgari ücrettir ve katkı oranı yüzde 11’dir. Ücretli kırsal işçi ise yüzde 8, yüzde 9 veya yüzde 10 katkıda bulunur. Tüzel kişi olan kırsal üretici, ticarileştirilen ürünün değerinin yüzde 2,6’sını katkıda bulunur. Yardımların değeri ise bir asgari ücrettir. Erkeklerde 60, kadınlarda 55 yaşında, 15 yıl prim ödeme karşılığı aylıklık aylığı bağlanmaktadır. Ayrıca maluliyet ve ölüm aylığı, analık ödemesi, kaza ve hastalık yardımı ile iş göremezlik ödeneğinden yararlanılabilmektedir. Farklılaştırılmış muamele tarım işçileri arasında sosyal korumanın önemli ölçüde genişlemesiyle sonuçlanmıştır. 2008 yılında tarım işçileri arasında sigortalılık oranı yüzde 79,8’e ulaşırken, diğer sektörlerde çalışan işçiler arasında yüzde 65,9’dur. Tarım sigortası Brezilya’da kırsal alanlarda yoksulluğun azaltılmasında önemli rol oynamaktadır. Örneğin 2008 itibarıyla kırsal nüfusun yüzde 53,5’i hala yoksuldu. Ancak sosyal sigorta transferleri olmasaydı bu rakam yüzde 68,1’e (mutlak olarak dört milyon kişilik bir azalmayı temsil ediyor) çıkacaktı (Duarte Barbasso, 2011: 81-85).

Brezilya’nın sosyal güvenlik sistemi, halka geniş kapsamlı sağlık hizmetleri sunmaktadır. “Sistema Unico de Saude” (SUS) adı verilen kamu sağlık sistemi, tüm vatandaşlara ve yasal olarak ikamet edenlere ücretsiz veya düşük maliyetli sağlık hizmetleri sunmayı hedeflemektedir. SUS, hastaneler, klinikler ve sağlık merkezleri aracılığıyla sağlık hizmeti sunmaktadır. Brezilya birleştirilmiş sağlık sistemi olan SUS’nin uygulanmasına 1990 yılında başlanmıştır.

Brezilya’da sağlık hizmetlerinin organizasyonu ve sunumunda desantralizasyon süreci tarafından yönlendirilen koruyucu hizmet amacı olan Aile Sağlık Programı (PSF) ve Toplum Sağlığı Temsilcileri Programı birinci basamak sağlık hizmetini

oluşturmaktadır. PSF, 1998 yılından bu yana belediye sağlık sistemlerinin yapılandırılmasında ana strateji olmuştur. PSF'nin yenilikçi bir özelliği, ailelere ve topluluklara odaklanmak ve tıbbi bakımı, sağlığın geliştirilmesi ve halk sağlığı eylemleriyle bütünleştirmek için birinci basamak kliniklerin yeniden düzenlenmesine vurgu yapmasıdır. PSF, bir doktor, bir hemşire, bir yardımcı hemşire ve dört ila altı toplum sağlığı çalışanından oluşan aile sağlığı ekipleri aracılığıyla çalışmaktadır (Paim vd, 2011: 1788).

İkinci basamak sağlık hizmetlerinin ise SUS tarafından sağlanması zorunludur. SUS, özellikle teşhis ve tedavi destek hizmetleri için özel sektörle yapılan sözleşmelere büyük ölçüde bağımlıdır. Brezilya'daki bilgisayarlı tomografi (BT) tarayıcılarının yalnızca yüzde 24,1'i ve MR tarayıcılarının yüzde 13,4'ü kamuya aittir ve erişim düzensizdir. İkinci basamak sağlık hizmetlerinde diş bakımı, HIV/AIDS ve diğer cinsel yolla bulaşan hastalıklar için danışmanlık ile işçi sağlığı ve rehabilitasyon hizmetleri için uzmanlaşmış merkezler açılmıştır. Hastanelerin acil servislerine olan talebi azaltmak için 2008 yılında 24 saat hizmet veren acil bakım klinikleri açılmıştır.

Üçüncü basamak sağlık hizmetleri ise ağırlıklı olarak sözleşmeli özel sektör sağlayıcıları ve kamu eğitim hastaneleri tarafından yapılan bazı yüksek maliyetli prosedürleri içerir ve SUS tarafından piyasa fiyatı üzerinden ödenmektedir. Bir hastanın hastaneye kabul edilme olasılığı, yatak ve birinci basamak kliniklerin mevcudiyetiyle artarken hastanın yaşadığı belediyeyle bakımın sağlanabileceği belediye arasındaki mesafeyle azalmaktadır. Bu durum endişe vericidir. Çünkü SUS'de hastaneye kabul edilen her beş kişiden biri hastanın kendi belediyesi dışındaki belediyelere gitmektedir. Buna göre, yoksul belediyelerde yaşayanların belediyelere kabul edilme olasılığı, daha varlıklı belediyelerde yaşayanlara göre daha düşüktür. Bu da sadece kapasiteyi bölgeselleştirmek ve hastaların hastaneye ulaşımını garanti altına almak için değil, aynı zamanda hastanelere erişimdeki bu tür eşitsizlikleri azaltmak için bakım modellerini değiştirmek için politikalar gerektirmektedir (Paim vd, 2011: 1791-1792).

Sağlık sisteminin üç alt sektörü vardır; askeri sağlık hizmetleri de dâhil olmak üzere federal, eyalet ve belediye düzeylerinde hizmetlerin devlet tarafından finanse edildiği ve sağlandığı kamu alt sektörü (SUS); hizmetlerin kamu veya özel fonlarla çeşitli şekillerde finanse edildiği özel alt sektör ve farklı sağlık planları, değişen sigorta primleri ve vergi sübvansiyonları ile özel sağlık sigortası alt sektörü. Sistemin kamu ve özel bileşenleri birbirinden farklı ancak birbiriyle bağlantılıdır. İnsanlar erişim kolaylığına veya ödeme güçlerine bağlı olarak her üç alt sektördeki hizmetleri de kullanabilir (Paim vd, 2011: 1785).

Brezilya'da sağlık büyük ölçüde federal mali ve düzenleyici eylemler nedeniyle radikal bir âdemi merkezîyetçilik izleyen sektör olmuştur. Sağlık sisteminin desantralizasyonu, SUS'nin uygulanmasının altında yatan gerekçeydi ve hükümetin

her düzeyinde tamamlayıcı mevzuat, yeni kurallar ve idari reformu içeriyordu. Brezilya'da özel sektörün devlet tarafından korunması, tıbbi uygulamalarda sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesini ve uzman teşhis ve tedavi kliniklerinin, özel hastanelerin ve özel sağlık sigortası şirketlerinin kurulmasını teşvik etmiştir. Özel sağlık hizmetleri alt sistemi SUS tarafından sözleşmeye bağlanan hizmetler, cepten hastane ve ayakta tedavi hizmetleri, ilaçlar ve özel sağlık planları ve sigortası sağlayarak kamu sektörü ile etkileşim halindedir (Paim vd, 2011: 1786). Sağlık sektörü reformu 1990'larda siyasi bir öncelik olmaktan çıksa da ulusal HIV, AIDS önleme ve kontrol programının geliştirilmesi, tütün kontrol çabalarının artırılması, ulusal sağlık gözetim ajansının oluşturulması, Ulusal Tamamlayıcı Sağlık Ajansının geliştirilmesi ve yerli sağlığı için bir bakım modelinin oluşturulması gibi çeşitli girişimler gerçekleştirilmiştir.

2.3. Kapsam

Sosyal güvenliğin kapsam sorunu günümüzde hala çözülememiştir. Gelişmiş ekonomilerde ve refah toplumlarında nüfusun tamamına yakını sosyal güvenlik kapsamındayken gelişmekte olan ülkelerde nüfusun önemli oranı temel sosyal güvenlik edimlerine ulaşamamaktadır. Aşağıda Tablo 1'de Gelişmiş 20 Ekonomilerinde sosyal güvenliğin kapsamı görülmektedir.

Tablo 1. G20 Ekonomilerinde Etkin Sosyal Güvenlik Kapsamı (2018 Yılı)

Ülkeler	Nüfusun Yüzdesi	Ülkeler	Nüfusun Yüzdesi
Avustralya	100	Suudi Arabistan	77.8
Fransa	100	Güney Kore	77.3
Almanya	99.5	ABD	76.1
Kanada	99.8	Çin	70.8
Japonya	98.0	Brezilya	69.9
Rusya	90.1	Arjantin	63.8
Birleşik Krallık	93.5	Meksika	62.4
Avrupa Birliği	83.9	Güney Afrika	49.3
İtalya	82.0	Endonezya	27.8
Türkiye	79.8	Hindistan	24.4

Kaynak: ILO, Dünya Sosyal Güvenlik göstergelerinden derlenmiştir.

Tablo 1 verilerinde de görüldüğü gibi, Avustralya ve Fransa gibi ülkeler, yüzde 100'lük sosyal koruma oranlarıyla öne çıkmaktadır. Bu ülkelerde sosyal güvenlik politikaları geniş kapsamlı ve etkili bir şekilde uygulanmaktadır. Sosyal yardım programları, sağlık hizmetleri ve emeklilik gibi alanlarda kapsayıcı bir sosyal koruma sağlanmaktadır. Almanya ve Kanada gibi ülkeler de yüksek sosyal koruma oranlarına sahiptir. Rusya, Birleşik Krallık ve Japonya gibi ülkelerin sosyal koruma oranları da genellikle yüksektir. Avrupa Birliği (AB) ortalaması olan yüzde 83.9,

Avrupa ülkelerinin genel sosyal koruma düzeyini yansıtmaktadır. AB üyesi ülkeler, genellikle kapsamlı sosyal güvenlik politikaları ve sosyal yardım programlarıyla bilinmektedirler. Bu politikalar, sosyal koruma kapsamını genişletme ve toplumsal eşitliği sağlama amacı gütmektedir. Bu ülkelerde sosyal güvenlik politikaları güçlüdür ve toplumun çeşitli kesimlerini kapsayan bir sosyal koruma ağı bulunmaktadır. Hindistan, Endonezya ve Güney Afrika gibi ülkelerde sosyal koruma oranları daha düşüktür. Bu ülkelerde sosyal güvenlik politikalarının kapsayıcılığı ve etkinliği daha fazla geliştirilmesi gerekebilir. Bu ülkelerdeki hükümetler, sosyal koruma ağını genişletme ve sosyal yardım programlarını güçlendirme çabalarına odaklanmalıdır. Brezilya yüzde 69,9 oranıyla Endonezya, Güney Afrika ve Hindistan ile diğer Güney Amerika ülkelerine kıyasla nüfusun sosyal güvenlik kapsamına alınmasında daha başarılı görünse de AB ülkelerine göre başarısız olduğu görülmektedir.

Nüfusun ne kadarının sosyal güvenlik kapsamına alındığı kadar tanımlanmış sosyal güvenlik risklerinin ne kadarına karşı sosyal koruma sağlandığı da önemlidir. Aşağıda Tablo 2’de tanımlanmış sosyal risklere karşı sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus oranları görülmektedir.

Tablo 2. Brezilya’da Sosyal Güvenlik Sistemi Kapsamındaki Nüfus Oranı (yüzde)

	2020	2021	2021	
			Erkek	Kadın
En az bir sosyal koruma yardımı alan nüfus	69,9	72,7	64,0	64,0
Emeklilik yaşının üzerinde emekli maaşı alan kişiler	91,5	79,3	100,0	64,1
Engelli koruma yardımları alan ağır engelli kişiler	100,0	100,0	100,0	100,0
İşsizlik maaşı alan işsizler	17,6	13,9	-	-
Doğum yardımı alan yeni bebekleri olan anneler	-	48,9	-	48,9
İş kazası durumunda sigortalı çalıştırılanlar.	48,7	-	-	-
Nakit çocuk/aile yardımı alan çocuklar/haneler	67,7	65,9	-	-
Sosyal güvenlik kapsamındaki yoksul kişiler	100,0	100,0	100,0	100,0
Sosyal yardım kapsamına giren dezavantajlı kişiler	45,9	45,8	43,3	43,7

Kaynak: ILO veri tabanından derlenmiştir.

Tablo 2 verilerine göre, en az bir sosyal koruma yardımı kapsamındaki nüfus oranı zaman içinde değişkenlik göstermektedir. 2021 yılında bu oran yüzde 72,7 olarak belirlenmiştir. Emeklilik yaşının üzerinde emekli maaşı alan kişilerin oranı 2021 yılında yüzde 79,3 olarak kaydedilmiştir. Bu, emeklilik sisteminin Brezilya’da yaygın olduğunu ve emekli maaşı alanların çoğunluğunun emeklilik yaşının üzerinde olduğunu göstermektedir. Engelli sosyal koruma yardımlarını alan ağır engelli kişilerin oranı 2021 yılında yüzde 100 olarak belirlenmiştir. İşsizlik maaşı alan işsizlerin oranı 2021 yılında yüzde 13,9 olarak kaydedilmiştir. Doğum yardımı alan

yeni doğmuş bebekleri olan annelerin oranı 2021 yılında yüzde 48,9 olarak belirlenmiştir. Nakit çocuk/aile yardımı alan çocuklar/hanelerin oranı 2021 yılında yüzde 65,9 olarak kaydedilmiştir. Sosyal yardım kapsamına giren dezavantajlı kişilerin oranı 2021 yılında toplamda yüzde 45,8 olarak belirlenmiştir. Bu, sosyal güvenlik sisteminin dezavantajlı kesimlere destek sağlamak için çaba harcadığını ve bu kişilerin bir kısmının sosyal yardım programlarından faydalandığını göstermektedir. Ayrıca cinsiyet bazında yapılan ayrıma göre, kadınların yüzde 43,3, erkeklerinse yüzde 43,7 oranında sosyal yardım kapsamına girdiği görülmektedir.

3. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

1980 sonrası sosyal güvenliğin özelleştirilmesi tartışmalarına rağmen hem sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfus oranında hem de sosyal güvenlik sistemi tarafından üstlenilen riskler ve sağlanan edimlerde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfusun ve sağlanan edimlerin artması GSYH'de sosyal güvenliğe ayrılan oranın da artmasına yol açmıştır. Tablo 3'te G20 ülkelerinde GSYH içinde sosyal güvenlik harcamalarının oranı görülmektedir.

Tablo 3. 2020 yılında G20 Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları (yüzde GSYH)

Ülkeler	GSYH İçindeki Payı	Ülkeler	GSYH İçindeki Payı
Fransa	23.9	Türkiye	9.9
İtalya	20.9	Avustralya	9.4
Almanya	19.4	Kanada	8.3
ABD	18.9	Meksika	7.5
Avrupa Birliği	17.4	Çin	7.2
Japonya	16.1	Güney Kore	6.3
Brezilya	15.7	Güney Afrika	5.5
Birleşik Krallık	15.1	Suudi Arabistan	5.3
Rusya	13.4	Hindistan	1.4
Arjantin	10.9	Endonezya	1.3

Kaynak: ILO verilerinden derlenmiştir.

Tablo 3'e göre, GSYH'de sosyal güvenlik harcamalarının oranının en yüksek olduğu ülkeler arasında Fransa, İtalya ve Almanya gelmektedir. Bu ülkelerde, nüfusunun tamamına yakınının sosyal güvenlik kapsamında olması ve edimlerin düzeyi, harcama oranlarına yansımaktadır. Rusya, Arjantin ve Brezilya gibi ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının GSYH'deki oranı orta seviyededir. Ancak Brezilya'da ülkenin GSYH'sinin yaklaşık yüzde 12-13'ü sadece emekli maaşlarının ödenmesine ayrılmaktadır. Meksika, Çin ve Güney Kore gibi ülkelerde ise sosyal güvenlik harcamalarının GSYH içindeki payı daha düşüktür. Brezilya, GSYH'de sosyal güvenliğe önemli oranda kaynak ayırmasına rağmen nüfusunun önemli bir kısmı

temel sosyal güvenlik hizmetlerine ulaşamama ve edimlerin yetersizliği sorunlarını yaşamaktadır. Hindistan ve Endonezya gibi ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarının GSYH'deki düzeyi çok daha düşüktür. Bu ülkelerde, sosyal güvenlik politikalarının genişletilmesi ve kapsayıcılığın artırılması büyük önem taşımaktadır.

Brezilya'nın sosyal güvenlik sistemi dayanışmaya ve tüm toplumun katılımına dayalı bir finansman biçimidir. Tahsilat tabanı geniştir. Çalışan ve işveren primleri, mahkemeler tarafından ele geçirilen ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi cezai işlemlerden kaynaklanan gelirlere, bahis yarışmaları ve varlıkların satışından alınan vergilere kadar geniş bir yelpazeye sahiptir. Bu bağlamda sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için sürekli ekonomik ve sosyal gelişimin sağlanması, tam istihdamın artması veya en azından kırılgan işçilerin sosyal güvenlik sistemine sosyal içerme programları aracılığıyla gönüllü olarak katılımının sağlanması son derece önemlidir. 1988 Federal Anayasası, temel sosyal hakları metnine dâhil etmiştir. Böylece çalışma ve sosyal güvenlik, William Beveridge tarafından 20. yüzyılın ilk yarısında çizilen 'refah devleti' çizgileri doğrultusunda devlet müdahalesiyle düzenlenmesi gereken konular olarak belirlenmiştir. Brezilya'daki sosyal güvenlik, tüm yargı mercilerinde hukuki anlaşmazlıkların ana nedenidir ve ideal bir tam istihdam hedefine ulaşımıyla bağlantılıdır. 1980 sonrası dünya genelinde yaygınlaşan esneklik ve kırılgan iş ilişkileri, hedefe ulaşımın önündeki en büyük sorun kaynağıdır

(Bernardi & Pancotti, 2021: 47).

Başlangıçta Bismark modeli temel alınarak kurgulanan Brezilya sosyal güvenlik sistemi çeşitli ve geniş sosyal yardım ağı ile sağlık hizmetlerinin sunum ve finansmanında Beveridge sistemine yakınlaşmıştır. Tablo 4'te Brezilya'da program türlerine göre sosyal yardım harcamalarının dağılımı görülmektedir.

Tablo 4. Brezilya'da Program Türüne Göre Sosyal Yardım Harcamalarının Dağılımı (2019 Yılı)

Program Türleri	% (yüzde)
Maluliyet yardımları (BPC)	32
Bolsa Familia	31
Yaşlı yardımları (BPC)	24
SUAS ve Mutlu Çocuk	4
Okul beslemesi	4
Sübvansiyonlar	4
Koşulsuz Nakit Transferi	1

Kaynak: Dünya Bankası, 2022: 51.

Tablo 4 verilerine göre, Brezilya'nın sosyal yardım harcamalarının çoğunluğu üç ana program üzerinden gerçekleştirilmiştir. Maluliyet yardımları (BPC), sosyal yardım harcamalarının yüzde 32'sini oluşturarak ilk sırada yer almıştır. Bu program,

engellilere ve malullere yönelik maddi destek sağlamaktadır. İkinci en büyük program olan Bolsa Familia, harcamaların yüzde 31'ini oluşturmuştur. Bu program, düşük gelirli ailelere nakit transferi yaparak yoksulluğu azaltmayı hedeflemektedir. Yaşlı yardımları (BPC), sosyal yardım harcamalarının yüzde 24'ü ile üçüncü sırada yer almıştır. Diğer programlar ise daha küçük paylara sahiptir. SUAS ve Mutlu Çocuk programları, okul beslemesi ve sübvansiyonlar sosyal yardım harcamalarının yüzde 4'ünü, koşulsuz nakit transferi programı ise harcamaların yüzde 1'ini kapsamaktadır. Tablo 4 verileri, Brezilya'da sosyal yardım harcamalarının genel olarak yaşlılara, engellilere, düşük gelirli ailelere ve çocuklara yönelik programlara odaklandığını göstermektedir. Bu programlar, sosyal güvenlik ağının farklı kesimlerini desteklemekte ve yoksullukla mücadele etmeye çalışmaktadır.

Tablo 5. Brezilya'da Sosyal Yardım Programlarına Yapılan Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı (yüzde)

Sosyal Yardımlar	Oran
Nakit Transferler	0,03
Koşullu Nakit Transferleri	0,37
Eğitim ve Barınma Harçlarından Muafiyet	0,25
Okul Beslenmesi	0,05
Sosyal Emeklilik	0,57
Tüm Sosyal Yardımlar	1,28

Kaynak: Dünya Bankası verilerinden derlenmiştir.

Tablo 5 verilerine göre, GSYH'nin yüzde 0,03'ü, nakit transferlerine ayrılmıştır. Bu programlar, finansal destek sağlayarak hanehalkı gelirini artırmayı hedeflemektedir. GSYH'nin yüzde 0,37'si, koşullu nakit transferlerine ayrılmıştır. Bu programlar, belirli koşullara bağlı olarak nakit transferi sağlayarak eğitim, sağlık veya diğer sosyal hizmetlere erişimi teşvik etmeyi amaçlamaktadır. GSYH'nin yüzde 0,25'i, eğitim ve konut harçlarından muafiyete ayrılmıştır. Bu, eğitim ve konut maliyetlerini azaltarak dezavantajlı kesimlere destek sağlamayı hedefleyen programların uygulandığını göstermektedir. GSYH'nin yüzde 0,05'i, okul yemeği programlarına ayrılmıştır. Bu programlar, okul çağındaki çocuklara beslenme hizmetleri sunmayı hedeflemektedir. GSYH'nin yüzde 0,57'si, sosyal emeklilik programlarına ayrılmıştır. GSYH'nin yüzde 1,28'i, genel sosyal yardım programlarına ayrılmıştır. Bu, dezavantajlı kesimlere destek sağlamak için çeşitli sosyal yardım programlarının uygulandığını göstermektedir.

Brezilya sağlık sistemi, birbirini tamamlayan ve rekabetçi hizmet sağlayıcılar ve alıcılardan oluşan karmaşık bir ağdan meydana gelmekte ve esas olarak özel fonlar tarafından finanse edilen bir özel-kamu karışımı oluşturmaktadır. SUS toplumun tümüne sağlık hizmetini yerine getirmek ve bu hizmetin gerektirdiği harcamaları

karşılama yükümlüdür. Teori olarak bu şekilde SUS tarafından karşılanması gereken Brezilya sağlık sisteminin finansmanı uygulamada nüfusun yalnızca yüzde 70'ini finanse edebilmektedir. Geri kalan yüzde 30'u özel sağlık hizmetleri ve özel sağlık sigortaları tarafından sigorta altına alınmaktadır (Kutlu & Yıldırım, 2017: 161).

1988 Anayasası ile kurulan Brezilya Birleşik Sağlık Sistemi olan SUS'un finansmanı, devlet katkıları, sosyal güvenlik primleri, kurumlar vergisi, finansal işlemler üzerinden alınan özel vergiler ve diğer genel vergilerden sağlanmaktadır. Kamu finansmanı, toplam sağlık harcamalarının yaklaşık olarak yüzde 48'ini oluşturmaktadır. Söz konusu finansman federal hükümet, eyaletler ve belediyelerin genel vergileri ve sosyal katkıları kapsamaktadır (Kutlu & Yıldırım, 2017: 161). Diğer finansman kaynaklarıysa özel, cepten ödeme ve işveren harcamalarıdır. Devlet tarafından finanse edilen özel sağlık harcamalarına sahip bireylerin sayısı Brezilya'da OECD ülkelerine ve diğer orta gelirli ülkelere kıyasla oldukça düşüktür (Gagnolati vd, 2013: 4). Sağlık Bakanlığı bütçesinin yarısı eyaletlere ve belediyelere diğer yarısı ise kendi bünyesindeki kuruluşlara ve hastanelere aktarılmaktadır (Gagnolati vd, 2013: 41).

SUS için sağlanan finansman, kamu sistemi için yeterli veya istikrarlı mali kaynaklar sağlamak için yeterli olmamıştır. Sosyal katkılar federal, eyalet ve belediye yönetimleri arasında paylaşılan vergilerden daha fazla olduğu için SUS'un finansmanı yetersiz kalmıştır. Sağlık hizmetlerine yapılan federal harcamalar 2003 yılından bu yana nominal olarak artmıştır. Ancak enflasyona göre ayarlandığında net bir düşüş görülmektedir. Özel finansman kaynakları ailelerin ve şirketlerin doğrudan harcamalarıyla doğrudan ve dolaylı devlet sübvansiyonları özel sağlık planlarının, sigorta poliçelerinin ve ilaçların çoğunu finanse etmektedir (Paim vd, 2011: 1787).

SUS kurulduğunda, özel sağlık sisteminin öneminin giderek azalması beklenmesine rağmen bu gerçekleşmemiştir. Aslında, aksi yöndeki niyetlere rağmen, özel harcamalar son on beş yıl boyunca sabit kalmıştır. Doğrudan cepten yapılan harcamaların payı zaman içinde azalmıştır. Ancak cepten harcamalar toplam sağlık harcamalarının yaklaşık yüzde 30'unu oluştururken, özel planlara yapılan harcamaların payı artmış ve şu anda yüzde 20'nin biraz üzerindedir (Gagnolati vd, 2013: 4). Orta gelirli bir ülke olan Brezilya'da cepten yapılan harcamaların payı yüksek orandadır (Kutlu & Yıldırım, 2017: 162).

Brezilya'daki sosyal güvenlik modeli, istihdam edilen işgücünden nüfusun yaşlı kesimine zorunlu bir gelir transferine dayalı kullandıkça öde (Pay As You Go-PAYGO) sistemidir. PAYGO emeklilik planında faydalar, doğrudan bireysel katılımcılar tarafından ödenen katkı paylarına ve vergilere bağlıdır. Emekli maaşı alma hakkı esas olarak siyasi bir haktır ve şartları hükümet tarafından garanti edilmektedir. Ancak hükümet daha sonra emekli maaşlarının kabul edildiği şartları değiştirebilir (Silva vd. 2017).

1988 Anayasası eyaletler, federal bölge ve belediye bütçelerinden gelen fonlarla

işverenlerden bordro, gelir ve kar üzerinden ve işçilerden ödenen sosyal katkı payları Sosyal Güvenlik Bütçesini oluşturmuştur. Ancak bu federatif ve dayanışmacı ilişki konsolide edilmemiştir. Genel Sosyal Güvenlik Rejiminde işveren vergisine dâhil edilen mali muafiyet, işverenleri kamusal sosyal korumayı finanse eden bir birimden, sınıfsal siyasi çıkarların baskılarına yanıt olarak özel ekonomi politikasını düzenleyen bir araca dönüşmüştür. Örneğin; İç Gelir Servisi 2017 yılında vergi harcamaları nedeniyle 57,61 milyar R\$'ın refah fonuna eklenmediğini açıklamıştır (Spasati, 2018: 2323).

INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) Brezilyalı işçilerin sosyal yardımlarının yönetiminden sorumlu kamu kurumudur. Sosyal Güvenlik Ulusal Enstitüsü, 1990 yılında Sosyal Güvenlik ve Yardım Mali İdaresi Enstitüsü (IAPAS) ile Sosyal Güvenlik Ulusal Enstitüsü (INPS)'nün birleşmesiyle oluşturulmuştur. INSS, katılımcılar tarafından yapılan katkılar üzerinden çalışır. INSS katkısının ödemesi, katkıda bulunanın türüne ve yapılan işin türüne bağlı olarak değişmektedir. Şirketler için INSS vergisi genellikle brüt aylık maaşın yüzde 20'sidir. Bununla birlikte, sektöre bağlı olarak bu orana yüzde 1 veya yüzde 2 eklenilebilir. Aslında, Brezilya'da işe alım yapmayı düşünen şirketlerin önemli bir vergi yükü olduğunu bilmeleri gerekir. Zira genellikle toplam işveren katkısı neredeyse yüzde 30'a kadar çıkmaktadır (<https://europortage.com.br>).

Brezilya'da işçiler, bağımsız çalışanlar ve işverenler sosyal güvenlik sistemi için katkıda bulunmak zorundadır. Federal devlet memurlarının toplam maaşlarının yüzde 6'sı ile yüzde 25'i arasında değişen oranlarda katkı payı alınmaktadır. Federal hükümet, toplanan katkı paylarıyla sosyal yardım harcamaları arasındaki farkı ödemek zorundadır (Matijascic, 2000: 4). Çalışanların ödemesi gereken sosyal güvenlik katkıları, aylık olarak, Brezilya kaynaklı maaş geliri üzerinden, her ay için bir üst sınıra kadar ödenir ve aşağıda belirtilen oran tablosuna göre hesaplanmaktadır. Kasım 2019'da onaylanan Sosyal Güvenlik Reformu'na göre, Ocak 2021'den itibaren çalışanların önceki oranları değiştirilerek, yeni bir tavan tutarı üzerinden aylık sosyal güvenlik katkıları için kademeli oranlar üzerinden aylık ödeme yapmak zorunda kalmıştır. İşveren tarafından ödenmesi gereken sosyal güvenlik katkıları, sektörün endüstriyel faaliyet alanına bağlı olarak yüzde 20 veya yüzde 22,5 oranları üzerinden hesaplanmaktadır. İşverenin ödemesi gereken ek sosyal kesintiler, ekonomik faaliyetlerine bağlı olarak değişen oranlarda tahsil edilmektedir. Bağımsız çalışanlar tarafından ödenmesi gereken sosyal güvenlik katkıları, bireyin özel koşullarına ve sunulan hizmetlerin belirli şartlarına bağlı olarak tavan katkı maaşının yüzde 5, yüzde 11 veya yüzde 20'si olabilmektedir (<https://taxsummaries.pwc.com>). Aşağıda Tablo 6'de toplanan sosyal güvenlik primlerinin vergiler ve GSYH'deki oranı görülmektedir.

Tablo 6. Genel Sosyal Korumanın Finansmanı: Sosyal Güvenlik Primlerinin Vergi Gelirleri ve GSYH'deki Oranı (Yüzde)

	Toplanan Vergilerin Yüzdesi				GSYH'nin Yüzdesi			
	2000	2006	2012	2019	2000	2006	2012	2019
Brezilya	23,7	23,7	25,9	25,9	7,0	7,9	8,4	8,4
Latin Amerika ve Karayipler	15,8	14,4	16,5	17,5	2,8	2,8	3,5	3,9
Dünya	17.3	17.0	18.4	18.8	5.0	4.9	5.4	17.3

Kaynak: OECD, Dünya Gelir İstatistikleri veri tabanından derlenmiştir.

Brezilya'da sosyal güvenlik primlerinin toplanan vergiler içindeki payı 2000 yılında yüzde 23,7'dir. Bu oran 2006 yılında da aynı seviyede kalmış, 2012 yılında yüzde 25,9'a yükselmiş, 2019 yılında da bu seviyede devam etmiştir. Diğer yandan, Latin Amerika ve Karayipler bölgesindeki ortalamaya göre, Brezilya daha yüksek bir sosyal güvenlik primi toplama oranına sahiptir. 2000 yılında bölgede yüzde 15,8 olan oran, 2006 yılında yüzde 14,4'e düşmüş, ancak 2012 yılında yüzde 16,5'e ve 2019 yılında yüzde 17,5'e yükselmiştir. Dünya genelindeki verilere göre, Brezilya'nın sosyal güvenlik primleri GSYH'ye oranı da dikkate değerdir. 2000 yılında yüzde 7,0 olan oran, 2006 yılında yüzde 7,9'a yükselmiş, 2012 yılında yüzde 8,4'e çıkmış ve 2019 yılında da aynı seviyede kalmıştır. Genel olarak, Brezilya'nın sosyal güvenlik primlerini toplama konusunda Latin Amerika ve Karayipler bölgesi ve dünya ortalamalarının üzerinde olduğu görülmektedir. Tablo 7'de Brezilya emeklilik fonlarının 2006-2021 yılları arası gelişimi görülmektedir.

Tablo 7. Brezilya Emeklilik Fonlarının Gelişimi

Yıllar	Milyar Dolar	Yıllar	Milyar Dolar
2006	198.285	2014	250.471
2007	246.577	2015	174.848
2008	176.571	2016	231.592
2009	279.061	2017	242.655
2010	319.785	2018	220.239
2011	308.273	2019	218.406
2012	315.153	2020	196.160
2013	273.965	2021	191.108

Kaynak: OECD veri tabanından derlenmiştir.

Tablo 7 verilerine göre, Brezilya emeklilik fonlarının varlıkları, 2006-2021 yılları arasında dalgalanmalar göstermiştir. 2008 küresel finansal krizi ve sonraki ekonomik durgunluk dönemleri, fon varlıklarında düşüşlere yol açmış olabilir. Ancak 2010'dan

itibaren ekonomik büyüme ve iyi yatırım performansı, fonların varlıklarında artışlara neden olmuştur. Demografik faktörler ve yasal düzenlemeler de varlık değişimlerinde etkili olabilir. Bu veriler, emeklilik fonlarının karşılaştığı farklı etkenlerin varlıklarının seviyesini etkileyebileceğini göstermektedir. Ayrıca Brezilya’da emeklilik fonlarının nominal büyüme oranları 2011-2021 yılları arası yüzde 10,5 olarak gerçekleşmiştir. Tablo 8’te ise Brezilya özel emeklilik fonlarının 2003- 2021 yılları arası gelişimi görülmektedir.

Tablo 8. Brezilya Özel Emeklilik Fonlarının Gelişimi

Yıllar	Milyar Dolar	Yıllar	Milyar Dolar
2003	68.719	2017	487.618
2006	224.787	2018	449.315
2007	317.188	2019	467.906
2014	411.790	2020	404.028
2015	310.806	2021	393.490
2016	439.507		

Kaynak: OECD Veri tabanından derlenmiştir.

Brezilya’daki özel emeklilik fonlarının varlıkları, 2003 yılından 2021 yılına kadar önemli bir artış göstermiştir. 2003 yılında 68.719 milyar dolar olan varlıklar, 2021 yılında 393.490 milyar dolara yükselmiştir. Özellikle 2006-2007 ve 2016-2017 dönemlerinde büyük artışlar gözlenmiştir. Ekonomik faktörlerin, finansal piyasaların performansının ve yatırım stratejilerinin varlık değişimlerinde etkili olduğunu söylemek mümkündür. Özel emeklilik fonlarının büyümesi, bireylerin gelecekteki emeklilik ihtiyaçlarına daha iyi yanıt verebilme isteği yanında tasarruf ve yatırım alışkanlıklarının arttığını göstermektedir. Tablo 5’te Brezilya’daki emeklilik planlarındaki fonların seçilmiş yatırım araçlarına göre dağılımı görülmektedir.

Tablo 9. Brezilya’da Emeklilik Planlarındaki Fonların Yatırım Araçlarına Göre Dağılımı, 2021 Yılı (Yüzde)

Yatırım Araçları	Hisse Senetleri	Bono ve Tahviller	Nakit ve Mevduatlar	Diğer
Yüzde	16,5	73,9	0,2	9,4

Kaynak: OECD Emeklilik veri tabanından derlenmiştir.

Brezilya’da 2021 yılında emeklilik fonlarının yüzde 16,5’lik kısmı hisse senetlerine yatırılmıştır. Hisse senetleri, genellikle uzun vadeli büyüme ve getiri potansiyeli olan şirketlere yönlendirilir. Emeklilik planlarının yaklaşık yüzde 74’ü bono ve tahvillere yatırılmıştır. Bono ve tahviller, devletler veya şirketler tarafından ihraç edilen borçlanma araçlarıdır. Bu yatırımlar, sabit getiri sağlaması ve daha düşük risk

taşıması nedeniyle emeklilik fonları tarafından tercih edildiği söylenebilir. Emeklilik planlarının sadece yüzde 0,2'si nakit ve mevduatlara yönlendirilmiştir. Nakit ve mevduatlar, likidite ihtiyacını karşılamak ve kısa vadeli faiz geliri elde etmek amacıyla kullanılan yatırım araçlarıdır. Emeklilik planlarının yüzde 9,4'ü diğer araçlara yatırılmıştır. Bu kategori genellikle emlak yatırımları, özel sermaye fonları ve emtia gibi çeşitli yatırım araçlarını kapsamaktadır. Bu dağılım, Brezilya'daki emeklilik planlarında genel olarak bono ve tahvillere ağırlık verildiğini göstermektedir. Emeklilik fonları istikrarlı bir getiri sağlama ve riski dağıtma amacıyla çeşitlendirilmiş bir portföy oluşturmaktadır. Hisse senetleri, potansiyel büyüme, diğer araçlarla çeşitlendirme amacıyla kullanılmaktadır.

Son olarak Covid-19 pandemisiyle mücadelede sosyal güvenlik sistemlerinin rolüne değinmekte yarar bulunmaktadır. 2020 yılında baş gösteren ve kısa sürede tüm dünyayı etkileyen Covid-19 pandemisinin sebep olduğu sorunlarla mücadelede sosyal güvenlik sistemleri çok önemli işlevler üstlenmiştir. Tablo 10'da Brezilya'da Covid-19 krizine yönelik sosyal koruma programları ve müdahale türleri görülmektedir.

Tablo 10. Brezilya'da COVID-19 Krizine Yönelik Sosyal Koruma Programları

Yatay genişleme ve operasyonel uyum.	Bolsa Família'nın kapsamının genişletilmesi, yeni yararlanıcılara ulaşılması ve programın bazı özelliklerinin değiştirilmesi.
Yeni Program	Kayıt dışı çalışanlar, bireysel mikro girişimciler (Portekizce'de MEI olarak bilinenler), kendi işini yapanlar ve işsizler için sunulan ekonomik destek, 31 Aralık 2020 tarihine kadar geçerlidir.
Yeni Program	Ülke içinde COVID-19'un bulaşmasını ve yayılmasını önlemek için sosyal koruma önlemleri, gıda güvenliğini sağlamak için gıda sepetlerinin dağıtımı gibi önlemleri içerir.
Operasyonel Uyum.	Acil durum sırasında okullar kapalı kaldığı süre boyunca, eyalet ve belediyelere yerel küçük çiftçilerden gıda alımına devam etme yetkisi verildi. Okul yetkilileri, satın alınan gıdaları öğrencilerin aileleri arasında kitler halinde dağıtma iznine sahipti.
Operasyonel Uyum.	Bu kapsamda engelli ve yaşlı bireylere yönelik ileri ödemeler, 31 Aralık tarihine kadar yüz yüze tıbbi muayene şartı olmaksızın sağlanmaktadır.
Operasyonel Uyum.	Genellikle yılsonunda yapılan bu ödeme, 24 Nisan ile 8 Mayıs arasında birinci taksit ve 25 Mayıs ile 5 Haziran arasında ikinci taksit olarak ödendi.
Operasyonel Uyum.	Aktif ve pasif hesapları da dâhil olmak üzere FGTS hesabı sahibi, 31 Aralık 2020 tarihine kadar acil bir çekim yapabilir.
Operasyonel Uyum.	30 Kasım 2020'ye kadar, Hastalık Yardımı alan kişilerin yüz yüze bir tıbbi muayeneye katılması gerekmemektedir.
Yeni Program.	Krizle bağlı olarak çalışma saatlerinde ve ücretlerde azalma veya geçici iş sözleşmesinin askıya alınması olan işçilere verilen

	ekonomik destek, 31 Aralık'a kadar devam etmektedir.
Yeni Program.	Kültür sektöründeki kayıt dışı çalışanlara aylık acil nakit transferi yapılması, üç taksit halinde gerçekleştirilir.
Yeni Program.	Pandemi nedeniyle faaliyetlerini durdurmak zorunda kalan mikro ve küçük işletmeler, toplum kültür kuruluşları ve sanatsal mekanlar için aylık hibe desteği sağlanması.
Operasyonel Uyum.	2019/20 Maaş Yardımı tamamlama tarihi bir ay öne çekilerek, 2020/21 Maaş Yardımının Haziran 2020'de ödenmesine izin verilmiştir.
Operasyonel Uyum.	İç piyasadaki şirketlerin ve işverenlerin INSS ödemeleri, sırasıyla Nisan, Mayıs ve Haziran aylarından Ağustos, Ekim ve Kasım aylarına ertelendi.
Operasyonel Uyum.	Bireysel mikro girişimcilerin (MEI) Simples Nacional ücretleri ve mikro ve küçük işletmelerin federal vergileri için altı aylık erteleme. Mikro ve küçük işletmeler için Simples Nacional'ın eyalet ve belediye vergilerinin üç ay süreyle ertelenmesi.

Kaynak: Palomo vd., 2022: 44-46.

Brezilya'da 2020 yılında, Bolsa Família'nın kapsamının genişletilmesi ve Auxílio Emergencial'in uygulanmasıyla, resmi istihdamı olmayan yaklaşık 27 milyon düşük gelirli hane halkı nakdi transfer almaya başlamıştır. İş gücü piyasası önlemleri ayrıca ülke nüfusunun yüzde 5'ine denk gelen yaklaşık 10 milyon çalışana da fayda sağlamıştır. Hükümet, uygulanan acil önlemlerle toplumun yaklaşık yüzde 46'sına sosyal koruma sağlamıştır (Palomo vd., 2022: 22).

Brezilya, sosyal güvenliğin sağlanmasında önemi başarılar elde etmesine rağmen önemli finansal sorunlar yaşamaktadır. Ferreira'ya (2006) göre, Brezilya sosyal güvenlik sistemindeki sorunların nedenleri arasında; erken yaşta emeklilik, demografik eğilimler (programa ödeme yapan işçilerin sayısı, yardım alanlara göre düşmeye devam ediyor), yaşam beklentisindeki artış (emeklilerin daha uzun süre yardım alması anlamına gelir), mevzuat (1988 Anayasası tarafından sağlanan genişletilmiş faydalar), işgücü piyasasının yapısı ve kayıtdışılık gösterilmektedir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Yüzölçümü açısından dünyanın beşinci büyük ülkesi olan ve 200 milyonu aşan nüfusuyla bölgesinin en kalabalık ve en büyük ekonomisine sahip olan Brezilya, toplumsal eşitsizliklerin yüksek olduğu ülkeler arasında ön sıralarda yer almaktadır. Bu eşitsizliklerin azaltılması ve yoksulluğun hafifletilmesi için yürütülen sosyal yardım programları sayesinde ilerleme kaydedilmiş olsa da kalıcı eşitsizliklerin giderilememesi ve elde edilen kazanımların korunması sürekli bir çaba gerektirmektedir.

1930 ile 1945 yılları arasında, Brezilya'da sosyal güvenlik sistemi büyük bir kesimi kapsam dışında bırakmıştır. Sonraki yıllarda otoriter politikalarla sosyal güvenlik

kapsamının genişlemesi sağlansa da dışlanmış sınıflara ulaşmakta başarısız olunmuş ve bu durum yoğun eşitsizliklere ve artan yoksulluğa neden olmuştur. Yeni anayasa sonrasında evrenselleştirici politikalar benimsenmiş olsa da ekonomik ve mali nedenlerle tüm vatandaşlar sistemin yararlanıcıları olarak dâhil edilememiştir. Kayıtlı işgücü piyasasının bir parçası olmayan ve kazançlarının bir kısmıyla katkıda bulunmayan kişiler, yardım programlarına katılmışlardır.

Sosyal güvenlik sistemi, hükümetlerin ve şirketlerin üçlü katkısı öngören bütçe kanunlarına uymamaları, sosyal güvenlik kaynaklarının başka amaçlar için kullanılması ve ekonomik kalkınma ile sanayileşmeye yönelik politikaların önceliklendirilmesi gibi nedenlerle mali sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Daha etkili bir sosyal güvenlik stratejisi için, kamu kesimi daha verimli bir hale getirilmeli ve nüfusa odaklanmalıdır. Bu şekilde evrensel, eşitlikçi, mali açıdan dengeli ve uzun vadede sürdürülebilir bir emeklilik sistemi oluşturulabilir (Silva & Costa, 2016:174-175).

Bu bağlamda, Brezilya'nın sosyal güvenlik sistemindeki zorluklar ve eşitsizlikler göz önüne alındığında, daha kapsayıcı politikaların benimsenmesi ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması önemlidir. Sosyal yardım programlarının etkinliği artırılmalı, kaynakların etkin kullanımı ve dağılımı sağlanmalı ve sistemin uzun vadeli kararlılığı için gereken önlemler alınmalıdır. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemiyle ilgili politikaların, toplumun ihtiyaçlarına uygun olarak sürekli olarak gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde, Brezilya'da sosyal eşitsizliklerin azaltılması ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması hedefine daha yaklaşılabılır.

KAYNAKÇA

- Azeredo, B. (1993). O sistema previdenciário Brasileiro: Diagnósticos e Perspectivas de Mudanças. Rio de Janeiro. CEPPn. 9. Tartışma Metni.
- Batich, M. (2004). Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada. São Paulo em Perspectiva 18(3): 33-40, 2004.
- Benevides, Cláudia do Valle. (2011). Um Estado de bem estar social no Brasil? Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia. Fevereiro. Recuperado de Erişim Adresi: http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_disser_tacao_benevides.pdf (Erişim Tarihi: 13.05.2023).
- Bernardi, R. & Pancotti, H. (2021). The future of social security in Brazil: is there a way without solidarity?, Studies in Law: Research Papers 2021, No. 1 (28), pp. 43-60.
- Braga, J. C. de S. (1978) A questão da saúde no Brasil: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista

- (Yüksek lisans tezi). Campinas Devlet Üniversitesi, São Paulo, Brezilya.
- Brainard, L. & Diaz, L. (2009). Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy. *Brookings Institution Press*. 1-291.
- Caetano, M. (2009). Recent History, Perspective and Challenges to Social Insurance: the Brazilian. *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)*, July 2009, 1-49.
- Cardoso Júnior, J. C., & Jaccoud, L. (2005). Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal, Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo, Brasília: IPEA. pp.181-260. Erişim Adresi: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_5-10.pdf (Erişim Tarihi: 14.05.2023).
- Costa, G. F. da. (2005). A Previdência Social no Brasil numa perspectiva histórico-comparativa mundial. X Encontro Nacional de Economia Política. Erişim adresi: http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/COSTA_2005.pdf, (Erişim Tarihi: 12.05.2023).
- Donnangelo, M. C. F. (1975). Medicina e sociedade: o médico e seu mercado de trabalho. Pioneira: São Paulo.
- Draibe, S. M. (1990). As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. İçinde: Para a Década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, v. 4.
- Draibe, S. M. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo soc.* vol.15 no.2 São Paulo Nov.
- Duarte Barbosa, E. (2011). The Rural Social Insurance Programme-Brazil, ILO, Social Protection, pp.81-98. Erişim Adresi: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceId=20840>, (Erişim Tarihi: 25.06.2023).
- Dünya Bankası (2021). Erişim Tarihi: 25.05.2023, Erişim Adresi: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.MDIM?end=2021&locations=BR&start=1981&view=chart>.
- Dünya Bankası, (2022). Social Protection for Brazil of the Future Preparing for Change with Inclusion and Resilience, World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington.
- Dünya Bankası, <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire/country/brazil> (Erişim Tarihi: 17.05.2023).
- Fally, T., Paillacar, R. & Terra, C. (2010). Economic Geography and Wages in Brazil: Evidence from Micro-Data. *Journal of Development Economics*. 91(2010), pp. 155-168. <https://europortage.com.br/2022/08/09/social-security-tax-in-brazil/> (Erişim Tarihi: 18.05.2023).

- <https://taxsummaries.pwc.com/brazil/individual/other-taxes> (Erişim Tarihi: 18.05.2023).
- Gragnotati, M.; Lindelow, M.; Couttolenc, B. (2013). Twenty Years of Health System Reform in Brazil An Assessment of the Sistema Único de Saúde, Directions in Development. Washington, DC: World Bank.
- doi:10.1596/978-0-8213-9843-2. License: Creative Commons Attribution.
- Hüber, E. R. (1965). Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: Der Nationalstaat und Verfassungsstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatidee. Stuttgart.
- ILO (1984). Introduction to Social Security, 3rd Edition, Geneva.
- ILO (2011). Social Protection Floor For a Fair and Inclusive Globalisation, International Labour Office, Geneva.
- ILO, (2013). Brazilian Good Practices in Social Security, International Labour Office, Brasilia.
- ILO, (2023). https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/INDICATOR/SDG013SEX_SOCRTIA_EN.xlsx (Erişim Tarih: 21.05.2023).
- ILO, World Social Protection Data Dashboards, <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=13>, (Erişim Tarihi: 18.05.2023).
- Lavinas, L. (2020). One Hundred Years of Social Protection, The Anatomy of the Social Question and the Evolution of the Brazilian Social Security System, 1919–2020, pp. 303-341.
- Marcilio, F. R. (2015). Socially Responsible Investments of Pension Funds In Brazil, Socially Responsible Investments of Pension Funds in Brazil, ILO Country Office for Brazil. http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/brasilia/documents/publication/wcms_561248.pdf, (Erişim Tarihi: 18.05.2023).
- Marques, R. M. (2015). La Protection Sociale Publique Sous les Gouvernements Lula et Dilma: Entre Avancée et Recul des Droits Sociaux, Chronique internationale de l'IRES, No: 150, June, pp. 30-38.
- Matijascic, M.& Kay, S. J. (2019). Reforma da Previdência Social Brasileira e a Experiência Internacional: Custeio, Benefícios, Capitalização, Mercado de Trabalho e Demografia, Revista NECAT – Ano 8, nº15 Jan-Jun/ 2019, pp.8-34.. Erişim Adresi: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/issue/view/275>.
- Matijascic, M. (2000). A Path in Contradiction: Brazilian Social Security in the 1990s. *The Year 2000 International Research Conference on Social Security*, 25-27 September, 1-17.

- Nakaharada, C. M., Eduardo, C., Pinheiro, F. D., Lobato, M. S. C., Junior, Mauro, K. A., Neiva, J. M. (2022). Workers' Rights and Social Protection in Brazil – Legal and Policy Gaps, OECD Watch, <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2022/03/Bridging-Brazilian-governance-gaps-Workers-rights.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.05.2023).
- OECD, Brezilya Sosyal Güvenlik Verileri, https://stats.oecd.org/sdmx-json/data/DP_LIVE/BRA.PENSIONASSET.TOT.MLN_USD.A/OECD?contentType=csv&detail=code&separator=comma&csv-lang=en&startPeriod=1990&endPeriod=2021 (Erişim Tarihi: 18.05.2023).
- OECD, Global Revenues Statistic Database, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>, (Erişim Tarihi: 21.05.2023).
- Oliveira, J. A & Teixeira, S. M. F. (1989). (IM) Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil. 2. Baskı. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, s. 360.
- Paim, J., Travassos, C., Almedia, C., Bahia, L. & Macinko, J. (2011). The Brazilian Health System: History, Advances, and Challenges. *The Lancet Journal* 377 (21 May), pp. 1778-1797.
- Palomo, N., Faulbaum, L. V., Machado, A. C., Rolon, C., Soares, F. V., Rubio, M., Alexandre, F. & Escaroz, G. (2022). Social protection and response to COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Innovations in registration and payment systems IPC-IG Research Report No. 63. Brasília and Panama City: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), United Nations Development Programme and the United Nations Children's Fund Regional Office for Latin America and the Caribbean (UNICEF LACRO).
- Pereira (2008). Burocracia Pública na Construção do Brasil <https://www.bresserpereira.org.br/books/burocracia-publica-na-construcao-do-brasil/0000-burocracia-publica-construcao-brasil.pdf> (Erişim Tarihi: 15.05.2023).
- Pugh C. P. R. ve Pinheiro (2009). Dossier: Brazilian System of Pension Funds in the context of the international environment, <https://www.iopsweb.org/resources/48344570.pdf> (Erişim Tarihi: 14.05.2023).
- Robles, C. & Mirosevic, V. (2013). Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean Brazil. *Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)*. February 2013, pp. 1-58.
- Santos, D. F. C. dos. (2009). Previdência Social no Brasil: 1923-2009: Uma Visão Econômica. São Paulo: ed. AGE.
- Santos, W. G. (1979). Cidadania e Justiça, Rio de Janeiro: Campus. Schmitter, Philippe C. (1974), "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics*. 36, 85–131.
- Santos, M. (2013). The Brazilian Social Protection System: History and Present

- Configuration. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*.131-152.
- Sarkar, D. and Bhowmick, S. (2023). “Towards Universal Social Security: Priorities for the G20,” ORF Occasional Paper No. 386, Observer Research Foundation.
- Silva CPAd, Puty CACB, Silva MSd, Carvalho SVd, Francês CRL (2017). Financial forecasts accuracy in Brazil’s social security system. *PLoS ONE* 12(8): e0184353. Editör: Ryan Whitby, Utah State University.
- Silva, L.L.da & Costa, T.deM.T.da (2016). Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História, administração Pública e Gestão Social, 2016, Vol. 8, Núm. 3, ISSN: 2175-5787.
- Silva, A. L. H. da C. (2010). A evolução histórica da previdência social no Brasil .Unieducar, Fortaleza, ano XI, n. 5353.
- Silva, C.P.A.d., Puty, C.A.C.B., Silva,M.S.da, Carvalho SVd, Francês CRL (2017). Financial forecasts accurarcy in Brazil’s social securty system, Erişim Adresi: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0184353>
- Sposati, A. (2018). Displacement of Social Security and Social Disprotection in Brazil.*Ciência & Saúde Coletiva*.23(7), pp. 2315-2325.
- Türkkan, A. (2007). Brezilya Federal Cumhuriyeti Sağlık Sistemi. *Toplum ve Hekim Dergisi*.22 (1-2), ss. 29-38.
- UNDP, (2013). Social Protection, Growth and Employment Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico and Tajikistan, United Nations Development Programme Bureau for Development Policy One United Nations Plaza New York.
- UNDP, (2013). Social Protection, Growth and Employment Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico and Tajikistan, United Nations Development Programme Bureau for Development Policy One United Nations Plaza New York.
- UNDP, (2022). UNDP’s Social Protection Offer, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/UNDP-Social-Protection-Offer-2.0.pdf> (Erişim Tarihi: 23.05.2023).
- Vianna, M.L.W. (1998). A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. *Revan-IUPERJ/UCAM*, Rio de Janeiro.
- Wapling, L. Schjoedt, R. And D.Kidd, S. (2020) Social Protection and Disability in Brazil, Working Paper: Febuayr 2020, Development Pathways.
- Weitzman, E. (1998). Brazil. *Lerner Publishing Group*.1 September, pp. 1-48.
- Yazgan, T. (1992). İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını, İstanbul.

Bölüm 25

BENELÜKS ÜLKELERİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

BENELÜKS ÜLKELERİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

İsmail Sadık Yavuz

Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ismailyavuz@sdu.edu.tr

0000-0002-0070-1363

Özet

Çalışmada Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'dan oluşan BENELÜKS ülkelerinin sosyal güvenlik ve finansmanı ele alınmıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın çok sayıda ülkede geniş bir skalada derinden hissedilen etkileri, BENELÜKS ülkelerinde de yaşanmıştır. Bu etkilerin önemli bileşenlerinden birisi ise sosyal güvenlik sistemi olmuştur. Savaş sonrasında başlayan yeniden yapılanma süreci, 1970'lerde yaşanan kısa dönemli ekonomik buhran ve özellikle 2010 sonrası orta doğuda meydana gelen IŞİD vb. terör örgütleri sebebi ile yaşanan göç dalgaları sosyal güvenlik sistemini etkileyen ana faktörler olarak göze çarpmaktadır. Yapılan analizler sonucunda sosyal güvenliğin finansmanı açısından BENELÜKS ülkelerinin birbirleri kısmi benzerlik gösterdikleri saptanmıştır. Her üç ülkede de ana finansman kaynağı sosyal güvenlik temalarından gelmektedir. İkinci sırayı ise yine tüm ülkelerde devlet katkıları almıştır. Sosyal güvenlik ana başlığı özelde incelendiğinde ise Belçika ve Lüksemburg'un işveren katkılarının daha yoğun olması açısından benzeştiği ancak Hollanda da çalışan katkısının yüksek olması açısından bu gruptan ayrıldığı sonucuna varılmıştır. Gelecekte BENELÜKS ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştıkları en büyük iki sorunun yaşlılık ve göç olacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: BENELÜKS ülkeleri, sosyal güvenlik harcamaları, sosyal güvenliğin finansmanı.

Abstract

The study focuses the social security and financing of the BENELUX countries, consisting of Belgium, the Netherlands, and Luxembourg. The far-reaching effects of World War II, deeply felt in numerous countries, were also experienced in the BENELUX countries. One of the significant components of these effects was the social security system. The post-war reconstruction process, a brief economic crisis in the 1970s, and particularly the waves of migration resulting from events such as the rise of terrorist organizations like ISIS in the Middle East after 2010 have emerged as key factors influencing the social security system. As a result of the conducted analyses, it has been observed that the BENELUX countries share partial similarities in terms of the financing of their social security systems. In all three countries, the primary source of financing comes from social security contributions. Government contributions also

rank second in all countries. When the social security subcategories are examined in detail, it is found that Belgium and Luxembourg resemble each other in terms of higher employer contributions, while the Netherlands stands apart due to higher employee contributions in this group. In the future, it is believed that the biggest challenges the BENELUX countries' social security systems will face are aging and migration.

Keywords: BENELUX countries, social security expenditures, financing of social security.

GİRİŞ

Belçika, Hollanda ve Lüksemburg (diğer adıyla Benelüks ülkeleri) Kuzey Avrupa'nın büyük güçleri tarafından çevrelenmiş ve nüfusları birlikte ele alınsa dahi hiçbir zaman Fransa, İngiltere veya Almanya'nın yarısından fazla olmamıştır. Yüzyıllar boyunca Benelüks ülkelerinin merkezi konumları ve küçük boyutları hem tehlikeler hem de fırsatlar yaratmıştır. Bu ülkeler, birçok ülkenin orduları tarafından ele geçirilmiş ve büyük komşularının ekonomik politikaları tarafından hırpalanmıştır. Ancak Avrupa'nın kavşak noktasında yer alan Belçika, Hollanda ve Lüksemburglular genellikle ticari ve mali araçlar olarak hareket ederek çoğu zaman kar elde edebilmişlerdir. Aynı zamanda bu ülkeler Orta Çağ'dan bu yana en gelişmiş ekonomiler arasında yer almış ve yirminci yüzyılın başında İngiltere ile Avrupa'da kişi başına düşen gelir sıralamasında üst sıraları paylaşmışlardır.

Avrupa'da ve dünya genelinde ticaret engellerinin azalması, birçok ülkenin ürünleri için yeni pazarlar açmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'daki siyasi istikrar, uluslararası sermaye hareketleri için elverişli bir ortam yaratmış ve Benelüks ülkeleri, farklı şekillerde de olsa, doğrudan ve/veya portföy yatırımları sayesinde büyük ölçekli büyüme fırsatlarından faydalanmıştır. Bu durum özellikle dünyanın en yüksek yabancı banka yoğunluğuna sahip ülkelerinden biri olan Lüksemburg için geçerlidir. Daha İkinci Dünya Savaşı sona ermeden başlatılan Benelüks Gümrük Birliği, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un kurucu üyesi olduğu Avrupa Birliği için bir model teşkil etmiştir (Foley, 1998). Savaş sonrası dönemde Benelüks ekonomileri Almanya ve Fransa ekonomileriyle aşağı yukarı aynı doğrultuda büyümüş ve bu da onları Avrupa'nın en zengin ülkeleri arasında tutmuştur. Ancak büyüme her zaman istikrarlı olmamış ve büyük yapısal değişiklikler gerektirmiştir. 1970'lerin ortalarından 1980'lerin başlarına kadar hem Belçika hem de Hollanda'da büyümenin yavaşlaması ve işsizliğin artması nedeniyle zorluklar yaşanmıştır. Bu durum bu çalışmanın da konusu olan sosyal güvenlik sistemini derinden etkilemiştir. Benelüks ülkeleri İkinci Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar sosyal güvenlik sisteminde birçok reformlar yapmak zorunda kalmıştır. Bu ülkelerin hem yoğun göç almaları hem de entegrasyona açık yapıları sosyal güvenlik sistemini derinden etkileyen diğer ana unsurlardan bazıları olmuştur. 2000 sonrası hızla yaşlanan nüfus ise sosyal güvenlik sistemlerini etkileyen diğer bir temel bileşen konumuna gelmiştir.

Bu çalışmada sosyal güvenlik sistemi açısından iki ana farklı karakteristiği yansıtmaktadır. Bunlardan birincisi Benelüks ülkelerinin yasal mevzuatlarını da dikkate alarak sosyal güvenlik sistemlerinin yapılarının açıklanması ikinci olarak ise bu yapılara ayrılan bütçenin finansmanıdır.

1. Benelüks Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Sistemi

Benelüks ülkelerinin sosyal güvenlik sistemleri incelenirken öncelikle ülkelerin kısa sosyal güvenlik sistemi ve reformlarına değinilmiş; ardından sunulan hizmetlere özet olarak yer verilmiştir.

1.1. Belçika

İkinci Dünya Savaşı'nın Belçika tarihinde birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik sistemi üzerinde önemli etkileri olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sırasında müzakere edilen ve 'Sosyal Pakt' olarak adlandırılan anlaşma, savaşın enkazından doğacak olan modern refah devletinin temellerini atmıştır. Pakt, sosyal huzursuzluğu durdurmak ve ortak sosyo-ekonomik hedeflere ulaşılmasını sağlamak amacıyla işverenler ve işçiler arasında çıkarların karşılıklı olarak tanınmasını ve aralarındaki diyalogun kurumsallaştırılmasının önünü açmıştır. Bu açıdan Sosyal Pakt Belçika'da kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin doğuşu olarak nitelendirilebilir. Aynı zamanda Sosyal Pakt'ın sosyal güvenlik kapsamını zorunlu hale getirmesi ve mevcut programları bütünleştirerek farklı sosyal sigorta programlarını birleştirilmesiyle bir refah sistemine geçişi de sağladığı öne sürülmektedir. İşçi önceliğiyle tanımlanabilecek sosyal güvenliğin bu modelinin altında yatan fikirlerim Otto von Bismarck'ın fikirleriyle açıkça örtüştüğü görülmektedir (Werbrouck, 2019: 328). İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden günümüze kadar özellikle emeklilik ile ilgili çok sayıda düzenleme yapılmıştır (Fraikin, 2021).

Belçika'daki reform hareketleri ve yapılan düzenlemelerle on iki farklı kurumun dâhil olduğu çok katmanlı bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu yapı Şekil.1'de sunulmuştur.

Şekil 1: Sosyal Güvenlik Kurum Ağı⁶¹



Kaynak: ("Sociaal samenwerkingsnetwerk", 2023)

Günümüzde Belçika'da mevzuat çerçevesinde sosyal güvenlik sistemi unsurlarını ana olarak sekiz başlık altında toplayabilmek mümkündür. Bunlar şunlardır (European Union, 2013):

1. *Sağlık Hizmetleri:* Sağlık sigortası sistemi Belçika'da yasal olarak bulunan herkesi kapsamaktadır. Sağlık hizmetleri ise kendi içerisinde tıbbi ve diş bakımı, ilaçlar, hastanede bakım, fizik tedavi ve evde bakım hizmetleri ve protezler, gözlükler, işitme cihazları vb. diğer hizmetleri içermektedir.
2. *Hasta Nakit Yardım Hizmetleri:* Süreli veya süresiz olarak bir iş sözleşmesine bağlı olarak çalışan tüm işçiler asgari prim tutarını ödediklerini kanıtlayan bir sağlık sigortası fonuna kayıtlı olmaları, hasta olduklarının belgelenmesinden önceki altı takvim ayı içinde 120 gün çalışmış olmaları ve şu an da çalışamayacak durumda olduklarını belgelemeleri durumunda hastalık nakit yardım hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptirler.
3. *Annelik ve Babalık Yardımları:* Bir iş sözleşmesine bağlı olarak çalışan tüm kadın çalışanlar annelik yardımı (indemnité de maternité/moederschapsuitkering) alma hakkına sahiptir. Aynı annelik yardımı alınabilmesi için ise işçinin asgari miktarda prim ödemiş olması ve 120 gün fiili çalışma süresine sahip olması gerekmektedir.
4. *Malullük Yardımları:* Hastalık veya sakatlık nedeniyle, bir işçinin aynı seviye ve eğitime sahip başka bir işçinin normal kazancının üçte birinden azını kazanması ve en az iş göremezlik düzeyinin 66yüzde olması bir işçinin malul olarak kabul edilmesi için yeterlidir. Ancak işçinin malullük yardımı alabilmesi için bir sağlık sigortası kurumuna kayıtlı olması ve en az 120 gün fiili çalışma süresine sahip olması da diğer şartlar olarak yer almaktadır.

⁶¹ Detaylı bilgi için bkz. "https://socialsecurity.belgium.be/nl/network"

5. *Yaşlılık Aylıkları ve Yardımları*: Prensip olarak, Belçika’da bir iş sözleşmesi kapsamında çalışan herkes yaşlılık yardımları için sigorta kapsamına alınmaktadır. Tüm çalışanlar, 38 yıllık mesleki faaliyetlerini tamamlamaları şartıyla 60,5 yaşına ulaştıklarında erken emeklilik maaşı alma hakkına sahiptir. Erkekler ve kadınlar için normal emeklilik yaşı ise 65’tir.
6. *Dul/Yetim Aylığı* (Pension de survie/overlevingspensioen): Sigortalı bir çalışanın vefat etmesi ve eşinin yeniden evlenmemesi şartı ile eşler 45 yaşından itibaren ölüm aylığı almaya hak kazanmaktadır.
7. *İş Kazaları ve Meslek Hastalıklarına İlişkin Yardımlar*: Belçika iş kanununda “İş kazası, bir işçinin iş sözleşmesinin ifası sırasında ve nedeniyle başına gelen yaralanmalar” olarak tanımlanmaktadır. İş kazası geçiren bir çalışan ilgili mevzuatta yer alan şartları yerine getirmesi durumunda; nakdi yardım ve gerekirse üçüncü bir şahsın yardımı için ödenek (tıbbi ve ilgili masrafların geri ödenmesi; seyahat masraflarının geri ödenmesi; ölüm durumunda özel yardımlar) gibi çeşitli imkânlardan faydalanabilmektedir.
8. *İşsizlik Yardımları*: Belçika’da çalışan kişiler günlük ya da haftalık çalışma sürelerine bakılmaksızın işsizlik riskine karşı sigortalıdır. Devlet memurları dâhil olmak üzere, iş ilişkisinin tek tarafı olarak sona ermesinin/erdirilmesinin ardından ilgili kişiler işsizlik parası talep edebilmektedirler.

1.2. Hollanda

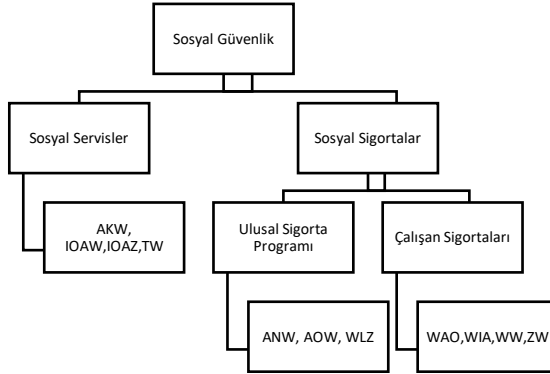
Hollanda sosyal güvenlik sistemi 1950’lerden 1980’lere gelinceye kadar geçici bir temelde geliştirilmiştir. Sistemin iyileştirilmesi konusunda çok sayıda tartışma yapılmış ancak programların koordinasyonu ve istenen verim tam olarak sağlanamamıştır. 1960’lı yıllardaki hızlı ekonomik büyüme ve Hollanda’da bulunan doğal gaz rezervleri sayesinde verimsiz ve tutarsız olan sistemin sorunları içselleştirilmiş ancak 1970’lerde ekonomik büyümedeki düşüş ve işsizlikteki artış, sosyal güvenlik sisteminin ve özellikle de finansmanının yeniden gözden geçirilmesini zorunluluk haline getirmiştir (de Neubourg ve Caspers, 1980: 121-123).

1990’lara kadar uzayan Hollanda’nın sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması ana olarak;

1. Yönetimde takdir yetkisini azaltarak, daha kesin yasal kurallar oluşturmak ve hak sahiplerinin ve diğer ilgili tarafların görev ve yükümlülüklerinin vurgulanması,
2. İşverenler, yönetim ve hak sahipleri için teşviklerin güçlendirmesi ve
3. Sistemin yapıların parçalanmasıyla kurumsal olarak yeniden tasarlanmasını içermektedir (Van Der Veen & Trommel, 1999: 296).

1990'lardaki reform çalışmaları 2015 yılına kadar güçlü bir şekilde devam etmiştir. Şekil.2'de ilgili reformların ardından yasa temelli Hollanda sosyal güvenlik sistemi özetlenmiştir.

Şekil 2: Hollanda Sosyal Güvenlik Şeması



Kaynak: “Social Security in the Netherlands”, (2023)

- **Sağlık Harcamaları:** Sağlık harcamaları birbirini tamamlayan iki farklı sigorta programı tarafından karşılanmaktadır: Bunlar sağlık sigortası ve istisnai tıbbi giderler sigortasıdır. İstisnai tıbbi giderler yasası (AWBZ) kapsamında zorunlu olarak sigortalı olan kişiler, Hollanda’da yasal olarak ikamet eden veya başka bir ülkede yaşayan ancak Hollanda’ya vergi ödeyen kişilerdir. Hükümet genel kurala iki istisna getirmiştir: Birincisi aktif hizmette bulunan silahlı kuvvetler mensupları İstisnai Tıbbi Giderler Yasası kapsamında sigortalıdır ancak Sağlık Sigortası Yasası kapsamında sigorta yaptırmak zorunda değildirler. İkinci istisna ise sigorta vicdani reddi olan kişiler için getirilmiştir. Prensip olarak sigortayı reddedenler İstisnai Tıbbi Giderler Yasası kapsamında prim ödemedikleri gibi Sağlık Sigortası Yasası kapsamında da sigorta yaptırmak zorunda değildirler. Bununla birlikte vicdani reddi olan kişiler, ikame vergi şeklinde gelire bağlı katkı payı ödemektedirler (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Netherlands, 2023).
- **Hastalık Nakit Desteği Harcamaları:** Hollanda medeni kanunu uyarınca, işverenler hasta bir çalışana hastalığının ilk iki yılı boyunca maaş veya ücretinin en az yüzde 70’ini ödemeye devam etmekle yükümlüdür. İki yıllık süreden sonra kişi WIA yardımı almaya hak kazanabilir. Hastalık nakit desteği alma hakkı, yasal emeklilik yaşının doldurulduğu ayın ilk günü ya da kişinin artık hasta olmaması durumunda sona ermektedir (Ministerie van Algemene Zaken, 2021).

- *Annelik ve Babalık Yardımları:* Sağlık Sigortası Yasası kapsamında sigortalı olan kişiler, ilgili sigortanın diğer faydalarının yanı sıra, annelik yardımı alma hakkına sahiptir. Aynı zamanda ikametgâhı Hollanda olan ve İstisnai Tıbbi Giderler Yasası kapsamında sigortalı olan annelere ekstra haklar tanınmıştır.
- *Malullük Yardımları:* Çalışma Kapasitesine Göre İş ve Gelir Yasası (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, WIA) tamamen ya da kısmen çalışamayacak durumda olan tüm çalışanları kapsamaktadır. Hastalık veya sakatlık nedeniyle, sigortalı kişinin herhangi bir yardım alabilmesi için en az yüzde 35 oranında iş göremez durumda olması gerekmektedir ("Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)", 2004).
- *Yaşlılık Aylıkları ve Yardımları:* Hollanda'da yaşayan veya çalışan kişiler Genel Yaşlılık Aylığı Yasası (Algemene Ouderdomswet, AOW) kapsamında sosyal güvenlik sistemine dahil edilmiştir. Temel kural tüm erkek ve kadınların yasal emeklilik yaşını 65 olarak belirlemiş ve bu yaş üzerinde yaşlılık aylığı almaya hak kazandırmıştır. Yasada yer alan belirli koşulların sağlanması durumunda yurtdışında da AOW yasası kapsamında isteğe bağlı işlem yapılması mümkündür (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2010).
- *Dul/Yetim Aylığı:* Hollanda'da çalışma izni olan ve çalışan yabancılar veya vatandaş olan kişiler Hollanda dul/yetim aylığı sigortası kapsamına alınmıştır: Hollanda'da yaşamayan vatandaşlar için ise bu sigorta gönüllülük esasına dayalı olarak işlem görmektedir. Dul/Yetim Aylığı Yasası (Algemene Nabestaanden Wet, ANW) hükümlerince düzenlenen bu sigorta temel olarak; dul aylığı, yetim aylığı ve diğer yardım ödeneği gibi çeşitli sosyal yardımları kapsamaktadır (Koninkrijksrelaties, 1995).
- *İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Yardımları:* Hollanda'da iş kazaları ve meslek hastalıkları için ayrı bir yasa ile düzenlenen sigorta programı mevcut değildir. Ancak bir iş veya meslek hastalığı/kazası sonucu iş göremez hale gelen çalışanlar WIA kapsamında ilk iki yıl için hastalık kurallarına tabi olmaktadır.
- *Aile Yardımları:* Hollanda'da yaşayan veya çalışan kişiler ilk çocuktan itibaren çocuk parası alma hakkına kavuşmaktadırlar. Bu hakkın kullanılabilmesi için çocukların 16 yaşından küçük olmaları ve Hollanda mevzuatlarına göre bakmakla yükümlü olunması gerekmektedir. Bu sebeple yalnızca öz çocuklar değil aynı zamanda, üvey çocuklar ve evlat edinilen çocuklar da bu kapsamda değerlendirilebilmektedir (Verzekeringsbank, 2022).
- *İşsizlik Yardımları:* Hollanda'da işsiz kalınması durumunda İşsizlik Yardımı Yasası (Werkloosheidswet, WW) kapsamında işsizlik yardımı alınmaya hak kazanılabilir. WW yasası kapsamında işsizlik yardımına hak kazanmak için,

haftada en az beş çalışma ve ilk işsizlik gününüzden önceki 36 haftanın en az 26 haftasında ücret alınmış olması gerekmektedir (Koninkrijksrelaties, 1986; Werkgelegenheid).

- *Minimum Kaynaklar Yardımları:* Minimum kaynaklar olarak tanımlanan bu sosyal yardım programı ana olarak iki yasa çerçevesinde şekillenmiştir. Bunlar Ek Yardımlar Yasası ve Engelli Gençler için İş Göremezlik Yardımları Yasası'dır.
- *Uzun Dönem Bakım Yardımları:* İstisnai Tıbbi Giderler Yasası (Algemene wet bijzondere ziektekosten, AWBZ) uzun süreli hastanede yatan kişiler, yaşlılar, engelliler ve kronik sorunları olan zihinsel engelliler için bakım risklerini kapsamaktadır (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015).

1.3. Lüksemburg

Lüksemburg'da sosyal güvenlik sistemi uygulamalarının 1901 yılında zorunlu sağlık sigortasının işçiler için getirilmesi ile başladığı söylenebilir. Bir asrı aşkın bir süredir reformları devam eden sistemin ana unsurlarını sosyal sigortalar, sosyal destekler ve sosyal yardımlar oluşturmaktadır (Şahin, 2019: 153). Lüksemburg'da sosyal sigortalar, sosyal destekler ve sosyal yardımlara aile yardımları, emekli maaşları, tıbbi ücretlerin geri ödenmesi, iş göremezlik gibi çeşitli hizmetler örnek olarak verilebilmektedir. Tüm Lüksemburg vatandaşları Ortak Sosyal Güvenlik Merkezi ('Centre commun de la sécurité sociale', CCSS) aracılığıyla sosyal güvenlik sistemine tabidir (The government of the grand duchy of luxembourg, 2023). CCSS ana olarak şu misyonları yerine getirmektedir (Centre commun de la sécurité sociale, 2022):

- Sigortalıların ilgili sosyal güvenlik hükümlerine göre işlemlerini sağlamak,
- Sosyal güvenlik katkılarını hesaplamak ve tahsil etmek,
- Katkıları kurum ve kuruluşlara tahsis etmek,
- Sosyal güvenlik kurumlarındaki personel ve emekli maaşlarının ödemek,
- Sosyal Güvenlik Genel Müfettişliğine (Inspection générale de la sécurité sociale) görevlerini tamamlaması için ihtiyaç duyduğu tüm verileri sağlamak;
- Çalışma ve İstihdamdan Sorumlu Bakan ile ilgili idare ve birimlere iş kanunlarının uygulanması için gerekli verileri sağlamak,
- Sosyal güvenlik sisteminin işleyişini sağlamak.

Genel olarak CCSS tarafından koordine edilen Lüksemburg sosyal güvenlik sistemi ana olarak altı farklı konuda vatandaşlarına ve/veya çalışanlara imkan ve olanaklar sunmaktadır. Bu başlıklar kısaca şunlardır (European Commission, 2022):

1. *Aile Yardımları*

- a. Aile Ödeneği (allocation pour l'avenir des enfants)
- b. Okul Yılı Ödeneği (allocation de rentrée scolaire)
- c. Doğum Yardımı (allocation de naissance)
- d. Ebeveyn izni yardımı (indemnité de congé parental)

2. *Sağlık Yardımları*: Sağlık yardımları; tıbbi tedavi, diş tedavisi, görsel yardımcılar (gözlük, kontak lens vb.), tıbbi biyoloji analizleri, ortezler, protezler ve diş implantları, ilaçlar ve tıbbi cihazlara ilişkin masraflar, hastane tedavileri, tedavi edici ve iyileştirici kürler, genel ve mesleki rehabilitasyon, sağlık hizmetleri ile bağlantılı olarak yapılan ulaşım masrafları, palyatif bakım, kan ürünleri ve plazma türevleri, organ nakilleri ve ruhsal bir bozukluğu tedavi eden psikoterapileri kapsamaktadır..

3. *Maluliyet Yardımları*: 65 yaşın altındaki maaşlı çalışanların, mesleğini icra edemeyecek duruma gelmesi halinde ve bu durumu ilgili mevzuat çerçevesinde kanıtlanması durumunda maluliyet aylığı verilmesidir. 65 yaşını geçen kişilerde ise malullük aylığı yaşlılık aylığına dönüştürülmektedir.

4. *Yaşlılık Emekli Aylığı Yardımları*: Lüksemburg'da ücretli ve/veya serbest meslek erbabı olan kişiler veya bunlar haricinde ikame bir gelir elde edenler (hastalık parası, doğum parası, iş kazası veya işsizlik parası vb. gibi) genel emeklilik sigortası kapsamına alınmıştır. Genel emeklilik sigortası sigortanın zorunlu sigorta, sürekli isteğe bağlı sigorta veya isteğe bağlı sigorta olması durumuna göre farklılıklar gösterebilmektedir.

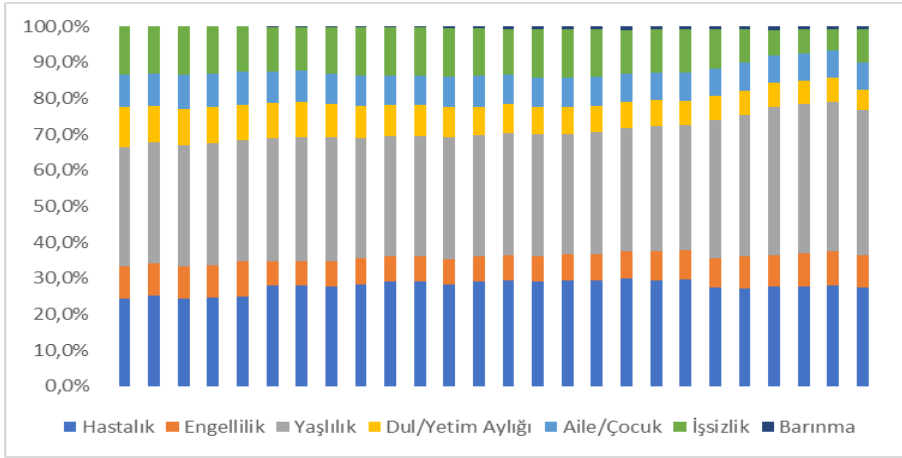
5. *İşsizlik Destek Programları ve Yardımları*: Lüksemburg'da çalışan bir kişi belirli koşullar altında işsizlik yardımlarından faydalanabilmektedir. Bu yararlanma ana olarak iki ekseninde gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi tam işsizlik olarak adlandırılan “*Chômage complet*”, ikincisi ise erken emeklilik olarak nitelendirilen “*Préretraite*”’dir.

6. *Ülke Dışı Programlar*: Başka bir AB ülkesinde veya Avrupa yönetmelikleriyle bağlantılı bir ülkede ikamet eden Lüksemburg vatandaşlarının, bu ülkelerden herhangi birinde ikamet ettiği sürece, orada çalıştığı veya prim ödediği sürelerin Lüksemburg'daki sosyal güvenlik sisteminde hesaplanmasında dikkate alınmasıdır.

2. Benelüks Ülkelerinin Sosyal Güvenlik Harcama Uygulamaları

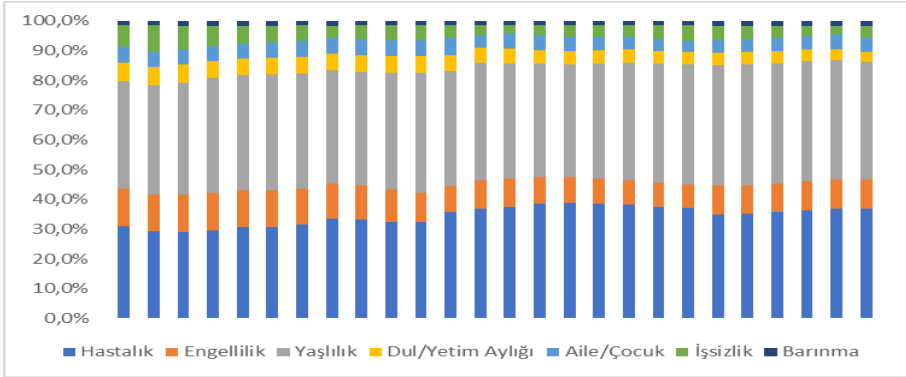
Benelüks ülkelerinin sosyal güvenlik harcama uygulamaları incelenirken The European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS) (EUROSTAT, 2023) sistematigi dikkate alınmıştır. Benelüks ülkeleri için ayrı olarak hazırlanan grafiklerde y eksenini toplam sosyal güvenlik harcamaları içerisindeki kalemlerin oranlarını, x eksenini ise yılları temsil etmektedir. Zaman aralığı olarak 1995-2020 periyodu değerlendirilmeye alınmıştır. Ülkeler ve zamanlar arası karşılaştırma yapılabilmesi için serilerde kişi başına harcama miktarları esas alınmış ve 2010 yılı sabit fiyatları ile seriler kullanılmıştır.

Şekil 3: Belçika Sosyal Güvenlik Harcamaları



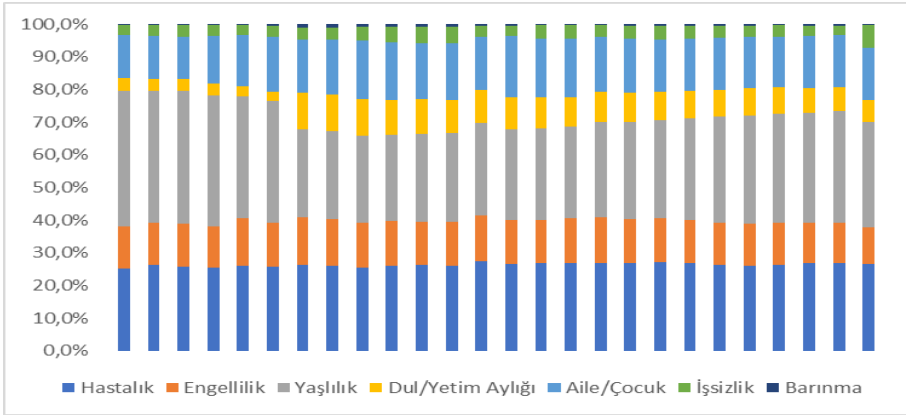
Şekil 3'te Belçika'nın sosyal güvenlik harcamalarına ilişkin detaylar verilmiştir. Belçika'da ortalama olarak en yüksek harcamanın yüzde 35 ile yaşlı emeklilik maaşları olduğu tespit edilmiştir. İkinci sırada yüzde 27 ile sağlık harcamaları üçüncü sırada ise yüzde 11 ile işsizlik yardımları yer almıştır. Yıllar itibarı ile kalemlerdeki değişimler incelendiğinde sağlık ve yaşlı emekli maaşları harcamalarının arttığı; diğer kalemlerin ise yaklaşık olarak aynı kaldığı veya azaldığı tespit edilmiştir. 1995 yılında toplam harcamalarda sağlık ve emekli aylıklarının toplamının yüzde 57'sini oluştururken bu oran 2020 yılında yüzde 68'e yükselmiştir.

Şekil 4: Hollanda Sosyal Güvenlik Harcamaları



Şekil.4'te Belçika'da izlenen sistematik takip edilmiştir. Hollanda'da Belçika gibi en büyük iki harcama kalemi yaşlı emeklilik aylıkları ve sağlık yardımları olduğu tespit edilmiştir. Ortalama olarak Hollanda'da üçüncü sıradaki harcama türü ise engellilik ile ilgili harcamalar olmuştur.

Şekil 5: Lüksemburg Sosyal Güvenlik Harcamaları



Şekil.5'te yer alan yığılmış bar grafikte Lüksemburg'un sosyal güvenlik harcamalarının oransal dağılımına yer verilmiştir. Lüksemburg'da 26 yıllık periyotta harcama kalemleri arasında yaşlı emekli aylıkları hariç olmak üzere büyük değişimler gözlenmemiştir. 1995'te yaşlı emeklilik aylıkları, sağlık harcamaları ve aile/çocuk yardımları sırası ile yüzde 41,6, yüzde 25,2 ve yüzde 13,3 olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılına gelindiğinde bu oranların aynı sıralama ile yüzde 32,2, yüzde 26,5 ve yüzde 16,1 düzeyinde oldukları izlenmiştir.

3. Sosyal Güvenlik Finansman Sistematığının Kısa Bir Değerlendirmesi

Çalışmada sosyal güvenliğin finansman yapısı tartışılırken ana olarak "European System of Integrated Social Protection Statistics" (ESSPROS) sistematığı temel alınmıştır. ESSPROS, kısaca sosyal korumaya ilişkin idari ulusal verilerin uluslararası düzeyde karşılaştırılmasını sağlayan ortak bir çerçeve olarak tanımlanabilmektedir.

Bu ortak çerçeve ile Avrupa ülkeleri arasında hane halklarına yapılan sosyal yardımların ve bunların finansmanının tutarlı bir şekilde karşılaştırılması mümkün olabilmektedir (EUROSTAT, 2023). ESSPROS sistematığıne göre Sosyal güvenlik sistemine katkı sağlayan gelir türleri aşağıda sunulmuştur (European Commission. Eurostat, 2012: 25):

1. Sosyal Katkılar

Sosyal katkılar işverenler tarafından çalışanları adına sosyal yardımlara hak kazanılmasını sağlamak için yapılan masraflar anlamına gelmektedir. Sosyal katkıların belirli bir kişi tarafından ve belirli bir kişi için ödenmiş olması gerekmektedir. Aynı zamanda çalışan ile işveren arasında asgari bir bağlılık süresi ve gelir düzeyi veya aktif olarak iş arama ya da mesleki eğitim alma durumu yer almalıdır. Sosyal katkılar kendi içerisinde iki ana gruba dağılmaktadır.

a. İşverenlerin Katkıları

i. Fiili İşveren Sosyal Katkıları

ii. İşverenlerin Sosyal Katkıları

b. Sosyal Güvenlikten Faydalanan Kişiler Tarafından Yapılan Katkılar

i. Çalışanlar

ii. Serbest Meslek Sahipleri

iii. Emekliler ve Diğer

İşverenlerin sosyal katkıları işverenlerin çalışanlarının, eski çalışanlarının ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sosyal yardımlara hak kazanmalarını sağlamak için katlandıkları maliyetler olarak değerlendirilebilir. Bu maliyetler, çalışanlara ödenen ücretin dolaylı bir bileşenidir. İşverenlerin sosyal katkıları fiili (actual) veya emsal (imputed) olabilmektedir. İşverenlerin fiili sosyal katkıları, işverenler tarafından çalışanları, eski çalışanları ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler için sosyal yardım hakkını güvence altına almak üzere sosyal güvenlik sistemine yapılan ödemeleri simgelerken; işverenlerin emsal sosyal katkıları ise, işverenlerin çalışanlarına, eski çalışanlarına ve onların bakmakla yükümlü oldukları kişilere gelecekte ödenecek sosyal yardımları vaat ederek katlandıkları maliyet olarak değerlendirilmektedir.

Sosyal güvenlikten faydalanan kişiler tarafından yapılan sosyal katkılar, sosyal yardım alma hakkını elde etmek veya bu hakkı korumak için bireyler ve hane halkları tarafından sosyal koruma programlarına yapılan ödemelerdir. Korunan kişiler tarafından ödenen sosyal katkılar stopaj yöntemi ile kaynakta kesilebileceği gibi beyana dayalı da olabilir.

2. Genel Devlet Katkıları

Diğer bir ana gelir unsuru genel devlet katkılarıdır. Devlet katkısı ülkede ikamet eden herkese belirli bir aşgari geliri garanti eden devlet kontrolündeki programlara yapılan devlet harcamalarını ifade etmektedir. Kamu yardımı ihtiyaç duyan hanelere mal ve hizmet yardımı olarak iletilebileceği gibi ilgili hanelere karşılıksız ödemeleri içeren mali destekleri şeklinde de olabilmektedir. Genel devlet katkıları

- a. Tahsis edilen vergiler ve
- b. Genel gelirler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Tahsis edilen vergiler, kanunen sadece sosyal korumayı finanse etmek için kullanılabilen vergi ve harçlardan elde edilen gelirlerdir. Tahsis edilen vergiler ile zorunlu sosyal katkı payları arasındaki temel fark, sosyal katkı paylarının yardımlara kişisel olarak hak kazanmayı güvence altına almak için ödenmesi, tahsis edilen vergilerin ise böyle bir hakkı güvence altına almamasıdır. Bunun yanında devletin tahsil ettiği her türlü vergi sosyal güvenliğin finansmanı için ayrılabilir.

3. Diğer Programlardan Transferler

Diğer programlardan yapılan transferler 1 ve 2. madde haricindeki sosyal güvenlik programlarından alınan karşılıksız ödemeler anlamına gelmektedir. Bunlar iki ana kategoriye ayrılmaktadır.

- a. Diğer programlardan yeniden yönlendirilen sosyal katkılar
- b. Diğer programlardan diğer transferler

Yeniden yönlendirilen sosyal katkılar, bir sosyal güvenlik programının, korunan kişilerin alıcı programdan sosyal koruma alma haklarını sürdürmek veya tahakkuk ettirmek için başka bir programa yaptığı ödemelerdir.

4. Diğer Gelirler

Yukarıda sayılan 3 madde kapsamına girmeyen diğer finansman kalemleri diğer gelirler grubuna kaydedilmektedir. Diğer gelirler ise muhasebe sistematığı içerisinde Gayrimenkul gelirleri ve diğer gelirler olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır

(European Commission. Eurostat, 2012: 23-29).

4. BENELÜKS Ülkelerinde Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Benelüks ülkelerinin sosyal güvenlik finansmanına ilişkin gelir unsurları altı farklı gelir unsuru üzerinden incelenmiştir. İlk beş unsur ülke bazında değerlendirilmiş; altıncı unsur ise ülkeler arasında karşılaştırma yapılarak sunulmuştur. Bu unsurlar şunlardır:

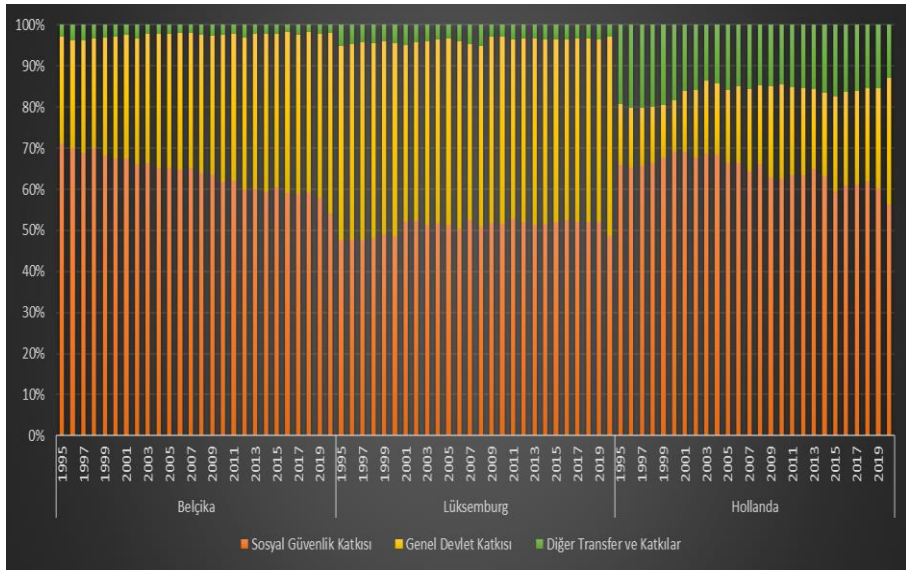
1. Sosyal Güvenlik Katkısı

- a. İşveren Katkısı

- b. Sosyal güvenlikten faydalanan kişiler tarafından yapılan katkılar
2. Genel Devlet Bütçesi Katkısı
3. Diğer programlardan transferler ve katkılar
4. Toplam Katkı

Ülkeler arasında karşılaştırma yapılabilmesi ve ülkelerin birbirinden farklı nüfus yapıları olması sebebi ile kişi başına düşen gelir miktarı üzerinden analiz gerçekleştirilmiştir. Ayrıca ülke bazında zamansal açıdan analizlerin gerçekleştirilebilmesi için 2010 yılı sabit fiyatları ile oluşturulmuş bir seri kullanılmıştır. Seriler 1995-2020 yılları arasında kapsamaktadır. Yıl seçiminde dikkat edilen kriter aynı baz yıllı serilerin bulunabilirliği olmuştur.

Sosyal güvenliğin finansmanında yer alan unsurlar çalışan ve işyerlerinden toplanan katkılarının toplamından oluşan sosyal güvenlik katkısı, devletin genel devlet bütçesinden sosyal güvenlik sistemine aktardığı paylardan oluşan genel devlet bütçesi katkısı ve diğer transfer ve katkılardır.



Şekil.6 Sosyal Güvenliğin Finansmanı Ana Unsurlar

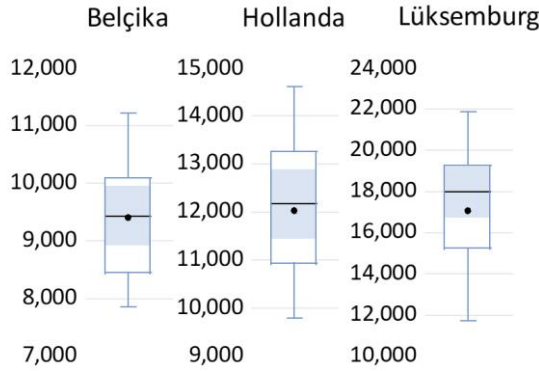
Şekil.6'da ki yığılmış bar grafiğinin y ekseninde toplam transfer ve katkılarının içerisinde diğer üç unsurların yer alma oranı gösterilmiştir. Grafın x ekseninde ise ülkelerin yıl bazındaki değişimleri ele alınmıştır.

26 yıllık ortalamalarda sosyal güvenlik katkılarının toplam içerisindeki payının Belçika'da yüzde 64; Hollanda'da yüzde 65 ve Lüksemburg'da yüzde 51 düzeyinde gerçekleştiği saptanmıştır. Benelüks ülkelerinin hepsinde sosyal güvenlik katkısı,

sosyal güvenliğin finansmanındaki ana unsur olarak görülmektedir. Finansmandaki ikinci unsur ise genel devlet katkıları olmuştur. Genel devlet katkılarının aritmetik ortalaması Belçika’da yüzde 34, Hollanda’da yüzde 19, Lüksemburg’da ise yüzde 45 olarak gerçekleşmiştir. Diğer transfer ve katkılarda ise Belçika ve Lüksemburg’un yüzde 3-4 bandında olan finansman kaleminin, Hollanda’da yüzde 16’ya yükseldiği tespit edilmiştir.

Ülkeler kendi özelinde değerlendirildiğinde Belçika ve Hollanda’nın sosyal güvenlik katkılarının yıllar geçtikçe sosyal güvenlikteki finansman oranın düştüğü; bunun yanı sıra Lüksemburg’da büyük bir değişimin gözlemlenmediği sonucu görülmektedir. Belçika ve Hollanda’nın sosyal güvenlik katkılarının azalması ancak devlet katkısının artması ise kompanse edilebilmiş ve özellikle 2010 ve sonrasında devlet desteğinin çok daha yüksek düzeyde sosyal güvenlik sisteminin finansmanında kullanıldığı tespit edilmiştir. Diğer dikkat çekici nokta ise Hollanda’nın sosyal güvenlik sisteminin diğer ülkelere oranla çok daha yüksek düzeyde diğer transfer ve katkılar ile finanse ettiği.

Şekil 7: Sosyal Güvenliğin Finansmanı (Toplam)

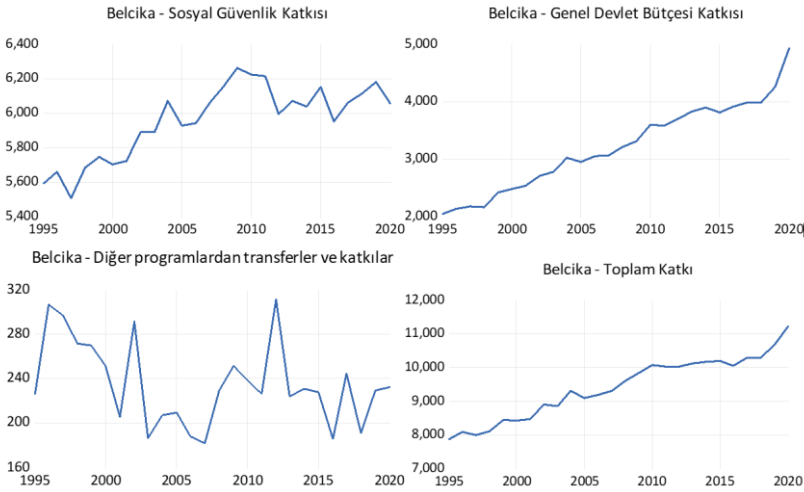


Şekil.7 Benelüks ülkelerinin ilgili zaman dilimindeki toplam finansman kaynaklarının 2010 yılı sabit fiyatları ile Box Plot grafiğinde özetini sunmaktadır. Grafikten elde edilen ilk bulgu sosyal güvenlik sistemine kişi başına en çok finansman aktaran ülkenin Lüksemburg olduğudur. İkinci sırada Hollanda, üçüncü sırada ise Belçika yer almaktadır. İkinci dikkat çeken nokta ise zaman içerisinde sabit fiyatlarla analiz yapılmasına rağmen açık bir şekilde tüm ülkelerde sosyal güvenliğin finansmanında daha çok kaynağa ihtiyaç duyulduğudur. Şöyle ki 1995 yılında üç ülkenin kişi toplam finansmanı 29.427 Euro iken 2020 de yüzde 62 artış ile 47.768 Euro olmuştur.

Şekil.6 ve Şekil.7’de Benelüks ülkelerinin genel görünümüne yer verilmesinin ardından analizin devam eden kısımlarında ülke bazında öncelikle genel unsurları ardından ise sosyal güvenlik katkısının detayları sunulmuştur.

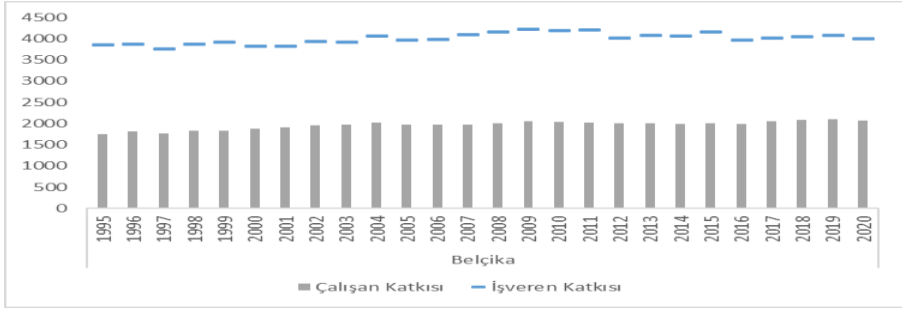
4.1. Belçika

Şekil.8 Belçika Sosyal Güvenliğin Finansmanı (Ana Alt Kalemler)



Belçika’da analiz başlangıç dönemi olan 1995 yılında kişi başına düşen toplam finansman 7866 Eurodur. Bunun 5592 Euro’su sosyal güvenlik katkılarından, 2047 Euro’su genel devlet bütçesinden ve 226 Euro’su ise diğer transferler ve katkılardan gelmiştir. Sosyal güvenlik katkısının oransal olarak en yüksek olduğu yıl 1995; cari olarak en yüksek olduğu yıl ise 2009 yılıdır. Genel devlet bütçesi katkısının 1995 yılındaki 2047 Euroluk finansman katkısı 2020 yılına ulaşıldığında yüzde 100’den fazla artarak 4935 Euro’ya ulaşmıştır. Diğer programlardan transfer ve katkılar da ise 1995-2020 periyodunda ciddi bir değişim gözlenmemiştir. 1995 yılındaki 226 Euroluk finansman katkısı 2020 yılına gelindiğinde ancak 232 Euro olmuştur. Belçika genel olarak değerlendirilecek olursa 2009 yılından sonra sosyal güvenlik katkısının yatay bir seyir izlemesi ve genel devlet bütçesi katkısının sürekli istikrarlı bir şekilde artması toplam finansman içerisindeki dengenin genel devlet bütçesi lehine değişmesi sonucunu doğurmuştur.

Şekil.9 Belçika Sosyal Güvenlik Katkısı Finansmanı Alt Kalemleri

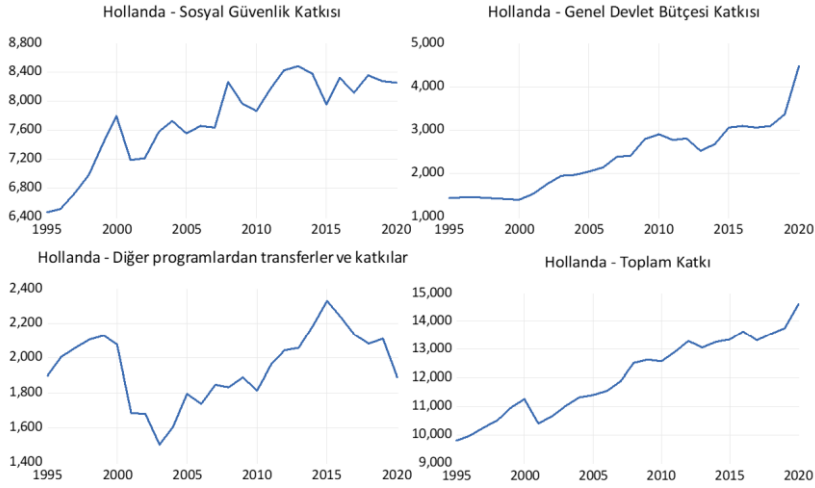


Şekil 9'da sosyal güvenlik katkılarının detayları incelenmiştir. Grafikte bar grafikler çalışanların katkılarını, on top değerler ise işverenlerin katkısını göstermektedir. 26 yıllık dönemde cari olarak çalışan ve işveren katkısının yaklaşık olarak sabit bir seyir izlediği görülmektedir. Aynı dönemde sosyal güvenlik gelirleri kaleminin oransal dağılımı incelendiğinde işveren katkılarının yüzde 69'dan yüzde 66'ya gerilediği; çalışan katkılarının ise yüzde 31'den yüzde 34'e yükseldiği tespit edilmiştir.

4.2. Hollanda

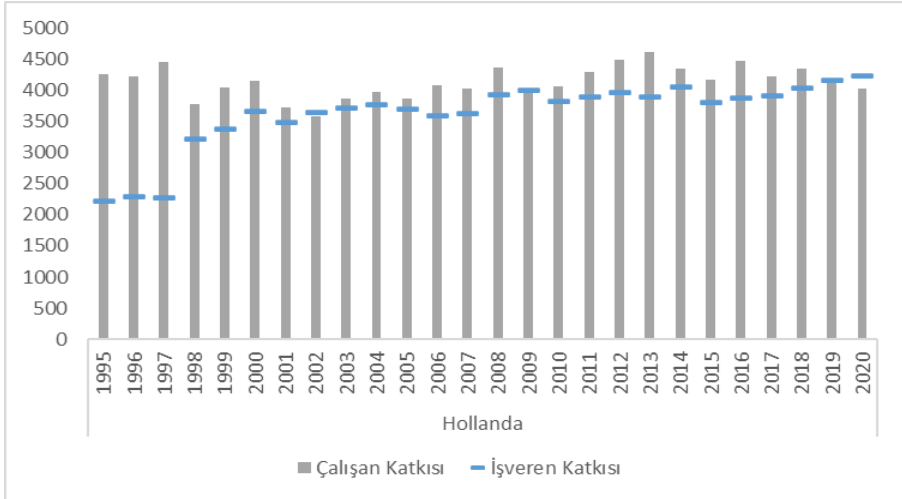
Şekil.10'da 4 panel şeklinde Hollanda sosyal güvenliğine ait özet veriler sunulmuştur. Veriler kısaca özetlenecek olursa 1995 yılında toplam 9800 Euro'luk finansman kaynağının 6468 Eurosu sosyal güvenlik katkılarında, 1434 Eurosu genel devlet bütçesi katkılarında ve 1898 Eurosu diğer transfer ve katkılardan gelmiştir. Oransal olarak değerler yüzde 66, yüzde 15 ve yüzde 19'luk katkı dilimlerini ifade etmektedir. 1995-2020 döneminde diğer transfer ve katkılarının yalnızca Hollanda da değil aynı zamanda diğer ülkelerde herhangi bir finansman kaynağını geçtiği tek zaman aralığı Hollanda'nın 1995-2001 dönemidir. Benelüks ülkelerinin sosyal güvenlik finansmanı ana alt kalemlerine ilişkin 234 gözlemde yalnızca Hollanda'da 1995-2001 döneminde ilgili durumun yaşandığı tespit edilmiştir. 2020 yılına kadar cari olarak Hollanda sosyal güvenlik sistemi daha çok finansmana ihtiyaç duymuştur. Toplam finansman ihtiyacı 1995 yılına oranla yüzde 49 artış ile 9800 Euroya yükselmiştir. Ana alt kalemlerin toplam finansmana olan katkı farkları ise sosyal güvenlik katkılarında yüzde 66'dan yüzde 56'ya; genel devlet bütçesi katkılarında yüzde 15'ten yüzde 31'e ve diğer transfer ve katkılarda yüzde 19'dan yüzde 13'e değişerek gerçekleşmiştir.

Şekil.11 Hollanda Sosyal Güvenliğin Finansmanı (Ana Alt Kalemler)



Şekil.11 sosyal güvenliğe çalışan ve işverenlerin cari katkısını göstermektedir. 1995 yılında çalışanlar yüzde 66, işverenler ise yüzde 34 oranında sosyal güvenlik kaleminin finansmana katkıda bulunmuşlardır. Yıllar içerisinde çalışan katkısı yaklaşık olarak aynı kalırken⁶², işveren katkısı hem cari değer hem de oran olarak sürekli bir yükseliş trendindedir. 2020 yılına gelindiğinde çalışanların katkısı yüzde 49'a düşmüş, işverenlerin katkısı ise yüzde 51'e yükselmiş ve analiz döneminde Hollanda için ilk defa çalışan katkısının önüne geçmiştir.

Şekil.11 Hollanda Sosyal Güvenlik Katkısı Finansmanı Alt Kalemleri

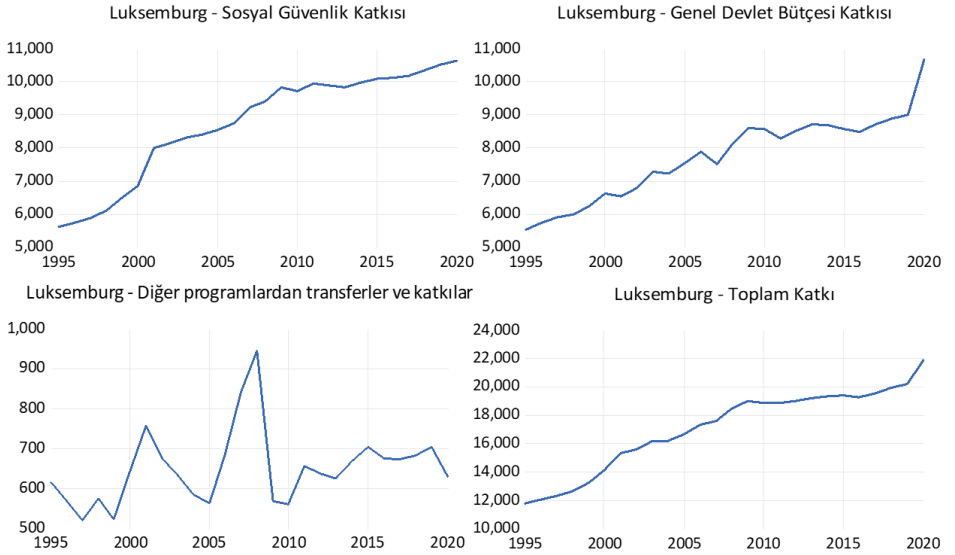


4.3. Lüksemburg

⁶² 1995 yılında çalışan katkısı 4255.61 Euro iken 2020 yılında 4024.84 Euroya gerilemiştir.

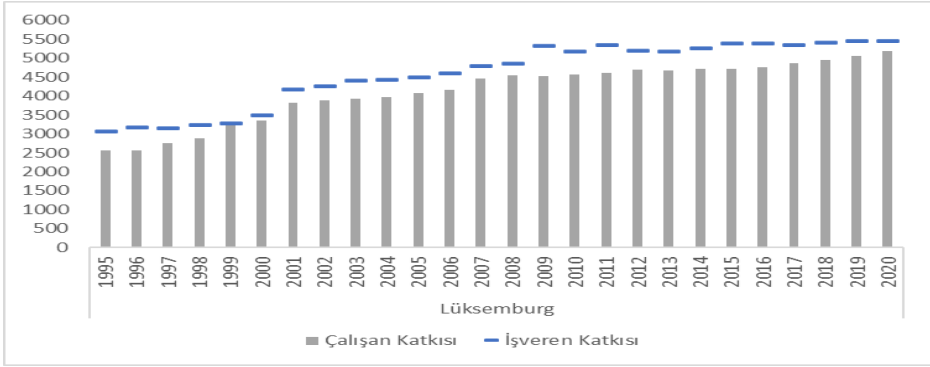
Benelüks ülkeleri arasında sosyal güvenliğe cari olarak en çok finansman sağlayan ülke Lüksemburg'dur. 1995 yılında 11,761 Euro iken 2020 yılında bu tutar 21,922 Euroya yükselmiştir. Lüksemburg bu finansman ihtiyacının diğer Benelüks ülkelerinden çok daha yüksek düzeydeki devlet katkısı ile gerçekleştirebilmektedir. 1995'te toplam sosyal güvenlik finansmanının sosyal güvenlik, genel devlet bütçesi ve diğer katkılarının toplam finansman içerisindeki oranları sırası ile yüzde 48, yüzde 47 ve yüzde 5 olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılına gelindiğinde biraz önce de değinildiği üzere cari finansman ihtiyacı yaklaşık yüzde 100 artarken, gelir kompozisyonu ise neredeyse hiç değişmemiştir. 2020 yılında Lüksemburg'un sosyal güvenlik katkıları yüzde 49, genel devlet bütçesi katkısı yüzde 49 ve diğer katkılar yüzde 2 ile toplam finansman kaynağını sağlamıştır.

Şekil 12: Lüksemburg Sosyal Güvenliğin Finansmanı (Ana Alt Kalemler)



Şekil.13'te Lüksemburg'un sosyal güvenlik katkısının detayları ele alınmıştır. Genel finansman modeline paralel bir şekilde bu alanda cari bazda bir artış gözlemlenmiştir. 1995 yılında 5614 Euro olan katkı; 2020 yılında 10513 Euro'ya yükselmiştir. 5614 Euro'luk katkının yüzde 54'ü işverenler, yüzde 46'sı ise çalışanlar tarafından finanse edilmiştir. Bunun yanında 2020 yılında ilgili kompozisyon nerede ise hiçbir değişim göstermeden yüzde 51'e yüzde 49 olarak yer almıştır.

Şekil 11: Lüksemburg Sosyal Güvenlik Katkısı Finansmanı Alt Kalemleri



SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal güvenlik sistemleri bireylerin gelecek korkusu yaşamaması için, bugünden yarınlarını sigortalayan sistemlerdir. Sistemin gelir ve harcama başta olmak üzere birçok alt bileşeni mevcuttur. Bu alt bileşenler aynı zamanda değişen hükümetler, yönetim yapısı ve demografik yapı farklılaşması gibi çok sayıda alandan da etkilenmektedir.

Benelüks ülkelerinde sosyal güvenlik sistemini tarihsel boyutta etkileyen ana unsur ise İkinci Dünya Savaşı olmuştur. 1945 öncesinde yaşanan yıkım ve sonrasında başlayan yeniden yapılanma sürecinin etkileri sosyal güvenlik sisteminde de hissedilmiştir. 1970’lerde yaşanan kısa dönemli ekonomik buhran ve özellikle 2010 sonrası orta doğuda meydana gelen IŞİD vb. terör örgütleri sebebi ile yaşanan göç dalgaları diğer ana faktörler olarak göze çarpmaktadır. Demografik açıdan ise 1970 sonrasında hızla düşen doğurganlık oranları (1970’te Belçika:2,25; Hollanda:2,57; Lüksemburg:1,97 / 2020’de Belçika:1,55; Hollanda:1,55; Lüksemburg:1,37) sosyal güvenliğin harcama ve finansmanı arasındaki dengeyi önemli ölçüde etkilemiştir. Bu veriler Benelüks ülkelerinde emekli aylıklarının ve sağlık harcamalarının toplam harcamalar içerisinde artış göstermesine paralel ve destekleyici niteliktedir. Yaşlı nüfus artışı dolayısı ile sistemdeki problemlerin doğurganlık oranlarının sabit kalması varsayımı ile 2030-2040 yılları arasına kadar devam edeceği düşünülmektedir.

Sosyal güvenliğin finansmanı açısından Benelüksülüklerinin birbirleri kısmi benzerlik gösterdikleri söylenebilir. Her üç ülkede de ana finansman kaynağı sosyal güvenlik temalarından gelmektedir. İkinci sırayı ise yine tüm ülkelerde devlet katkıları almıştır. Sosyal güvenlik ana başlığı özelde incelendiğinde ise Belçika ve Lüksemburg’un işveren katkılarının daha yoğun olması açısından benzeştiği ancak Hollanda da çalışan katkısının yüksek olması açısından bu gruptan ayrıldığı sonucuna varılmıştır. Ancak Hollanda da zaman içerisinde işveren katkısı artmış ve 2020 yılı itibarı ile Benelüks ülkelerinin tamamında işveren katkıları, çalışan katkılarına aşmıştır. 2020 yılına kadar olan bu durumun sebebinin ise Hollanda’da

kişisel gelir vergisi ile sosyal güvenlik gelirlerinin tahsil edilmesine olanak tanıyan mevzuat olduğu düşünülmektedir.

Benelüks ülkelerinin sosyal güvenlik sistemlerinin gelecekte karşılaştıkları en büyük iki sorunun yaşlılık ve göç olacağı tarafımızca düşünülmektedir. Yaşlanma sorunu ile baş edebilmek için doğurganlık oranlarının sabit olması varsayımı altında alınabilecek önlemlerin;

- Faktör verimliliğinin artırılarak devlet bütçesinden sosyal güvenlik sistemine daha fazla bütçe aktarılması,
- Özellikle gelişen teknoloji ile yaşlanan nüfusun fiziki olarak değil mental olarak çalışmasına imkân tanıyacak yapısal reformların hayata geçirilmesidir.

Çalışma Benelüks ülkelerinin sosyal güvenlik sistemine ilişkin genel hatları çizmektedir. Bu sebeple ilgili ülkelerin GSYH'lerinin dikkate alınarak analizlerin detaylandırılması, her ne kadar sabit fiyatlar ile analiz gerçekleştirilmiş olsa da satın alma paritesine göre de değerlendirilmesi ve harcama detaylarına yer verilerek zaman serisi ve/veya panel veri analizlerinin yapılmasının literatürü zenginleştireceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Centre commun de la sécurité sociale. (2022, 27 Ekim). Role of CCSS. 19 Mayıs 2023 tarihinde <http://ccss.public.lu/en/ccss/attributions.html> adresinden erişildi.
- de Neubourg, C. & Caspers, H. (1980). *Social security system financing: Charges on the net value added and other alternatives in the Netherlands*. Institute of Economic Research, Faculty of Economics, University of Groningen.
- European Commission. (2022). Your social security rights in Luxembourg.
- European Commission. Eurostat. (2012). *ESSPROS manual and user guidelines: The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)*. EUROSTAT Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2785/29417> adresinden erişildi.
- European Union. (2013). *Your social security rights in Belgium*.
- EUROSTAT. (2023, 17 Mayıs). Social Protection (ESSPROS) – Overview. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection> adresinden erişildi.
- Foley, B. J. (Ed.). (1998). *European economies since the Second World War*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Fraikin, A.-L. (2021). *The effect of financial retirement incentives originating from the social security system on the retirement behavior of older Belgian workers*. <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/0be04934-91a1-499f-9ce9-9aa9843a453b> adresinden erişildi.

- Koninkrijksrelaties, M. van B. Z. en. (1986). Werkloosheidswet. wet. 15 Mayıs 2023 tarihinde <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004045/2022-08-02> adresinden erişildi.
- Koninkrijksrelaties, M. van B. Z. en. (1995). Algemene nabestaandenwet. wet. 15 Mayıs 2023 tarihinde <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007795/2023-07-01> adresinden erişildi.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2021). Applying for a benefit under the Work and Income according to Labour Capacity Act (WIA)—Work and Income according to Labour Capacity Act (WIA)—Government.nl. onderwerp, Ministerie van Algemene Zaken. 16 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.government.nl/topics/wia/applying-for-a-benefit-under-the-wia> adresinden erişildi.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (2015). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002614/2014-07-16> adresinden erişildi.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2010). Algemene Ouderdomswet. onderwerp, Ministerie van Algemene Zaken. 22 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-ouderdomswet-aow> adresinden erişildi.
- Netherlands, S. (2023). Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ). *Statistics Netherlands*. webpagina. 21 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2013/50/nearly-6-percent-of-adults-receive-long-term-care-on-medical-grounds/exceptional-medical-expenses-act--awbz--> adresinden erişildi.
- Sociaal samenwerkingsnetwerk. (2023). *Federale Overheidsdienst—Sociale Zekerheid*. 25 Mayıs 2023 tarihinde <https://socialsecurity.belgium.be/nl/netwerk> adresinden erişildi.
- Social security in the Netherlands. (2023). *Zorgverzekering Informatie Centrum*. <https://www.zorgverzekering.org/eng/general-information/social-security-in-the-netherlands/> adresinden erişildi.
- Şahin, M. (Ed.). (2019). *Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu.
- The government of the grand duchy of luxembourg. (2023, 21 Haziran). Social security in Luxemburg. 14 Nisan 2023 tarihinde <http://luxembourg.public.lu/en/living/health-and-social-security/social-security.html> adresinden erişildi.
- Van Der Veen, R. & Trommel, W. (1999). Managed Liberalization of the Dutch Welfare State: A Review and Analysis of the Reform of the Dutch Social Security System, 1985–1998. *Governance*, 12(3), 289-310. doi:10.1111/0952-1895.00104

- Verzekeringsbank, S. (2022, 28 Ekim). Çocuk parası ana sayfa—Çocuk parası—SVB. konu, Sociale Verzekeringsbank. 03 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.svb.nl/tr/cocuk-parasi/> adresinden erişildi.
- Werbrouck, J. (2019). Understanding Bismarck's legacy: The role of work history in Belgian social security law. *European Journal of Social Security*, 21(4), 326-350. doi:10.1177/1388262719895325
- Werkgelegenheid, M. van S. Z. en. (2022, 14 Mart). WW-uitkering—Rijksoverheid.nl. onderwerp, Ministerie van Algemene Zaken. 26 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering> adresinden erişildi.
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)—Werkpocket. (2004).*Randstad*. 17 Mayıs 2023 tarihinde <https://www.randstad.nl/werkgevers/werkpocket/wet-en-regelgeving/sociale-zekerheid/wet-werk-en-inkomen-naar-arbeidsvermogen-wia> adresinden erişildi.

Bölüm 26

GÜNEY AFRİKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

GÜNEY AFRIKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Fatma Yapıcı Sapankaya

Dokuz Eylül Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

fatma.yapici@deu.edu.tr

0000-0002-2441-924X

Haluk Egeli

Dokuz Eylül Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

haluk.egeli@deu.edu.tr

0000-0002-4572-791

Özet

Güney Afrika orta üstü gelir seviyesine sahip gelişmekte olan bir ülke olarak 1990'lı yıllardan bugüne sosyal güvenlik sisteminde çeşitli reformlar gerçekleşmiştir. Sömürgecilik geçmişine sahip bir ülke olarak ilk demokratik seçimlerin 1994 yılında yapıldığı ülkede uzun yıllar siyahilere yönelik ayrımcı uygulamalar her türlü kamusal alanda kendini göstermiş ve bu durum dünya kamuoyu tarafından eleştirilmiştir. 20. Yüzyılın ilk çeyreğinde kurulan Apartheid sistemi sistematik şekilde Avrupa kökenli Güney Afrikalıların ayrıcalıklı konuma getirilmesini sağlamıştır. Bugün, Güney Afrika'da toplumun tümünün bugünkü ve gelecekteki refahlarının korunmasını ilgilendiren sosyal güvenlik sistemi içinde devlet eliyle sağlanan sosyal yardımlar öne çıkmaktadır. Bu çalışma yakın tarihinde birçok ırkçı uygulamanın bulunduğu Güney Afrika'nın sosyal güvenlik sistemini ve sistemin finansmanını incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışma kapsamında Güney Afrika sosyal güvenlik sisteminin öne çıkan unsurlarıyla finansman yöntemine ilişkin genel bilgilere yer verilecektir.

Anahtar kelimeler: Güney Afrika, sosyal güvenlik sistemi, sosyal yardımlar, Apartheid rejimi.

Abstract

As a developing country with an upper-middle income level, South Africa has undergone various reforms at the social security system since the 1990s. As a country with a colonial past, in the country where the first democratic elections were held in 1994, discriminatory practices against blacks for many years showed themselves in all kinds of public spaces and this situation was criticized by the world public opinion. The apartheid system, which was established in the first quarter of the 20th century, systematically ensured the privileged position of South Africans of European origin. Today, in the social security system, which concerns the protection of the present and future welfare of the whole society in South Africa, the social assistance provided by the state comes to the fore. This study aims to examine the social security system and financing of the system of South Africa, which has many racist practices in its recent history. Within the scope of the study, general information about the prominent elements of the South African social security system and the financing method will be given.

Keywords: South Africa, social security system, social benefits, Apartheid regime.

GİRİŞ

Güney Afrika stratejik konumu ve sahip olduğu zenginlikleri nedeniyle Ümit Burnu'nun Portekizli Bartholomew Diaz tarafından keşfinden sonra çeşitli devletlerin gelerek yerleşim kurdukları bir ülke olmuştur. Keşif sonrası pek çok farklı devletin gelmesiyle Güney Afrika'nın yerlisi olan siyahilere ırkçı rejimler uygulanmıştır. Güney Afrika'ya yerleşen beyaz ırka mensup azınlık konumunda bulunanlar İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1913 yılında çıkarılan bir kanunla esasen nüfusun çoğunluğunu oluşturan siyah ırk üzerinde hâkimiyet kurmaya dayalı "Apartheid Sistemi" nin temellerini atmıştır. 1913 yılında kabul edilen toprak yasasıyla (Native Land Act) Güney Afrika'da 19 milyon siyahkiye ayrılan alan topraklar sadece yüzde 13 iken, geriye kalan yüzde 87'lik kısım bölgede azınlık konumunda bulunan 4,5 milyon beyaz nüfusa verilmiştir. Siyahilerin yerleşim hakkının belirli alanlarla sınırlandırılması yanı sıra siyahilerin kendilerine tahsis edilen topraklar dışında arazi satın almalarına izin verilmemiş ve yasal açıdan ülkenin beyazlara ait olduğu teminat altına alınmıştır. Ayrıca siyahiler çiftlikler, madenler ve şehirlerde düşük ücretlerle çalışmak durumunda bırakılmış böylece Güney Afrika maden endüstrisi dünyanın en büyük maden endüstrilerinden biri haline gelmiştir (Büyüktavşan, 2021: 28-29).

Güney Afrika'nın sosyal güvenlik sisteminin orta gelirli bir gelişmekte olan ülke standardına göre oldukça kapsamlı olduğu, ancak sistemin tutarlı bir sosyal güvenlik yaklaşımından yoksun olduğu görülmektedir. Sistem uzun bir süre önce ırksal çarpıkları ve ayrımları ortadan kaldırmış olmasına rağmen, ağırlıklı olarak Afrikalı, kırsal kökenli ve kadınlardan oluşan büyük insan grupları ve göçmen işçi kategorileri ile onların bakmakla yükümlü olduğu kişilere yönelik dışlayıcı uygulamalar yerinde saymaktadır. Bu dışlayıcı eğilimler hukuk sistemine de yansımıştır. Sistemin katkıya dayalı kısmının büyük bir bölümü (yani işçi tazminat planları, İşsizlik Sigortası Fonu ve özel emeklilik planları gibi sosyal sigorta planları) kayıtlı istihdam sektörüyle sınırlandırmıştır. Sistem pek çoğunu etkin bir şekilde katılımdan dışlamış ve sistemin primsiz kısmı (yani, yaşlılık, nafaka ve engellilik hibeleri gibi sosyal yardım hibeleri) söz konusu olduğunda kategorik ve durumu test edilmiş gelir yaklaşımı benimsemiştir (Olivier, 2021: 22).

1910'daki Güney Afrika Birliği'ni takip eden en erken dönem, 'beyaz olmayan' nüfus için en sert ve en ayrımcı dönem olarak kabul edilmektedir. Apartheid sistemi aynı zamanda kadınlara önyargılı davranmasıyla da karakterize edilmiştir. Şöyle ki, yalnızca 60 yaşın üzerindeki beyaz kadınlar yaşlılık aylığı almaya hak kazanmıştır. Sistemin dışında tutulan siyahiler ve Kızılderililer, geleneksel geniş aile desteğinin bir topluluk güvenlik ağı olarak yeterli olacağı söylemiyle sistemin dışında bırakılmışlardır. Temel bir sosyal güvenlik ağının inşası, 1937'de gelir testi yapılan emekli maaşları ve engellilik hibeleri ile başlatılmış ve emekli maaşları nihayet tüm ırk gruplarına ödense de ayrımcı imalar süregelmiştir. Örneğin, ülke 1961'de bir

cumhuriyet olduğunda, en yüksek beyaz emekli maaşları siyah emekli maaşlarından beş kat fazlaydı. Bu eğilim 1961'e kadar giderek kötüleşmiştir. 1970'lerde Apartheid devleti siyahileri sisteme dahil etme ihtiyacını kabul etmeye başlamış ve sosyal yardımların sağlanmasında isteksiz de olsa reformlar yapılmaya çalışılmıştır. Sisteme daha çok kişi girdikçe, sistem üzerindeki mali baskı nedeniyle beyaz emekli maaşları dolaylı olarak düşürülmüş veya diğer gruplara göre daha düşük oranlarda artırılmıştır (Reddy & Sokomoni, 2008).

Pek çok ülkedeki sosyal güvenlik sistemlerinin tarihi seçimleri sosyal, politik ve ekonomik güçlerin ve yapıların sonucu olsa da, Güney Afrika'da ırk ve özellikle Apartheid ideolojisi eklenmiş bir boyut bulunmaktadır. 1992'ye kadar, sosyal politika seçimleri büyük ölçüde Viktorya dönemi kapitalist sömürgecilik ve emperyalizmi içinde sağlamlaşan ırk temelli siyasi ve ekonomik ideolojiler tarafından yönlendirilmiştir. Güney Afrika'da 1994'ten bu yana sosyal güvenlik gelişmelerindeki başarılı adımlar atılmıştır (Jehoma & Ornellas, 2021: 9). 1994 yılına geldiğinde Nelson Mandela'nın liderliğinde uluslararası güçlerin de yardımıyla gerçekleştirilen hak mücadelesinde sona gelinmiş ve Güney Afrika'da ırkçılık esaslı ayrımcı uygulamalar ile insan hakları ihlalleri ortadan kaldırılmıştır. Güney Afrika'daki sömürgecilik yerli halk olan siyahilerin yaşadıkları yerlerden sürülmesi ve varlıklarına el konulması ile temel insani haklardan mahrum bırakılması ve beyaz ırka karşı ötekileştirme uygulamaları ile kıtanın geri kalanından ayrı şekilde değerlendirilmesine yol açmıştır (Büyüktavşan, 2021: 29). Apartheid sistemi Güney Afrika tarihinde 1994 yılına değin siyahilerin aleyhinde adaletsiz ve ayrımcı uygulamaların sürdürüldüğü ve hak mücadelesi sebebiyle binlerce insanın temel hak ve hürriyetleri ile yaşamlarını kaybettiği sancılı bir süreci ifade etmektedir.

Güney Afrika'da 1948'den başlayarak Afrikanerler¹ ekonomik olarak güçlenmeye tabi tutulmuştur. Bununla birlikte, Afrikanerler ekonomik güçlenme süreçlerine 1994'te siyahılardan çok daha iyi bir konumdan başlamıştır. Afrikanerler ortalama olarak Güney Afrika'daki ortalama siyahılardan nispeten daha eğitimliydi ve toprak şeklinde büyük bir sermaye tabanı avantajına sahiptiler. Güney Afrika'nın tarihi, onu pozitif ayrımcılık yapılan veya yapılmakta olan diğer ülkelerden benzersiz kılmaktadır. Güney Afrika'da nüfusun çoğunluğunu oluşturan yaklaşık yüzde 87'si dezavantajlı konumdadır ve şu anda pozitif ayrımcılığa tabi tutulmaktadır (Engdahl & Hauki, 2001: 15-16). 1994 yılında gerçekleşen demokratikleşme süreci beraberinde sosyalist ideolojiye sahip olan ve siyahların eşitliğini savunan Afrika Ulusal Kongresi Partisi'nin (ANC) iktidara gelmesiyle siyahılara yönelik bu ayrımcılık uygulamalara son verilmiş ve siyahiler olumlu olarak desteklenmeye başlanmıştır. Bu süreçte siyahilerin desteklenmesi ile bir asırdan uzun süredir engellenen refahların yeniden

¹ Ailesi aslen Hollandalı olan ve anadili Afrika dili olan Güney Afrikalılara Felemenkçede Afrikan denilmektedir.

tesis edilmesi adı “Siyah Ekonomik Güçlendirme Stratejisi” olarak adlandırılmıştır. Strateji kapsamında siyahilerin yöneticilik yapmaları ve işletme sahibi olmalarını sağlayacak özel finansman yöntemlerinin önünü açan (Öztürk, 2014: 126-132) çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Programı (YYKP), Afrika Ulusal Kongresi Partisi’nin 1994 seçimleri için seçim bildirgesini oluşturmuştur. Seçimden sonra Ulusal Birlik Hükümeti ve parlamentodaki tüm siyasi partiler tarafından kabul edilerek desteklenmiş ve uygulanmıştır. YYKP, Güney Afrika’nın tüm insanlarını ve kaynaklarını Apartheid’in sonuçlarının nihai olarak ortadan kaldırılmasına ve demokratik, ırksal ve cinsiyetçi olmayan bir toplum inşa etmeye yönelik seferber etmeyi amaçlayan entegre, tutarlı bir sosyo-ekonomik politika çerçevesi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca hükümet 1996 yılında YYKP’nin ekonomik ayağını üstlenmek üzere Büyüme, İstihdam ve Yeniden Dağıtım (BİYD) isminde ekonomiyi yeniden inşa etmek ve yeniden yapılandırmayı amaçlayan makroekonomik stratejiyi başlatmıştır. Stratejinin merkezinde işsizlik krizini tersine çevirmek, sosyal hizmet sunumunun genişletilmesi için kaynak sağlamak ve adil bir gelir ve servet dağılımına doğru ilerlemek için ekonomik büyümeyi artırmak yer almıştır (Engdahl & Hauki, 2001: 22).

1994’teki demokratikleşme sonucunda sosyal yardım için hak sorunları ile politika ve idari reformların gerekliliği öne çıkmıştır. Uygulamada üç temel reform tasarlanmıştır (Reddy & Sokomoni, 2008):

- Sosyal yardıma erişimin anayasal bir hak olarak tanınması,
- Gelişimsel sosyal refah yaklaşımının benimsenmesi,
- Çocuk destek hibesinin uygulanması.

Yapılan reformlar çoğunlukla sosyal yardımlarla ilgili olmuştur. Güney Afrika’da kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi veya ulusal bir sağlık programından bahsedilememektedir. Buna bağlı olarak kapsamlı sosyal güvenlik katkıları da çalışanlardan ya da işverenlerden talep edilmemektedir. Oldukça düşük tutarlarda Tazminat Fonu ve İşsizlik Sigortası Fonu Primleri yatırılmaktadır (OAI, 2016: 33). Çalışanın katkısı işveren tarafından kesilmekle birlikte işçi ve işverenlerin her biri, işsizlik sigortası fonuna brüt ücretin yüzde 1’i oranında katkı payı ödemekle yükümlüdür. Hem işverenin hem de çalışanın katkı payları, çalışan başına yıllık 212.544 Rand’lık bir ücretle sınırlı tutulmuştur (PwC, 2023).

Güney Afrika bugün Sahra altı Afrika’nın en büyük ekonomilerinden birini oluşturmaktadır. Güney Afrika’nın başkenti olan Cape Town şehri dünyanın en kalabalık gecekondu şehirlerinden biridir (Özkan, 2021: 48). Geçtiğimiz çeyrek asırda demokrasi alanında birçok olumlu adım atılmış olsa da ülkede beyaz nüfusun ayrıcalıklı konumu sürmektedir. Diğer yandan ülkenin büyük çoğunluğu bir üçüncü dünya ülkesindeki gibi yoksullukla mücadele etmektedir (Özkan, 2021: 53). Bu özellikleriyle Güney Afrika ekonomisi ve ülke içindeki sınıfsal ayrışma göz önüne

alındığında sosyal güvenlik sisteminin toplumsal kapsayıcılığı açısından incelemeye değer bir ülkedir. Bu çalışma tarihinde ırk ve cinsiyet temelli ayrımcılıkların olduğu sancılı bir sömürgecilik dönemine sahip Güney Afrika'nın 1994 yılından itibaren toplumsal adaletin ve refahın tesis edilmesi için yapılan düzenlemeleri kapsamında sosyal güvenlik sisteminin günümüzdeki görünümünü incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışma kapsamında Güney Afrika sosyal güvenlik sistemini oluşturan programlara yer verilecek olup, sosyal güvenliğin ne şekilde finanse edildiği açıklanmaya çalışılacaktır.

1. GÜNEY AFRIKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Güney Afrika'nın 1994'te demokrasiye geçişinden bu yana, sosyal güvenliğin farklı alanlarında evrensel kapsama giden birçok başarı elde edilmiştir. Hem medeni hem de siyasi hakların yanı sıra sosyal, ekonomik ve kültürel hakları da güvence altına alan Anayasa uyarınca hükümet, çeşitli sosyal transferleri ve temel sosyal hizmetleri garanti eden geniş bir sosyal koruma çerçevesini benimsemiştir (ILO, www.socialprotection.org, 23.05.2023).

1994 yılında siyahilerin beyazlardan sonra iktidarı devralmasından itibaren Apartheid sonrası dönemde yıllardır süregelen fırsat eşitsizliği ve ayrımcılıkların ortadan kaldırılabilmek için içinde anayasanın da olduğu yeni yasalar çıkarılmıştır. Bu süreçte yürürlüğe giren yasalardan bazıları şunlardır: Çalışma İlişkileri Kanunu (1995), Yeni Anayasa (1996) İstihdam eşitliği Kanunu (1998), Vasıf Geliştirme Kanunu (1998), İstihdamı Teşvik ve Adil Olmayan Ayrımcılığın Engellenmesi Kanunu (1999), Geniş Tabanlı Siyahi Ekonomik Toplumsal Güçlendirme Kanunu (2003) ve Sosyal Yardım Kanunu (2004) ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (SASSA Kanunu)(2004) (Öztürk, 2014: 132). Tablo 1, Güney Afrika sosyal güvenlik sisteminde önemli olan gelişmeleri tarihsel bir süreçte sınıflandırmaktadır.

Tablo 1: Güney Afrika'nın Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişiminde Kritik Dönemler

Dönem	Öne Çıkan Gelişmeler
1919 öncesi	Ağırlıklı olarak hayır kurumları ve Kilise aracılığıyla sağlanan sosyal güvenlik; bu, ırksal olarak bölünmüş sosyal güvenlik önlemlerinin başlangıcı olmuştur.
1919-1945	Devlet aracılığıyla daha iyi yapılandırılmış sosyal güvenlik araçlarının tanıtılması; tedarik ve resmileştirmede artış; bazı Siyahi yerleşiklere tanınan yardımlar,
1946-1994	Bir önceki dönemin sosyal güvenlik kazanımlarında bir gerileme dönemi; ırksal ayrımcı politikalarda artış; bunu 1970'lerde Apartheid direnişinin başlamasıyla birlikte önemli değişimler izlemiştir. Apartheid temelli sosyal güvenlik hizmetlerinin kaldırılmasının ilk aşamaları, 1994 sonrası radikal değişimlere doğru ilerlemiştir.
1994 sonrası	Afrika Ulusal Kongresi (ANC) bünyesinde kapsamlı ve eşitlikçi bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında kayda değer başarılar; mevcut sosyal güvenlik açıklarının

	olası nedenlerini vurgulayan piyasa kaynaklı çelişkiler hakkında bazı gerekli düşünceler.

Kaynak: Jehoma & Ornellas, 2021: 9.

Dünyanın en ilerici anayasası olarak lanse edilen 1996 tarihli Güney Afrika Anayasası, sosyal güvenliği Haklar Bildirgesi'nde yer alan sosyo-ekonomik haklardan biri olarak içermektedir. Anayasanın 27(1)(c) maddesi şöyledir: "Herkesin, kendilerini ve bakmakla yükümlü oldukları kişileri geçindiremeyecek durumda olmaları halinde, uygun sosyal güvenlik de dahil olmak üzere, sosyal güvenliğe erişim hakkı vardır". (Reddy & Sokomoni, 2008).

1996 tarihli Güney Afrika Anayasası'nın 27(1)(2) maddesi uyarınca (SASSA, 2022) herkes aşağıdakilere erişme hakkına sahiptir. Buna göre:

- Üreme sağlığı dâhil olmak üzere sağlık hizmetleri;
- Yeterli yiyecek ve su; ve
- Kendilerini ve bakmakla yükümlü oldukları kişileri geçindiremeyecek durumda olmaları dâhil olmak üzere sosyal güvenlik, uygun sosyal yardım herkese sağlanmalıdır.

2004 yılında Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SASSA) kurulması, sosyal güvenlik sisteminin önemli bir reformu olarak kabul edilmektedir (Jehoma & Ornellas, 2021: 16). Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu (SASSA) Kanunu, sosyal yardımın etkili ve verimli idaresini, yönetimini ve ödenmesini sağlamak amacıyla SASSA'nın kurulmasını sağlamıştır. Buna göre SASSA'nın kanunla öngörülen temel görevleri aşağıdaki gibidir (SASSA, 2022: 18):

- 2004 tarihli Sosyal Yardım Yasasının 3. Bölümü uyarınca sosyal yardımı yönetmek ve bu yasa kapsamında kendisine verilen herhangi bir görevi yerine getirmek,
- Sosyal yardım için başvuruların ve yararlanıcıların ulusal bir veri tabanında, sosyal güvenlik ödemelerinin yanı sıra merkezi mutabakat ve transfer fonlarının ödemelerinin yönetimi için gerekli olan bu tür bilgileri toplamak, düzenlemek, sürdürmek ve yönetmek,
- Sosyal güvenlik sisteminin bütünlüğünün korunmasını sağlamak için bir uyum ve dolandırıcılığı engelleme mekanizması oluşturmak,
- Herhangi bir hizmeti bir sözleşmeye veya yürürlükteki herhangi bir yasanın hükmüne uygun olarak yerine getirmek.

SASSA'nın kurulması önemli bir reform olarak kabul edilmesine rağmen sosyal yardımları dokuz eyaletin her birinde sosyal kalkınmadan sorumlu daireler tarafından yönetilmekteydi. Sosyal sigorta reformları, yönetmek, idare etmek ve ödeme yapmakla görevli ulusal kurum olan Güney Afrika Sosyal Güvenlik

Kurumu'nun kurulmasından sonra gündeme gelmiştir. Kabine, farklı hükümet departmanları arasında ortaya çıkan politika farklılıklarından sonra departmanlar arası bir ekip kurmuştur (Jehoma & Ornellas, 2021: 16).

2004 tarihli Sosyal Yardım Kanunu ile öne çıkan temel düzenlemeler aşağıdaki gibidir (2004 Tarihli 13 Kanun Değiştirilmiş Şekilde) (SASSA, 2022: 18):

- 2004 Sosyal Yardım Yasası (2004 tarihli ve 13 sayılı Yasa) uygun kişilere Sosyal Yardım sağlanmasını öngörmektedir,
- 2004 tarihli Sosyal Yardım Yasası ve düzenlemeleri, SASSA' nın uygun yararlanıcıların sıkıntının sosyal olarak giderilmesi de dâhil olmak üzere gelir desteğine erişmesini kolaylaştırmasını sağlar,
- SASSA, diğerlerinin yanı sıra uygunluk gerekliliklerine, ödeme yöntemlerine ve inceleme koşullarına uyulmasını sağlama sorumluluğuna sahiptir.

Güney Afrika, anayasal hakka dayalı, üç ayaktan oluşan bir sosyal güvenlik sistemi geliştirmiştir: hedeflenen sosyal yardım ve kamu istihdam programları dâhil olmak üzere primsiz programlar, primli ödemeleri içeren zorunlu sosyal sigortalar (sosyal fonlar) ve gönüllü program. 1994'te demokrasiye geçişinden bu yana Güney Afrika, Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu'nu kurarak, yardımları çocuklara ve yaşlıları dâhil ederek ve İşsizlik Sigortası Fonunu ev işçilerini de içerecek şekilde genişleterek dikkate değer bir ilerleme kaydetmiştir. Çocuk Destek Hibesi ve Yaşlılık hibesi, Güney Afrika'nın sosyal koruma tabanını oluşturan iki ana programdır (ILO, www.socialprotection.org, 15.06.2023). Güney Afrika sosyal güvenlik sistemi finansman açısından incelendiğinde vergiler yoluyla finansmanının ağırlıklı olduğu görülmektedir. Devletin ulusal bütçeden sosyal güvenlik sistemine önemli ölçüde katkı sağlaması Güney Afrika'nın Beveridge sistemini benimsediğini göstermektedir (Egeli, 2022: 52). Bu çalışmada sırasıyla primsiz programlar (sosyal yardımlar ve ek sosyal yardımlar), primli programlar (sosyal güvenlik fonları) ve gönüllü emeklilik sistemi hakkında bilgi verilecek olup, sonrasında sistemin finansmanı açıklanacaktır.

1.1. Primsiz Programlar (Sosyal yardımlar)

Primsiz programlardan oluşan birinci ayak, sosyal koruma sisteminin tabanı oluşturur. Aşağıda sayılan programlar, Güney Afrika'nın sosyal güvenlik sisteminin ilk ayağını oluşturmaktadır (ILO, www.socialprotection.org, 23.05.2023):

Yaşlılık hibesi (60 yaş ve üstü vatandaşlara ödenir)

1. Savaş gazileri hibesi (II. Dünya Savaşı veya Kore Savaşı gazilerine ödenir)
2. Engellilik hibesi (engelliliği doğrulayan bir tıbbi değerlendirme raporuna tabidir)

3. Bakıma muhtaçlık hibesi (1 ila 18 yaş arasındaki engelli çocukların ebeveynlerine veya bakıcılarına ödenir - engelliliği doğrulayan tıbbi değerlendirme raporuna tabidir)
4. Koruyucu aile hibesi (mahkeme tarafından koruyucu aile statüsü verilen bir kişiye ödenebilir)
5. Çocuk destek hibesi (çocuklu yoksul ailelere ödenir)

Yukarıda sayılan yaşlılık hibesi, engellilik yardımı ile engelli bakım aylığı, çocuk destek yardımı, koruyucu aile yardımı ve acil durumlarda yapılan yardımlar Güney Afrika'da aile politikasında yer alan temel hibeleri oluşturmaktadır (Kalaycı & Duru, 2019: 4576).

Sosyal yardımlar devlet tarafından belirlenen yoksul ve ihtiyaç sahibi gruplara sağlanan temel yardımlardan oluşmakta ve hedeflenen kitlelere taahhüt edilen aylık nakdi ödemeleri kapsamaktadır. Güney Afrika, Afrika kıtasında en gelişmiş sosyal güvenlik sistemini oluşturmuş bir ülke olarak sosyal yardımlardan yararlananların nüfus içindeki payı açısından dünyada ilk sıralarda yer almaktadır (Kalaycı & Duru, 2019: 4576).

Güney Afrika'da kadınların işgücüne katılımı Apartheid dönemi sonrasında hükümet tarafından benimsenen uygulamalar sonucunda ciddi oranda artırmıştır. Hamile kadınlara yönelik çalışma hayatı için çeşitli düzenlemeler de yapılmıştır. Şöyle ki çalışan hamile kadınların doğumdan önce ve sonrasında çocuğun iyi halini korumak ve refahını artırmak amacıyla toplam 16 hafta ücretli doğum izni hakkı tanınmıştır. Ayrıca babalara da doğumdan sonra 3 gün izin hakkı verilmiştir (Kalaycı & Duru, 2019: 4576).

a. Yaşlılık Hibesi

Yaşlılık hibesi 60 yaş ve üzerindeki kişilere ödenmektedir. Hibe kapsamında yapılan maksimum ödeme ayda 2 080 Rand'dır. 75 yaşından büyüklerde, 2 100 Rand'dır. Hibe, 60 ila 74 yaş arasındaki kişiler için 1 Ekim 2023'ten itibaren 2 090 Rand'a, 75 yaş üstü kişiler için için 2 110 Rand'a yükselecektir (Sassagrants, www.SASSAGrant.co.za, 14.06.2023). Yaşlılık hibesinden yararlanmanın koşulları aşağıda sıralanmıştır (South African Government, www.gov.za, 14.06.2023):

- Güney Afrika vatandaşı, daimi ikamet eden veya mülteci olmak,
- Güney Afrika'da yaşamak,
- Başka bir sosyal yardım almamak,
- Bir devlet kurumunda bakılmıyor olmak,
- Kazancın bekârlarda 86.280 Rand'dan, evlilerde 172.560 Rand'dan fazla olmaması,
- Mal varlığının bekârlarda 1.227.600 Rand'dan, evlilerde 2.455.200 Rand'dan fazla olmaması.

Yaşlılık hibesinden yararlanmak için yukarıdaki koşulları sağlayan kişiler gelir testine tabi tutulur (OECD, 2021). Yaşlılık hibesinde sigortalının, kendi hesabına çalışanların ya da işverenlerin hiçbir şekilde finansmana katkısı bulunmamaktadır. Devlet yaşlılık hibesinin finansmanını sağlarken, hastalık ve analık sigortası kapsamında yer alan medikal yardımların da finansmanına katılmaktadır (I.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013: 25). Hükümet tarafından sağlanan yaşlılık yardımı, emekli olan yaşlı nüfusun yüzde 75'i için ana gelir kaynağıdır. Bu, nüfusun yaklaşık dörtte üçünün, finanse edilen bir emeklilik yardımı olmadan emeklilik yaşına ulaştığı anlamına gelmektedir (Pension Funds Online, www.pensionfundsonline.co.uk, 05.07.2023).

b. Savaş Gazileri Hibesi

İkinci Dünya Savaşı'nda (1939-1945) veya Kore Savaşı'nda (1950-1953) savaşmış eski askerlerden geçimini sağlayamayanlar savaş gazisi hibesine başvurabilmektedir. Aylık olarak 2 100 R ödeme yapılan hibeden yararlanabilmek için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekmektedir (South African Government, www.gov.za, 14.06.2023):

- Güney Afrika vatandaşı veya daimi ikametgahı olmak,
- Güney Afrika'da yaşamak,
- 60 yaşında veya daha büyük olmak veya engelli olmak,
- İkinci Dünya Savaşı veya Kore Savaşı'nda savaşmış olmak,
- Başka bir sosyal yardım almamak,
- Bir devlet kurumunda bakılmıyor olmak,
- Kazancın bekârlarda 86 280 Rand'dan, evlilerde 172.560 Rand'dan fazla olmaması,
- Mal varlığının bekârlarda 1.222.600 Rand'dan, evlilerde 2.455.200 Rand'dan fazla olmaması.

c. Engellilik Hibesi

Kişilerin 6 aydan daha uzun bir süre çalışamayacak durumda olmasına neden olan fiziksel veya zihinsel bir engeli bulunması halinde engellilik hibesine başvurabilmektedir. Engelliliğin bir yıldan fazla devam etmesi halinde kalıcı engellilik hibesi, engelliliğin 6-12 ay aralığında sürekli bir süre devam etmesi halinde geçici engellilik hibesinden yararlanılabilmektedir. Kalıcı bir engellilik ödeneği, hibeyi ömür boyu alacağınız anlamına gelmemekte ancak 12 aydan daha uzun süre devam edeceği anlamına gelmektedir. Hibeden yararlananlara aylık 2.100 Rand ödeme yapılan hibeden yararlanabilmek için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekmektedir (South African Government, www.gov.za, 14.06.2023):

- Güney Afrika vatandaşı veya daimi ikametgâhı veya mültecisi olmak ve başvuru sırasında Güney Afrika'da yaşamak,
- 18 ile 59 yaş arasında olmak,
- Bir devlet kurumunda bakılmıyor olmak,

- 13 haneli, barkodlu bir kimlik belgesine (ID) sahip olmak,
- Kazancın bekârlarda 86.280 Rand'dan, evlilerde 172.560 Rand'dan fazla olmaması,
- Mal varlığının bekârlarda 1.227.600 Rand'dan, evlilerde 2.455.200 Rand'dan fazla olmaması,
- Devlet tarafından atanan bir doktorun engelliliğin derecesini değerlendireceği bir tıbbi muayeneden geçmek,
- Başvuruyu yaparken ve değerlendirme yapılırken önceki tıbbi kayıtlarınızı ve raporların sunulması,
- Doktor bir sağlık raporu doldurması ve raporu Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SASSA) iletmesi gerekmektedir. Rapor verilmiş tarihinden itibaren üç ay süreyle geçerlidir.

d. Bakıma Muhtaçlık Hibesi

Ciddi bir engeli olan ve tam zamanlı ve özel bakıma ihtiyacı olan bir çocuğa bakan kişiler bakıma muhtaçlık hibesine başvurabilmektedir. Bakıma muhtaçlık ödeneği engelli çocukları doğumdan 18 yaşına gelene kadar kapsamaktadır. Aylık olarak 2.080 Rand ödeme yapılan bakıma muhtaçlık hibesinden yararlanabilmek için sağlanması gereken koşullar aşağıda sıralanmıştır (South African Government, www.gov.za, 14.06.2023).

- Mahkeme tarafından atanan bir ebeveyn, birincil bakıcı veya koruyucu ebeveyn olmak
- Güney Afrika vatandaşı veya daimi ikametgâhı olmak,
- Bekârlarda kazancın yıllık 223.200 Rand'dan, evlilerde 446.400 Rand'dan fazla olmaması,
- Bakılan çocuğun Güney Afrika'da yaşaması, 18 yaşının altında olması, sürekli olarak bir devlet kurumunda bakılmaması, ciddi bir engeli bulunması ve tam zamanlı ve özel bakıma ihtiyaç duyması gerekmektedir.
- Hibe onaylanmadan önce bir devlet sağlık görevlisinin çocuğu değerlendirmesi gerekir.

Bakıma muhtaç kişilerin bakımını sağlayan kişilere gelir testine bağlı olarak hibe verilmektedir (I.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013: 27).

e. Koruyucu Aile Hibesi

Üvey çocuğunuza bakmak için devletçe sağlanan bir hibedir. Öksüz, terk edilmiş, risk altında, suistimal edilmiş ve bakımsız kalmış çocukların velayetinin mahkeme kararıyla koruyucu ailelere verilmesi söz konusudur. Koruyucu ailelere sağlanan çocuk başına aylık 1120 Rand hibeden yararlanabilmek için gerekli olan koşullar aşağıda sıralanmıştır (South African Government, www.gov.za, 14.06.2023):

- Güney Afrika vatandaşı, daimi ikamet eden veya mülteci olmak,

- Aile ve çocuğun Güney Afrika'da yaşaması,
- Evlat edinilen çocuğun yasal olarak ailenin bakımına verilmesi ve çocuğun ailenin yanında kalması,
- Çocuğun 18 yaşından küçük olması.

f. Çocuk Destek Hibesi

Yardıma muhtaç ebeveynler baktıkları çocuğu büyütmesine yardımcı olmak üzere sağlanan çocuk destek hibesine başvurabilmektedir. Aylık olarak her çocuk (en fazla 6 çocuk için hibeden yararlanılabilmektedir) için 500 Rand ödeme yapılan çocuk destek hibesinden yararlanabilmek için sağlanması gereken koşullar aşağıda sıralanmıştır (South African Government, www.gov.za, 14.06.2023):

- Çocuğun birincil bakıcısı olmak (Çocuğun ebeveyni olunmaması halinde polis memurunun beyanı, sosyal hizmet uzmanının raporu, biyolojik ebeveynin beyanı veya çocuğun okul müdürünün mektubu aracılığıyla çocuğun birincil bakıcısı olduğunun kanıtlanması gerekmektedir.)
- Güney Afrika vatandaşı veya daimi ikametgâhı olmak,
- Bekârlarda kazancın yılda 52.800 Rand'dan, evlilerde 105.600 Rand'dan fazla olmaması,
- Çocuğun 18 yaşından küçük olması,
- Çocuğun bir devlet kurumunda bakılmıyor olması,
- Çocuğun, çocuğa bakması için ödeme yapılmayan birincil bakıcıyla birlikte yaşaması,
- Çocuğun Güney Afrika'da yaşaması.

Çocuk desteği hibesi 17 yaş ve altı çocukların birincil bakıcısına gelir testine bağlı olarak sağlanmaktadır (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013: 27).

1.2. Ek Sosyal Yardımlar

a. Devlet Yardımı

Bir sosyal yardımla yaşayan ancak günlük aktivitelerini tek başlarına gerçekleştiremeyip kendine bakamayan kişiler kendilerine tam zamanlı ilgilenen kişiye ödeme yapılması için bu hibeyle başvurabilmektedir (ILO, www.social-protection.org, 14.06.2023). Halihazırda engelli hibesi, savaş gazisi hibesi veya yaşlılar için hibe almakta olan kişilerden aylık 500 R olarak olan devlet yardımını almaya hak kazanabilmek için aşağıda sıralanan koşulların sağlanması gereklidir (South African Government, Grant-in-aid, <https://www.gov.za/services/social-benefits/grant-in-aid>, 14.06.2023):

- Fiziksel veya zihinsel engelleri nedeniyle kendilerine bakamayacak durumda olmak ve bu nedenle başka birinin tam zamanlı bakımına ihtiyaç duymak,

- Bakımı veya barınması için devletten sübvansiyon alan bir kurumda bakılmamak.

b. Sosyal Sıkıntı Yardımı

Ailelerinin en temel ihtiyaçlarını karşılayamayacak kadar ciddi bir maddi ihtiyacı olan kişilere sosyal sıkıntıdan kurtulmak amacıyla geçici yardım sağlanması için sosyal sıkıntı hibesi sağlanabilmektedir. Genellikle il idareleri tarafından 3 aya kadar bir yiyecek paketi veya yiyecek satın almak için bir kupon şeklinde sağlanabilen destekten yararlanma koşulları aşağıda sıralanmıştır. Yardım ikinci 3 aylık dönem için de uzatılabilmektedir (South African Government, www.gov.za, 14.06.2023):

- Çocukların hibelerinin işlenmesini beklerken yardıma ihtiyaç duyulması,
- Bir kriz veya felaket meydana gelmesi (örneğin, eviniz yandı),
- Hibe almaya hak kazanılması ve çaresiz bir durumda olunması,
- Tıbbi sorunlar sebebiyle altı aydan daha kısa bir süre çalışma gücünün olmaması,
- Çocuğu/ çocukları vasıtasıyla diğer ebeveynden nafaka alınamaması,
- Ailenin geçimini sağlayan kişinin ölmesi,
- Evin geçimini sağlayan kişinin kısa bir süreliğine (altı aydan az) cezaevine gönderilmesi,
- Bir afetten etkilenilmesi, ancak yaşanan bölgenin afet bölgesi ilan edilmemesi.

Savunmasız bireyler ile hane halkları için geçici olarak sağlanan sosyal sıkıntı yardımı gelir testine bağlı olarak verilmektedir. Afetzedelerin aynı anda birden fazla yardımdan yararlanması mümkündür (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013: 28).

1.3. Primli Programlar

Sistemden yararlanmak isteyen katılımcıların zorunlu olarak prim ya da katkı ödediği programlar kapsamında işsizlik sigortası, karayolu kazası ve tazminat fonlarının yer aldığı sosyal güvenlik fonları ile devlet çalışanları emeklilik sandığı yer almaktadır.

a. Sosyal Güvenlik Fonları

Tanımlanmış riskler karşısında bireyleri şartlı gelir desteği veya tazminat şeklindeki transferlerle desteklemeyi amaçlayan fonlar İşsizlik Sigortası Fonu, Tazminat Fonları ve Yol Kazası Fonu'ndan oluşmaktadır. Bu fonlar zorunlu vergiler ve harçlarla finanse edilmektedir (Republic of South Africa,,

<https://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2007/review/chap6.pdf>, 107).

İşsizlik Sigortası Fonu

2003 tarihli İşsizlik Sigortası Kanunu ile kurulmuş olan Fon, hastalık, analık, evlat edinme ve ölüm gibi hallerde katılımcılara ödeme yapılmasını içermektedir. Fon, hem işverenler hem de çalışanlar tarafından ayda 10.966 Rand eşğine kadar kazancın yüzde 1'i oranında ödenecek bir vergi ile finanse edilmektedir (Republic of South Africa, National Treasury, <https://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2007/review/chap6.pdf>, 107).

2003 yılında, Güney Afrika'nın ev işçilerine yasal olarak ilk kez belirli sosyal koruma yardımları sağlanmıştır. İşsizlik Sigortası Değişiklik Yasası'na göre,

(a) Ev işçilerinin işten çıkarılması, görevden alınması ya da işverenin hastalığı veya ölümü nedeniyle kısmi veya tam işsizlik durumunda yardım sağlanması,

(b) Katkı paylarına bağlı olarak, hamile ev işçilerine çocukları doğmadan önce veya sonra analık yardımları sağlanması öngörülmüştür. Ev işçilerinin özel durumunu kabul eden Kanun, halen kısmen istihdam edilen işçiler için bile, örneğin işini kaybetmiş olanlar için işsizlik yardımı alma hakkını tesis etmektedir. Kanun ayrıca, bir işverenin ölümü durumunda işçilere işsizlik ödeneği hakkı verir. 2008 itibarıyla, ülkedeki 556.000 işveren tarafından istihdam edilen 633.000 kayıtlı ev işçisinden 324.000'i sosyal yardım almış ve Nisan 2009'a kadar ek 23.000 işveren (toplam 579.000) işçilerini kaydettirmiştir (ILO, 2021: 25).

Evlerde hizmetli olarak çalışanlar, sezonluk işçiler, ulusal ve bölgesel hükümet çalışanları kapsam dahilinde olmak üzere işsizlik sigortasından yararlanabilmenin ön koşulu ayda 24 saatten fazla çalışmasıdır. Halihazırda devletten iş kazası ve meslek hastalığı tazminatı ya da aylık yardımlardan yararlananlar fondan tekrar istifade edememektedir Sigortalının işsizlik sigortasından yararlanabilmesi için son 52 hafta içinde 13 haftalık sigorta ödemesinde bulunması ve bir işte çalışabilecek durumda olması gereklidir. İşsiz kişinin kendisine uygun olacak iş veya eğitim teklifini reddetmemiş olması da ayrıca gerekmektedir. İşsizlik ödeneği sigortalının işsiz kaldığı günden 14 gün sonra ödenmeye başlanır (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013: 29).

Tazminat Fonu

Mesleki Yaralanmalar ve Hastalıklar için Tazminat Yasası (1993, 1997'de değiştirildiği şekliyle) ve Madenlerde ve İşlerde Meslek Hastalıkları Yasası (1973), işte yaralanan veya mesleki hastalık sahibi işçilerin kaybedilen ücretlerinin yerine geçmek için maddi bakım ve nakit yardımlar sağlar. Cenaze ödenekleri ve ölüm yardımları, iş kazasıyla ilgili ölümlerde kurbanların ailelerine ödenir. Engelli çalışanların rehabilitasyonu ve iş yeri kaza ve hastalıklarının önlenmesi için de finansman sağlanmaktadır (Republic of South Africa, National Treasury, <https://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2007/review/chap6.pdf>, 108).

Sözleşmeli çalışanlar, yevmiyeliler ve bazı askeri personellerin içinde yer aldığı istihdam edilen tüm kişiler iş kazası ve meslek hastalıkları kapsamında sigortalıdır. Dolayısıyla kendi nam ve hesabına çalışanlar, evlerde hizmetli olarak çalışanlar, gönüllüler ile bazı askeri personeller bu kapsamda sigortadan yararlanamamaktadır. İş kazası yardımları için herhangi bir süre koşulu bulunmayıp meslek hastalığı yardımından yararlanmak için sigortalıya teşhis konmuş olan hastalığın kanunda yer alması gereklidir. Sigorta prim ödemesi işveren tarafından yapılmaktadır. Kamuda çalışanlar adına primler işverenlerce ödenmektedir (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu, 2013: 28).

Karayolu Kaza Fonu

Benzin ve dizel satışlarına tahsis edilen yakıt vergisinden finanse edilen Karayolu Kaza Fonu, üçüncü şahıslar tarafından haksız yere neden olunan yol kazalarının kurbanlarına kişisel tazminat sağlamaktadır. YKF, risk yönetimi ve kontrolünde önemli gelişmeler sağlayan bir geri dönüş stratejisi uygulamaktadır. Karayolu kazası mağdurlarına verilen devlet desteğinin birincil amacı, iyileştirmeyi önlemek ve temel geçim kaynaklarının kaybını telafi etmektir. Kusursuz bir yardım programı, tüm sürücülere ve yayaalara yardımlardan yararlanma olanağı sağlar, bir yol kazası riskine karşı koruma sağlayamayanlara koruma sağlar ve sosyal ve ekonomik faaliyetlere yeniden entegrasyonu teşvik eder (Republic of South Africa, National Treasury, <https://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2007/review/chap6.pdf>, 109).

Sosyal güvenlik fonları yukarıda da açıklandığı gibi işsiz işçiler ile yol ve işyeri kazalarına karışan kişiler için tazminat veya gelir desteği sağlamaktadır. Orta vadede, fonların, esas olarak katkılardan ve tahsisatlar olmak üzere 2023 yılında toplam 261,1 milyar Rand toplamı ve büyük ölçüde sosyal yardım ödemelerinden oluşan toplam harcamalarda 261,6 milyar Rand ödemesi öngörülmektedir. Toplamda, fonlar 2021/22'de 231,9 milyar Rand toplam varlığa sahipken bunun yüzde 54,1'i İşsizlik Sigortası Fonu'na aittir. 2021/22'de toplam borçlar 430,7 milyar Rand gerçekleşmiş ve bu rakamın yüzde 82,9'unu (357 milyar Rand) Karayolu Kaza Fonu oluşturmuştur. Orta vadede, sosyal güvenlik fonlarının net genel pozisyonunun iyileşmesi beklenmektedir. Sosyal güvenlik fonlarına ilişkin ayrıntılı gelir ve gider verileri Milli Harcama Tahminleri'nde yayımlanmaktadır (Republic of South Africa Department of National Treasury, 2023: 100). Aşağıda yer alan tablo 2 sosyal güvenlik fonlarının mali durumlarını 2019-2023 yılları itibarıyla göstermektedir.

Tablo 2: Sosyal Güvenlik Fonlarını Mali Durumu

Milyar Rand	2019/2020	2020/21	2021/2022	2022/2023
	Gerçekleşme			Tahmin
İşsizlik Sigortası Fonu				
Toplam varlıklar	153.9	118.2	125.4	132.6
Toplam yükümlülükler	19.1	23.3	22.5	26.2

Net varlık değeri	134.8	94.9	102.9	106.5
Tazminat Fonu				
Toplam varlıklar	74.9	90.6	94.2	102.9
Toplam yükümlülükler	44.2	49.3	51.2	52.8
Net varlık değeri	30.7	41.3	43.0	50.1
Karayolu Kaza Fonu				
Toplam varlıklar	10.7	15.7	12.3	12.6
Toplam yükümlülükler	332.6	362.1	357.0	355.5
Net varlık değeri	-321.9	-346.5	-344.7	-342.9

Kaynak: Republic of South Africa Department of National Treasury (2023). Budget 2023 Review, 100.

Tablo 2’de görüldüğü gibi mali durumu en iyi görünümüne sahip olan fon İşsizlik Sigortası Fonu iken, Karayolu Kaza Fonu’nun toplam varlıkları yükümlülüklerin oldukça altında kalmaktadır.

Güney Afrika’da yukarıda sözü edilen sosyal güvenlik fonları dışında yalnızca devlet birimlerinde çalışan memurların dâhil edildiği bir sandık da bulunmaktadır.

b- Devlet Çalışanları Emeklilik Sandığı (GEPF)

Devlet çalışanları emeklilik sandığı ismi verilen sandığın Mart 2022 itibarıyla 1.261.363 aktif üyesi ve 499.726 emekli ve hak sahibi bulunmaktadır. Normal ayrılımlar ve ölümler nedeniyle 2020/21 ve 2021/22 arasında aktif üye sayısı yaklaşık 4.000 azalmıştır. Tüm talepler için ödenen toplam tazminat 2020/21’de 111 milyar Rand iken, 2021/22’de 136 milyar Randa ulaşmıştır. Tablo 3, Devlet Çalışanları Emeklilik Sandığı’nın gelir ve gider durumunu göstermektedir.

Tablo 3: Devlet Çalışanları Emeklilik Sandığı Gelir-Gider Durumu, 2015-2022 Yılları

Milyar Rand	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Gelir							
İşveren katkıları	21.7	23.4	25.1	26.9	28.6	28.7	28.8
Çalışan katkıları	38.6	42.1	45.3	48.2	51.7	52.8	53.2
Yatırım geliri	73.4	73.7	77.3	84.8	88.6	82.1	108.6
Harcamalar							
Ödenen yardımlar	83.1	88.3	94.9	102.5	110.5	110.6	135.5

Kaynak: Republic of South Africa Department of National Treasury (2023). Budget 2023 Review, 102.

Tablo 3'te görüldüğü gibi devlet çalışanlarının kaydolduğu sandığa yapılan katkı ödemeleri 2015-2022 yıllarını kapsayan dönemde devamlı artmıştır.

Güney Afrika emeklilik sistemi, primsiz, gelirleri test edilmiş bir kamu yararı programı, çeşitli emeklilik ve ihtiyat fonu düzenlemeleri ve gönüllü tasarruflardan oluşmaktadır.

İşveren temelli emeklilik planlarının Güney Afrika'da uzun bir geçmişi vardır. Emeklilik fonu sistemi, Emeklilik Fonları Yasası'nın kabul edildiği 1956 yılından beri yürürlüktedir. Ancak mesleki emeklilik planları kayıtlı sektörde istihdam edilenlerle sınırlıdır. Bunlar arasında, kapsama oranı uluslararası karşılaştırmaya göre oldukça yüksektir ve yüzde 66 ile yüzde 84 arasında olduğu tahmin edilmektedir. Bazı meslekler için, işverenler zorunlu üyeliği istihdamın zorunlu koşulu olarak tanımlamakta özgürdür. Ulusal Hazine'ye göre, Güney Afrika'da toplam emeklilik fonu varlıklarının GSYİH'ya oranı yaklaşık yüzde 63'tür. Ancak mesleki emeklilik planları, resmi sektörde istihdam edilen işgücü ile sınırlıdır (Pension Funds Online, www.pensionfundsonline.co.uk, 05.07.2023). Meslek programları için ortalama katkı oranı, işverenler ve çalışanlar arasında bölünmüş olarak kazancın yaklaşık yüzde 15'idir (OECD, 2021).

2. GÖNÜLLÜ BİREYSEL EMEKLİLİK

Bireysel emeklilik yatırımlarının yurt içi ekonominin büyüklüğüne oranı 2015 yılında Güney Afrika'da GSYİH'nin yüzde 97'si düzeyinde gerçekleşmiştir (KPMG, 2017: 17). Güney Afrika'da 175 sigorta şirketi ve 11 reasürans şirketi faaliyet göstermektedir. Güney Afrika için üretilen tüm sigorta primi de 2016 yılı sonunda 41,962 milyar dolar seviyesinde olmuştur. Bu rakam GSYİH'nin yüzde 14,27'si seviyesindeyken, hayat sigortası priminin GSYİH içindeki payı yüzde 11, 52 düzeyinde gerçekleşmiştir. Güney Afrika'da hayat sigortaları birkaç tür içerirken, hayat sigortalarından biri de emeklilik birikimini de sağlayan hayat sigortasıdır (Bakar & diğerleri, 2018: 27). Bununla birlikte birçok insan, ülkenin ekonomik yapısı nedeniyle uygun fiyatlı bir emeklilik fon planına etkin erişimden yoksundur. Güney Afrika'da yüksek bir işsizlik oranı bulunmaktadır ve çalışma çağındaki nüfusun önemli bir kısmı kayıt dışı istihdam edilmektedir. Bu durum nüfusun büyük kısmının standart dışı çalışma biçimlerinde çalıştığını göstermektedir (Pension Funds Online, www.pensionfundsonline.co.uk, 05.07.2023).

3. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

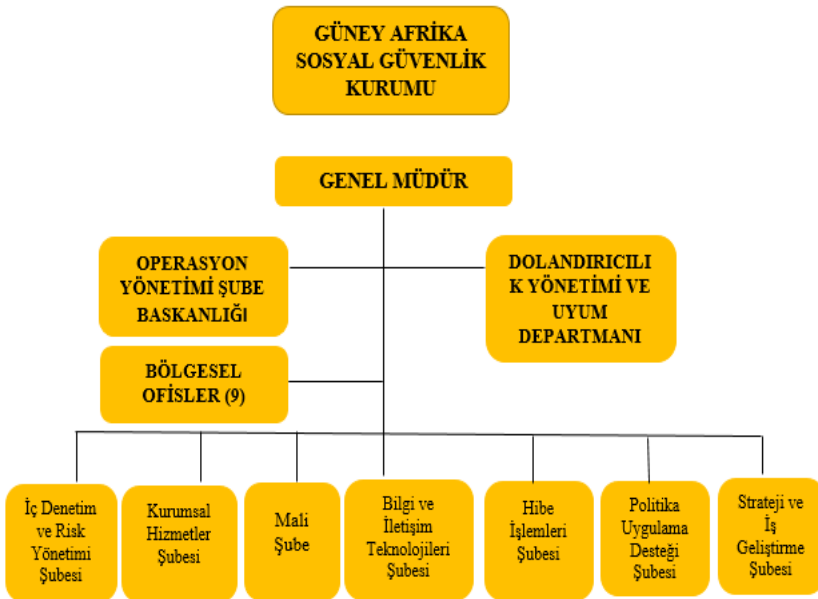
Güney Afrika'da sosyal yardımların finansmanı ulusal düzeyde tahsil edilen vergi gelirleri ile sağlanmaktadır. Güney Afrika sistemi genel vergilendirme yoluyla finanse edildiğinden belirli bir sosyal güvenlik katkısı bulunmamaktadır (OECD, 2021). Sosyal yardımlar Sosyal Kalkınma Bakanlığı tarafından izlenen Güney Afrika Sosyal

Güvenlik Kurumu tarafından uygulanmakta ve idare edilmektedir (Kalaycı & Duru, 2019: 4577).

1.1. Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu

2004 yılında kurulan Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu sosyal güvenlikle ilgili hizmetlerin sağlanması ve iyileştirmelerin gerçekleştirilmesinden sorumludur. Ulusal Kalkınma Planı (NDP) 2030'a göre, Güney Afrika'nın savunmasız grupların ve vatandaşların 2030 yılına kadar yoksulluğun en kötü etkilerinden korunmasının sağlanması gerekmektedir. NDP, yaşam kalitesini sürdürmek ve iyileştirmek için işgücü piyasası etkinleştirme önlemleri, istihdam hizmetleri, gelir destek programları ve diğer hizmetler aracılığıyla işsiz ve eksik istihdam edilenlerin ekonomiye ve topluma aktif katılımını teşvik etmeyi amaçlamaktadır. NDP, önceliğin hizmetlerin sunumunda verimliliğin artırılması, sosyal korumanın mevcut yardımlarından yararlanma hakkına sahip olanların belirlenip onlara ulaşılması yoluyla dışlanmaların ele alınması ve insanların bu yardımlara erişmesini engelleyen idari darboğazların azaltılmasını hedeflemektedir (SASSA, 2022: 18). NDP'de sözü edilen iyileştirmelerin sağlanması ve sosyal yardımların eşitlikçi bir anlayışta tabana yayılmasında görevli olan kurum 2004 yılında kurulmuş olan Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu (SASSA)'dır. Tablo 4 Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu organizasyon şemasını göstermektedir.

Tablo 4: Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu Organizasyon Şeması



Kaynak: SASSA, 2022: 20.

Tablo 4’de görüldüğü gibi Güney Afrika Sosyal Güvenlik Kurumu üst seviyede bir genel müdürlük, operasyon yönetimi şube başkanlığı ve dolandırıcılık yönetimi ve uyum departmanından oluşmaktadır. Bölgeler itibarıyla dokuz şube yerel düzeyde faaliyetleri sürdürmektedir.

2021 yılı boyunca dünya, Güney Afrika da dahil olmak üzere ülkelerin etkilendiği COVID-19 salgını yaşamaya devam etti. Diğerlerinin yanı sıra sağlık sektörü, ekonomik sektör ve işgücü piyasası kesintiye uğramaya devam etti. Güney Afrika’nın ekonomik büyümesi, işsizliğin benzeri görülmemiş seviyelere yükselmesiyle ciddi şekilde tehlikeye girmiştir. Güney Afrika kalıcı yüksek seviyeler yaşamaya devam etti. 2020’nin dördüncü çeyreğinde yüzde 32,5 olan işsizlik oranı, 2021’in aynı çeyreğinde yüzde 35,3’e yükselmiştir. İşsizlik seviyelerinin sosyal yardım talebi üzerinde ve özellikle Çocuk Nafakası Hibesi (CSG), Sosyal Sıkıntı Yardımı ve Covid-19 Sosyal Sıkıntıdan Kurtulma talebi üzerinde doğrudan etkisi vardır. 2020’de 59.437 milyon nüfustan 2020’de tahmini olarak yüzde 34,9’unun sosyal yardım aldığı ve hanelerin yüzde 52,4’ünün sosyal yardım aldığı gerçeğinden anlaşılmaktadır. Hibeler, hanelerin ikinci en önemli gelir kaynağını oluşturmuştur. En az bir tür hibe alan haneler en yaygın olarak Limpopo (yüzde 68,8), Mpumalanga (yüzde 64,7) ve Eastern Cape’te (yüzde 63,1) ve en az Gauteng (yüzde 39,5) ve Western Cape’te (yüzde 44,9) görülmüştür. Güney Afrika’nın kapsamlı sosyal yardımı, Covid-19’un tam etkisine karşı en savunmasız olanların gördüğü zararları azaltmaya yönelik ulusal müdahalenin temel bir unsuru olmaya devam etmiştir. 18 – 59 yaş arası işsiz ve geliri olmayan bireylere yönelik Covid-19 Özel Yardım hibelerinin devam etmesi, bu dönemde bireylerin ve hanelerin gelir kaybına karşı korunmasında merkezi bir rol oynamıştır. SASSA, Mart 2021 sonunda 18.440.572 olan yardım amaçlı hibeler de dâhil olmak üzere ödenmekte olan hibe sayısını 2021 yılının sonunda 18.677.339’a çıkarmıştır. Mart 2022’de bu rakam yüzde 1.28 oranında artmıştır (SASSA, 2022: 24). Tablo 5 hibe türüne göre sosyal yardımları 2015-2022 yıllarını kapsayan dönem için göstermektedir.

Tablo 5: Hibe Türüne Göre Sosyal Yardım Sayısı, 2015-2022 Yılları

Hibe Türü	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Yaşlılık	3.194.087	3.302.202	3.423.337	3.553.317	3.676.791	3.722.675	3.774.604
Savaş gazileri	245	176	134	92	62	40	25
Engellilik	1.085.541	1.067.176	1.061.866	1.048.255	1.042.025	997.752	1.004.798

Devlet yardımı	137.806	164.349	192.091	221.989	355.609	267.912	283.771
Bakıma muhtaçlık	131.040	144.952	147.467	150.001	273.922	150.151	153.768
Koruyucu aile	470.015	440.295	416.016	386.019	154.735	309.453	294.031
Çocuk destek	11.972.900	12.081.375	12.269.084	12.452.072	12 787 448	12.992.589	13.166.342
Toplam	16.991.634	17.200.525	17.509.995	17.811.745	18.290.592	18.440.572	18.677.339
Yıllık Artış (yüzde)	2,10	1,23	1,80	1,72	2,69	0,81	1,28

Kaynak: SASSA, 2022: 25.

Tablo 5'te görüldüğü üzere en fazla sayıda sağlanan sosyal yardım çocuk destek hibesi oluşturmıştır. Yaşlılık hibesi çerçevesinde sağlanan ödemeler ise ikinci sırada yer almaktadır.

2019/20 yıllarını kapsayan dönem sosyal yardım ödemelerinde en fazla artışın sağlandığı dönemdir. Bu artışta Covid-19 pandemisi sebebiyle durdurulan iş faaliyetleri sebebiyle ailelerin geçim sıkıntısı yaşaması ve buna bağlı artan sosyal yardım başvurularının payı olduğu söylenebilir.

Tablo 6 hibe türüne göre yapılan sosyal yardım ödemelerini 2015-2022 dönemi için göstermektedir.

Tablo 6: Hibe Türüne Göre Sosyal Yardım Ödemeleri (1000 Güney Afrika Randı*), 2015-2022 Yılları

Hibe Türü	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Yaşlılık	53.132.206	58.320.617	64.225.847	70.635.272	83.488.253	81.024.952	84.102.284
Savaş gazileri	4.843	3.849	3.033	2.391	1.762	1.101	704
Engellilik	19.165.931	19.926.031	20.886.072	22.021.155	25.110.506	23.031.721	24.081.504

Koruyucu aile yardımı	5.406.785	5.326.151	4.950.744	5.114.211	5.389.888	4.783.110	4.373.497
Bakıma muhtaçlık	2.394.455	2.613.647	2.843.336	3.068.028	3.596.766	3.445.776	3.492.803
Çocuk destek	47.308.536	51.476.941	55.906.389	60.611.568	70.651.231	85.590.843	72.666.743
Devlet yardımı	503.080	650.308	855.209	840.495	1.400.089	1.311.643	1.529.872
Sosyal sıkıntı	407.015	587.639	484.123	426.719	402.346	224.781	139.789
COVID-19	-	-	-	-	-	19.543.008	32.330.702
Toplam	128.322.851	138.905.182	150.154.753	162.709.839	190.289.381	218.289.381	222.717.897

*1 ABD Doları= 18, 64 Güney Afrika Randı (<https://www.bloomberght.com/doviz/parite/usd-zar>, 14.06.2023).

Kaynak: SASSA, 2022: 25.

Tablo 6 incelendiğinde en fazla sosyal yardımın yaşlılık hibesi kapsamında sağlandığı görülmektedir. Yaşlılık hibesini ise çocuk destek hibesi ile engellilik hibesi izlemektedir. Ek sosyal yardımlar grubuna dâhil edilen sosyal sıkıntı hibesinin ise en az ödeme yapılan yardım alanı olması dikkat çekicidir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Geçtiğimiz birkaç on yılda, Afrika, Asya ve Latin Amerika'daki birçok ülke, çoğu gelişmiş ekonomiden çok daha düşük bir sosyal harcama seviyesine sahip olsalar da sosyal koruma sistemlerini güçlendirmiştir. Düşük ve orta gelirli ülkelerdeki primsiz nakit transferi programları sağlık, eğitim ve işgücü piyasası üzerinde olumlu etkiler sağlamasının yanı sıra birlikte yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunmuştur. Güney Afrika'nın da çocuklu ailelere, yaşlılara ve engelli kişilere yönelik vergilerle finanse edilen sosyal transferleri, diğer transferler ve vergiler ile birlikte artan sağlık ve eğitim harcamaları, Gini katsayısı ile ölçülen gelir eşitsizliğini 0,737'den 0,538'e düşmesini sağlamıştır (ILO, 2021: 31).

2020 yılına başlatılan Covid-19 yardımlarından ayda 10,2 milyondan fazla kişi (R350,00) yararlanmıştır. 2020-2022 döneminde nüfusun yüzde 49'unu oluşturan yaklaşık 29 milyon yararlanıcı temel ihtiyaçlar için sosyal transferlere bel bağlamıştır.

Ayrıca, 192 milyon Rand değerinde 167.802 sosyal sıkıntı hibesi (SSH) başvurusu sonuçlandırılmıştır. Bunlar, aşırı zorluk yaşayan ailelere, hibe bekleyen bireylere ve geçimini sağlayan birinin öldüğü ailelere verilmiştir. SSH, özellikle çocuklar arasında gıda güvensizliğini sonlandırmayı amaçlayan Açlığa Son kampanyası gibi projeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. COVID-19 Sosyal Yardım Hibesi (350 R), Ağustos 2021 - Mart 2022 dönemi için yeniden başlatılmıştır (SASSA, 2022: 26-27).

Güney Afrika'da kayıt dışı olarak çalışan kişilerin çoğunluğu kendi hesabına çalışan, geçici işlerde çalışan, küçük ölçekli işletmelerde istihdam edilen şehirli yoksullar ile çöp toplayıcılar, işportacılar, nakliye işçileri ve temizlik işlerinde günlük olarak çalışanlardan oluşmaktadır. Bu işlerin uzaktan çalışmaya elverişli olmaması yanısıra çalışanların resmi kayıtlarda çalışan statüsünde bulunmamaları devletçe sağlanan Covid-19 yardımlarından yararlanamamaları sonucunu doğurmuştur (Özkan, 2021: 55). Diğer yandan hükümet işverenleri vergi destekleri ve teşviklerle korumuşken, vatandaşlara sağlanan yardımlar ciddi oranda bağışlarla sağlanmıştır. Yardımlara ilişkin yolsuzluk, sokağa çıkma kısıtlamalarının yeterince iyi yönetilememesi ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğine dayalı şiddet gibi çeşitli suçların bu dönemde önlenmesi iddiaları ülkede Covid-19 tedbirlerine yönelik sayısı 500'ü aşan protestoların yapılmasına yol açmıştır (Özkan, 2021: 59).

Çalışma kapsamında Güney Afrika sosyal güvenlik sisteminin genel çerçevesinin çizilmesi ve finansman yöntemi hakkında bilgi verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda Güney Afrika sosyal güvenlik sistemi Batılı ülkelerdeki gibi kapsayıcı bir sosyal çatı olmaktan ziyade devlet katkılarıyla sağlanan sosyal yardımların ağırlıkta olduğu bir görünüm arz ettiği görülmüştür. Sosyal yardımlar ağırlıklı olarak vergilerle finanse edilirken, sosyal güvenlik fonlarından katkı almak isteyenlerin belirli oranda mali katılım şartı bulunmaktadır. Covid-19 pandemisi sürecinde devlet tarafından sağlanan yardımların beklenildiği ölçüde toplumu tatmin etmediği de protestolar yoluyla ortaya çıkmıştır. Güney Afrika'nın gelişmekte olan bir ülke olarak sosyal güvenlik sistemini geliştirme yolunda olduğu ve mevcut eşitsizliklerle sosyal güvenlik ayağıyla da mücadele edilmesi gerektiği ve özellikle sistemli bir emeklilik planının tüm çalışanları kapsayacak şekilde tesis edilmesi gerektiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Mevcut yapı özel sektör çalışanlarını dışlayıcı ve yalnızlaştırıcı bir görünüm arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Bakar, Ö., Balkan, İ. & Güler, M. (2018). Orta Gelirli Ülkelerde Hayat Sigortalarının Ekonomik Açidan Değerlendirilmesi: Güney Afrika Ve Türkiye Karşılaştırması. *Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 10(18), 20-36.

Bloomberght, <https://www.bloomberght.com/doviz/parite/usd-zar>, 14.06.2023

Büyüktavşan, H. Z. (2021). Güney Afrika'daki Irkçı Apartheid Rejimi: 1948 – 1994 . *Africana* ,1 (1), 26-41 .

Cambridge Dictionary,
<https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/afr>
ikane, 30.06.2023.

Department of Social Development (2021). *Social Security Review 2021: Evolution of Social Security in South Africa – An Agenda for Action*, Department of Social Development, Pretoria.

Egeli, H. (2022). *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*. İzmir: Kitapana Yayınevi.

Engdahl, C. & Hauki, H. (2001). *Black Economic Empowerment An Introduction for Non-South African Businesses*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gothenburg Üniversitesi, İktisat ve Ticaret Hukuku Fakültesi, Hukuk Bölümü, Gothenburg, İsveç,

ILO, Old-age pensions, <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?wiki.wikiId=854>, 14.06.2023.

ILO, International Labour Organization (2021). World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future,<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=1>, 15.06.2023.

ILO, International Labour Organization (2011). Social Protection Floor in South Africa, <https://socialprotection.org/discover/publications/social-protection-floor-south-africa>, 15.06.2023.

ILO, International Labour Organization (2021), Africa Regional Social Protection Strategy, 2021-2025: Towards 40 % – a social protection coverage acceleration framework to achieve the SDGs, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms_828423.pdf, 3.07.2023.

Jehoma, S. & Ornellas, A. (2021). Social Security in South Afrika: A Historical Overview, Shirin Motala; Stewart Ngandu ve Tim Hart (Ed.) *Evolution of Social Security in South Africa: An Agenda for Action içinde*. (s.9-18). Department of Social Development.

Kalaycı, E. & Duru, S. (2019).Güney Afrika Cumhuriyeti'nde Aile Politikaları.*Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 48, 4573-4581.

KPMG (2017). Türkiye'de ve Dünyada Bireysel Emeklilik Sistemleri, <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/tr/pdf/2017/02/bes.pdf>, 5.07.2023.

OAİB, Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri (2016). Güney Afrika Cumhuriyeti Ülke Raporu. <https://demirbirlik.org/Eklenti/42,gafrika-ulkeraporu.pdf?0& tag1=C91CA547BDEFB1341B9974ABD9BB6330632D40D0i>, 3.07.2023.

- OECD (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.
- Olivier, M. (2021). Selected Constitutional and Legal Perspectives On Social Security in South Africa. Shirin Motala; Stewart Ngandu ve Tim Hart (Ed.) *Evolution of Social Security in South Africa: An Agenda for Action* içinde (s. 21-32). Department of Social Development.
- Özkan, E. (2021). Sosyal Güvenlik ve Kayıt dışılık Bağlamında Afrika'da COVID-19. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 9, Özel Sayı, 45-68.
- Öztürk, Ş. (2014). Güney Afrika'nın Siyah Ekonomik Güçlendirme Stratejisi. *Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, (43), 125-160.
- Parliament of the South Africa (March 2021). Social Grant Performance as at End March 20/21, Ref. no. 21/1/3. https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/PBO/National_Development_Plan_Analysis/2021/june/03-06-2021/May_2021_Social_Grant_fact_sheet.pdf
- Pensions Fund Online, Pension System In South Africa, <https://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/south-africa>, 05.07.2023
- PwC, <https://taxsummaries.pwc.com/south-africa/individual/other-taxes>, 3.07.2023.
- Republic of South Africa, Department of National Treasury, <https://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2007/review/chap6.pdf>, 4.07.2023.
- Republic of South Africa Department of National Treasury (2023). Budget 2023 Review, <https://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2023/review/FullBR.pdf>, 4.07.2023.
- Reddy, T. & Sokomoni, A. (2008). Overview of the South African Social Security System. *Institute for Security Studies*, <https://issafrica.org/chapter-2-overview-of-the-south-african-social-security-system>, 14.06.2023.
- SASSA-South African Social Security Agency (2022). *Annual Report 2021/2022*, RP213/2022, [https://nationalgovernment.fco.za/entity_annual/3209/2022-south-african-social-security-agency-\(sassa\)-annual-report.pdf](https://nationalgovernment.fco.za/entity_annual/3209/2022-south-african-social-security-agency-(sassa)-annual-report.pdf), 23.05.2023.
- Sassagrants, SASSA Older Persons Grant, <https://www.sassagrants.co.za/types-of-sassa-grants/older-persons-grant/#:~:text=As%20of%201%20April%202023,60%20and:%2074%20years%20old,> 14.06.2023
- Social security floor in South Africa, <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?wiki.wikiId=852>, 23.05.2023.

South African Government, Old age pension, <https://www.gov.za/services/social-benefits-retirement-and-old-age/old-age-pension>, 14.06.2023

South African Government, Disability Grant, <https://www.gov.za/services/social-benefits/disability-grant>, 14.06.2023

South African Government, War Veteran's Grant, <https://www.gov.za/services/social-benefits-retirement-and-old-age/war-veterans-grant> 14.06.2023

South African Government, Care Dependency Grant, <https://www.gov.za/services/services-residents/parenting/child-care/care-dependency-grant>, 14.06.2023

South African Government, Foster Child Grant, <https://www.gov.za/services/child-care-social-benefits/foster-child-grant>, 14.06.2023

South African Government, Child support grant, <https://www.gov.za/services/child-care-social-benefits/child-support-grant> , 14.06.2023.

South African Government, Social relief of distress, <https://www.gov.za/services/social-benefits/social-relief-distress>, 14.06.202

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (2013). *On Ülke Sosyal Güvenlik Sistemi*. Yayın no: 122, Ankara.

Bölüm 27

KANADA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

KANADA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

R. Kutlu Korlu

İzmir Demokrasi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
rkutlu.korlu@idu.edu.tr
0000-0001-5103-7573

Özet

İnsanların önemli bir kısmı yaşam döngüleri içerisinde hayatta kalabilmek ve toplumsal ihtiyaçların giderilmesine katkıda bulunmak için üretir ve bunun karşılığını alırlar. Buna karşın yaşam içerisinde sıklıkla karşılaşılan ve insanların toplumsal üretim içerisinde bulunamadığı ve yardıma ihtiyacı olduğu çeşitli durumlar söz konusu olabilmektedir. Bunları; hastalık, kaza, işsizlik, evlenme, doğum, yaşlılık, ölüm vb. şeklinde sıralamak mümkündür. İşte bu noktada vatandaşlık bağıyla toplumsal görevlerini yerine getiren bireylerin oluşturduğu bir yapılanma olan devletin varlığı önem taşımaktadır. Devletler çeşitli seviyelerde olmakla birlikte doğuştan veya sonradan yardıma ihtiyacı olan bireylere negatif dışsallıkları giderme görevi kapsamında yardım etmektedir. Bu çalışmada ilk olarak sosyal güvenlik kavramı ele alınacaktır. Daha sonra sosyal güvenliğin finansmanı konusu incelenecek ve bu konudaki yaklaşımlar değerlendirilecektir. Sonraki kısımda çalışma kapsamında Kanada'da sosyal güvenlik sistemi kısaca ele alınarak bu ülkedeki finansman şekli değerlendirilecek ve çalışma tamamlanacaktır.

Anahtar kelimeler: Sosyal güvenlik, sosyal güvenlik finansmanı, Kanada sosyal güvenlik sistemi.

Abstract

A significant part of people produce in order to survive in their life cycle and to contribute to the fulfillment of social needs, and they receive in return. On the other hand, there are various situations that are frequently encountered in life and where people cannot be found in social production and need help. These; illness, accident, unemployment, marriage, birth, old age, death etc. possible to sort. At this point, the existence of the state, which is a structure formed by individuals who fulfill their social duties with citizenship bond, is important. States help individuals who are in need of help from birth or later within the scope of the task of eliminating negative externalities, although at various levels. In this study, firstly, the concept of social security will be discussed. Then, the financing of social security will be discussed and approaches on this subject will be evaluated. In the next part, within the scope of the study, the social security system in Canada will be briefly discussed, the financing method in this country will be evaluated and the study will be completed.

Keywords: Social security, social security financing, Canadian social security system.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik koruması endüstri devrimi ile ciddi bir şekilde dile getirilir olsa da kavramın kurumsal bakış açısı ile ele alınarak ve bir kanun (Social Security Act) haline gelerek uygulanmaya başlanması ilk olarak 1935 yılında ABD’de gerçekleşmiştir (Paksoy, 2023: 2457). Sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve uygulaması toplumlar arasında farklılık gösterse de sistemin sağlıklı bir şekilde devam etmesi birçok alanla ilişkili ve karmaşık bir konudur. Bugünün dünyasında batı toplumları ve diğer gelişmiş ülkelerin önemli bir kısmı sosyal güvenlik konusunda önemli aşamalar kaydetmişlerdir. Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin devamını sağlayan önemli konulardan biri de yeterli derecede ve uygun yöntemlerle finanse edilmesidir. Sosyal güvenliğin finansmanı genel ekonomi ve kamu ekonomisi içerisinde önemsenen bir konu olmakla birlikte uzun vadeli bakış açısıyla planlanması gereken ve kamu maliyesini etkileyen bir konudur. Bireylerin geleceğe güvenle bakmasını sağlayan ve toplumu bir arada tutan en önemli konulardan biri olan sosyal güvenliği sürdürülebilirliği bir ülke için hayati derecede önemlidir. Bu nedenle sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması için yapılması gerekenlerin irdelenmesi gerekir. Bu çalışmada Kanada’da sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği konusu incelenmiş ve bu yolla bu konuda çıkarımlarda bulunularak literatüre katkıda bulunulması amaçlanmıştır. Çalışmada ilk olarak sosyal güvenliğin temelleri ele alınmış ve dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin genel olarak nasıl finanse edildiğini anlatan kısımlar yer verilmiştir. Bunlar kısaca sosyal güvenliğin finansman yöntemleridir. Sonraki kısımda konu Kanada özelinde devam etmektedir. İlgili kısımda Kanada hakkında çeşitli bilgiler verdikten sonra sosyal güvenlik sisteminin nasıl çalıştığı ele alınmıştır. Son kısımda sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ile ilgili çıkarımlarda bulunarak çalışma tamamlanmıştır.

1. SOSYAL GÜVENLİK HAKKINDA GENELE DEĞERLENDİRMELER

Sosyal güvenlik kavramının kesin ve tek bir tanımını yapmak oldukça zordur. Sosyal güvenlik kavramına bakış açısı ülkeden ülkeye değişmekte ve bu konuda birçok farklı uygulama bulunmaktadır. Devletin sosyal koruma görevi kapsamında yer alan sosyal güvenlik kısaca bir ülkedeki vatandaşların yaşanabilecek belli zorluklara karşın bugünü ve yarınını güvence altına almayı amaçlayan kurumsal bir sistem bütünlüğüdür (Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 911). Daha somut bir yaklaşımla sosyal güvenlik; mesleki, toplumsal, fizyolojik veya sosyo-ekonomik risklerden dolayı kazancı veya geliri geçici veya sürekli kesilmiş kimselerin ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayan bir sistemdir (Tuncay & Ekmekçi, 2019: 2). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sosyal güvenliği; “özellikle yaşlılık, işsizlik, hastalık, malullük, iş kazası, analık veya geçimini sağlayan birinin kaybı durumlarında, bir toplumun bireylere ve hanelere sağlık hizmetlerine erişimi sağlamak ve gelir güvenliğini garanti etmek için sağladığı korumadır” şeklinde tanımlamaktadır (ILO, 2023).

Bir ülkede sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve sürdürülebilmesi için finanse edilmesi gereklidir. Kavram olarak finansman kısaca, işletme ya da kuruluşların aktifleri ve diğer harcamaları için gerekli olan kaynağı sağlama faaliyetleri olarak belirtilebilir (Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 913). Kamu finansmanının tanımına göz atıldığında; kamu kesiminin nakit akımını sürdürmek, bütçe geliri elde ederek bütçe ödemelerini yapmak ve eğer bütçe açık veriyorsa açığı kapatmak için gerekli iç ve dış borçlanma faaliyetlerini gerçekleştirmektir (Eğilmez, 2017). Sosyal güvenliğin finansmanı ise sosyal sigorta kuruluşlarının sosyal güvenlik sistemini sürdürebilmek için gerekli olan kaynağı çeşitli yöntemlerle elde etmesi ve sistemin sürdürülebilir kılınmasıdır (Güneş & Yakar, 2004: 127). Sosyal güvenliğin finansmanı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte sosyal sigorta kurumlarının yönetiminde kullanılan kamu kaynakları yolu ile finansman sürdürülmeye çalışılmaktadır.

Sosyal güvenlik bir ülkeyi ayakta tutan ve vatandaşların hayatlarını güvende hissetmelerini sağlayan en önemli unsurlardan biridir. Bu nedenle sistemin finansmanı öngörülebilir bir şekilde olmalıdır. Ülkeler arasında farklılıklar olmasına karşın sosyal güvenliğin finansmanı genel olarak işçi, işveren primleri, vergiler ve devlet katkılarıyla sağlanır (Tuncay & Ekmekçi, 2019: 170). Bu kaynakların oranları değişebilmektedir fakat hazine yardımı ve vergi gelirlerinden yapılan destek başlıca finansman kaynağı olmamalıdır ve bu durum çoğunlukla da sürdürülebilir değildir. Bu nedenle başlıca finansman kaynağı işçi ve işverenlerden toplanan primlerdir. Bu yöntemler aşağıda açıklanmaktadır.

İlk olarak *Kapitalizasyon Yöntemi* kısaca; aktüeryal hesaplar göz önüne alınarak sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayacak bir fon oluşturulmasıdır (Dağ, 2019: 369). Biriktirme yöntemi olarak da bahsedilebilecek bu yöntemde sosyal sigorta kurumunda sigortalılar adına bir fon oluşturulmaktadır. Bu fon bireysel veya toplu şekilde kurulabilir. Fonun sürdürülmesinde işçi ve işveren primleri temel kaynak olmakla birlikte bu meblağlar çeşitli şekillerde işletilir ve ileride sigortalılar için kullanılmak üzere süreç sürdürülür. Bireysel kapitalizasyon kişiye özel sonuçlar doğurmakla birlikte toplumun genel ekonomik durumunu doğrudan dikkate almayan dayanışma ilkesinden uzak bir yaklaşımdır. Toplu kapitalizasyon yöntemindeyse büyük miktarda birikimler oluşur ve yaşlılık sigortası gibi uzun vadeli sigorta kollarında kullanılır (Tuncay & Ekmekçi, 2019:170).

Sosyal güvenliğin finansmanında kullanılan diğer yöntem *Dağıtım Sistemi*'dir. Bu sistemde belirli bir dönem için gerekli olan sosyal güvenlik harcamalarının ilgili dönem içerisinde elde edilen gelirlerle karşılanması söz konusudur. Bu yöntem ile kapitalizasyon yönteminde birikimler verimli işletilmediği zamanlarda söz konusu olan enflasyona bağlı birikim kaybının yaşanmasının önüne geçmek amaçlanmaktadır. Dağıtım yönteminde aktif sigortalıların ödedikleri primler aynı dönemdeki pasif sigortalılar veya bunların hak sahipleri için kullanılmaktadır (Demir & Canbay, 2013: 455). Bu sistemde prim ödeyen ve yardım görenler arasında bir dengenin

olması gereklidir aksi takdirde sistemde sürdürülebilirlik ile ilgili riskler söz konusu olacaktır.

Sonuncu yöntem olan *Karma Yöntem* ise Kapitalizasyon ve Dağıtım yöntemlerinin birlikte kullanılması anlamına gelmektedir (Paksoy, 2023: 2459, Dağ, 2019: 369). Diğer bir deyişle bu sistemde prim ve vergiler birlikte kullanılarak finansman sağlanmaktadır (Arpa & Kolçak, 2017: 656).

2. KANADA'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ ve FİNANSMANI

Eski adı Kanada Dominyonu olan Kanada 1867 yılında Konfederasyon yasası ile kurulmuştur. Kuzey Amerika kıtasının en kuzeyinde yer alan ülke 10 eyalet ve 3 bölgeden oluşmakta, anayasal monarşi ile yönetilmektedir. Kanada Rusya Federasyonu'nun ardından dünyanın ikinci büyük yüzölçümüne sahiptir. Ülkenin başkenti Ottawa'dır. Eski bir Fransız ve İngiliz kolonisi olan Kanada, hem La Francophonie, hem de İngiliz Milletler Topluluğuna bağlı bir ülkedir (Kanadaelciliği, 2023). Bu kısımda ilk olarak Kanada'nın ekonomik ve sosyal verileri ele alınacak ardından Kanada'nın sosyal güvenlik sistemi ele alınacak ve bu yolla finansmanı hakkında çeşitli çıkarımlarda bulunulacaktır.

2.1. Kanada'nın Ekonomik ve Sosyal Verilerine Bakış

Kanada İstatistik Bürosu'nun verilerine göre 2023 yılının haziran ayında ülkenin nüfusu 40 milyona ulaşmıştır (Statistics Canada, (2023)). Güncel olarak Kanada 2,09 trilyon dolarla dünyanın dokuzuncu büyük ekonomisidir. Kişi başı milli gelir düzeyine bakıldığında ise 52.720 ABD dolarıyla yüksek bir gelir düzeyi söz konusudur. Enflasyon oranıysa yüzde 3,9 olarak belirtilmektedir. Ülkenin işsizlik oranı yüzde 5,9 olarak gerçekleşmektedir. Cari işlemler dengesi GSYH'nin yüzde -1,1'i ve borçlanma oranı yüzde -0,4 olarak görülmektedir (IMF, erişim: 20.06.2023). Kanada'da iş gücüne katılım oranı yüzde 67,5 ile çok yüksek bir orandadır (Statistics Canada, (2023)). 2023 yılında 25 ila 54 yaşları arasındaki kadınların işgücüne katılım oranı yaklaşık yüzde 86 gibi rekor bir seviyeye ulaşmıştır. Bu anlamda Kanada'da iş gücü piyasası önemli bir planlama alt yapısına sahiptir (Kanada 2023 Yılı Bütçe Planı: 5). Kanada'da geliştirilen *Alternatif Minimum Vergi Sistemi (AMV)* yaklaşımıyla alt ve orta sınıfın daha az vergilendirilmesi hedeflenmektedir. Gerçekleştirilen reformlar kapsamında 2023 yılı planlamasında, Kanadalılar tarafından ödenen AMV'nin yüzde 99'undan fazlası yılda 300.000 ABD dolarından fazla kazananlar tarafından ödenecek ve ödenen AMV'nin yaklaşık yüzde 80'i yılda 1 milyon ABD dolarından fazla kazananlar tarafından ödenecektir (Kanada 2023 Yılı Bütçe Planı: 188).

2.2. Kanada'nın Sosyal Güvenlik Sistemi

Kanada'da emeklilik sistemi iki temel yapıdan meydana gelmektedir. Bunlardan ilki Kanada Emeklilik Planı (Canadian Pension Plan: CPP) diğeri ise Yaşlılık Garantisi Aylığıdır (Old Age Securiy Pension: OASP). Bunun yanında, işletmelerin sağladığı

emeklilik fonları ve kişisel emeklilik planları bulunmaktadır. CPP işçi ve işveren primleriyle finanse edilmektedir. OASP ise vergilerle finanse edildiği görülmektedir. Bunların yanında işsizlik sigortasını içerecek şekilde kısa vadeli sigorta kollarını kapsayan İstihdam Sigortası (Employment Insurance: EI) da bulunmaktadır (Government of Canada, 2023).

Kanada’da sosyal güvenlik sistemi kapsamı geniş bir yapıdadır. Kanada sosyal güvenlik sistemi, uzun ve kısa vadeli sigorta kolları işçi ve işverenin prim katkılarıyla finanse edilen ve sağlık sistemi ikamete dayalı ve vergilerle finanse edilen bir sistem olarak tasarlanmıştır. Kanada’da sosyal güvenlik sistemi dışında kalan özerk bir uygulama söz konusudur. Quebec Eyaleti, Kanada’nın geri kalanından farklı çalışan, kendine özgü bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu nedenle, her iki sosyal güvenlik sisteminin nasıl çalıştığını anlamak gerekir. Kanada’da Quebec Eyaleti dışında kalan bölgelerde OASP dışında sosyal güvenlik vergisinin iki bileşeni bulunmaktadır. Bunlar; CPP ve EI olarak ayrılmaktadır. CPP emeklilik, maluliyet veya ölüm durumunda, katkıda bulunanlara ve ailelerine kazançlarının kısmen ikame edilmesini sağlar. 2019 itibarıyla, CPP kademeli olarak geliştirilmektedir, yani katkıda bulunanlara daha yüksek fayda sağlayan CPP katkılarının artması anlamına gelir. Katkı paylarındaki artış, yedi yıllık bir süre boyunca kademeli olarak iki adımda aşamalı olarak uygulanacaktır. Birinci adımda 2019’dan 2023’e kadar, işverenler/çalışanlar için katkı oranı kademeli olarak yüzde 1 artacaktır. İkinci adımda 2024’ten 2025’e kadar daha yüksek bir sınır getirilecek. İkinci kazanç tavanı olarak bilinen bu yeni limit, birinci kazanç tavanına ek olacak. Bu yeni kazanç aralığı, ilk kazanç tavanından başlayacak ve 2025 yılına kadar yüzde 14 daha yüksek olacak olan ikinci kazanç tavanına gidecek. İlk kazanç tavanı gibi, ikincisi de ücret artışını yansıtmak için her yıl artacaktır. 2019 yılına kadar, CPP emeklilik maaşı, katkıda bulunanın ortalama iş kazancının dörtte biri kadardı. Geliştirmeyle CPP katkıda bulunanın ortalama iş kazancının üçte birinin yerini alacak şekilde büyümeye başlayacaktır. Tam olarak yürürlüğe girdiğinde, geliştirme maksimum CPP emeklilik faydasını yaklaşık yüzde 50 oranında artıracaktır; aynı zamanda CPP maluliyet aylığını ve CPP dul aylığını da artıracaktır (Wang, 2019). 2021 yılı için CPP (Quebec hariç) yıllık katkı payı 3.166,45 Kanada dolarıyla sınırlıdır (BoundlessHQ, 2023). EI ise işçilere işsiz olduklarında veya hastalık, hamilelik, yeni doğmuş veya yeni evlat edinilmiş bir çocuğa bakmak, kritik derecede hasta veya yaralı bir kişi veya ciddi şekilde hasta olan ve önemli ölüm riski taşıyan bir aile üyesinin olması gibi belirli durumlar nedeniyle izin aldıklarında devreye girmektedir. Çalışanlar için EI prim oranı 2019’da yüzde 1,62’dir.

Quebec Eyaleti’nde ise sosyal güvenlik vergisi üç bileşene sahiptir: Quebec Emeklilik Planı (Quebec Pension Plan: QPP), İstihdam Sigortası (Employment Insurance: QEI) ve Quebec Ebeveyn Sigortası Planı (Quebec Parental Insurance Plan: QPIP) olarak ayrılmaktadır. QPP, Quebec çalışanlarına CPP’nin Kanada’nın

geri kalanında sağladığına benzer avantajlar sağlamaktadır. 2021 yılı için KEP katkı miktarı 3.427,90 CAD ile sınırlıdır (BoundlessHQ, 2023). EI Quebec'teki işçiler için federal hükümet tarafından yönetilir ve doğum, ebeveynlik ve evlat edinme yardımlarını kapsamaz; bu nedenle, Quebec QEİ prim oranları Kanada'nın geri kalanından biraz daha düşüktür. 2019'da Quebec EI prim oranı yüzde 1,25'tir. QPIP Quebec eyaletinde, annelik, ebeveynlik ve evlat edinme yardımları, yardımlarını kapsamaktadır. (Wang, 2019). Aşağıda Tablo 1'de 2014-2023 yılları arasındaki CPP katkı oranları, maksimum değerleri ve muafiyetleri ve Tablo 2'de Federal EI prim oranları ve belirlenen tavan ödemeler ve aynı tablonun devamında QEİ prim oranları ve belirlenen tavan ödemeler yer almaktadır.

Tablo 1: Kanada Emeklilik Planı (CPP) Katkı Oranları, Tavan Ödemeler ve Muafiyetler (2014-2023) ABD Doları

	Yıllık emekliliğe esas azami kazanç	Temel muafiyet tutarı	Maksimum katkı payı kazancı	Çalışan ve işveren katkı oranı (Yüzde)	Yıllık Azami çalışan ve işveren katkısı	Yıllık azami serbest meslek katkısı
2023	66,600	3,500	63,100	5.95	3,754.45	7,508.90
2022	64,900	3,500	61,400	5.70	3,499.80	6,999.60
2021	61,600	3,500	58,100	5.45	3,166.45	6,332.90
2020	58,700	3,500	55,200	5.25	2,898.00	5,796.00
2019	57,400	3,500	53,900	5.10	2,748.90	5,497.80
2018	55,900	3,500	52,400	4.95	2,593.80	5,187.60
2017	55,300	3,500	51,800	4.95	2,564.10	5,128.20
2016	54,900	3,500	51,400	4.95	2,544.30	5,088.60
2015	53,600	3,500	50,100	4.95	2,479.95	4,959.90
2014	52,500	3,500	49,000	4.95	2,425.50	4,851.00

Kaynak: Government of Canada,(2023).

Yukarıda Tablo 1'de 2014-2023 yılları Kanada Emeklilik Planı (CPP) katkı oranları, tavan ödemeler ve muafiyetler ele alınmıştır. 2014 yılında yıllık emekliliğe esas azami kazanç rakamının 52,500 dolar olduğu bu rakamın 2023 yılına gelindiğinde 66,600 dolara ulaştığı görülmektedir. Benzer şekilde maksimum katkı payı kazancı 2014 yılında 49,000 dolar iken 2023 yılına gelindiğinde 63,100 dolara ulaşmıştır. Bu zaman aralığında çalışan ve işverenin katkı paylarında artış söz konusu olmuş ve oran yüzde 4,95'ten yüzde 5,95'e yükselmiştir. Yıllık azami çalışan ve işveren katkısı ve Yıllık azami serbest meslek katkısı yıllar itibariyle artış göstermiş ve sosyal güvenlik katkılarının bireyler üzerindeki yükünün giderek arttığı görülmüştür.

Tablo 2: Federal İstihdam Sigortası (EI) Prim Oranları ve Belirlenen Tavan Ödemeler, (2014-2023) ABD Doları

	Yıllık azami sigortalanabilir kazanç	Oran (Yüzde)	Yıllık azami çalışan primi ödemesi	Yıllık azami işveren primi ödemesi

2023	61,500	1.63	1,002.45	1,403.43
2022	60,300	1.58	952.74	1,333.84
2021	56,300	1.58	889.54	1,245.36
2020	54,200	1.58	856.36	1,198.90
2019	53,100	1.62	860.22	1,204.31
2018	51,700	1.66	858.22	1,201.51
2017	51,300	1.63	836.19	1,170.67
2016	50,800	1.88	955.04	1,337.06
2015	49,500	1.88	930.60	1,302.84
2014	48,600	1.88	913.68	1,279.15

Kaynak: Government of Canada,(2023).

Yukarıda Tablo 2 incelendiğinde ise 2014-2023 yılları federal istihdam sigortası (EI) prim oranları ve belirlenen tavan ödemelere dair oran ve rakamlar yer almaktadır. 2014 yılında yıllık azami sigortalananabilir kazanç tutarının 48,600 dolar iken 2023 yılında bu rakamın 61,500 dolara yükseldiği görülmektedir. Ödenen primlerin oranlarında ise düşüş söz konusudur. 2014 yılında yüzde 1,88 olan oranın 2023 yılına geldiğinde yüzde 1,63'e gerilediği görülmektedir. Yıllık azami çalışan primi ödemesi ve yıllık azami işveren primi ödemesi ise 2014 yılından 2023 yılına geldiğinde yükselmiştir.

Tablo 3: Quebec İstihdam Sigortası (EI) Prim Oranları ve Belirlenen Tavan Ödemeler

	Yıllık azami sigortalananabilir kazanç	Oran (Yüzde)	Yıllık azami çalışan primi ödemesi	Yıllık azami işveren primi ödemesi
2023	61,500	1.27	781.05	1,093.47
2022	60,300	1.20	723.60	1,013.04
2021	56,300	1.18	664.34	930.08
2020	54,200	1.20	650.40	910.56
2019	53,100	1.25	663.75	929.25
2018	51,700	1.30	672.10	940.94
2017	51,300	1.27	651.51	912.11
2016	50,800	1.52	772.16	1,081.02
2015	49,500	1.54	762.30	1,067.22
2014	48,600	1.53	743.58	1,041.01

Kaynak: Statistics Canada, (2023).

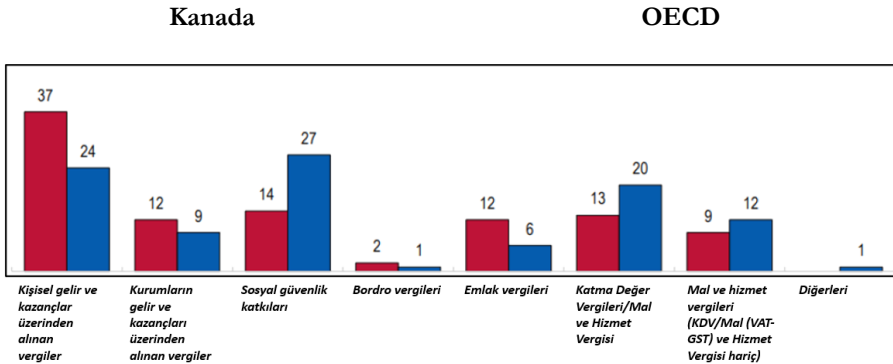
Yukarıda Tablo 3'te 2014-2023 yılları Quebec bölgesi istihdam sigortası (EI) prim oranları ve belirlenen tavan ödemelere dair veriler yer almaktadır. Quebec'te yıllık azami sigortalananabilir kazanç Kanada'nın geri kalanı ile aynı şekilde 48,600 dolardan 61,500 dolara yükselmiştir. Oranlara bakıldığında ise Kanada'nın diğer bölgelerine benzer şekilde azalmış fakat daha düşüktür. 2014 yılında yüzde 1,53 olan oran 2023 yılına geldiğinde yüzde 1,27'ye düşmüştür. Yıllık azami çalışan primi ödemesi ve yıllık azami işveren primi ödemesi Kanada'nın geri kalan bölgelerine göre daha

düşüktür ve 2014 yılından 2023 yılına gelindiğinde önemli bir miktarda değişmemiştir.

2.3. Kanada Sosyal Güvenlik Sistemine Dair Veriler ve Değerlendirmesi

Hükümetler sundukları mal ve hizmetleri vergilendirme, yatırım ve borçlanma faaliyetleri dâhil olmak üzere çeşitli yollarla finanse etmektedir. Bu faaliyetlerden ilki vergilendirme ile çeşitli biçimlerde kaynak sağlanabilir. Kanada’da, federal girişimleri finanse etmeye yardımcı olan fon kaynakları arasında sosyal güvenlik katkıları, kişisel gelir vergileri, kurumlar gelir vergileri ve tüketim vergileri yer alır (Richards & Stuckey, 2021). Aşağıda OECD kaynaklarından ulaşılabilen son veri yılı olan 2020 yılına ait Kanada ve OECD ülkelerinde vergi gelirleri yapısının incelenmesine olanak sağlayacak ve içerisinde sosyal güvenlik katkı oranlarının da yer aldığı Grafik 1 yer almaktadır. Buna göre kişisel gelir ve kazançlar üzerinden alınan vergilerde Kanada’nın yüzde 37 oranı ile yüzde 24 olan OECD ortalamasının oldukça üzerinde olduğu görülmektedir. Kurumların gelir ve kazançları üzerinden alınan vergiler incelendiğinde Kanada’da yüzde 12, OECD ortalamasında ise yüzde 9’dur. Bordro vergilerinde (ücretler) Kanada’da yüzde 2 ve OECD ortalaması yüzde 1, emlak vergilerinde Kanada’da yüzde 12 ve OECD ortalaması yüzde 6, KDV’de Kanada’da yüzde 13, OECD ortalamasında yüzde 20, KDV hariç mal ve hizmet vergilerinde Kanada’da yüzde 9, OECD ortalaması yüzde 12, diğer vergilerde ise sadece OECD’de yüzde 1 oranı bulunmaktadır. Grafik 1’e bakıldığında vergi gelirleri içerisinde sosyal güvenlik katkılarının oranının ise Kanada’da yüzde 14, OECD ülkelerinde ise ortalama yüzde 27 olduğu görülmektedir. Buna göre vergi gelirleri içerisinde sosyal güvenlik katkılarının 2020 yılında Kanada’da OECD ülkeleri ortalamalarının gerisinde kaldığı görülmektedir (OECD, 2023).

Grafik 1: Kanada’da ve OECD Ülkeleri’nde (ortalama) Vergi Gelirleri Yapısı (2020)



Kaynak: OECD, (2023).

Kanada sosyal güvenlik sisteminin finansmanında önemli bir paya sahip olan diğer kaynak CPP yatırımlarıdır. CPP yatırımları Kanada Emeklilik Planı Yatırım Kurulu Yasası (CPPIB Yasası) ile yasallaştırılmıştır. CPP yatırımları küresel çapta gerçekleştirilen bir yatırım yönetimi organizasyonudur. Burada temel amaç Kanada'nın gelecek nesilleri için CPP'nin güçlü ve finansal olarak uzun vadede sürdürülebilir olmasını sağlamaktır. Bu amaçla oluşturulan bu büyük fon dünya çapında kamu ve özel varlıklara yatırım yaparak yatırım uzmanları tarafından büyütülmeye çalışılmaktadır. 31 Mart 2023 itibarıyla 570 milyar dolar net varlık ile 8 milyar dolar net gelir elde edilmiştir. Fonun iki büyüme kaynağı vardır. Bunlar net KEP katılımcılarının katkıları ve yatırımlardan elde edilen net gelir. 2050 yılına kadar Baş Aktüer Raporu toplam Fonun 3,6 trilyon dolara ulaşacağını tahmin etmektedir. Fonun 2014-2023 yılları arası ortalama gelir oranı toplam varlıkların yüzde 10'u seviyesindedir. Fon yönetimi Kanada'nın gelecekteki ekonomik ve demografisiyle ilgili riskleri göz önüne alarak yatırımlarını gerçekleştirmektedir (CPP, 2023).

Tablo 4: Kanada Emeklilik Planı Aktüeryal Raporu, 2012-2021 (Milyon ABD Doları)¹

	Pay Go Oran ı	Katkı Oran ı	Katkı Miktar ı	Harcam a Miktarı	Net Nakit Akışlar ı	Net Yatırı m Geliri	31 Aralık'tak ı varlıklar	Verim / Geri Dönüş Or.	Aktif / Gider Oranı
2012	8.84	9.9	40,682	36,321	4,361	15,664	175,095	9.7	4.7
2013	8.73	9.9	42,632	37,575	5,057	23,887	204,039	13.2	5.3
2014	8.70	9.9	44,181	38,808	5,373	32,136	241,548	15.2	5.9
2015	8.79	9.9	46,026	40,883	5,143	38,667	285,358	15.6	6.7
2016	9.06	9.9	46,492	42,561	3,931	12,244	301,533	4.2	6.8
2017	9.17	9.9	48,139	44,596	3,543	35,257	340,333	11.4	7.3
2018	9.30	9.9	49,594	46,591	3,003	28,364	371,700	8.2	7.6
2019	9.27	9.9	52,166	48,844	3,322	47,041	422,063	12.4	8.2
2020	9.62	9.9	52,833	51,322	1,511	51,320	474,894	12.0	9.0
2021	9.46	9.9	55,535	53,045	2,490	66,341	543,725	13.8	9.7

Kaynak: OSFI, (2023).

¹ Office of the Superintendent of Financial Institutions sayfasından elde edilen son verilerle hazırlanmıştır.

Yukarıda Tablo 4'te Kanada'nın 2012-2021 yılları arası emeklilik planı (CPP) aktüeryal raporu yer almaktadır. Bu rapor emeklilik planının finansal durumunu ortaya koyarak sistemin risk seviyesini ölçmeyi ve bu yolla finansmanı kolaylaştırmaktadır. Tablo'nun ilk sütununda yer alan PayGo oranı, diğer bir deyişle *kullandıkça öde* oranı, varlık olmaması durumunda harcamaları karşılamak için ödenmesi gereken katkı oranına karşılık gelmektedir. Bu kalem 2021 yılına yaklaştıkça artmış fakat dramatik bir değişim göstermemiştir. İkinci sütunda yer alan katkı oranı ise, gelecekte (şarta bağlı) bir sosyal yardım alma hakkı veren zorunlu ödemelerdir. Bu kalem sistemde yüzde 9,9 olarak belirlenmiştir. Üçüncü sütunda yer alan katkıların parasal karşılığını gösteren rakamlara bakıldığında 2012'den 2021 yılına yaklaştıkça sürekli bir artış olduğu görülmektedir. Tablo 'da yer alan harcama sütununa bakıldığında ise sürekli bir artış trendinde olmasına karşın toplanan katkıların harcamaları finanse edebildiği ve hatta net akış fazlası oluşturduğu tüm yıllarda görülmektedir. Kanada'da sosyal güvenlik sistemi toplanan birikimlerin yatırıma dönüştürülmesi ile desteklenmektedir. Yatırım gelirlerinin yer aldığı sütuna bakıldığında 2012 yılından 2021 yılına doğru sürekli bir artış trendinde olduğu görülmektedir. Sistemin toplam varlıkları ise 2012'de 175 milyar dolarken 2021 yılında 543 milyar dolara kadar yükselmiştir. Buna karşın verim/geri dönüş oranı 2019-2021 yılları arasında stabil bir şekilde ilerlemektedir. Sistemin aktiflerinin giderlere oranı ise sürekli artmıştır ve bu durum finansal sürdürülebilirlik açısından olumludur.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Kanada 40 milyonluk görece az nüfusuna karşın dünyanın dokuzuncu büyük ekonomisidir. Buna paralel olarak ülkede kişi başı milli gelir yaklaşık olarak 52.000 dolar civarındadır. Geniş yüz ölçümü, sahip olduğu doğal kaynaklar gibi birçok avantaja sahip Kanada'nın sosyal güvenlik sisteminin oldukça kapsamlı ve uzun vadeli bir projeksiyon temelinde planlandığı görülmektedir. Bu anlamda ülkeye ait doğal kaynakların sağladığı finansal kaynak avantajının rasyonel uygulamalarla doğru bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Diğer yandan Kanada'da Quebec Eyaletinde kısmi özerklik olduğu için sosyal güvenlik sistemi ülkenin geri kalanından ayrı bir şekilde yürütülmektedir. Quebec'te prim oranlarının ve azami prim ödemelerinin daha düşük olduğu görülmektedir. Birçok ülkenin aksine Kanada ve Quebec'te sosyal güvenlik sistemini sürdürmekle ilgili sorun yaşanmamaktadır. Kanada topladığı primler, vergiler ve oluşturduğu CPP ile sistemi sürdürülebilir hale getirmiştir. Bu nedenle Kanada'nın sosyal güvenlik sisteminin finansmanının karma bir model ile gerçekleştirildiği söylenebilir. Kanada'nın elde ettiği fonları dünyada çeşitli yatırım platformlarında değerlendirmesi ve sistemde yer alan aktiflerini düzenli olarak arttırması sistemin sürdürülebilirliğini daha da olumlu kılmaktadır. Net yatırım gelirlerinin son 10 yılda dört kat, varlıklarının ise üç kattan fazla arttığı ve sistemin gelir verimliliğinin 2021 yılında maksimize edildiği ve bu yılda

aktiflerinin giderlerine oranın 9,7 gibi yüksek bir orana ulaştığı görülmektedir. Bu noktada yüzde 67,5'lik bir iş gücüne katılım oranının sistemin sürdürülebilirliğini ciddi şekilde desteklediği görülmektedir. Bunun yanında ülkenin eğitim sisteminin katma değer yaratan insan gücünü yetiştirmeyi desteklediği ve buna paralel bir şekilde milli gelirin ve kişi başı milli gelirin yüksekliği sosyal güvenliği finansmanını kolaylaştırmaktadır. Diğer konu ise Kanada'nın göçmen politikasıdır. Kanada ülkeye aldığı nitelikli göçmen nüfus ile katma değer oluşturma sorununu çözerek sosyal güvenliğin finansmanını kolaylaştırmıştır. Sonuç olarak tüm veriler ışığında Kanada sosyal güvenlik sisteminin finansmanının dünyada örnek alınabilecek bir sistem olduğu ve finansal olarak optimum bir dengede yoluna devam ettiği görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Arpa, A. T. & Kolçak. (2017). Türkiye ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (3), 651-677.
- Boyacıoğlu N. & Öçal M. (2018). Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye'de ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (26), 910-923.
- CPP Investment Annual Report 2023.
- CPP Retirement pension Overview, <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp.html>.
- Dağ, M. (2019). Sosyal Güvenlik Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliği: 20092018 Türkiye Örneği, *Journal of Yasar University*, 14 (56), 369-378.
- Demir, M. & Canbay, T. (2013). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıklarının Azaltılmasında Denetimin Önemi (Manisa İli Örneği), *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (3), 451-467.
- Eğilmez Mahfi, (2017). Uygulamalı Kamu Finansman Dersi, <https://www.mahfiegilmez.com/2017/06/uygulamal-kamu-finansman-dersi.html>.
- Güneş, İ. & Yakar, S. (2004), Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13 (2), 127-142.
- Government of Canada, (2023). CPP contribution rates, maximums and exemptions, <https://www.canada.ca/en/revenueagency/services/tax/businesses/topics/payroll/payroll-deductions-contributions/canada-pension-plan-cpp/cpp-contribution-ratesmaximums-exemptions.html>.
- IMF, (2023). <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/CAN>.

- Işık, M., Özsezer, Y. & Şengün, H. (2021). Farklı Sağlık Sistemlerinin Covid-19 Krizi Döneminde Karşılaştırma Çalışması, *New Era International Journal of Interdisciplinary Social Researches*, 10, 142-158.
- ILO, (2023), International Labour Organization, <https://ilo.org>.
- Kanada 2023 Yılı Bütçe Planı
- Kanadaelciligi, (2023). Kanada Hakkında, <http://www.kanadaelciligi.com/kanada-hakkinda>.
- OECD, (2023). Revenue Statistics 2022 – Canada, <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-canada.pdf>.
- OSFI, (2023). Office of the Superintendent of Financial Institutions, <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/oca-bac/ar-ra/cpp-rpc/Pages/cpp31.aspx#ToC-5.4>.
- Paksoy, H. (2023), Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri ve Türkiye'deki Uygulamaya Kısa Bir Bakış, *Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 9 (62), 2455-2460.
- Richards, S. & Stuckey, B. (2021), Library of Parliament, Social Security Contributions in Canada: Revenue, Rates and Rationale, <https://hillnotes.ca/2021/10/26/social-security-contributions-in-canada-revenue-rates-and-rationale-2/#:~:text=In%202019%2C%20this%20percentage%20was,and%20the%20United%20States%2C%20respectively>.
- Statista, (2023). Labor participation rate in Canada in 2020, by province https://www.statista.com/statistics/485017/labor-participation-rate-in-canada-byprovince/?gclid=EAIaIQobChMI2cnmg9bS_wIVLBwGAB3KiQUcEAAYASAAEgIWZfD_BwE.
- Statistics Canada, (2023). Canada's population reaches 40 million, <https://www.statcan.gc.ca/en/subjects-start/population-and-demography/40-million>.
- BoundlessHQ, (2023). Employer Contributions in Canada, <https://boundlesshq.com/guides/canada/taxes>.
- Tuncay, A. C. & Ekmekçi, Ö. (2019). Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta, İstanbul.
- Wang, W. (2019). CANADA - Social security in Canada and Quebec, <https://www.bdo.global/en-gb/microsites/tax-newsletters/ges-news/august-2019-issue/canada-social-security-in-canada-and-quebec>.

Bölüm 28

AVUSTRALYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

AVUSTRALYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Ufuk Gencel

İzmir Demokrasi
Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi

ufuk.gencel@idu.edu.tr

0000-0001-9345-2572

Özet

Avustralya sosyal güvenlik sistemi, vatandaşlarına geniş bir sosyal ağ ve çeşitli destekler sunarak onların refahını artırmayı amaçlayan kapsamlı bir yapıya sahiptir. Belirli ilkeler etrafında şekillendirilmiş olan Avustralya sosyal güvenlik sisteminin temel amaçlarından biri yoksulluğu azaltmaktır. Sistem, ekonomik sıkıntılarla mücadele eden bireyler ve aileler için finansal güvenlik sağlamakta, yaşlıların ve engellilerin yaşam standartlarını yükseltmekte ve dezavantajlı çocuklara destek sunmaktadır. Ayrıca, işsizlik maaşı ve aktif işgücü politikaları aracılığıyla istihdamı teşvik ederek toplumsal katılımı artırmaya çalışmaktadır. Bu çalışmada, Avustralya sosyal güvenlik sisteminin temel özellikleri, işleyişi, sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren kurumlar ile sistemin temel finansman kaynakları incelenerek sosyal güvenlik sistemine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avustralya sosyal güvenlik sistemi, iş arama yardımı, engellilik destek ödeneği, iş arayan yardımı, aile vergi yardımı, çocuk bakım desteği.

Abstract

The Australian social security system aims to enhance the well-being of its citizens by providing a broad social safety net and various forms of support. The system is designed based on specific principles and has a comprehensive structure. One of the primary objectives of the Australian social security system is to alleviate poverty. It provides financial security for individuals and families experiencing economic hardship, improves living standards for the elderly and disabled, and offers support to disadvantaged children. Additionally, it strives to promote employment and increase social participation through unemployment benefits and active labor market policies. This study examines the fundamental features and functioning of the Australian social security system, the institutions involved in the field of social security, and the main sources of financing. It offers an evaluation of the social security system, providing insights into its operations and impact.

Keywords: Australian social security system, disability support pension, jobseeker payment family tax benefit, child care subsidy.

GİRİŞ

Modern refah devletinin temelinde yer alan sosyal güvenliğin rolü ve yapısı üzerine yapılan tartışmalar, sosyal politikaların geleceği açısından merkezi öneme sahiptir (Saunders, 1999: 494). Bir sosyal güvenlik sisteminin amacı, *"insanların güvene altında bir yaşam standardına dayanarak daha dolu, daha zengin ve en önemlisi daha özgür bir hayat yaşamalarını sağlamaktır"* (Kewley, 1975: 15). Dünya Bankası, sosyal güvenlik sistemlerine yönelik olarak Beş Sütun Stratejisi¹ olarak adlandırılan bir yaklaşım belirlemiştir. Bu yaklaşımın genel hatları Tablo 1'den izlenebilir.

Tablo 1: Dünya Bankası Beş Sütun Sistemi

Sütun 0 (Katkı Payı Olmayan)	Katkı yapmayan veya "sıfır direk" olarak da adlandırılan bu sütun (örneğin sosyal emekli maaşı veya genel sosyal yardım), mali koşullar izin verdiğinde yoksulluğu azaltmak amacıyla oluşturulmuştur. Bu sütun, ömür boyu geliri düşük sahip kişilere temel koruma sağlar.
Sütun 1 (Zorunlu)	Genellikle işsizlik, emeklilik, malullük gibi risklere karşı koruma sağlamak amacıyla çalışanların veya katılımcıların prim ödediği bir sosyal sigorta programını ifade eder. Katkılarının çoğu zaman kazanca bağlı olduğu ve ömrün emeklilik öncesi döneminin bir kısmını yerine koymayı hedefleyen zorunlu sütundur. Genellikle yaşlandıkça ödeme şeklinde finanse edilir.
Sütun 2 (Zorunlu)	Genellikle bireysel tasarruf hesabı şeklinde olan bu sütun, Sütun 1'i tamamlamak amacıyla tasarlanır, gönüllü veya zorunlu (devlet tarafından gereklilik) olabilir. Bireylerin kendi istekleri doğrultusunda emeklilik için tasarruf yapmalarını teşvik etmek amacıyla sunulan bireysel emeklilik veya gönüllü tasarruf düzenlemelerini temsil eder.
Sütun 3 (Gönüllü)	Gönüllü birçok şekilde ortaya çıkan (örneğin emeklilik, engellilik veya ölüm için bireysel) tasarrufları içeren üçüncü sütun, esas olarak esnek ve takdiri bir yapıya sahiptir. Üçüncü sütunlar, diğer sütunlardaki katılımları telafi eder ancak ikinci sütuna benzer riskleri içerir.
Sütun 4 (Finansal Olmayan)	Aile desteği gibi gayri resmi desteklere, sağlık hizmeti ve/veya konut gibi diğer resmi sosyal programlara, ev sahibi olmak için bireysel maddi ve maddi olmayan varlıklara (mümkün olduğunda ters mortgage gibi) erişim sağlayan sütundur.

Kaynak: Sinha, R. (2018) yardımıyla oluşturulmuştur.

¹ Sosyal güvenlik sisteminde sütun veya direk terimi, sosyal güvenlik düzenlemelerinde farklı hedefleri veya bileşenleri temsil eden ve genellikle ayrı ayrı ele alınan ana unsurları ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Bu unsurlar, genellikle emeklilik, işsizlik, sağlık sigortası gibi belirli bir sosyal güvenlik alanına odaklanan ve farklı finansman ve yönetim yapılarına sahip olabilen parçalardır. Örneğin, "beş sütun" kavramı, sosyal güvenlik sistemini beş ana bileşene ayıran bir yaklaşımdır.

Tablo 1’de görüldüğü gibi bu yaklaşım, vergilerle finanse edilen temel düz oranlı bir emekli maaşını içeren (Sütun 0), katkılara dayalı zorunlu bir kamu emeklilik planını içeren (Sütun 1), finansal varlıklarla finanse edilen zorunlu bir mesleki veya kişisel emeklilik planını içeren (Sütun 2), finansal varlıklarla finanse edilen gönüllü özel emeklilik planlarını içeren (Sütun 3) ve aile, diğer sosyal programlar ve ev sahibi olabilme gibi diğer resmi ve gayri resmi destekleri içeren (Sütun 4) beş sütundan oluşmaktadır (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008: 6). Bu sütunların kombinasyonu, bir ülkenin sosyal güvenlik sisteminin tasarımını ve bileşenlerini belirleyen unsurları temsil eder. Her ülkenin kendi sosyal, kültürel ve ekonomik koşullarına göre bu sütunların ağırlığı ve öncelikleri farklılık gösterebilir.

Sosyal devletin ne yaptığı ve ne yapması beklediği, o ülkede sosyal adaletin nasıl gerçekleştirileceği konusundaki fikirlerle ilişkilidir. Bu fikirler farklılık gösterir. Genel olarak, bir ülkenin sosyal politika profilinin karakteri yavaş değişir. Çoğunlukla, sosyal politika sistemleri “yavaş ilerleyen filler” gibidir, yavaşça adım adım ilerlerler. Çok nadiren hızlı hareket eder ve radikal bir şekilde yön değiştirirler (Castles, 2004: 22).

Sosyal politikalar ve sosyal politika sonuçları, çeşitlilik arz eden değerler tarafından şekillendirildiği için ülkelere göre farklılık gösterir. Bu kapsamda çalışmada; öncelikle temelleri 1908 yılında atılan Avustralya sosyal güvenlik sistemi hakkında genel bilgiler verilmiş, ardından sosyal güvenlik kapsamındaki başlıca uygulamalar, bu uygulamalardan yararlanma koşulları, bu konuda faaliyet gösteren temel kurumlar ve sosyal güvenlik sisteminin finansmanı incelenmiş ve ülkenin sosyal güvenlik sisteminin yeterliliği hakkında değerlendirmeler yapılmıştır.

1. AVUSTRALYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Sosyal koruma sistemleri, her ülkenin tarihini, kültürünü, sosyal değerlerini ve ekonomik kapasitesini yansıtır. Sosyal güvenlik sistemlerinin iki temel amacı vardır. Bunlar; yoksulları korumakla çalışamayan veya çalışması beklenmeyen insanların yaşam standartlarını korumalarına yardımcı olmaktır. Bu amaçlara ek olarak maliyetleri sınırlama, çalışmaya teşvik etme ve böylelikle ekonomik büyümeyi destekleme gibi diğer hedefler de vardır. Gelişmiş ülkeler arasında iki temel sistem tasarımı, temel hedeflere verilen farklı ağırlıkları yansıtır. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri, yukarıda söz edilen iki temel amaca farklı ağırlıklar verilmesiyle farklı biçimlerde tasarlanır (Podger, Stanton, & Whiteford, 2014: 233). Örneğin; Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkeler, yoksullukla mücadeleye daha fazla ağırlık vermiş ve genellikle gelir testine tabi tutulan düz oranlı devlet emeklilik maaşları ve yardımlar sağlamışlardır. ABD ve birçok Avrupa ülkesiye zorunlu katkılarla ilişkilendirilen kazançlarla ilişkili ödemeler sağlayarak “sosyal sigorta” uygulamasına daha fazla ağırlık vermişlerdir.

Avustralya’da sosyal güvenlik sistemi, iki koloninin (Finlandiya ve Yeni Zelanda) başlatmış olduğu taslakların 1901’de bağımsız bir federasyon haline gelinmesinin ardından 1909’da ulusal ve sistemli bir emeklilik sistemi haline getirilmesiyle kurulmuştur (Herscovitch & Stanton, 2008: 51). Bu tarihten itibaren sosyal güvenlik sistemi, Avustralya vatandaşları için hayati öneme sahip olmuştur. Sistemin ülke ekonomisi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.

Avustralya, sosyal güvenlik sistemi açısından hem Bismarck modelini hem de Beveridge modelini birleştiren bir hibrid (karma) modele sahiptir. Diğer bir anlatımla, Avustralya’nın sosyal güvenlik sistemi, Bismarck modelinin özelliklerini (zorunlu sigorta, katılımın primlere dayalı olması vb.) ve Beveridge modelinin özelliklerini (evrensel sağlık hizmetleri, devletin aktif rolü vb.) içermektedir. Avustralya sosyal güvenlik sistemi genel olarak “karşılıklı yükümlülük esasına” dayanır. Sistemin arkasındaki itici güç *“ihtiyaç anında yardım alanların bir şeyleri geri vermeleri”* gerektiği düşüncesidir (Saunders, 2022).

Avustralya sosyal güvenlik sistemi, vatandaşların ve ülkede daimi ikamet edenlerin temel yaşam masraflarını karşılamalarına yardımcı olmayı hedefler. Avustralya’nın sosyal güvenlik sistemi, ülke vatandaşlarına ve oturma iznine (süresiz) sahip olanlara çeşitli alanlarda destek sağlayarak hayat standartlarını yükseltmeye ve sosyal refahlarını korumaya yönelik olarak tasarlanmıştır. Bu sistem, ülkede yaşayan herkesin sağlık hizmetleri, emeklilik, işsizlik ve sosyal hizmetler gibi konularda destek alabilmesini sağlamaktadır.

Avustralya sosyal güvenlik sistemi, yaş, engellilik, işsizlik, bakım sorumlulukları veya diğer faktörler nedeniyle temel yaşam maliyetlerini karşılamada maddi yardıma ihtiyaç duyanlara sosyal bir güvenlik ağı sağlamaktadır. Sistem aynı zamanda gelir düzeyine dayalı olarak, bağımlı çocukları olan ailelere de yardımlar sunmaktadır. Zaman içinde sistem; engellilik, yaş, öğrenim durumu, bakmakla yükümlü olduğu çocukların varlığı, çocukların yaşı gibi farklı uygunluk koşullarını dikkate alan karmaşık bir sistemine dönüşmüştür. Avustralya’da sosyal güvenlik olarak kabul edilen harcamalar gayrisafi yurt içi hasılanın yaklaşık altıda biri kadardır. Avustralya sosyal güvenlik sistemi, her yıl Avustralya hanelerine nakit transferler olarak yaklaşık 120 milyar dolar harcamaktadır. Bu tutar, yaş, sakatlık, bakım sorumlulukları veya işsizlik nedeniyle düzenli bir gelir kaynağı olmayan yaklaşık 5 milyon Avustralyalı için bir güvenlik ağı sağlamaktadır (Philips & Narayanan, 2021: 3).

Avustralya’da (2019-20 döneminde) ortalama olarak her sekiz kişiden biri (bunun içinde her altı çocuktan biri de bulunur) yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Yoksulluk sınırı, ortanca hane gelirinin yüzde 50’sine dayalı olarak, haftalık olarak tek kişi için 489 dolar ile iki çocuklu bir çift için 1.027 dolar arasında değişmektedir. Konut maliyetleri de dikkate alındığında, nüfusun yüzde 13,4’ü ve çocukların yüzde 16,6’sı yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Toplamda 3.319.000 kişi (bunların

içinde 761.000 çocuk bulunur) yoksulluk içinde yaşamaktadır (Davidson, Bradbury, & Wong, 2023: 7).

Avustralya'da COVID-19 tarafından tetiklenen ekonomik kriz, sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini ciddi şekilde sınamıştır. Alınan geçici acil önlemler, sistemin direncini artırmak ve iklim değişikliği gibi yeni ekonomik risklere ve sistem genelindeki şoklara karşı koruma sağlama kapasitesini geliştirmek için sürekli olarak yeniden yatırım yapma ve yenileme ihtiyacını ortaya koymuştur (Thornton, Bowman, & Mallett, 2020: 5).

Avustralya sosyal güvenlik sistemi, çeşitli yardım programları ve desteklerden oluşmaktadır. Bu program ve desteklerin başlıcaları; emeklilik, engellilik yardımı, iş arayan yardımı, aile vergi yardımı, çocuk bakım desteği ve tıbbi bakım uygulamalarıdır. Her bir sosyal güvenlik programının kendi özel koşulları ve başvuru süreçleri vardır. Ülkede öne çıkan sosyal destek ve yardım programları ile bu konuda faaliyet gösteren başlıca kurumlar ve sistemin temel finansman kaynaklarının incelenmesi, Avustralya sosyal güvenlik sisteminin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

2. AVUSTRALYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TEMEL YAPISI

Avustralya sosyal güvenlik sisteminin temel yapısını oluşturan yardım ve destek uygulamaları; Emeklilik, Engellilik Destek Ödeneği (*Disability Support Pension*), İş arayan Yardımı (*JobSeeker Payment*), Aile Vergi Yardımı (*Family Tax Benefit*), Çocuk Bakım Desteği (*Child Care Subsidy*) ve Tıbbi Bakım (*Medicare*) başlıkları altında toplanmaktadır.

2.1. Emeklilik

Avustralya'da emeklilik için birkaç farklı uygulama bulunur. Bunlar; yaşlılık aylığı, emeklilik sigortası ve bireysel emeklilik programlarıdır.

2.1.1 Yaşlılık Aylığı (*Age Pension*)

Yaşlılık aylığı, yaşlı bireylere emeklilik dönemlerinde maddi yardım sağlayan bir sosyal güvenlik programıdır. Belirli bir yaşın üzerinde ve düşük gelire sahip olan Avustralyalılara ve ülkede daimi ikamet edenlere mali destek sağlanır. Programa başvurmak için belirli varlık ve gelir testlerinden geçmek gerekir. Yaşlılık aylığı, genellikle, tam emeklilik yaşı (Avustralya'da genellikle 67) veya daha erken emeklilik seçeneğiyle birlikte alınabilir. 20 Mart 2023 tarihinden 19 Eylül 2023 tarihine kadar alınabilecek olan emeklilik aylığı miktarları² tablo 2'de verilmiştir

² Avustralya'da yaşlılık emekliliğinin yeterli olmadığına yönelik görüşler de bulunur. Yaklaşık 1,5 milyon yaşlı Avustralyalı, ana gelir kaynağı olarak bu aylığı kullanmalarına rağmen, bu aylığın yaşanabilir bir yaşam standardı sağlamaktan uzak olduğu ifade edilir (Bazı emekliler, geçimlerini

Tablo 2: Yaşlılık Emekli Maaş Miktarları

Tek birey	İki haftada bir 1.064 dolar (yaklaşık yıllık 27.664 dolar)
Çiftler (her biri)	İki haftada bir 802 dolar (yaklaşık yıllık 20.852 dolar)
Çiftler (toplamda)	İki haftada bir 1.604 dolar (yaklaşık yıllık 41.704 dolar)
Hastalık nedeniyle ayrı yaşayan çiftler	İki haftada bir 2.128 dolar (yaklaşık yıllık 55.328 dolar)

Kaynak: <https://www.superguide.com.au>, Erişim: 22.06.2023.

Avustralya’da destek ödemeleri iki haftada bir olacak şekilde yapılmaktadır. Programa başvuru süreci ve ödeme miktarı gibi detaylar, bireyin durumuna bağlı olarak değişebilir. Bu aylığı alabilmek için şu üç koşulun karşılanması gerekir.

2.1.1.1. Yaş Koşulu

Avustralya’da genel olarak yaşa bağlı emeklilik sistemi bulunur. Avustralya’da emeklilik yaşı konusunda cinsiyetler arasında farklılık yoktur. Bununla birlikte “*Kadın Emeklilik Yaşı Geçiş Dönemi*” politikası nedeniyle geçmiş yıllarda kadınlar, erkeklere kıyasla daha erken emekli olma imkanına sahip olmuştur. Ancak bu politikanın 1 Temmuz 2011 tarihinde sona ermesinin ardından ülkede emeklilik yaşı konusunda artık tam bir eşitlik politikası uygulanmaktadır. Avustralya’da emeklilik yaşı, doğum tarihine bağlı olarak değişkenlik gösterir. 1 Ocak 1957 ve öncesi doğanlar için emeklilik yaşı 65’tir. Ancak, 1 Temmuz 1952 ile 31 Aralık 1956 arasında doğanlar için emeklilik yaşı 65 ile 66 arasında değişir. Daha sonra doğan nesiller içinse emeklilik yaşı aşamalı bir şekilde artırılmış, 1 Temmuz 2023 itibarıyla 67’ye yükseltilmiştir (Mavromaras, Richardson, & Zhu, 2013: 2).

2.1.1.2. Gelir Koşulu

Tek bireyin tam yaşlılık aylığı alabilmesi için gelirinin iki haftada bir 190 doların altında olması gerekir (yaklaşık yıllık 4.940 dolar). Ancak birey iki haftada bir 2.318 dolardan (yaklaşık yıllık 60.268 dolar) az kazanıyorsa kısmi yaşlılık aylığı için başvurabilir. Çiftlerin tam yaşlılık aylığı almak için toplam gelirin iki haftada bir 336 doların altında olması gerekir (yaklaşık yıllık 8.736 dolar). Ancak çiftler, iki haftada bir 3.544 dolardan (yaklaşık yıllık 92.144 dolar) az kazanıyorsa yine de kısmi yaşlılık aylığı için başvurabilirler. Her bir birey, çalışmadan iki haftada bir 300 dolara kadar kazanç elde edebilir ve bu miktar yaşlılık aylığı gelir testine dahil edilmez. Bu tutar “iş bonusu” olarak adlandırılır (www.superguide.com.au).

sağlamak için alternatif tasarruf yolları aramaktadır. Yaz aylarında sıcak su kullanımını azaltmak bu önlemlere örnek verilebilir.) (Warwick & Hetherington, 2016).

2.1.1.3. Varlık Koşulu

Tam yaşlılık emeklilik maaşı almaya hak kazanmak için bireylerin varlıklarının değeri, sahip oldukları evlerin kendilerine ait olduğu durumda 280.000 doların altında olmalıdır veya ev onlara ait değilse 504.500 doların altında olmalıdır. Varlıkların toplam değeri 634.750 doların altında iken ev kişiye aitse veya ev kişiye ait değilse kısmi Yaşlılık Emeklilik Maaşı alınabilir. Öte yandan tam yaşlılık emeklilik maaşı almak için çiftlerin birlikte sahip oldukları varlıklar, evlerinin onlara ait olduğu durumda 419.000 doların altında olmalıdır veya evleri onlara ait değilse 643.500 doların altında olmalıdır. Çiftlerin varlıklar 954.000 doların altında ise ve evleri kendilerine size aitse veya ev onlara ait değilse kısmi yaşlılık emeklilik maaşı alabilirler (www.superguide.com.au).

2.1.2. Emeklilik Güvencesi (*Superannuation³ Guarantee: SG*)

Emeklilik güvencesi (EG), Avustralya’da yasal bir zorunluluktur ve işverenlerin çalışanlarının adına emeklilik fonlarına katkı yapmasını gerektirir. EG, çalışanların emeklilik dönemlerindeki mali ihtiyaçlarını karşılamak üzere biriktirilen tasarruflara katkıda bulunur. EG’nin ana unsurlarını işveren katkıları, çalışan katkıları ve emeklilik fonları oluşturur. Zorunlu katkılar, Tablo 1’de verilen beş sütun sisteminin ikinci sütununa denk gelir (Nielson, 2010: 1).

2.1.2.1. İşveren katkıları

İşverenler, her bir çalışanın normal maaşına ek olarak belirli bir yüzde oranında emeklilik sigortası katkısı yapmak zorundadır. EG, işverenlerin çalışanların brüt maaşlarının belirli bir yüzdesini bir emeklilik fonuna ödeme yükümlülüğü getirmiştir. Amacı, çalışanların emeklilik dönemlerinde mali güvence sağlamaktır. Tablo 3’te çalışanların maaşlarından yapılacak kesinti oranları verilmiştir.

Tablo 3: Emeklilik Güvencesi Kesinti Oranları

Dönem	Oran (Yüzde)
1 Temmuz 2019 – 30 Haziran 2020	9.50
1 Temmuz 2020 – 30 Haziran 2021	9.50
1 Temmuz 2021 – 30 Haziran 2022	10.00
1 Temmuz 2022 – 30 Haziran 2023	10.50
1 Temmuz 2023 – 30 Haziran 2024	11.00
1 Temmuz 2024 – 30 Haziran 2025	11.50

³ Biriktirme ve emekliliğe yönelik vergi ve diğer yasal kesintiler için kullanılan İngiliz Milletler Topluluğu terimidir (Kingston & Thorp, 2019: 141).

1 Temmuz 2025 – 30 Haziran 2026 ve sonrası

12.00

Kaynak: <https://www.ato.gov.au/Rates/Key-superannuation-rates-and-thresholds>, Erişim: 23.05.2023.

Temmuz 2019'dan itibaren arttırılan EG kesinti oranları, 1 Temmuz 2025 itibariyle yüzde 12'de sabitlenmiştir.

2.1.2.2. Çalışan Katkıları

Avustralya'da çalışanların genellikle “superannuation” olarak bilinen emeklilik sigortası fonlarına katkıda bulunmaları gerekir. Çalışanlar, emeklilik sigortası hesaplarına ek olarak kendi istekleri doğrultusunda ek katkılarda bulunabilirler. Bu ek katkılar genellikle vergi avantajlarından faydalanır. “Gönüllü süper katkı” olarak adlandırılan bu uygulama, çalışanların vergiden düşülmemiş maaşından emeklilik hesabına para aktarma (maaşlarından feragat etme -salary sacrifice) işlemidir (Lund, 2023). Emeklilik sigortası, Avustralya'da uygulanan bir emeklilik sistemidir. Bu sigorta, bireylerin emeklilik birikimlerini korumasını ve büyütmesini sağlayan uzun vadeli yatırım araçlarına yatırım yapmaktadır. Bu fonlar, hisse senetleri, tahviller, gayrimenkul ve diğer finansal araçlar gibi çeşitli varlık sınıflarına yatırım yapabilmektedir. Çalışanlar, işverenler tarafından maaşlarından Emeklilik Sigortası Garantisi adı verilen kesintiye ek olarak kendi fonlarına düzenli olarak katkıda bulunabilirler.

2.1.2.3. Emeklilik Sigortası Fonları

Emeklilik sigortası fonları, işveren ve çalışan katkılarının biriktirildiği ve çeşitli yatırım seçeneklerine yönlendirildiği fonlardır. Fonlar, emeklilik döneminde çalışanlara gelir sağlamak üzere büyümeye devam eder. Kişilerin birikimlerini etkin bir şekilde yönetmeleri, emeklilikte daha rahat bir yaşam sürmelerine yardımcı olur. Bireylerin emeklilik fon hesaplarını düzenli olarak kontrol etmeleri, yatırım performansını izlemeleri ve emeklilik hedeflerine ulaşmak için uygun stratejileri belirlemeleri önemlidir.

Yaşlılık aylığıyla Emeklilik Sigortası farklı uygulamalardır. Yaşlılık aylığı, Avustralya'da yaşlılık dönemine gelmiş ve belirli ekonomik koşulları karşılayan kişilere sağlanan bir sosyal güvenlik yardımıdır. Devlet tarafından finanse edilen bir programdır ve yaşlı bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamak için düzenlenir. Emeklilik sigortasıysa Avustralya'da zorunlu olarak uygulanan bir emeklilik tasarruf sistemidir. Sistem, çalışanların emeklilik döneminde gelir güvencesi sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Çalışanlar, işverenleri tarafından emeklilik fonlarına ödemeler yapar ve bu fonlar büyüme gösterir. Emeklilik döneminde, birikimlerin çeşitli şekillerde çekilmesine veya sürekli bir ödeme olarak alınmasına izin verilir.

2.1.3. Bireysel Emeklilik Planları (*Personal Retirement Plans*)

Avustralya’da bireyler diledikleri takdirde emeklilik için kendi tasarruflarının planlamasını da yapabilirler. Bireysel emeklilik planları, Avustralya’da bireylerin emeklilik için birikim yapmalarını sağlayan özel emeklilik planlarıdır. Bu planlar, kişilerin kendi tasarruflarını kullanarak emeklilik dönemlerinde gelir sağlamalarını hedefler. Bu planlar, bireylere emeklilik dönemlerinde ek gelir sağlama ve emeklilik birikimlerini daha aktif olarak yönetme imkanı sunar. Planlar, emeklilik döneminde finansal güvenlik amacıyla tasarruflarını artırmak isteyen kişiler için alternatif bir seçenek verir. Bireyler risk toleransı, yatırım tercihleri ve emeklilik hedefleri gibi faktörleri dikkate alarak uygun plan seçimine karar verebilirler. Avustralya’da Bireysel Emeklilik Planları olarak adlandırılan iki popüler emeklilik planı bulunur. Bunlar; Bireysel Yönetilen Emeklilik Fonu (*Self-Managed Superannuation Fund*) ve Emeklilik Tasarruf Hesabı (*Retirement Savings Account*) planlarıdır.

2.1.3.1. Bireysel Yönetilen Emeklilik Fonu (*Self-Managed Superannuation Fund*)

Bireysel Yönetilen Emeklilik Fonları (BYEF), genellikle bireyler veya aileler tarafından kendi emeklilik birikimlerini yönetmek amacıyla kurulan fonlardır. BYEF’nin tüm üyeleri mütevellî yöneticiler olup bunlar, yatırım kararlarıyla vergi yasalarına uyumdan sorumludurlar (www.australiansuper.com). BYEF, emeklilik için tasarruf etmenin bir yoludur (www.ato.gov.au). Bu fonlar Avustralya’da popüler bir yatırım aracıdır. Bu plan, bireylerin kendi emeklilik fonlarını yönetmelerini sağlar. En fazla altı üyeye sahip olabilen ve bu üyelerin emeklilik birikimlerini yönetmelerine olanak tanıyan özel fonlardır (moneysmart.gov.au). Bireyler kendi emeklilik fonlarını oluşturarak, yatırım stratejilerini belirleyebilir, varlıklarını yönetebilir ve emeklilik dönemlerindeki gelirlerini artırmak amacıyla çeşitli yatırım araçlarına yatırım yapabilirler. Bireysel yönetilen süper emeklilik fonları Avustralya’nın emeklilik gelir akışının önemli bir bileşenini temsil etmektedir. BYEF’ler toplam emeklilik varlıklarının yaklaşık dörtte birini temsil etmektedir (Feng, 2018: 2).

2.1.3.2. Emeklilik Tasarruf Hesabı (*Retirement Savings Account*)

Bireylerin emeklilik birikimlerini toplamak ve yönetmek için bankalar, yapı kooperatifleri, kredi birlikleri, hayat sigortası şirketleri ve belirlenmiş finansal kuruluşlar tarafından sunulan bir hesaptır. Bu hesap, emeklilik tasarrufları için kullanılır ve bir emeklilik fonuna benzer. Emeklilik Tasarruf Hesabı (ETH), bireylerin emeklilik dönemi için birikim ve yatırım yapmalarını sağlar (ablis.business.gov.au). ETH hisse senetleri, tahviller, emlak yatırımları, fonlar gibi çeşitli yatırım seçenekleri sunmaktadır. Kişiler, risk tercihlerine ve finansal hedeflerine uygun olarak farklı yatırım seçeneklerini seçebilirler.

İki plan arasında bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar Tablo 4’te gösterilmiştir.

Tablo 4: Bireysel Emeklilik Planlarının Karşılaştırılması

	Bireysel Yönetilen Emeklilik Fonu	Emeklilik Tasarruf Hesabı
Yönetim	Fonu yönetmek, üyelerinin sorumluluğundadır.	Finansal kuruluşlar veya emeklilik fonları tarafından sunulan bir hizmettir ve bu hizmeti sağlayan kuruluşlar tarafından yönetilir.
Üye Sayısı	En fazla altı üyeden oluşan bir grup tarafından kurulabilir ve yönetilebilir. Bu üyeler, genellikle aile üyeleri veya iş ortakları arasından oluşur.	Bireylerin kendi başlarına açabilecekleri bireysel tasarruf hesaplarıdır.
Yatırım Kontrolü	Üyeler, emeklilik fonlarının yatırım stratejilerini belirleme ve yönetme konusunda büyük bir özgürlüğe sahiptir. Kendi yatırım kararlarını alabilirler ve çeşitli yatırım araçlarına yatırım yapabilirler.	Genellikle belirli yatırım seçeneklerini sunan finansal kuruluşlar tarafından yönetilir ve katılımcılar için daha sınırlı bir yatırım kontrolüne sahip olabilir.
Mevzuat	Avustralya'da belirli yasal düzenlemelere tabidir. Ancak daha fazla düzenleme ve finansal raporlama yükümlülükleri ile karşı karşıyadır.	Avustralya'da belirli yasal düzenlemelere tabidir.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.2. Engellilik Destek Ödeneği (*Disability Support Pension*)

Avustralya'da kalıcı bir engeli olan bireylere Avustralya hükümeti tarafından verilen bir sosyal yardımdır. Engellilik destek ödeneği (EDÖ), engeli nedeniyle çalışamayan ve maddi yardıma ihtiyaç duyan bireylerin yaşam masraflarını karşılamayı amaçlar. Programdan, ülkede ikamet eden ve kalıcı bir engeli olan bireyler yararlanabilir. Bu ödenek, kalıcı bir fiziksel, zihinsel veya psikiyatrik engeli olduğu tıbbi olarak değerlendirilen ve bu durum nedeniyle çalışamaz olduğu teşhis edilen bireylere sağlanır. Bu kişilerin en az iki yıl boyunca haftada en az on beş saat çalışmamış olması da bu destekten yararlanma koşulları arasındadır. Programın yönetimi ve ödemeler, Avustralyalılara gelir desteği ve diğer ödemeleri sağlayan hükümet kuruluşu olan Centrelink tarafından yapılmaktadır (www.bluebadgeinsurance.com.au).

Ödeme miktarı, bireyin gelir düzeyi, varlıkları ve diğer faktörler dikkate alınarak belirlenir. Ayrıca, bireyin çalışma yeteneği ve çalışma kabiliyeti de programın devamlılığını etkileyebilir. Program düzenli aralıklarla gözden geçirilir ve bireyin durumu yeniden değerlendirilir (www.servicesaustralia.gov.au).

Avustralya’da 16 yaş ve üzeri yaklaşık 754.000 kişi (bu yaş grubundaki Avustralya nüfusunun yüzde 3,7’si) EDÖ almaktadır⁴. Bu kişilerin büyük çoğunluğu (yüzde 88), 16-64 yaş aralığındadır ve bu yaş grubundakiler Avustralya nüfusunun yüzde 4’ünü oluşturan 660.000 kişiye denk gelir. EDÖ, çalışma çağındaki insanlar için Avustralya’nın en büyük gelir destek ödemelerinden biridir. 16-64 yaş aralığındaki yararlanıcılar, bu yaş grubundaki tüm gelir destek ödemesi alıcılarının yüzde 21’ini oluşturur ve bu yaş grubunda işsizlik ödeneklerinin ardından ikinci en büyük ödeme türünü temsil eder (www.aihw.gov.au).

EDÖ için farklı ödeme oranları ve tavan miktarları bulunur. Ödeme miktarı, bireyin medeni durumuna (bekar, evli veya birlikte yaşayan çift), diğer gelirlerine ve varlıklarına bağlı olarak belirlenir. Ödeme miktarları her yıl, 21 yaş ve üstü olan çocuksuz veya çocuklu kişilerle 21 yaşından küçük çocuğu olan kişiler için 20 Mart ve 20 Eylül tarihlerinde ve 21 yaşından küçük, çocuğu olmayan kişiler içinse miktarlar her yıl 1 Ocak’ta güncellenir (www.servicesaustralia.gov.au).

Eğer 21 yaşında veya daha büyük (çocuğu olsun veya olmasın) veya 21 yaşından küçük ve kişinin bakımında bir çocuk varsa ödeme miktarı Tablo 5’teki gibidir.

Tablo 5: Engellilik Destek Ödemesi (AUD)

Ödeme (İki Haftada bir)	Bekâr	Çiftler (Her biri için)	Sağlık Sorunları Nedeniyle Ayrı Yaşayan Çiftler (Her biri için)
En yüksek Temel Ödeme	971.50	732.30	971.50
En yüksek Emekli Maaşı Desteği*	78.40	59.10	78.40
Enerji Desteği**	14.10	10.60	14.10
TOPLAM	1064.00	802.00	1064.00

* Emekli maaşı alan bireylere ek olarak sağlanan bir ödemedir.

** Elektrik, doğalgaz ve diğer enerji faturalarının ödenmesine yardımcı olmak için yapılan ödemedir. .

Kaynak: <https://www.servicesaustralia.gov.au/payment-rates-for-disability-support-pension?context=22276>, Erişim: 23.04.2023.

21 yaşından küçük ve bakmakla yükümlü çocuğu bulunmayanlar için engellilik destek miktarı Tablo 6’daki gibidir.

⁴ EDÖ alan kişi sayısındaki sürekli artış, politika yapıcılar ve kamu yorumcuları için ciddi bir endişe kaynağıdır. Bu durum, Federal bütçe açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Ayrıca, EDÖ’nin sosyal yardıma bağımlılığa yol açtığına dair genel bir endişe bulunmaktadır. Bir kez EDÖ’ye hak kazanıldığında, alıcılar genellikle yaşlılık aylığına ulaşana veya ölünceye kadar programda kalmaktadır. Bu durum, bazı engelli bireyler arasında yoksulluğu hafifletmek yerine kötüleştirilebileceği endişesine yol açmaktadır (McVicar & Wilkins, 2013, s. 345).

Tablo 6: Engellilik Destek Ödemesi (AUD)

Ödeme (İki Haftada Bir)	En Fazla
Bekâr, 18 yaşından küçük ve bağımlı	477.70
Bekâr, 18 yaşından küçük ve bağımsız	707.60
Bekâr, 18-20 ve bağımlı	534.20
Bekâr, 18-20 ve bağımsız	707.60
Çift ve 21 yaşından küçük	707.60

Kaynak: <https://www.servicesaustralia.gov.au/payment-rates-for-disability-support-pension?context=22276>

Bu grupta bulunanlara yapılacak engellilik destek ödemelerinin kapsamında enerji destek ödemesi gibi ek katkılar yoktur. Bireylerin yaşlarıyla bağımlılık durumlarına göre ödeme miktarları değişir.

2.3. İş Arayan Yardımı (*JobSeeker Payment*)

Tablo7’de Avustralya işsizlik sayısı ve oranı verilmiştir.

Tablo 7: Avustralya’da İşsizlik Sayısı ve Oranı

	Nisan 2023	Mayıs 2023
Çalışan Sayısı	13,963,600	14,003,400
İşsiz Sayısı	511,700	512,800
İşsizlik oranı	Yüzde 3.5	Yüzde 3.5

Kaynak: <https://www.abs.gov.au/statistics/labour/employment-and-unemployment>, Erişim: 02.05.2023.

Avustralya’da işsizlik oranı yüzde 3,5’tür. Ülkede bu oranı azaltmak için çeşitli politikalar üretilir. İşsizlik sigortası bu amaçla oluşturulmuş bir sosyal yardım programıdır. İş arayan yardımı programıyla işsizlere ve iş arayanlara maddi yardım sağlanır. Programla bireylere işsizlik durumunda gelir kaybını hafifletmek için ödemeler yapılır ve iş arama sürecinde destek sağlanır. Yapılacak ödeme, çalışma gücüne sahip olan, iş arayan veya çalışma isteği olan kişileri kapsar. Ödeme miktarı, bireyin gelir düzeyi, varlık sınırları ve diğer faktörlere göre hesaplanır. Ayrıca bireyin medeni durumu (bekâr, evli veya birlikte yaşayan çift) da ödeme miktarını etkileyebilir. Ödemeler düzenli aralıklarla yapılır ve ödeme miktarları zaman zaman gözden geçirilir. Başvuru sahiplerinin belirli kriterleri karşılaması, iş aramalarını düzenli olarak bildirmesi ve diğer belirlenen koşullara uyması gerekir. Çalışanların işleri, iş yerinin kapanması, işten çıkarılma veya istifa gibi farklı yollarla sona erebilir. Bu durumlara göre bildirim süresi, son ödeme düzenlemeleri, fazlalık tazminatları

gibi farklı hak ve yükümlülükler olabilmektedir. Ana ödeme türleri şunlardır (www.servicesaustralia.gov.au):

- 22 yaşından büyük iş arayan yardımı (*JobSeeker Payment*)
- İş arayanlar 16 ila 21 yaş arası gençlere yönelik Gençlik Yardımı (*Youth Allowance*)⁵

Çalışanlar bir süreliğine hasta olması ve/veya sakatlanması durumlarında da gelir destek ödemesi talep edebilirler. İş arama yardımı ödemeleri Avustralya Sosyal Güvenlik İdaresi (*Services Australia*) tarafından belirlenen ödeme oranlarına göre hesaplanır. Bu ödemeyi alabilmek için başvuruların aşağıdaki şartları karşılaması gerekir (my.gov.au).

- 22 yaşından büyük ve yaşa bağlı emeklilik yaşına kadar olan bir yaş aralığında olmak,
- Gelir ve varlık testlerini karşılamak,
- İkamet kurallarını karşılamak,
- İşsiz ve iş arıyor olmak,
- Kısa bir süre için normal işini yapamayacak durumda hasta veya sakat olmak.

İş arama yardımı ödemelerinde Nisan 2021'den itibaren yapılan haftalık 50 dolarlık artış, pek çok kişi tarafından yetersiz olarak kabul edilmiş ve Avustralya gibi zengin bir ulusun insanların hak ettiği türden bir sosyal güvenlik ağı sağlamaktan tamamen yoksun olduğu genel olarak kabul edilmiştir. Tablo 8'de Mart 2023 tarihi itibarı ile iş arayanlar için verilen yardım miktarları sunulmuştur (Klein, Cook, Maury, & Bowey, 2021, s. 65).

Tablo 8: İş arayan Yardımı Miktarları 20 Mart 2023'ten itibaren (AUD)

Birey Durumu	En fazla Ödeme (İki haftada bir)
Bekâr, Çocuksuz	693.10
Bekâr, bir bağımlı çocuk ya da çocuklarla	745.20

⁵ İşsiz gençler için iş aramanın her zaman en uygun faaliyet olmadığını ve daha fazla eğitim, meslek eğitimi ve beceri geliştirmeye bazı iş arayanlara istihdam elde etme konusunda daha iyi donanım sağlanabileceğini kabul eder. Bu nedenle Gençlik Yardımı ile iş arayan gençlere yaşlı iş arayanlara göre esneklik tanınmıştır. Gençler, çalışma ve öğrenim arasında kombinasyonlar ve geçişler yapabilmektedir (Johe & Beaumont, 2003: 2).

Birey Durumu	En fazla Ödeme (İki haftada bir)
Bekâr, 60 yaş ve üstü, sürekli 9 ay boyunca bir gelir desteği alan	745.20
Evli olan bireyler	631.20

Kaynak: <https://www.servicesaustralia.gov.au/how-much-jobseeker-payment>, Erişim: 14.05.2023.

2.4. Aile Vergi Yardımı (*Family Tax Benefit*)

Aile Vergi Yardımı (AVY), çocuk yetiştiren ailelere yönelik gelir testine dayalı nakit yardım programıdır ve genellikle annelere ödenir. Yüksek gelirli aileler bu ödemeyi alamazlar. Gelir testi çocuk sayısı ve yaşına göre değişir. Bu program, çocukların bakım ve eğitim maliyetleri için ailelere destek sağlar. Yapılacak yardım çocuk sayısına ve ailenin gelirine göre değişebilir. AVY, “A bölümü” ve “B bölümü” olarak iki ayrı ödemeden oluşur (Harding, Vu, Tanton, & Vidyattama, 2009, 49).

A bölümü, ailelerin çocukları için maddi destek almasını sağlar. Bu ödeme, çocukların yaşına, ailenin gelir düzeyine ve çocuk sayısına bağlı olarak belirlenir. A bölümü için çocukların yaşına göre farklı ödeme miktarları bulunur. Ödeme miktarları, her çocuk için aylık olarak hesaplanır⁶. Tablo 9’da Bölüm A çocuk yardım miktarları verilmiştir.

Tablo 9: Çocuk Yardım Miktarları (Bölüm A)

Her çocuk için iki haftalık maksimum ödeme miktarı	AUD (aylık)
0 ila 12 yaş arası çocuklar için	197.96
13 ila 15 yaş arası çocuklar için	257.46
16 ila 19 yaş arası eğitim gereksinimlerini karşılayan çocuklar için	257.46
Onaylı bir bakım kuruluşunda bulunan 0 ila 19 yaş arası çocuklar için	63.56

Kaynak: <https://www.servicesaustralia.gov.au/family-tax-benefit-part-payment-rates>, Erişim: 23.05.2023.

Bölüm B, tek ebeveynli ailelere ve bir ana gelire sahip bazı çift ebeveynli ailelere ek destek sağlayan aile başına yapılan bir ödemedir. Bölüm B’nin ana işlevi çocukların bakımını üstlenen ebeveynlere maddi destek sağlamaktır. Bu ödeme, ailenin gelir düzeyine ve ebeveynin çalışma durumuna bağlı olarak hesaplanır. Bölüm B ödemeleri aylık ödemeler şeklinde yapılır. Bölüm B ödemesi için alınabilecek miktar, en küçük çocuğun yaşı ve gelire bağlıdır. Bölüm A’ya benzer şekilde, Bölüm B ödeme miktarı düzeltilmiş vergiye tabi gelire ve yapılacak gelir testine bağlı olarak

⁶ Bunlara ek olarak Bölüm A ve Bölüm B için yıllık ek ödemeler de bulunur. Ayrıntılar için bkz: <https://www.servicesaustralia.gov.au/family-tax-benefit-part-payment-rates?context=22151>

belirlenir ve bakım sorumluluğunu paylaşan ebeveynler için verilen bakım yüzdesi dikkate alınır. Ayrıca işe dönen bir ebeveynler için de ödeme miktarları değişebilir. AVY B bölümü oranları her yıl 1 Temmuz'da güncellenir ve alınabilecek maksimum miktar ailedeki en küçük çocuğun yaşıyla ilgilidir. 2023 itibarı ile, aile başına maksimum ödeme miktarı aşağıdaki Tablo 10'da gösterilmiştir.

Tablo 10: Çocuk Yardım Miktarları (Bölüm B)

En Küçük Çocuğun Yaşı	Her İki Haftada Bir Ödeme (AUD)
0 - 5 yaş	168.28
5 - 18 yaş	117.46

Kaynak: <https://www.careforkids.com.au/blog/family-tax-benefit-part-a-and-part-b>, Erişim: 23.05.2023.

AVY Avustralya vatandaşlarına, daimi ikamet edenlere ve bazı özel durumlar için geçici oturanlara da açıktır. Aileler, başvuru yaparak bu yardımlardan yararlanabilirler. Ödemeler, Avustralya Sosyal Güvenlik İdaresi tarafından yönetilir.

2.5. Çocuk Bakım Desteği (*Child Care Subsidy*)

Çocuk Bakımı Desteği (ÇBD), Avustralya'da çalışan veya eğitim gören ailelere çocuk bakım maliyetlerini desteklemek amacıyla sunulan bir hükümet yardım programıdır. Genel olarak, çocuk bakımının daha uygun maliyetli olması durumunda, daha fazla annenin çalışmayı tercih edeceği düşünülür. Avustralya'da 1972'de Çocuk Bakımı Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle çocuk bakımı destekleri artırılmıştır (Andrews, Neopanay, Yaddhige, & Jorgensen, 2014: 42). Bu yardım programı, ailelerin çocuklarına uygun ve kaliteli bakım hizmetlerine erişimi kolaylaştırmaktadır. Program, ailelerin çocuk bakım giderlerini azaltarak çalışmalarına ve/veya eğitim yapmalarına olanak sağlamaktadır.

ÇBD miktarı, ailelerin gelirine, çocuk sayısına, ebeveynlerin çalışma eğitim ve iş arama durumlarına göre değişmektedir. Ailelerin geliri ne kadar düşükse, alacakları destek miktarı da o kadar yüksek olmaktadır. Birden fazla çocuğa sahip olan aileler daha fazla destek alabilmektedir. Destek alabilmek için en az bir ebeveynin çalışması, eğitim alması veya iş arama faaliyetlerinde bulunması gerekir. Tam zamanlı çalışan veya tam zamanlı eğitim gören ebeveynlere daha yüksek bir yardım sağlanır. Destekler, doğrudan çocuk bakımı hizmeti sağlayıcısına ödenir. Bu yolla aileler, çocukları için aldıkları hizmet bedelinden indirimli bir şekilde faydalanır. Aileler, çocuk bakımı hizmetini seçme özgürlüğüne sahiptir.

2023 yılı Temmuz ayından itibaren ÇBD alabilmek için aile geliri sınırı 530.000 dolar olarak belirlenmiştir. 80.000 dolara kadar geliri olan aileler için maksimum yardım oranını yüzde 90'dır. 80.000 doların üzerinde geliri olan aileler, gelirlerine bağlı olarak yüzde 90'dan aşağı doğru azalan bir yardım alacaklardır. Yardım, her 5.000 dolar için yüzde 1 oranında azalmaktadır. 5 yaşın altında birden fazla çocuğu

olan aileler, 362.408 doların altında gelir elde ediyorlarsa ikinci ve daha küçük çocukları için daha yüksek bir oranda yardım alabilmektedir. Program özellikle kadınların işgücüne katılımını artırmak amacıyla ebeveynlerin ve bakıcıların tercihlerini desteklemek, erken çocukluk eğitimi ve bakımını daha fazla aile için uygun hale getirmek, erken çocukluk eğitimi ve bakımının çocukların okula hazırlık ve uzun vadeli sonuçlarına getirdiği faydaları daha fazla çocuğa ulaştırmayı hedeflemektedir (www.education.gov.au).

2.6. Avustralya Sağlık Sigortası Sistemi (*Medicare*)

ASS, ülkenin *evrensel sağlık sigortası*⁷ sistemidir. Bu sistem, tüm Avustralyalılara (ve bazı yabancı ziyaretçilere) düşük maliyetle veya hiç maliyet olmaksızın geniş bir sağlık ve hastane hizmetlerine erişim garantisi sunar. ASS, halkın yaşadıkları yere veya ödeme güçlerine bakılmaksızın ihtiyaç duydukları sağlık hizmetlerinin maliyetlerine yardımcı olur. ASS, hastane hizmetleri, tıbbi hizmetler, testler, görüntüleme ve tarama hizmetlerinin maliyetlerini sübvansiyonlarla destekler. Bununla birlikte ASS, tüm sağlık hizmetlerini kapsamaz. Örneğin, özel hastane yatışları, bazı kozmetik prosedürler, bazı diş hizmetleri, gözlük ve işitme cihazları gibi bazı hizmetler ASS kapsamı dışındadır. Bu nedenle, isteyen Avustralyalılar ek bir özel sağlık sigortası satın alarak ASS dışındaki hizmetleri karşılayabilmektedir. Sistem vergiler ve *Medicare Levy* adı verilen bir sağlık sigorta primi yoluyla finanse edilir⁸. ASS'ye hak kazanabilmek için aşağıdaki şartların sağlanması gerekir

(www.health.gov.au):

- Avustralya veya Yeni Zelanda vatandaşı olmak,
- Avustralya kalıcı ikamet sahibi olmak,
- Kalıcı ikamet başvurusunda bulunmuş olmak (bazı koşullarda geçerlidir),
- Bakanlık emriyle kapsanan geçici bir ikamet sahibi olmak, ve
- Norfolk Adası, Cocos Adaları, Christmas Adası veya Lord Howe Adası'nın vatandaşı veya ikamet sahibi olmak.

Ülkede sağlık sigortası sistemi içerisinde yüksek sağlık harcamaları olan kişilere mali destek sağlamak için tasarlanmış olan Tıbbi Bakım Güvenlik Ağı (*Medicare Safety Net*) ve belirli reçeteli ilaçları düşük maliyetlerle sunarak halkın ilaçlara erişimini kolaylaştıran ilaç geri ödeme programı (*Pharmaceutical Benefits Scheme*) da bulunur

(www.servicesaustralia.gov.au).

⁷ Bir ülkede tüm vatandaşların veya belirli bir nüfus grubunun sağlık hizmetlerine erişimini güvence altına alan bir sağlık sigortası sistemi veya programını ifade eder.

⁸ Finansman bölümünde detaylı incelenecektir.

2.7. Diğer Yardım Programları

Avustralya’da yukarıda açıklanan temel programlara ek olarak engelli veya hastalıklı bir kişiye tam zamanlı olarak bakım sağlayan bireylere bakım verenlere mali destek (*Carer Payment*), tek ebeveynlere mali destek (*Parenting Payment*), kira yardımı (*Rent Assistance*) gibi birçok sosyal güvenlik yardım programı bulunmaktadır. Bu programlar, belirli koşulları ve başvuru süreçlerini karşılayan bireylere ödeme yapmaktadır. Ödeme miktarları, bireylerin gelir düzeyine, varlıklarına ve diğer faktörlere göre değişmektedir.

3. SOSYAL GÜVENLİK YARDIMI KAZANMA ve YARDIM MİKTARININ BELİRLENMESİ

Avustralya’da sosyal güvenlik yardımı kazanma ve yardım miktarının belirlenmesinde gelir testi ve varlık testi başta olmak üzere vatandaşlık durumu, ikamet durumu, eğitim durumu, iş durumu, aile durumu, yaş durumu, medikal durum ve medeni durum gibi pek çok kriter bulunur.

Avustralya sosyal güvenlik sisteminde yardımların dağıtımı ve finansmanı öncelikle gelir testleri ve varlık testleri kullanılarak yönlendirilir. Sistemden yararlanmak isteyen başvuru sahiplerinin gelir düzeyi ve varlıkları, sosyal güvenlik yardımlarına hak kazanma ve yardım miktarının belirlenmesinde önemli bir rol oynar. Gelir Testi ve Varlık Testi, Avustralya’nın sosyal yardım programlarına başvuran bireylerin uygunluklarını değerlendirmek için kullanılan iki farklı test yöntemidir. Bu testler, başvuran kişinin gelir ve varlık durumunu belirleyerek, belirli programlardan ne kadar yardım alabileceğini veya alamayacağını belirlemek için kullanılır.

Bu testler, sosyal yardım programlarının adil ve etkili bir şekilde dağıtılmasını sağlamak amacıyla kullanılır. Başvuru sahiplerine uygun olan yardımın miktarı veya daha önceden sağlanmış olan yardımın tamamen ortadan kaldırılması gibi kararlar test sonuçlarına dayalı olarak alınır.

3.1. Gelir Testi

Gelir testi, bireylerin tüm kaynaklardan elde edilen geliri değerlendirmek için kullanılan bir yöntemdir. Bu test emeklilik sigortası fonu gibi finansal varlıkları da içerir. Finansal varlıkların ne kadar gelir ürettiğini hesaplamak için “deeming”⁹ adı verilen bir kavram kullanılır. Gelir testi, başvuran kişinin gelir seviyesini değerlendirir. Bu test, başvuran kişinin ve ailesinin toplam gelirini dikkate alır. Gelir testi, belirli bir gelir eşliğini aşan veya altında olan kişilerin sosyal yardım programlarından ne kadar yardım alabileceğini belirler. Genellikle, gelir düzeyi

⁹ Sosyal güvenlik programları kapsamında gelir testi yapılırken kullanılan bir varsayım yöntemidir. Bu yöntemde, bireylerin gerçek gelirlerinin yerine belirli bir varsayımsal gelir seviyesi kullanılır. Bu varsayımsal gelir seviyesi, bireyin varlık durumu (örneğin, banka hesapları, yatırımlar, mülkler) temel alınarak hesaplanır.

yükseldikçe sosyal yardım miktarı azalır veya tamamen ortadan kalkar. Emekli maaşları ve belirli sosyal yardım programlarında gelir ve varlık sınırları bulunur. Bu sınır aşırsa emekli maaşının miktarı düşebilir (www.servicesaustralia.gov.au).

3.2. Varlık Testi

Avustralya’da sosyal yardım programlarında kullanılan bir değerlendirme yöntemidir. Varlık testiyle başvuran kişinin ve ailesinin (varsa) varlık durumu değerlendirilir. Varlık testi, hem Avustralya içinde hem de dışında bulunan varlıkları kapsar. Bu test, başvuran kişinin sahip olduğu varlıkları, tasarrufları, ev mülkiyetini, yatırımları ve diğer mal varlıklarını dikkate alır. Ek olarak, bireylerin borçlularda alacak miktarları da varlık testi değerlendirmesinin bir parçası olarak dikkate alınır. Evlilik durumunda varlık sınırı çiftlerin varlıklarının toplam değeri için geçerlidir. Varlık testi, başvuran kişinin belirli bir varlık eşiğini aştığını veya eşinin altında olduğunu belirler. Bireylerin varlıkları kişisel durumlarına özel olarak belirlenen sınırdan fazla olduğunda, emekli maaşları veya sosyal yardım ödemeleri azalır. Kişilere yapılacak yardım miktarı varlıkların değerine ve medeni durumuna bağlıdır. Sosyal Hizmetler Departmanı, varlık sınırlarını her yıl Ocak, Mart, Temmuz ve Eylül aylarında gözden geçirir ve günceller (www.servicesaustralia.gov.au).

3.3. Vatandaşlık ve İkamet Durumu

Avustralya’da ikamet eden veya belirli bir süreyle sınırlı vize sahibi olan kişiler sosyal yardımlardan yararlanabilir. Avustralya vatandaşları, genellikle tüm sosyal yardım programlarından yararlanabilirler. Bunlar arasında işsizlik yardımı, yaşlılık sigortası, çocuk yardımları ve engelli yardımları gibi programlar yer alır. Avustralya’da daimi ikamet sahibi olanların çoğu sosyal yardım programından yararlanabilirler ancak, bazı programlar için belirli bir ikamet süresinin tamamlanmış olması gerekebilir. Bazı geçici ikamet sahipleri de belirli sosyal yardım programlarından yararlanabilir (www.servicesaustralia.gov.au). Örneğin, bazı geçici koruma altındaki kişiler, geçici ikamet sahibi olarak işsizlik yardımı alabilirler.

3.4. Medikal Durumlar

Sosyal yardımların belirlenmesinde, bireylerin medikal durumları da önemli bir faktördür. Bireylerin sağlık sorunları, geçici veya sürekli bir engele sahip olma durumları, bireylerin ihtiyaçlarını ve sosyal yardım programlarından ne ölçüde faydalanabileceklerini belirlemek için göz önünde bulundurulur. Medikal durumların değerlendirilmesi genellikle bir sağlık uzmanı veya doktor tarafından yapılır. Bu değerlendirme, tıbbi belgeler, raporlar, tanılar ve diğer tıbbi kanıtların incelenmesini içerebilir. Sağlık uzmanı, bireyin medikal durumunun ciddiyetini, etkilerini, tedavi süreçlerini ve çalışma yeteneğini değerlendirir. Değerlendirme sonuçları, bireyin sosyal yardım programlarından hangilerine uygun olduğunu belirlemede kullanılır. Örneğin, engellilik durumu olan bir kişi, engelli yardımı veya

engelli bireyler için destek programlarına başvurabilir. Benzer şekilde, bir kişinin medikal durumu, işsizlik yardımı veya hastalık sigortası gibi programlardan geçici olarak yardım almasını sağlayabilir.

3.5. Eğitim Durumu

Eğitim durumu, bireyin eğitim seviyesi, mesleki nitelikleri ve iş becerileri gibi faktörlere dayalı olarak değerlendirilir. Eğitim durumunun değerlendirilmesi genellikle başvuranın eğitim geçmişi, mezuniyet belgeleri, sertifikalar ve mesleki deneyimlerinin incelenmesini içerir. Bu bilgiler, bireyin mesleki yeteneklerini, istihdam edilebilirlik düzeyini ve potansiyel istihdam fırsatlarını değerlendirmek için kullanılabilir. Eğitim durumu, sosyal yardım programlarına başvuranların niteliklerini ve yeteneklerini belirlemede önemli bir rol oynar (www.servicesaustralia.gov.au/education). Örneğin, işsizlik yardımı başvurularında, bireyin eğitim düzeyi ve mesleki nitelikleri, istihdam becerileri ve iş bulma potansiyeli değerlendirilir. Bireyin yüksek bir eğitim seviyesi veya özel mesleki becerileri varsa, farklı istihdam fırsatlarına veya mesleki eğitim programlarına katılma olasılığı daha yüksek olabilir.

3.6. Medeni Durum

Medeni durum, kişinin evli, bekar, ayrılmış, dul veya ilişkisi olup olmadığı gibi faktörlere dayalı olarak değerlendirilir. Medeni durum, sosyal yardım programlarında maddi durumu etkileyebilir. Örneğin, bazı programlarda evli olan veya ortak bir ilişkisi olan bireylerin gelir ve varlık testine eşlerinin veya partnerlerinin geliri de dâhil edilebilir. Ayrıca, bazı programlarda dul veya ayrılmış olanlara özel destek veya avantajlar sağlanabilir.

3.7. İş Durumu

Sosyal yardımların belirlenmesinde iş durumu da önemli bir değerlendirme kriteridir. Başvuranın mevcut iş durumu ve geliri, yardım programlarına göre farklı şekillerde değerlendirilebilir. İş durumu genellikle başvuranın çalışma durumu, istihdam durumu veya gelir durumuyla ilişkilidir. Bazı yardım programları, işsizlik durumunda olanlara veya düşük gelirli çalışanlara özel destek sağlar. İş durumu değerlendirmesi, başvuranın çalıştığı saatler, kazandığı gelir ve istihdam durumu gibi faktörleri içerebilir.

3.8. Aile Durumu

Sosyal yardımların belirlenmesinde aile durumu da önemli bir değerlendirme kriteridir. Başvuranın aile durumu, yardım programlarına göre farklı şekillerde değerlendirilebilir. Aile durumu, başvuranın evlilik durumu, çocuk sayısı, bakmakla yükümlü olduğu diğer aile üyeleri gibi faktörleri içerir. Yardım programları, genellikle aile bireylerinin sayısı ve bakım gereksinimlerini dikkate alarak yardım

miktarını belirler. Çocuklu aileler genellikle çocuk başına ek yardım veya çocuk bakım yardımı gibi desteklerden yararlanabilir. Bu destekler, çocuk sayısına, çocukların yaşlarına ve diğer özel durumlara göre değişebilir. Ayrıca, bazı yardım programları aile durumunu gelir testine dahil edebilir.

3.9. Yaş Durumu

Sosyal yardımların belirlenmesinde yaş durumu da önemli bir değerlendirme kriteridir. Yaş durumu, başvuranın yaşı ve sosyal yardım programının belirlediği yaş aralıklarına göre değerlendirilir. Bazı yardım programları yaşlılara veya emeklilere yönelik iken bazı programlar da çocuklara veya gençlere yöneliktir. Bu programlar, belirli bir yaş aralığındaki çocukları ve gençleri desteklemeyi amaçlar. Öğrencilere yönelik eğitim bursları veya ailelere yönelik çocuk bakım yardımları gibi destekler bu kategoride yer alabilir. Yaş durumu, bazı programlarda gelir testine de dahil edilebilir. Örneğin, yaşlılık aylığı gibi bazı yardımlar, gelir ve yaş durumunu dikkate almaktadır.

Bu kriterler, genel olarak sosyal güvenlik yardımlarının belirlenmesinde kullanılan yaygın kriterlerdir. Ancak, her yardım programı kendi özel kriterlerine sahip olabilir ve bu kriterler zaman zaman değişebilmektedir.

4. AVUSTRALYA'DA SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA FAALİYET GÖSTEREN KURUMLAR

Çalışmanın bu bölümünde Avustralya'da sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulması, organizasyonu ve finansmanında faaliyet gösteren temel kurumlar incelenecektir. Bu kapsamda Avustralya'da sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren başlıca kurumlar şunlardır:

- Sosyal Hizmetler Bakanlığı (*Department of Social Services*)
- İnsan Hizmetleri Bakanlığı (*Department of Human Services*)
- Merkezi Bağlantı Kurumu (*Centrelink*)
- Avustralya Vergi İdaresi (*Australian Taxation Office: ATO*)
- Ulusal Engelli Sigortası Ajansı (*National Disability Insurance Agency*)
- Adil Çalışma Komisyonu (*Fair Work Commission*)

Bu kuruluşlar, Avustralya'da sosyal güvenlik ve yardım programlarının uygulanmasını ve yönetilmesini sağlamak için birlikte çalışır. Her bir kuruluşun farklı bir rolü ve sorumluluk alanı vardır ve bireylerin sosyal yardımlardan yararlanması için başvurularını bu kuruluşlara yapmaları gerekir.

4.1. Sosyal Hizmetler Bakanlığı (*Department of Social Services*)

Avustralya Hükümetinin sosyal politikaları geliştirme ve sosyal hizmetleri yönetme görevinden sorumludur. Sosyal Hizmetler Bakanlığı (SHB), sosyal güvenlik programlarının tasarımı, uygulanması ve değerlendirilmesi konularında çalışmalar yürütür. Bakanlık, bireylerin ve ailelerin refahını artırmayı hedefleyen politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi konularında faaliyet gösterir. Avustralya'da sosyal politika alanında önemli bir kurumdur. SHB, vatandaşlara sosyal yardımlar, ödemeler, hizmetler ve destekler sağlamak için çeşitli programlar yürütür. Ayrıca, toplumda adalet, eşitlik ve sosyal uyumun sağlanmasına yönelik çalışmalara da öncülük eder. SHB aracılığıyla Hükümet, insanların hayatlarının her aşamasında yardımcı olan hizmetleri ve ödemeleri finanse eder. Sosyal Hizmetler Bakanlığı, emeklilikle ilgili politikaların ve programların düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlar ve emeklilik sürecindeki vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaya çalışır. Bu kapsamda (<https://www.dss.gov.au>);

- Yaşlı bireylere emeklilik döneminde maddi destek sağlamak amacıyla yaşlılık aylığı (*Age Pension*) programını yürütür. Bu program kapsamında yaşlılık maaşı ödemeleri düzenlenir ve başvurular işleme alınır.
- Emeklilik fonlarına ilişkin düzenlemeler ve politikalar geliştirir. Bakanlık, emeklilik fonlarıyla ilgili işlemleri denetler ve danışmanlık hizmetleri sunar.
- Emeklilik gelir akışlarına ilişkin politika ve düzenlemeleri yapar. Emeklilik dönemindeki gelir akışlarının düzenlenmesi ve yönetilmesinin yanı sıra bireylerin emeklilik süresince maddi güvenliklerini sağlamalarına yardımcı olur.
- Emeklilikle ilgili olarak vatandaşlara bilgi ve yardım sağlamaktan sorumludur. Emeklilik planlaması, emeklilik maaşı başvuruları, emeklilik fon sistemi hakkında bilgilendirme ve danışmanlık gibi konularda destek sunar.

Bakanlığın yürüttüğü faaliyetler genel olarak sosyal yardımlar, aile politikaları, engellilerin desteklenmesi ve toplum refahı olmak üzere dört grupta toplanabilir. Sosyal Yardımlar; sosyal yardım programlarının tasarlanması, yönetilmesi ve uygulanması, örneğin işsizlik ödeneği, yaşlılık maaşı, engelliler için yardımlar gibi uygulamalardır. Aile Politikaları; ailelere destek sağlayan politikaların oluşturulması ve uygulanması, çocuk bakımı, aile şiddeti önleme, evlat edinme ve koruyucu bakım gibi konuların ele alınması uygulamalarını kapsamaktadır. Engellilerin Desteklenmesi; engelli bireylere yönelik politikaların geliştirilmesi ve uygulanması, engellilik hakları, engelli bakımı ve erişilebilirlik gibi uygulamalardır. Toplum Refahı ise toplum refahını artırmaya yönelik politikaların oluşturulması ve uygulanması, gençlik hizmetleri, yaşlıların refahı, toplumsal katılım ve dezavantajlı grupların desteklenmesi gibi konuların ele alınması faaliyetleridir.

4.2. İnsan Hizmetleri Bakanlığı (*Department of Human Services*)

İnsan Hizmetleri Bakanlığı (İHB), Avustralya hükümetine bağlı olan, sosyal refahın sağlanması, toplumun ihtiyaçlarının karşılanması ve vatandaşların yaşam kalitesinin artırılması gibi önemli görevleri üstlenen bir bakanlıktır.

İHB'nın misyonu, Avustralya toplumlarında bireylerin ve ailelerin refahını artırmaktır. İHB, bu misyonu, ödemelerin, politikaların, programların ve hizmetlerin etkili bir şekilde geliştirilmesi, yönetimi ve sunumu yoluyla hükümet ve hükümet dışı kuruluşlarla iş birliği içinde gerçekleştirir (Portfolio Budget Statements 2023–24, Social Services Portfolio, 2023, 3). Bakanlık, çocuk bakımı, yaşlılık ve yaşlılara destek, engellilerin hizmetleri, işsizlik yardımları, aile yardımları, sosyal konut ve refah yardımları gibi bir dizi alanı kapsayan geniş bir yelpazede hizmetler sunar.

4.3. Merkezi Bağlantı Kurumu (*Centrelink*)

Merkezi Bağlantı Kurumu (MBK), Avustralya'da sosyal güvenlik yardımlarının yönetildiği ve dağıtıldığı kurumu ifade etmektedir. Avustralya hükümetinin Sosyal Hizmetler Departmanı'na bağlı, sosyal yardımlar, aile yardımları, işsizlik sigortası ve diğer sosyal hizmetlerin dağıtımından sorumlu bir kurumdur. MBK, halkın çeşitli ihtiyaçlarına yönelik finansal destek sağlamak amacıyla bir dizi sosyal yardım programını yönetir. Kurum tarafından yürütülen başlıca hizmetler aşağıdaki gibidir

(www.servicesaustralia.gov.au).

- Yardım Programlarının Yürütülmesi
- Ödemelerin Yönetimi
- Kişilerin Durumlarının İzlenmesi
- Bilgilendirme ve Rehberlik
- Sosyal Hizmetlerle İş Birliği

Kurumun sosyal güvenlik sisteminde önemli bir rolü bulunur.

4.4. Avustralya Vergi İdaresi (*Australian Taxation Office*)

Avustralya Vergi İdaresi (AVİ), Avustralya'da vergi sisteminin etkin ve adil bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla faaliyet gösteren önemli bir devlet kurumudur. Vergi kanunlarının uygulanması, vergi tahsilatı, vergi beyanı işlemleri, vergi politikalarının geliştirilmesi ve vergi yasalarının uyumlu bir şekilde takip edilmesinden sorumlu kurumdur. AVİ, bireyler, işletmeler ve diğer kuruluşlar tarafından ödenmesi gereken vergileri toplar ve bu vergilerin kamu hizmetlerine, altyapı projelerine, sosyal güvenlik sistemine ve diğer kamu harcamalarına kaynak olarak kullanılmasını sağlar. Aynı zamanda emeklilik güvencesi ödemelerini takip eder ve emeklilik fonlarıyla ilgili düzenlemeleri yönetir (www.ato.gov.au).

Avustralya’da sosyal güvenlik sistemi içinde Avustralya hükümeti tarafından oluşturulmuş ve AVİ yönetimi ve denetimi altında faaliyet gösteren Emeklilik Sigortası Takas Merkezi (*Superannuation Clearing House*) bulunur. Emeklilik Sigortası Takas Merkezi (ESTM), Avustralya’da işverenlerin emeklilik katkılarını yönetmek için kullanabilecekleri bir hizmettir. İşverenler, çalışanlarının emeklilik katkılarını çeşitli emeklilik sigortası fonlarına dağıtmak yerine Emeklilik Sigortası Takas Merkezi (ESTM) aracılığıyla toplu olarak ödeme yapabilirler. Program, işverenlerin emeklilik sigortası ödemelerini bir merkezi noktadan kolayca yönetmelerine olanak sağlar. İşverenler, çalışanların emeklilik sigortası katkılarını bu merkeze yatırır. Merkez bu ödemeleri ilgili emeklilik sigortası fonlarına dağıtır. İşverenler, emeklilik sigortası ödemelerini farklı fonlara ayrı ayrı göndermek yerine tek bir ESTM’ye gönderebilirler. Bu şekilde merkez, işverenlerin emeklilik sigortası ödemelerinin daha verimli bir şekilde yönetilmesini sağlar. Bu hizmet, işverenlerin emeklilik ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olurken, iş süreçlerini basitleştirir ve zaman tasarrufu sağlar. Merkez, AVİ tarafından sağlanan emeklilik fonu yönetimi sürecinin bir parçasıdır. Hükümet, kurumun faaliyetlerini denetler ve yönetir (<https://www.ato.gov.au>).

4.5. Ulusal Engelli Sigortası Ajansı (*National Disability Insurance Agency*)

Avustralya’daki devlet dışı engellilik hizmeti kuruluşlarının çatı kuruluşudur ve 1.100’den fazla devlet dışı hizmet sağlayıcısını temsil etmektedir. Ulusal Engelli Sigortası Ajansı (UESA), Ulusal Engelli Sigortası Düzenlemesi kapsamında kurulmuş bağımsız, yasal bir kurumdur. Engellilere destek sağlamak ve ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerin planlanıp finansmanın sağlanması amacıyla oluşturulmuş olan Ulusal Engelli Sigortası Programı’nı uygulamaktan sorumludur (<https://www.nds.org.au/index.php/about>).

Ajans, engelli bireyler, aileleri ve bakıcıları için makul ve gerekli desteklerin sunumunda bireysel tercih olanağı sunarak bağımsızlığı, sosyal ve ekonomik katılımı artırmayı amaçlar. Bu kapsamda, bireylerin programa başvurularını değerlendirir, hizmet planlarını oluşturur, hizmet sağlayıcılarıyla iş birliği yapar ve fonları dağıtır. Ajans, engellilerin yaşam kalitesini artırmak ve destek ihtiyaçlarını karşılamak için çeşitli hizmetlerin erişilebilirliğini sağlamayı hedefler. UESA, aynı zamanda engellilik türleri, destekler (erken müdahale destekleri dahil) ve engelli bireylere katkıda bulunan sosyal faktörler konusunda veri toplama ve araştırma yapma konusunda da önemli bir rol oynar. Ajans, edinilen bilgileri toplum ve engellilik sektörüyle paylaşarak farkındalık yaratır ve engelli bireyler için yüksek kaliteli ve yenilikçi desteklerin geliştirilmesine katkıda bulunur.

4.6. Adil Çalışma Komisyonu (*Fair Work Commission*)

Adil Çalışma Komisyonu, Avustralya'da çalışma ilişkileriyle ilgili uyuşmazlıkları çözmek, işçi haklarını korumak ve işçi işveren ilişkilerini düzenlemek amacıyla kurulmuş bağımsız bir kuruldur. Komisyonun temel görevleri şunlardır (www.fwc.gov.au):

- İşçi Haklarının Korunması
- İşten Çıkarmaların Değerlendirilmesi.
- Sendikal Hakların Korunması
- Uyuşmazlık Çözümü
- Ücret ve İş Koşullarının Belirlenmesi
- İşveren İşçi İlişkilerinin Düzenlenmesi
- İşçi İşveren Anlaşmalarının Onaylanması

Komisyonun sosyal güvenlik sisteminde doğrudan bir rolü bulunmasa da çalışma ilişkileri ve işçi haklarıyla ilgili konuları ele alarak, çalışanların refahını ve sosyal güvenliğini desteklemeye katkıda bulunur.

5. AVUSTRALYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI

Avustralya sosyal güvenlik sistemi, çeşitli finansman kaynaklarıyla desteklenir. Finansman kaynakları, sosyal güvenlik programlarının sürdürülebilirliğini ve vatandaşlara sunulan yardımların devamlılığını sağlamak amacıyla dikkatlice yönetilir. Temel olarak, sosyal güvenlik programlarının finansmanı, vergi gelirleri, sosyal güvenlik sigorta primleri, iş kazası sigortası ve diğer hükümet kaynaklarından sağlanır.

5.1. Genel Vergiler

Avustralya hükümeti, sosyal güvenlik programlarını finanse etmek için genel vergi gelirlerini kullanır. Avustralya'da genel vergilerden sosyal güvenlik için ayrılan pay, yıllık bütçe planlaması ve hükümet politikaları doğrultusunda değişebilir. Bu nedenle, belirli bir yüzde veya kesin bir miktar vermek zordur. Sosyal güvenlik için ayrılan pay, hükümetin sosyal politika önceliklerine, ekonomik koşullara ve diğer faktörlere bağlı olarak her yıl değişebilir. Avustralya hükümeti, federal bütçe süreci sırasında gelir ve harcamaları planlamakta ve bütçe içinde sosyal güvenlik programlarına ayrılan kaynakları belirler. Bütçe, hükümetin genel politika hedeflerine, ekonomik büyüme tahminlerine ve diğer sosyal programların finansman ihtiyaçlarına bağlı olarak yeniden değerlendirilebilir. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında en çok kullanılan vergiler şunlardır:

5.1.1. Gelir Vergisi

Avustralya’da 2023 mali yılı, 1 Temmuz 2022 tarihinde başlar ve 30 Haziran 2023 tarihinde sona erer. Bireyler ve işletmeler tarafından ödenen gelir vergisi, Avustralya’da sosyal güvenlik sisteminin finansmanında önemli bir kaynaktır. Gelir vergisi, bireylerin gelirlerinden ve işletmelerin kazançlarından alınır ve bu gelirler sosyal güvenlik programlarına kaynak sağlar.

5.1.2. Kurumlar Vergisi

Avustralya’da kurumlar vergisi, kurum kazançları üzerinden alınan bir vergi türüdür. Avustralya’da kurumlar vergisi oranı yüzde 30’dur. Ancak bazı küçük işletmelere veya kârda olmayan işletmelere farklı vergi oranları uygulanabilir. Şirketlerin kârlarından alınan kurumlar vergisi de sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunur. Şirketlerin kazançları üzerinden alınan vergiler, sosyal güvenlik programlarına kaynak aktarımını destekler.

5.1.3. İşveren Bordrosu Vergisi (*Payroll Tax*)

İşverenlerin çalışanlarının maaşlarından keserek ödediği bir primdir. İşveren bordrosu vergisi (İBV), işverenin çalışanlarına ödediği maaşların üzerinden alınan bir vergidir. Avustralya’da, işverenlerin belirli bir maaş eşiğini aştığı durumlarda ödemek zorunda oldukları bir vergi türüdür. Vergi, her eyalette ve bölgede farklı oranlara tabi olabilir ve her eyaletin kendi vergi otoritesi tarafından yönetilir. Genellikle işverenlerin eyaletin belirlediği maaş eşiğini aştıkları durumda İBV ödemeleri gerekir. Bu vergi, işverenin çalışanlarının maaşlarının toplam değeri üzerinden hesaplanır ve genellikle aylık veya üç aylık dönemlerde ödenir. Mevcut maaş bordrosu vergisi oranı 1,2 milyon doların üzerindeki maaşın maaş ödemelerinde yüzde 5,45’tir (www.revenue.nsw.gov.au). Vergi, işverenlerin istihdam sağladığı çalışan sayısı ve maaş toplamaları üzerinden hesaplandığı için, bir işverenin büyüklüğü ve çalışan sayısı vergi miktarını etkileyebilir. Vergi, işverenlerin maaş ödemeleri üzerinden ödediği bir vergi olduğu için çalışanlar üzerinde doğrudan bir etkisi yoktur. Ancak bazı durumlarda işverenler, İBV yükünü işgücü maliyetlerini azaltmak için çalışanlarının maaşlarından kesinti yaparak dengelemeye çalışabilir. Bu nedenle, İBV politikaları işverenlerin istihdam politikalarını etkileyebilir.

5.1.4. Maaş Dışı Kazançlar Vergisi (*Fringe Benefits Tax*)

Avustralya’da işverenlerin çalışanlarına sağladığı yan haklar veya ek avantajlar için ödenen vergidir. Yan haklar, para dışında veya para yerine geçen avantajlar olarak kabul edilir ve çalışanların maaşlarından ayrı olarak sunulurlar. Örnek olarak, şirket aracı, konut, sağlık sigortası, seyahat masrafları gibi avantajlar gösterilebilir. İşverenler, bu yan haklar için Maaş Dışı Kazançlar Vergisi (MDKV) ödemekle yükümlüdürler. MDKV (yüzde 47 oranında), hem şirketler hem de kamu kurumları için geçerlidir ve genellikle yıllık olarak beyan edilir (www.ato.gov.au).

5.1.5. Özel Tüketim Vergisi (*Excise Tax*)

Avustralya'da Özel Tüketim Vergisi (ÖTV), alkollü içecekler, tütün ürünleri ve petrol ürünleri gibi belirli tüketim malları üzerinde uygulanan bir vergidir. Bu vergi, üretici veya ithalatçı tarafından ödenir ve genellikle ürün fiyatına yansıtılır (Cnossen, 2009, s. 240). ÖTV, Avustralya hükümetinin gelir elde etme ve tüketimi düzenleme amacıyla kullanılan bir vergi türüdür. Vergi oranları ve uygulama kuralları, ürünün türüne ve miktarına bağlı olarak değişebilir. Örneğin, alkol için litre başına sabit bir oran uygulanırken, petrol ürünleri için litre başına farklı bir oran kullanılabilir. Bu vergi türü sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunur.

5.1.6. Lüks Araç Vergisi (*Luxury Car Tax*)

Lüks Araç Vergisi, ülkede lüks kategorisinde sınıflandırılan otomobiller üzerinde uygulanan bir vergidir. Bu vergi, belirli bir değerin üzerinde olan ve lüks olarak kabul edilen otomobiller için ödenir. Vergi, otomobil ithalatçıları veya üreticileri tarafından ödenir ve genellikle otomobil fiyatına yansıtılır. Verginin amacı, lüks araçlardan elde edilen gelirden ek vergi geliri sağlamak ve tüketimi düzenlemektir. Bu vergi de sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunur. Vergi oranı, otomobilin değerine ve CO2 emisyon seviyelerine bağlı olarak değişebilir. Vergi oranı, belirli bir eşik değerin üzerindeki otomobiller için yüzde bazında hesaplanır. Örneğin, 2023-2024 mali yılı için lüks otomobillerde geçerli olan vergi oranı, 76.950 doların üzerindeki otomobiller için yüzde 33 olarak belirlenmiştir (www.ato.gov.au). Sosyal güvenlik için ayrılan pay, genel vergi gelirlerinden sağlanırken, diğer hükümet kaynakları, özellikle *Medicare Levy* ve *Medicare Levy Surcharge* gibi özel vergiler de sosyal güvenlik programlarının finansına katkıda bulunur.

5.2. Sosyal Güvenlik Sigorta Primleri

Avustralya'da çalışanlar, maaşlarından sosyal güvenlik sigorta primleri öderler. Bu primler, sosyal güvenlik sisteminin finansmanında önemli bir rol oynar ve çeşitli sosyal yardım programlarını destekler. Avustralya'da sosyal güvenlik sigorta primleri, çalışanlar ve işverenler arasında paylaşılan farklı türdeki primlerden oluşur. Avustralya'da yer alan başlıca sosyal güvenlik sigorta primleri şunlardır:

- Sağlık Hizmetleri Prim Katkısı (*Medicare Levy*)
- Sağlık Hizmetleri Prim Ek Katkısı (*Medicare Levy Surcharge*)
- Emeklilik Fonu Katkıları (*Superannuation Contributions*)
- İş Kazası Sigortası (*Work Cover Insurance*)

5.2.1. Sağlık Hizmetleri Prim Katkısı (*Medicare Levy*)

Avustralya’da Medicare (Tıbbi Yardım) olarak adlandırılan kamu sağlık sigortası programı, Avustralya sosyal güvenlik sisteminin önemli bir parçasıdır. Tıbbi Yardım programı, genel tıbbi hizmetler, hastane tedavileri, reçeteli ilaçlar ve bazı diğer sağlık hizmetlerini kapsar. Bu hizmetlerin finansmanı için, vatandaşların düşük bir oranda Sağlık Hizmetleri Prim Katkısı (SHPK) ödemeleri gerekir. Ana hedefi, Avustralyalıların uygun sağlık hizmetlerine erişimini sağlamaktır. SHPK, bu sağlık sigortası sisteminin finansmanını sağlamak için ödenen bir primdir. Avustralya’da çalışanlar, belirli bir gelir eşiği üzerindeki kazançlarına göre SHPK öderler. Prim oranı, kişinin gelir düzeyine ve aile durumuna bağlı olarak değişir. Yıllık gelirin belirli bir eşiği aştığı durumlarda, prim oranı artar. Primler genellikle çalışanların maaşlarından doğrudan kesilir ve vergi beyannamesi sürecinde hesaplanır. Ödemeler, genellikle yıllık gelire dayalı olarak belirlenen oranda yapılır. SHPK, Avustralya’da uygulanan bir vergi olduğu için sabit bir tarifesine sahiptir. SHPK oranı yüzde 2’dir. Ancak bazı durumlarda bu oran değişebilir. Örneğin, bazı kişilerin yıllık geliri belirli bir eşiği aşıyorsa, *Medicare Levy Surcharge* adı verilen ek bir prim de alınabilir. Oranlar ve muafiyetler hükümet tarafından belirlenir ve her yıl güncellenir

(www.ato.gov.au).

5.2.2. Sağlık Hizmetleri Prim Ek Katkısı (*Medicare Levy Surcharge*)

Avustralya’nın kamu sağlık sigortası sisteminin bir parçasıdır ve sağlık hizmetlerinin finansmanına katkıda bulunmayı amaçlar. Bu uygulama, yüksek gelirli bireylerin özel sağlık sigortası kullanarak kamu sağlık sisteminin yükünü hafifletmelerini hedefler. Özel sağlık sigortası sahibi olmayan yüksek gelirli bireylerin ödediği bir ek primdir. Belirli bir gelir eşiği üzerindeki kişiler, sağlık hizmetleri için fazladan Prim öderler. Bu prim, çalışanların kamu sağlık sigortasına katılmamaları durumunda ve özel sağlık sigortası bulundurmamaları durumunda uygulanır. Tablo 11’de 2023-2024 dönemine ait sağlık hizmetleri prim ek katkısı gelir eşikleri ve oranları verilmiştir.

Tablo 11: Sağlık Hizmetleri Prim Ek Katkısı Gelir Eşikleri ve Oranları (AUD)

Gelir Eşiği	Temel	Seviye 1	Seviye 2	Seviye 3
Bekar	93.000 veya daha az	93.001 – 108.000	108.001 – 144.000	144.001 veya fazlası
Aile	186.000 veya daha az	186.001 – 216.000	216.001 – 288.000	288.001 veya fazlası
Oran	Yüzde 0	Yüzde	Yüzde 1.25	Yüzde 1.5
İkinci çocuktan itibaren her bir bağımlı çocuk için aile gelir eşiği 1.500 AUD artırılmaktadır.				

Kaynak: <https://www.ato.gov.au/Individuals/Medicare-and-private-health-insurance>, Erişim: 23.05.2023.

5.2.3. Emeklilik Fonu Katkıları (*Superannuation Contributions*)

Avustralya’da sosyal güvenlik kesintileri, çalışanların maaşlarından otomatik olarak yapılır. İşverenler çalışanların brüt maaşlarının belirli bir yüzdesini bir emeklilik fonuna ödemek zorundadır. Sosyal güvenlik kesintileri, çalışanların emeklilik fonlarına yapılan katkılarla doğrudan ilişkilidir ve çalışanların gelecekteki emeklilik gelirlerini desteklemek amacıyla tasarruf yapmalarına yardımcı olmaktadır. Avustralya’da emeklilik döneminde gelir güvencesi sağlamak amacıyla yapılan katkılar, çalışanın gelirinin bir bölümünün emeklilik fonuna aktarılması şeklinde gerçekleşir. Genellikle üç temel kaynaktan gelmektedir. Bunlar; işveren katkıları, çalışanların kendi katkıları ve hükümet teşvikleridir. Bu kısım çalışmanın 2.1.2 kısmında detaylı açıklanmıştır.

5.2.4. İş Kazası Sigortası (*Work Cover Insurance*)

İşverenler İş Kazası Sigortası (İKS) kapsamında iş kazaları ve meslek hastalıkları için çalışanlarını sigortalamak için çalışan başına prim öderler. 2022/23 için önerilen ortalama prim oranı, toplam maaşın yüzde 1.822’sidir (<https://www.workcover.wa.gov.au>). İKS, iş kazaları ve meslek hastalıkları durumunda çalışanlara sağlanan bir sigorta türüdür. Bu sigorta, işverenlerin çalışanların sağlık ve güvenliğiyle ilgili yasal sorumluluklarını yerine getirmelerini ve çalışanların iş kazaları veya meslek hastalıkları sonucunda ortaya çıkan tıbbi maliyetlerini ve kayıplarını (tıbbi tedavi, rehabilitasyon, geçici veya sürekli sakatlık ödemeleri gibi) karşılamayı amaçlar. Ayrıca, işverenlerin çalışanlarını korumak ve güvenli bir çalışma ortamı sağlamak için önleyici tedbirler almalarını teşvik eder. Her Avustralya eyaleti veya bölgesi kendi İKS sistemine sahiptir. Sigortaya tabi olma yükümlülüğü ve sigorta primleri eyalet veya bölge düzenlemelerine göre değişebilir. Bu sigorta hem işverenleri hem de çalışanları koruyan bir düzenleme olarak önemli bir rol oynar.

5.3. Diğer Finansman Kaynakları

Avustralya’da sosyal güvenlik sisteminin finansmanında yukarıda sayılan temel kaynakların dışında sisteme destek olan başka kaynaklar da bulunmaktadır. Bu kaynakların bir kısmı hükümet tarafından karşılanırken bir kısmı da özel kesim tarafından sunulur. Bu kaynakların başlıcaları şunlardır:

Devlet ve Bölgesel Hükümet Katkıları: Avustralya’da devlet ve bölgesel hükümetler, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunurlar. Bu katkılar, eyalet ve bölgelerdeki sosyal yardım programlarının sağlanmasını destekler.

Para Cezaları ve Ceza Kesintileri: Bazı durumlarda, yasaları ihlal eden bireyler veya işletmeler tarafından ödenen para cezaları, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına aktarılabilir. Ayrıca, yasalar tarafından belirlenen durumlarda belirli gelir kesintileri de sosyal güvenlik programlarına kaynak sağlayabilir.

Özel Sigorta Hizmetleri: Bazı durumlarda, bireyler özel sağlık sigortası satın alarak sağlık hizmetlerinin maliyetini karşılar. Bu sigorta primleri, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunur.

Bağışlar ve Gönüllü Yardımlar: Bireyler, kuruluşlar veya işletmeler sosyal güvenlik programlarına doğrudan bağış yapabilir veya gönüllü olarak destekleyici faaliyetlerde bulunabilir. Bu tür bağışlar ve gönüllü yardımlar, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunabilir.

Yatırım Getirileri: Sosyal güvenlik sistemi, bazı yatırımlar ve varlık yönetimi faaliyetleri aracılığıyla gelir elde edebilir. Bu gelirler, sosyal güvenlik programlarının finansmanına katkı sağlayabilir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Avustralya’da genel olarak kapsamlı ve etkili bir sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Sistem, yurttaşların yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve sosyal ihtiyaçlarının karşılamasına yönelik olarak pek çok programı içermektedir. Bu kapsamda ülkede evrensel sağlık hizmeti, işsizlik sigortası, emeklilik maaşı, aile yardımları ve engelliler için programlar uygulanmaktadır.

Avustralya, Medicare adı verilen evrensel bir sağlık hizmeti sistemine sahiptir. Bu sağlık sistemi ile temel sağlık hizmetleri ücretsiz veya düşük maliyetli olarak sunulmaktadır. Bu program, toplumun genel sağlığını korumaya yardımcı olur ve herkesin tıbbi bakıma erişimini sağlar. Ülkede işsiz kalan bireyler, işsizlik sigortası olan *JobSeeker* programı aracılığıyla mali destek alabilirler. Bu program, insanların iş kaybı durumunda temel ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olur ve iş arama sürecini destekler. Avustralya, yaşlıların refahını güvence altına almak için emeklilik maaşı programlarına sahiptir. Emeklilik çağına gelmiş vatandaşlar ve bazı vize sahipleri bu program ile düzenli maaş ödemeleri almaktadır. Böylece, insanlar yaşlılık döneminde maddi güvenceye sahip olurlar. Avustralya’da, ailelerin çocuk yetiştirme maliyetlerini karşılamak için çeşitli aile yardım programları sunulur. Örneğin, Aile Yardımı, Çocuk Yardımı ve Çocuk Bakım Yardımı gibi programlar aracılığıyla ailelere mali destek sağlanmaktadır. Bu programlar ile çocukların sağlıklı bir şekilde büyümeleri ve eğitimlerini sürdürebilmeleri desteklenmektedir. Ülkede, engelli bireylerin yaşam kalitesini artırmak ve topluma katılımlarını sağlamak amacıyla başta Engellilik Sigortası Sistemi olmak üzere destek programları bulunmaktadır. Böylece engelli bireylere özelleştirilmiş destek ve hizmetler sağlanarak onların yaşamları kolaylaştırılmaya çalışılmaktadır.

Avustralya sosyal güvenlik sisteminin belirtilen olumlu yapısına rağmen sisteme yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. Örneğin Önceki Birleşmiş Milletler Aşırı Yoksulluk ve İnsan Hakları Özel Raportörü Alston, Avustralya’nın sosyal güvenlik sisteminin “sosyal güvensizlik hakkı” sağladığını belirtmiştir. Bu eleştiri, sistemin

ciddi sorunlarını vurgulamaktadır. Avustralya’da işsizlik sigortası olan *JobSeeker* programı, yeterli düzeyde mali destek sağlayamadığı, dolayısıyla işsizlik ödeneğinin insanların temel ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli olmadığı yönünde eleştirilmektedir. Bu durum, işsizlik döneminde maddi sıkıntı yaşayan bireylerin yaşam standartlarının düşmesine ve sosyal dışlanmaya yol açabilmektedir. Bu sorunun giderilmesi için ödeme miktarı ve süresi gözden geçirilebilir. Avustralya’da, özellikle büyük şehirlerde ev kiralrı ve konut maliyetleri oldukça yüksektir. Bu durum, düşük gelirli ailelerin uygun konut bulma konusunda zorluk yaşamasına neden olabilmektedir. Bu nedenle sosyal konut programlarına daha fazla yatırım yapılması ve ev kiralrının makul seviyelere çekilmesine yönelik desteklerin artırılması gerekmektedir. Ülkede engellilik destek sistemi genel olarak iyi bir yapıda olsa da bazı engelli bireyler özelleştirilmiş destek hizmetlerine erişim konusunda zorluk yaşamaktadır. Avustralya’da halen gelir eşitsizliği sorunu yaşanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, bu eşitsizlikleri azaltmaya ve yoksulluğu gidermeye yönelik politikalara ağırlık verebilir. Ek olarak Avustralya’da yaşayan göçmenler, sosyal güvenlik sisteminin bazı programlarından yararlanamamaktadır. Göçmenlerin uyum sürecinin desteklenmesi ve sosyal güvenlik sisteminden yeterli derecede yararlanabilmeleri için politikalar geliştirilebilir.

Sonuç olarak, kapsamlı ve etkili bir yapıya sahip olan Avustralya sosyal güvenlik sistemi başarılı kabul edilebilir. Ülkenin sosyal güvenlik sistemi, vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılamayı ve sosyal adaleti sağlamayı hedeflemektedir. Ek olarak sistem, toplumsal dezavantajları olan bireyleri desteklemeye odaklanır ve sosyal eşitsizlikleri azaltmaya yönelik mekanizmalara sahiptir. Bununla birlikte sistemin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi gereken yönleri bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri dinamik bir yapıya sahip olduğu için düzenli olarak politika ve programların gözden geçirilerek güncellenmesi gerekmektedir. Böylece toplumun değişen ihtiyaçlarına ve sosyal adaletin sağlanmasına yönelik daha iyi bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulabilir.

KAYNAKÇA

- Andrews, L., Neopanay, B. P., Yaddehige, K., & Jorgensen, J. (2014). Do child care subsidies increase the labour force participation of women in Australia? *DPIBE*, 7(1), s. 41-54.
- Castles, F. (2004). The future of families. How society chooses: policy and values, past and future. 14(3): p. 22.G. *Eureka Street*, 14(3), s. 22.
- Cnossen, S. (2009). Excise Taxation in Australia, *Australia’s Future Tax and Transfer Policy Conference Book* Melbourne: Melbourne Institute s. 236-256.

- Davidson, P., Bradbury, B., & Wong, M. (2023). *Poverty in Australia 2023: Who is affected Poverty and Inequality Partnership*. Australian Council of Social Service. Sydney: Australian Council of Social Service and UNSW Sydney.
- Feng, J. (2018). Voluntary Retirement Savings: The Case of Australia. *Journal of Family and Economic Issues*, 39(2), s. 2-18.
- Harding, A., Vu, Q. N., Tanton, R., & Vidyattama, Y. (2009). Improving Work Incentives and Incomes for Parents: The National and Geographic Impact of Liberalising the Family Tax Benefit Income Test. *The Economic Record*, 85 (Sepecial Issue), s. 48-58.
- Herscovitch, A., & Stanton, D. (2008). History of social security in Australia Australian Institute of Family Studies. *Family Matters*, 80, s. 51-60.
- Holzmann, R., Hinz, R. P., & Dorfman, M. (2008). *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. The World Bank. Washington, DC: The World Bank.
- Joep, S., & Beaumont, R. (2003). *Preparing for what? The administration of Youth Allowance Activity Agreements for young job seekers*. Victoria: Centrelink Youth and Student Community Segment.
- Kewley, T. H. (1975). Social Security in Australia 1900–72, *Journal of Social Policy*, 4(3), s. 14-17.
- Kingston, G., & Thorp, S. (2019). Superannuation in Australia: A Survey of the Literature. *Economic Record*, 95(308), s. 141-160.
- Klein, E., Cook, K., Maury, S., & Bowey, K. (2021). An exploratory study examining the changes to Australia's social security system during COVID-19 lockdown measures. *Australian Journal of Social Issues*, 57(1), s. 51-69.
- Lund, A. (2023, 5 8). *Voluntary Superannuation Contributions: How to put Extra into Your super*. 6 21, 2023 tarihinde <https://www.canstar.com.au/superannuation/make-voluntary-super-contributions>
- Mavromaras, K., Richardson, S., & Zhu, R. (2013). *Age Pension Age Eligibility, Retirement and Health Outcomes in Australia*. National Institute of labour Studies, Flinders University, Adelaide, Australia
- McVicar, D., & Wilkins, R. (2013, September). Explaining the Growth in the Number of Recipients of the Disability Support Pension in Australia. *Australian Economic Review*, 46(3), s. 345-356.
- Nielson, L. (2010). *Chronology of superannuation and retirement income in Australia*. Commonwealth Parliamentary Library, Canberra, Australia.

- Philips, B., & Narayanan, V. (2021). *Financial Stress and Social Security Settings in Australia*, ANU Centre for Social Research and Methods, 2021, Australian National University, Canberra
- Podger, A., Stanton, D., & Whiteford, P. (2014). Designing Social Security Systems: Learning From Australia and Other Countries. *Public Administration and Development*, 34, s. 231-250.
- Portfolio Budget Statements 2023–24. (2023), *Social Services Portfolio*. Department of Social Services. Canberra: The Australian Government Department of Social Services.
https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2023/2023-24_pbs.pdf
- Saunders, P. (1999). Social Security in Australia and New Zealand: Means-tested or Just Mean? *Social Policy & Administration Vol. 33, No. 5, December 1999*, s. 493-515.
- Sinha, R. (2018). Pension Finance and Management. Toronto, ON: eCampusOntario.
- Saunders, P. (2022, January). Mutual Obligation, Participation and Popularity: Social Security Reform in Australia. *Journal of Social Policy*, 31(1), s. 21-38.
- Thornton, D., Bowman, D., & Mallett, S. (2020). *Safety net to poverty trap? The twentieth-century origins of Australia's uneven social security system*. Brotherhood of St Laurence. Fitzroy, Victoria.
- Warwick, S., & Hetherington, D. (2016). The Adequacy of the Age Pension in Australia. 6 21, 2023 tarihinde http://percapita.org.au/wp-content/uploads/2016/09/Pension-Adequacy_Final.pdf
- Watts, R. (2016). Running on Empty?: Australia's Neoliberal Social Security System, 1988–2015. j. Mays, G. Marston, & J. Tomlinson (Dü) içinde, *Basic Income in Australia and New Zealand. Exploring the Basic Income Guarantee*. Palgrave Macmillan, New York

İnternet Kaynakları

<https://www.ablis.business.gov.au>

<https://www.abs.gov.au>

<https://www.aihw.gov.au>

<https://www.ato.gov.au>

<https://www.australiansuper.com>

<https://www.bluebadgeinsurance.com.au>

<https://www.careforkids.com.au>

<https://www.dss.gov.au>

<https://www.education.gov.au>

<https://www.fwc.gov.au>

<https://www.health.gov.au>

<https://www.moneysmart.gov.au>

<https://www.my.gov.au>

<https://www.nds.org.au>

<https://www.revenue.nsw.gov.au>

<https://www.servicesaustralia.gov.au>

<https://www.superguide.com.au>

Bölüm 29

NORVEÇ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

NORVEÇ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Servet Taşdelen

Mudanya Üniversitesi,

Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi

servet.tasdelen@mudanya.edu.tr

ORCID: 0000-0003-2543-6698

Özet

Günümüz ulus devletlerinin temel görevlerinden biri, hiç şüphesiz vatandaşlarına sosyal koruma sağlamaktır. Devletin söz konusu sosyal korumayı sağlayabilmesi içinse örgütlü bir yapıya sahip olması gerekir. Bu örgütlü yapının başında hiç kuşkusuz sosyal güvenlik kurumları gelir. Zira sosyal güvenlik kurumları, sosyal korumanın en önemli enstrümanlarından. Dolayısıyla sosyal güvenlik harcamalarının finansmanını araştırmak büyük önem arz eder. Bu çalışmada, sosyal devlet anlayışının ve sosyal güvenlik hizmetlerinin iyi bir örneği olarak Norveç sosyal güvenlik harcamalarının finansman analizinin yapılması amaçlanmıştır. Bu bağlamda, Norveç'te sosyal güvenlik harcamaları temel olarak çalışanlardan, işverenlerden ve devletten alınan katkılarla finanse edildiği tespit edilmiş ve en büyük finansmanın devlet tarafından yapıldığı saptanmıştır. Özellikle sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında yerel yönetimlerin güçlü bir yapıya sahip oldukları ve finansmanın önemli bir kısmının yerel yönetimlerce yapıldığı belirlenmiştir.

Anahtar kelimeler: Norveç, sosyal koruma, sosyal güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik harcamaları, sosyal güvenlik finansmanı.

Abstract

One of the main duties of today's nation states is undoubtedly to provide social protection to their citizens. In order for the state to provide the said social protection, it must have an organized structure. Undoubtedly, social security institutions are at the forefront of this organized structure. Social security institutions are one of the most important instruments of social protection. Therefore, it is of great importance to investigate the financing of social security expenditures. In this study, it is aimed to make a financial analysis of Norwegian social security expenditures as a good example of social state understanding and social security services. In this context, it has been determined that social security expenditures in Norway are mainly financed by contributions from employees, employers and the state. However, it has been determined that the biggest source of financing is provided by the state. It has been determined that local governments have a strong structure especially in the financing of social security expenditures and a significant part of the financing is made by local governments.

Keywords: Norway, social protection, social security services, social security expenditures, social security financing.

GİRİŞ

İskandinav Yarımadasının batısında yer alan Norveç, 2023 yılı itibariyle 5.421.241 nüfusa ve 385.252 km² yüzölçümüne sahiptir. Ülkenin resmi dili Norveççedir. Ülke, parlamenter sistemle yönetilir ve sosyal demokrat refah modelinin en iyi ülkelerinden birisi olarak kabul edilir. Norveç, ekonomik, politik ve sosyal haklar açısından gelişmiş bir ülkedir. Özellikle sosyal haklar ve sosyal güvenlik uygulamaları 1845 yılında yoksulluk yasalarıyla başlamıştır.

Sosyal güvenlik, süreklilik arz eden ve sunumunda aksamının kabul edilmeyeceği bir kamusal hizmettir. Kamusal özelliği gereği sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumu ve finansmanında devletler etkin rol almaktadırlar. Ülke uygulaması olarak ele alınan Norveç sosyal güvenlik sistemine bakıldığında Norveç'in evrensel ve cömert bir sosyal güvenlik sistemine sahip olduğu görülür. Ülkede sosyal güvenlik sistemi oldukça gelişmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin temelini sosyal sigorta programları oluşturur. Bu programlar kapsamında yaşlılar, çalışanlar, engelliler ve çocuklar başta olmak üzere tüm dezavantajlı gruplara hizmet sunulur.

Sosyal güvenlik alanındaki hizmetlerin etkin bir şekilde sunulabilmesi için finansal kaynakların yeterli olması gerekir. Bunun yanı sıra finansal kaynaklar, devamlılık arz etmeli ve sosyal risklere karşı etkin bir şekilde tahsis edilmelidir. Çalışmanın amacı, Norveç sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynakları ve finansman yöntemini araştırmaktır. Bu amaç doğrultusunda çalışma üç bölümde organize edilmiştir. Birinci bölümde, Norveç sosyal refah devletinin tarihsel gelişimi ele alınmıştır. İkinci bölümde, Norveç'te sosyal güvenlik sistemi ve sosyal güvenlik sistemi kapsamında sunulan hizmetler değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümdeyse Norveç'te sosyal güvenlik harcamalarının finansmanı incelenmiştir. Sonuç kısmında da yapılan çalışmanın genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

1. TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE NORVEÇ SOSYAL REFAH DEVLETİNİN GELİŞİMİ ve TEMEL ÖZELLİKLERİ

Çalışmanın bu bölümünde Norveç'te sosyal güvenlik yasaları, sosyal refah devleti uygulamaları kapsamında ele alınmıştır. Bu bağlamda öncelikle Norveç'te sosyal güvenlik yasaları ön planda tutularak sosyal refah devletinin gelişimi incelenmiş, ardından da Norveç sosyal refah devletinin temel özellikleri değerlendirilmiştir.

1.2. Norveç Sosyal Refah Devletinin Gelişimi

Norveç'te modern anlamda ilk sosyal refah devleti uygulamaları 19. yüzyılda uygulamaya konulan yoksulluk yasalarıyla başlamıştır. Norveç sosyal refah devleti kapsamında uygulanan ilk yasa 1845 yılında çıkarılan yoksulluk yasasıdır. Bu yasa daha sonra 1863 ve 1900 yıllarında değiştirilerek 1964 yılına kadar uygulanmıştır. 1964 yılındaysa Sosyal Yardım Yasası kabul edilerek gerek eşler arasında gerekse ebeveynler ve çocuklar arasında karşılıklı yardım ilkesi amaçlanmıştır. Ancak bu

sosyal yardım sisteminin çökmesi durumunda sorumluluk kamu kurumlarına ve dolayısıyla yerel meclislere devredilmiştir. 1863 yasasına göre, yalnızca yetimler ve akıl hastaları yardım alma hakkına sahip olmuşlardır. Nüfusun geri kalanı içinse kendi kendine yetebilme ilkesi benimsenmiş veya aile ve akraba desteği kabul edilmiştir (Björnson, 2001: 199).

Norveç'te yoksullara yardımın sürdürülmesinin maliyeti esas olarak yerel halkın vergileriyle finanse edilmiştir. Bu da yerel halk üzerinde ciddi bir vergi yükü oluşmasına neden olmuştur. Bunun üzerine yoksullara yardım sisteminin ekonomik, politik, sosyal ve ahlaki yönlerinin incelenmesi için bir çalışma komisyonu kurulmuştur. Çalışma Komisyonu, Alman (Bismarck) ve İngiliz (Beveridge) modellerinden yararlanarak çok sayıda yasa tasarısından oluşan yeni bir sosyal güvenlik yasası hazırlamışlardır. Ancak yalnızca üç yasa tasarısı onaylanıp kabul edilmiştir. Bunlar; 1892 Fabrika Denetim Yasası, 1894 Kaza Sigortası Yasası ve 1909 Hastalık Sigortası Yasası'dır. Bu yasaların birincisi olan 1892 Fabrika Denetim Yasası ile kazaları önleyerek ve fabrika hijyenini iyileştirilerek işçilerin mesleki yaşamlarının uzatılması ve böylece ana destek biçimi olarak kendi kendine yardım ve çalışma fikrinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. 1894 Kaza Sigortası Yasası ve 1909 Hastalık Sigortası Yasası ile de kaza veya hastalık sonucu gelir kaybına uğrayan işçilere tazminat talep etme hakkı verilmiştir (Björnson, 2001: 200-201).

II. Dünya Savaşı sonrası Norveç ekonomi politikası, 1930'lu yıllardaki Dünya Ekonomik Buhranı sırasında Keynes tarafından öne sürülen teoriler çerçevesinde şekillenmiştir. Dolayısıyla işsizlik gibi ekonomik aktivitedeki bozulmalar, kamu müdahalesi yoluyla talep yanlı politikaların uygulanmasıyla çözülmüştür. Savaş sonrası dönemde uygulanan ekonomik politikaların temel amacıysa tam istihdamı sağlamaktır (Dahl, Dropping & Lodemel, 2001: 301). Yine bu dönemde sosyal politika reformlarıyla dezavantajlı konumunda olan yaşlılar, engelliler, hastalar, özürlüler, yoksullar, çocuklar, dul ve yetim bireylerin korunması amaçlanmıştır. Zira sosyal sigorta, sosyal refah ve aile politikaları Norveç sosyal refah devletinin temel özellikleri arasında yer almaktadır (Küçüköğlu & Ercan, 2019: 2281-2282).

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Norveç sosyal refah politikasını dört farklı döneme ayırarak incelemek mümkündür. Bu dönemlerden birincisi sosyal refah devletinin “başlama ve güçlendirme” (1945-1957) dönemidir. Bu dönemde temel olarak kapsamlı sosyal güvenlik mevzuatları hazırlanmıştır. İkinci dönem “evrensellik” (1957-1967) dönemidir. On yıllık dönemi kapsayan bu dönemde Ulusal Sigorta Yasaları çıkartılmıştır. Üçüncü dönem “sınırlara göre büyüme” (1967-1990) dönemidir. Gelirle ilgili katkılara dayanan bu dönem, genellikle İskandinav refah modeliyle özdeşleşmiştir. Bu dönemde kapsayıcı sosyal refah politikaları uygulanmıştır. Son dönem olan dördüncü dönem ise “yeniden metalaştırma” (1990 ve sonrası) dönemidir. Bu dönemde temel olarak yüksek yardım bütçeleri tahsis edilerek işsizlik sorunu

çözülmeye çalışılmıştır. Ayrıca bu dönemde, önceki dönemlerde uygulanamayan sosyal politikaların uygulanması kararlaştırılmıştır (Dahl vd. 2001: 302-304).

Norveç'te “*başlama ve güçlendirme*” (1945-1957) ve “*evrensellik*” (1957-1967) dönemlerinde uygulanan temel sosyal politikalar, ekonomik büyüme ve tam istihdamın gerçekleştirilmesine yönelik olmuştur. Söz konusu politikalar, temel sosyal reformları gerçekleştirmenin ön koşulu olarak sayılmıştır. Bu dönemde sosyal politika reformu kapsamındaki ilk uygulama 1946 yılında çıkartılan Evrensel Çocuk Yardım Planı olmuştur. 1949 yılındaysa tarım işçilerinin İşsizlik Sigortası Sistemine dâhil edildiği yasa çıkartılmıştır. 1953 yılında tüm çalışanlara, 1956 yılındaysa tüm yerleşiklere hastalık sigortası uygulaması kararlaştırılmıştır. 1957 yılında yetimlere maaş uygulaması, 1958 yılında evrensel iş kazası sigorta sistemi, 1961 yılında malullük aylığı sistemi ve 1964 yılında dul ve bekar annelere aylık sistemi başlatılmıştır. 1966 yılındaysa Ulusal Sigorta Sistemine yaşlılar, yetimler, dul ve bekar anneler de dâhil edilmiştir (Sørvoll, 2015: 4).

“*Sınırlara göre büyüme*” (1967-1990) döneminde gerçekleştirilen sosyal politika reformlarını ise şu şekilde sayılabilir. Bu dönemde ilk olarak 1971 yılında hastalık ve sağlık sigortalarıyla iş kazası sigortası ve işsizlik sigortası Ulusal Sigorta Sistemi kapsamına alınmıştır. 1974 yılında çocuk bakım kanunu, 1977 yılındaysa iş yeri koruma kanunu çıkartılmıştır. 1978 yılına gelindiğindeyse hasta yardım ödeneği başlatılmıştır. Ancak bu dönemin sonunda sosyal yardım hizmetleri ve sosyal sigorta programlarında önemli bir politika değişimi yaşanmıştır. Zira dönem sonunda öncelikler değişmiştir. Bundan dolayı sosyal yardım ve sosyal sigorta programlarına ilişkin yapılan kamu harcamaları daha kontrolü bir şekilde yapılmaya başlanmıştır (Sørvoll, 2015: 4; Gülaldı, 2009: 4).

Norveç'te “*yeniden metalaştırma*” (1990 ve sonrası) döneminde sosyal refah devleti uygulamaları kapsamında gerçekleştirilen ilk reform 1991 yılında çıkartılan Sosyal Hizmetler Kanunu'dur. 1998 yılında çocuklarına bakım yeri bulamayan aileler için para yardımı yapılmıştır (Gülaldı, 2009: 4). 2006 yılında emeklilik reformu, 2009 yılındaysa konut yardımı reformu gerçekleştirilmiştir. Emeklilik reformuyla 16 ila 66 (dâhil) yaşları arasında en az beş yıl Norveç'te ikamet etmiş kişiler, yeni sistemde 67 yaşında garanti emekli aylığına hak kazanmaktadırlar (OECD, 2021: 1).

1.2. Norveç Sosyal Refah Devletinin Temel Özellikleri

Sosyal demokrat veya İskandinav refah devleti modeli olarak da bilinen Norveç refah devleti, piyasaya aktif müdahalede bulunarak tüm vatandaşlara gelir güvenliği sağlamak ve sosyal yardım hizmetleri sunmaktadır. Norveç refah devleti modelinin en önemli özelliği evrenselciliktir. Zira evrensel sosyal güvenlik programları ve geniş kamu hizmetleri bu modelin temel özelliğini oluşturmaktadır (Greve, 2007: 44).

Stamsø (2009)'a göre Norveç sosyal refah devletinin üç temel özelliği bulunmaktadır. Bu özelliklerden *birincisi*, sosyal politikalar sosyal statü fark etmeksizin tüm vatandaşları kapsayacak şekilde uygulanmaktadır. *İkincisi*, sosyal haklar (sosyal yetkilendirme ilkesi) kurumsallaşmıştır. *Üçüncüsü* ise dayanışmacı ve evrensel bir sosyal mevzuata sahip olmasıdır. Ayrıca Norveç sosyal refah devleti, cömert refah devleti yetkileri yaratan, refaha yönelik yüksek düzeydeki kamu harcamalarını hızlı ekonomik büyüme, düşük işsizlik ve özellikle kadınlar için yüksek oranda işgücü katılımına birleştirmesiyle tanınmaktadır. Bununla birlikte, beşerî sermayenin oluşmasına katkı sağlayan eğitim ve sağlık gibi hizmetler ile yaşlı ve engelli bakım hizmetleri ağırlıklı olarak devlet tarafından karşılanmaktadır (Stamsø, 2009: 200).

Norveç sosyal refah devletinin bir diğer özelliği ise işgücü piyasasına dolaylı ve doğrudan müdahale edilmesidir. Tam istihdamın gerçekleşmesi için yüksek oranda işgücü piyasasına katılım sağlanmaya çalışılmaktadır. İşgücünü güçlendirmek içinse işçilere geniş haklar tanınarak işçiler devlet garantisi altına alınmıştır. Örneğin devletin müdahalesi ile işçi ve işveren arasında iş birliği sağlanmıştır. İşçi güvenliği garanti altına alınmıştır. İşçilerin haklarını savunmak için gösteri, yürüyüş ve grev hakkı tanınmıştır (Küçüköğlu & Ercan, 2019: 2285).

Norveç sosyal refah devleti anlayışının ağırlıklı bir şekilde kamu hizmeti olarak sunulan bir takım evrensel yardımlardan; ücretsiz eğitim, ücretsiz sağlık hizmetleri, emeklilik hakları, işsizlere yapılan ekonomik destekler gibi uygulamalardan oluşmaktadır. Devletin bu işlevleri ve sorumlulukları devlet, bölgeler, şehirler ve belediyeler şeklinde dört farklı idari seviyede merkezi yönetim ile yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Jacobsen & Mekki, 2012: 126). Merkezi yönetim, ulusal politikadan, sosyal politikalara ilişkin kanunların hazırlanmasından, tavsiyelerde bulunulmasından ve sunulan hizmetlerin ulusal hedeflere uygun olmasını sağlamaktan sorumludur. Yerel yönetimlerse sağlığın teşviki ve geliştirilmesi, birinci basamak sağlık hizmetleri, yaşlılar ve fiziksel veya zihinsel engelliler için bakım, anaokulu ve ilköğretim ve sosyal hizmet dâhil olmak üzere birçok alanda yetkilidir. Evrensel yönelim sistemine sahip Norveç refah modelinin arkasındaki fikirlerden biri, günlük hayatta çıkabilecek sosyal risklere karşı vatandaşları korumaktır. İnsanlar işgücü piyasasında aktif oldukları sürece, ulusal sigorta sistemi bireyi ve aileyi yoksulluğa karşı korumaktadır. Bu nedenle işgücü piyasasına aktif müdahaleler, toplam refah politikası sisteminin merkezi bir unsurudur. İstihdam politikasının temel amacı ekonomide herkese iş fırsatları sunarak emek talebini canlandırarak tam istihdamı gerçekleştirmektir (Angell, 2010: 59).

Norveç refah sisteminin çekirdeğini Ulusal Sigorta Programı oluşturmaktadır. Programın temel amaçları ise şunlardır (Angell, 2010: 60):

- İşsizlik, hamilelik ve doğum sırasında gelir desteği sağlamak,

- Tek ebeveynli çocuk bakımı, yaşlı bakımı ve ölüm halinde belirli masrafları karşılayarak ve gelir sağlayarak mali güvence sağlamak,
- Yaşamları boyunca bireylerin yaşam standartlarını yükseltmek,
- Gruplar arasında gelirler dağılımında adaleti sağlamaya çalışmak, ve
- Her birey için kendi kendine yeterli olmaya teşvik etmek şeklinde ifade edilmektedir.

Ulusal Sigorta Programı ile çalışma çağındakilere kısa vadeli yardım, işsiz olanlara geçiş dönemi için yardım ve emekli olanlara ise kalıcı yardım hizmetleri sağlanmaktadır. Ancak işgücü piyasasına dâhil olmayanlar, diğer bir ifade ile Ulusal Sigorta Programı kapsamında olmayanlar için uzun süreli ve kalıcı bir yardım yapılmamaktadır. İşgücü piyasasına doğrudan veya dolaylı olarak dâhil olmayanlara sadece ihtiyaç temelli sosyal yardımlar yapılmaktadır (Angell, 2010: 60).

2. SOSYAL REFAH DEVLETİ UYGULAMALARI AÇISINDAN NORVEÇ'TE SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik, bir ülkedeki vatandaşlarının bugününü ve geleceğini korumayı amaçlayan politikalar demeti ve tedbirler ağı olarak tarif edilmektedir. Bu tedbirler, bireyleri sosyo-ekonomik risklere karşı koruyan ve önleyen tedbirlerden oluşmaktadır (Alper, 2018: 210-211; Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 912; Seyyar, 2008: 432-433). Bu kapsamda, çalışmanın bu bölümünde Norveç'te sosyal güvenlik sisteminin detaylarına değinilecektir. Öncelikle Norveç'te sosyal güvenlik sisteminin kapsamı incelenmiştir. Daha sonra sosyal güvenlik kapsamında sunulan hizmetler ele alınmıştır.

2.1. Norveç'te Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı

Norveç'te sosyal güvenlik sisteminin özünü temel olarak Sosyal Sigorta Programları oluşturmaktadır. Sosyal Sigorta Programları ise Ulusal Sigorta Programı, Çocuk Yardımı Programı ve Küçük Çocuklu Aileler için Nakit Yardım Programından oluşmaktadır. Genel olarak Norveç'te ikamet eden ya da Norveç kıta sahanlığında kalıcı veya taşınabilir tesislerde çalışan tüm bireyler Ulusal Sigorta Programı kapsamında zorunlu olarak sigortalandırılmaktadırlar. Bu durum Norveçli bir işveren tarafından çalıştırılmaları veya istihdam edilmeleri koşuluyla Jan Mayen, Antarktika ve Antarktika altı bölgelerde (Bouvet Adası, Peter I Adası ve Kraliçe Maud Adası) yaşayan bireyler için de geçerli olmaktadır. Benzer şekilde yurt dışında kamu hizmetleri gibi hizmet alanlarında çalışan Norveç vatandaşları da zorunlu olarak sigortalandırılmaktadır (Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion, 2022: 4).

Norveç Uluslararası Gemi Siciline kayıtlı yolcu gemilerindeki otel ve restoran personeli hariç, Norveç gemilerinde çalışan Avrupa Birliği (AB) ülkeleri vatandaşları zorunlu sigortalıdır. Norveç'te veya başka herhangi bir İskandinav ülkesinde ikamet etmeyen, dış ticaret gemilerinde çalışan ve normal Norveç Gemi Siciline kayıtlı

yabancı (AB üyesi olmayan) vatandaşlar, yalnızca mesleki yaralanma yardımları ve cenaze ödeneklerine hak kazanma konusunda zorunlu olarak sigortalandırılır. Aynı kategorideki kişiler, ancak küçük çocuklu ailelere nakit yardımı 26 Haziran 1998 tarihli kanuna göre yapılır. Ancak Norveç'te ikamet edip etmediklerine bakılmaksızın sigortalık koşullarını yerine getiren sigortasız kişiler gönüllü sigorta kapsamında sigortalandırılır (Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion, 2022: 4-5).

Norveç'te ikamet eden tüm vatandaşlar zorunlu sosyal güvenlik kapsamında yer almaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik kapsamında yer alan sigortalı kişiler birtakım haklara sahiptirler. Bunlar; yaşlılık aylığı, ölüm aylığı, maluliyet aylığı, özürlülük durumunda temel ödenek ve devamsızlık ödeneği, iş değerlendirme ödeneği, iş kazası yardımları, bekar ebeveynlere sağlanan yardımlar, hastalık, analık, evlat edinme durumunda nakit yardımlar ve işsizlik, hastalık ve doğum durumunda tıbbi yardımlar ve cenaze yardımlarıdır. Bu yardımların çoğu ücretlerdeki artışa göre yıllık olarak belirlenmektedir. 2021 yılında ortalama 104.716 Norveç Kronu (12.190 \$) olan yardım tutarı, 2022 yılında 106.399 Norveç Kronu (11.071 \$) olarak belirlenmiştir (Norwegian Social Insurance Scheme, 2022: 5).

2.2. Norveç'te Sosyal Güvenlik Kapsamında Sunulan Hizmetler

Dünyadaki en kapsamlı sosyal güvenlik sisteminden biri olan Norveç sosyal güvenlik sistemi, yaşlılar, engelliler ve çocuklar başta olmak üzere tüm dezavantajlı gruplara öncelik vermesiyle bilinir. Bu kapsamda çalışmanın bu başlığı altında sosyal güvenlik kapsamında sunulan hizmetlere değinilecektir.

2.2.1. Yaşlılara Yönelik Hizmetler

Norveç'te nüfusun tamamı sosyal güvenlik sistemi kapsamındadır. Yaşlı nüfusuna önemli bir kısmı evde bakım ve destek hizmetleri sigortasından faydalanır. Norveç modeli yaşlı insanlara yönelik bakımı olarak büyük ölçüde sağlık ve hemşirelik bakımına dayanır. Bu hizmetler temel olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilir (Schönfelder, Eggebo & Munkejord, 2020: 633).

2012 yılında Belediye Sağlık ve Bakım Hizmetleri Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu yasa temel olarak sosyal güvenliği teşvik etmek, sosyal sorunları önleme ve bakıma muhtaç olan kişileri başkalarıyla birlikte aktif ve anlamlı bir günlük yaşam fırsatına sahip olmalarını sağlamayı amaçlamıştır. Bu yasal çerçevede, bakım hizmetlerinden faydalanan yaşlılar, belediyeler tarafından sağlanan kapsamlı sağlık ve sosyal bakım hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptirler. Dolayısıyla belediyeler, halk sağlığı ve refahını arttırmak, iyi bir sosyal ve çevresel şartları oluşturmak, hastalık ve kazalara karşı önleyici ve tedavi edici hizmetler sunmak ve gerekli yardımlar dâhil olmak üzere bireysel ihtiyaçlara göre bakım hizmetleri sağlamakla yükümlüdürler

(Schönfelder vd., 2020: 633-634).

Norveç'in hem OECD ülkelerinde hem de diğer ülkelerde olduğu gibi nüfusu giderek yaşlanmaktadır. OECD veri tabanında alınan verilere göre Norveç'te 67 yaş ve üzeri nüfus 2021 yılında 973.497 kişidir. Yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranı ise yüzde 18,08 olarak belirtilmiştir (OECD, 2023). 1990-2021 yılları arası Norveç'in 67 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfusa oranına ilişkin veriler Tablo 1'de özetlenmiştir.

Tablo 1: 1990-2021 Yılları Arası Norveç'te 67 Yaş ve Üzeri Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (Yüzde)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021
Norveç	16.31	15.94	15.16	14.71	14.98	16.28	17.73	18.08
OECD	11.36	12.11	12.81	13.54	14.41	15.96	17.33	17.64
Dünya	6.10	6.49	6.88	7.32	7.65	8.34	9.43	9.63

Kaynak: OECD Data, Elderly Population, <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm>, (Erişim Tarihi: 19.06.2023).

2.2.2. Sağlık Hizmetleri

Norveç, genel vergiler ve işçi ve işverenler tarafından ödenen katkı payları (primler) ile finanse edilen evrensel bir sağlık sigortasına sahiptir. Sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik kapsamında sunulmaktadır. Bu bakımdan Norveç'te devlet, sosyal ve ekonomik durum veya coğrafi konum fark etmeksizin sağlık hizmetlerine eşit erişim hedefi doğrultusunda sağlık hizmeti sunmaktan sorumludur. Bundan dolayı sağlık hizmetlerini sağlamak, düzenlemek, finanse etmek ve denetlemekte Ulusal Sigorta Yasası kapsamında devlet tarafından yerine getirilmektedir (Saunes, 2020: 159).

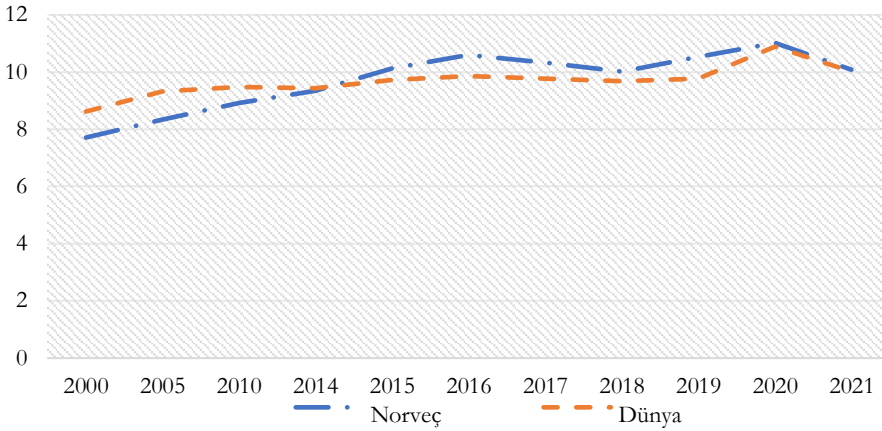
Norveç'te merkezi yönetim, devlete ait bölgesel sağlık yetkilileri aracılığıyla hastane hizmetleri de dâhil olmak üzere özel sağlık hizmetlerinden sorumluyken, belediyeler birincil basamak sağlık hizmetlerinden sorumlu olmaktadır. Ayrıca belediyeler, halk sağlığını korumak, sağlıklı yaşam tarzlarını teşvik etmek ve sosyal sağlık eşitsizliklerini azaltmak için kampanyalar düzenlemektedirler. Yine genel sağlık sigortası kapsamına girmeyen uzun süreli sağlık hizmetlerinin sağlanmasından da belediyeler sorumludur (Saunes, 2020: 159).

Sağlık sigortası ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilmektedir. Kamu kaynaklarının yüzde 76'sı merkezi hükümet ve yerel (özellikle belediyeler) yönetimlerce tahsil edilen vergilerden yapılan transferlerden ve yüzde 11'i ise devlet ve bordro vergilerinden gelen katkılardan oluşmaktadır. Belediyeler için devlet finansmanı genellikle tahsis edilmez ve bütçeler belediye meclisleri tarafından yerel olarak belirlenir. Belediyelerin ana gelir kaynakları vergiler (yüzde 55) ve devletten alınan hibelerden (yüzde 45) oluşmaktadır. Belediye bütçelerinin yüzde 52'siye sağlık ve sosyal hizmetlere ayrılmaktadır (https://www.

statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2018/dokumenter/pdf/budget_.pdf).

Norveç'te sağlık harcamaları, kişisel sağlık hizmetleri (iyileştirici bakım hizmetleri, rehabilite edici bakım hizmetleri, uzun süreli bakım hizmetleri, yardımcı hizmetler ve tıbbi mallar) ve kolektif hizmetler (önleyici ve halk sağlığı hizmetleri ile sağlık idaresi) dâhil olmak üzere sağlık mallarının ve hizmetlerinin nihai tüketiminden oluşmaktadır. Sağlık hizmetleri, devlet harcamaları ve zorunlu sağlık sigortası dâhil olmak üzere finansman düzenlemelerinin yanı sıra gönüllü sağlık sigortası ve hane halklarının cepten ödemeleri, STK'lar ve özel şirketler gibi özel fonlar aracılığıyla da finanse edilmektedir (OECD, 2023). Norveç'in GSYH içinde sağlık harcamaları payı Şekil 1'de gösterilmektedir.

Şekil 1: Norveç'in GSYH İçinde Sağlık Harcamaları Payı (Yüzde)



Kaynak: Dünya Bankası Veri tabanı, (2023), <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS>, (Erişim Tarihi: 19.06.2023).

Şekil 1'de Norveç ile Dünya sağlık harcamaları yıllar itibarıyla yer almaktadır. Şekil 1 incelendiğinde 2000-2014 yılları arasında GSYH içinde Dünya sağlık harcamaları ortalaması Norveç'in sağlık harcamalarından yüksek olurken, 2014'ten sonra Norveç'in GSYH içinde sağlık harcamaları oranı Dünya ortalamasının üstüne çıktığı gözlemlenmiştir. Zira 2015 yılında Norveç'in GSYH içinde sağlık harcamaları oranı yüzde 10,13 iken, Dünya ortalaması yüzde 9,73 olduğu saptanmıştır.

2.2.3. İstihdam ve İşsizliğe Yönelik Hizmetler

Norveç'te cinsiyete göre işgücüne katılım oranları incelendiğinde, 2018 yılında kadın nüfus için yüzde 75,5 erkek nüfus için yüzde 80,4 olduğu görülmektedir. Kadınlardaki bu oran, yirmi sekiz ülkeden oluşan AB bölge ortalaması olan yüzde 68,4'ten yüksek olmakla birlikte, erkek nüfusun istihdama katılım oranı yaklaşık olarak aynıdır. Norveç'in 2019 yılında işsizlik oranının yüzde 3,7 ile yüzde 6,8 olan AB bölgesi ortalamasından düşük olduğu saptanmıştır. İşsizlik oranının çalışma

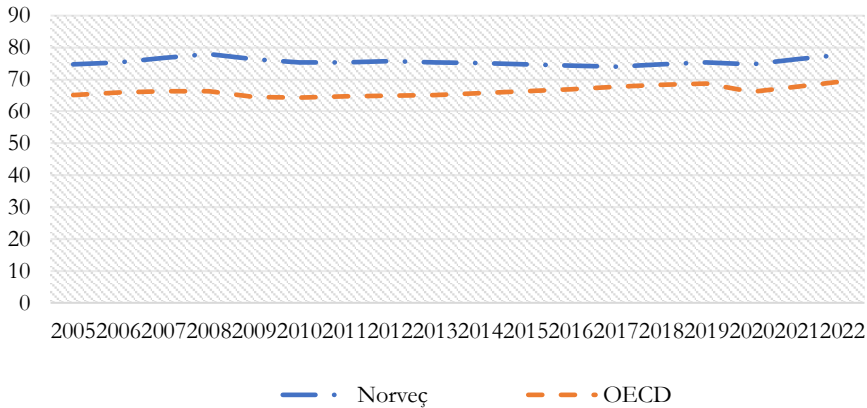
çağındaki kadın ve erkek açısından dağılımı incelendiğinde ise kadınlarda yüzde 5,1 erkeklerdeyse yüzde 5,4 olduğu görülür (Eurostat, 2020).

Norveç sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olarak iş yaşam dengesinin sağlanmasına yönelik birçok düzenleme bulunur (NAV, 2020a). Aktif ve pasif istihdam politikalarının uygulandığı ülkede çalışan bireylerin işsizlik sigortasına katkı yapmaları gerekmez. İşsizlik ödenekleri temel olarak vergi gelirlerinden finanse edilir. Bu da işsizlik politikalarına esneklik sağlar. Ülkede devletin finanse ettiği işsizlik sigortasının yanı sıra bireyler ve şirketler tarafından finanse edilen iki ayrı aktif istihdam politikası uygulanır (Küçüköğlu & Ercan, 2019: 2298).

Norveç'te işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalının gerçek bir iş arayan olması, yani çalışabilecek durumda olması ve Çalışma ve Refah Hizmetleri Bakanlığına başvuru sahibi olarak kayıtlı olması gerekir. Ayrıca kısa süre içinde ve Norveç'in herhangi bir yerinde, fiziksel ve zihinsel olarak yapabileceği her türlü yarı zamanlı veya tam zamanlı iş veya işgücü piyasası önlemi için hazır olmalıdır. İlgili kişi yaş, sağlık veya bakım niteliğindeki iş gibi koşullar nedeniyle uygunluk şartını tam olarak karşılamasa bile işsizlik ödeneğine hak kazanabilir. Bir kişinin kendi isteğiyle işsiz olduğu kabul edilirse, yani gönüllü olarak bildirimde bulunursa veya uygun bir işe girmeyi reddederse bekleme süresi uzatılabilir ve kişi sosyal haklardan yararlanılabilir (Norwegian Social Insurance Scheme, 2022: 25).

Norveç'te işgücüne katılım oranı hem AB ülkeleri hem de OECD ülkelerine göre yüksek olmaktadır. Norveç ve OECD ülkelerine ilişkin istihdam verileri Şekil 2'de gösterilmiştir.

Şekil 2: Norveç'te ve OECD Ortalamasında İstihdam Oranları (Yüzde)



Kaynak: OECD, 2023, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm> (Erişim Tarihi: 18.05.2023).

İstihdam göstergelerinin yer aldığı Şekil 2'ye bakıldığında Norveç'te işgücüne katılım oranı oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Norveç, 2005 yılında yüzde

75,38 oranıyla OECD ülkeleri arasında Danimarka, İsviçre ve İzlanda'dan sonra 4'üncü sırada yer almaktadır. 2005-2022 yılları arası Norveç'in verilerine bakıldığında ise OECD ortalamasının çok üzerinde seyrettiği görülmektedir. 2022 yılında yüzde 77,72 oranla Norveç, 5'inci sıraya gerilemiş olsa da ülkenin istihdam oranı hala yüksek olmaktadır.

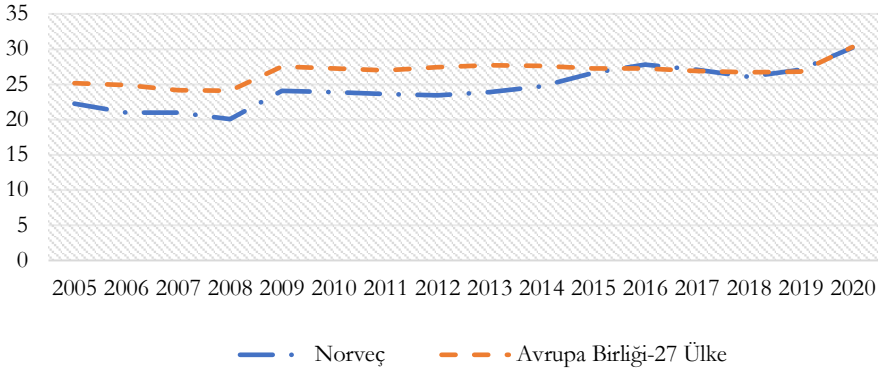
2.2.4. Diğer Hizmetler

Sosyal güvenlik kapsamında sunulan bir diğer hizmet ise hayatta kalan eşe sağlanan hizmetlerdir. Norveç'te 67 yaşının altında yaşlılık aylığı almaya başlamamış ve maluliyet aylığı almaya hak kazanamamış hayatta olan eş (ya da daha önce ölen kişi ile evli veya çocuğuyla birlikte yaşayan kişi) emeklilik maaşı almaya hak kazanabilir. Sağ kalan eş, ölen kişinin ölümünden en az beş yıl önce emekli maaşı alıyor olması durumunda da yardım alma hakkına sahiptir. Ölen kişi ek emeklilik almışsa sağ kalan eşin sigortalı olması gerekmez. Bu tür durumlarda temel emekli maaşı da verilir (Norwegian Social Insurance Scheme, 2022: 12).

Bir diğer hizmetse engellilere sunulan hizmetlerdir. 18 ile 67 yaşları arasında olup, hastalık, yaralanma veya sakatlık nedeniyle gelir kapasitesi kalıcı olarak en az yüzde 50 oranında azalan bir sigortalı, engellilik ödeneğine hak kazanır. İş Değerlendirme Ödeneği alan bir sigortalı için maluliyet ödeneği talebinde bulunduğu, gelir kapasitesinin kalıcı olarak yüzde 40 oranında düşürülmesi yeterlidir. Temel kural, beklenmedik olaydan hemen önce en az beş yıl sigortalı olmasıdır (Norwegian Social Insurance Scheme, 2022: 15).

Sunulan bir diğer yardım türü hamilelik yardımıdır. Bu yardım sağlıklı bir gebelik geçiren annenin, doğmamış çocuğun hastalanması riskine karşın çalışmadığı durumlarda anneye ödenen bir nakdi yardımdır. Bu yardımdan çalışmanın bırakıldığı andan beklenen doğum tarihinden üç hafta öncesine kadar yararlanılabilir (NAV, 2020b).

Yukarıda da belirtildiği üzere sosyal güvenlik programı kapsamında çok sayıda hizmet sunulmaktadır. Sunulan hizmetler temel olarak Norveç halkının iş yaşam dengesinin sağlanması ve sosyal refah düzeyinin yükseltilmesine yönelik olmakla birlikte dezavantajlı bireyleri de korumaktadır. Bu bağlamda Norveç sosyal koruma harcamalarını analiz etmek büyük önem arz eder.

Şekil 3: Norveç Sosyal Koruma Harcamaları (GSYH İçinde Yüzde)

Kaynak: Eurostat 2023 Veri Tabanından Yararlanarak Yazar Tarafından Oluşturulmuştur.

Şekil 3'te Norveç ve 27 Avrupa Birliği ülkesinin sosyal koruma harcamaları yer alır. 2005 yılından 2008 yılına kadar Norveç'in GSYH içinde sosyal koruma harcamaları oranında azalan bir seyir izlendiği görülür. Ancak 2008 sonrasında Norveç'in sosyal koruma harcamaları oranı artan bir ivme kaydetmiştir. Norveç'in sosyal koruma harcamaları oranı AB 27 ülke ile karşılaştırıldığında 2005 yılından 2016 yılına kadar Norveç'in sosyal koruma harcamaları oranının daha düşük seyrettiği saptanmıştır. 2016 yılı sonrası dönemde de Norveç ve AB 27 ülke harcamalarının paralel bir seyir izlediği görülmüştür.

3. NORVEÇ'TE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ FİNANSMANI

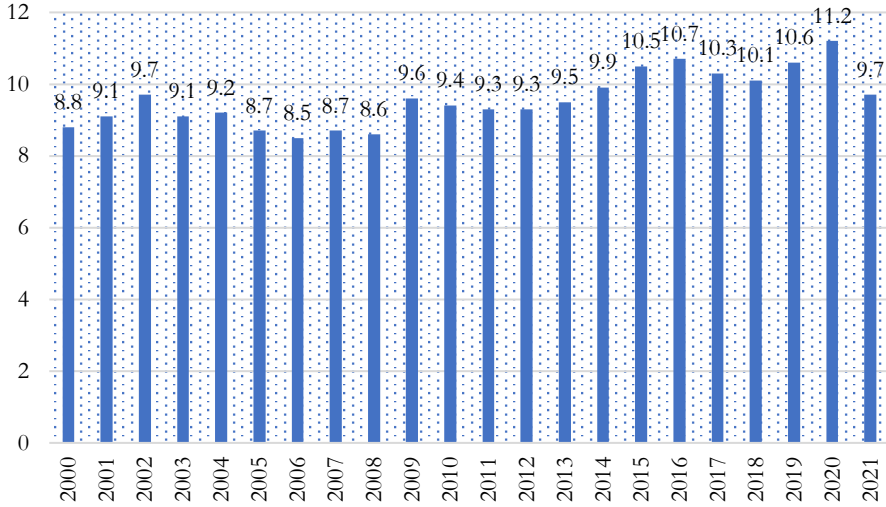
Norveç'te sosyal güvenlik harcamaları, çalışanlardan, serbest meslek sahiplerinden, işverenlerden ve devletten alınan katkılar ile finanse edilmektedir. Katkı oranları ve devlet yardımları Norveç parlamentosu tarafından belirlenir. Parlamento, çalışanların ve serbest meslek erbabının katkılarını emekliliğe esas gelir temelinde hesaplamaktadır. 64,650 Norveç kronun altındaki gelirler için emekliliğe esas gelire katkı payı ödenmemektedir. Katkı payı, bu eşik tutarı aşan gelirin yüzde 25'ini aşmamalıdır (Norwegian Social Insurance Scheme, 2022: 5-6).

Parlamento tarafından belirlenen katkı oranları birbirinden farklıdır. Çalışanlar için katkı oranı, emekliliğe esas gelirin (brüt ücret geliri) yüzde 8'idir. Serbest meslek sahibi bir kişi için katkı oranı, emekliliğe esas gelirin (serbest meslekten elde edilen gelir) yüzde 11,2'sidir. Diğer kişisel gelir türleri (emeklilik vb.) için katkı oranı yüzde 5,1'dir. İşverenlerin katkı payları ise ödenen ücretlerin yüzdesi olarak değerlendirilmektedir. İşverenlerin katkı payları işletmelerin kurulduğu coğrafi konuma ve bölgenin ekonomik gelişme düzeyine göre farklılaşmaktadır. Bu

bölgelerdeki işveren katkı oranları yüzde 0,0 ile yüzde 14,1 arasında değişmektedir (Norwegian Social Insurance Scheme, 2022: 6).

Norveç'te bazı yardımlar yalnızca devlet tarafından finanse edilir. Bunlar; analık ve evlat edinme durumunda götürü hibeler, günlük yaşamın fonksiyonel kabiliyetini geliştirmeye yönelik hibeler, bakım yardımı, doğumda veya erken yaşta engelli kişiler için garantili ek emeklilik, eğitim yardımları, çocuk bakımı yardımları, bekar, boşanmış ve ayrı düşmüş ebeveynler için geçiş yardımları, hayatta kalan aile hemşireleri için yapılan yardımlar ve cenaze ödenekleridir. Ayrıca çocuk yardımları ve küçük çocuklu aileler için nakit avanslar devlet bütçesinden finanse edilir (Norwegian Social Insurance Scheme, 2022: 6). Devlet finansmanının temel kaynağı ise vergilerden oluşur. Vergilerden elde edilen gelirlerin ne kadarının sosyal güvenlik hizmetleri için tahsis edildiği oransal olarak aşağıdaki Grafik 1'de gösterilmiştir.

Grafik 1: Norveç'te Sosyal Güvenlik Harcamalarının Finansmanı (Vergi Gelirlerinin GSYH'ye Oranı)



Kaynak: OECD, 2023, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MEMTAX#>

Norveç'te vergilerin yaklaşık yüzde 10'u sosyal güvenlik hizmetlerine tahsis edilir. 2000 yılında vergilerin yüzde 8,8'i sosyal güvenlik hizmetlerine tahsis edilirken, 2021 yılında bu oran artarak yüzde 9,7'e ulaşmıştır. Görüldüğü üzere sosyal güvenlik harcamalarının önemli bir bölümü devlet tarafından finanse edilir. Özellikle belediyelerin yapmış oldukları yardımlar, devlet yardımların önemli bir bölümünü oluşturur.

Norveç'te sosyal güvenlik harcamaları, temel olarak vergilerle finanse edildiğinden dolayı sosyal güvenlik sistemi olarak *Beveridge Sistemi* uygulanmaktadır. Beveridge

sistemi, vatandaşların tamamını sosyal güvenlik sistemi kapsamına alan, tek primle riskleri bertaraf etmeyi hedefleyen, tek ödemeli ve merkezi bir sistemdir. Bu sistemde vergi gelirleri ile sistemin finansmanına katkıda bulunulması esastır (Giray, 2021: 41).

Norveç'te sosyal güvenlik sistemi devlet tarafından yürütüldüğü için finansman yöntemi olarak da *dağıtım yönteminin* uygulandığını söylemek mümkündür. Zira dağıtım yönteminde, cari yıl prim gelirleri ile yine aynı cari yılın prim giderleri karşılanmaktadır. Diğer bir ifadeyle belirli bir sigorta dönemindeki gelir-gider dengesi hedeflenmektedir (Giray, 2021: 54-55).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal güvenlik, kamu maliyesi üzerinde oluşturmuş olduğu mali işlevler nedeniyle tüm ülkeler için önemli bir kamusal hizmet haline gelmiştir. Özellikle son zamanlarda sosyal güvenlik sistemi kapsamında sunulan hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulması için tartışılan ve çözüm yöntemleri aranan sosyal güvenlik sisteminin en önemli konusuysa finansman ayağı oluşturmaktadır. Zira sosyal güvenlik kapsamında sunulan hizmetlerin sürekliliği yalnızca sağlam bir finansman kaynağına sahip olmasıyla gerçekleşebilecektir. Yapılan çalışmadaysa İskandinav sosyal demokrat refah modeli örneği olan Norveç'in sosyal güvenlik finansmanı incelenmiştir. Norveç, dayanışmacı, evrensel ve cömert bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Sosyal güvenlik sistemi, tüm vatandaşları ve dezavantajlı grupları kapsamaktadır.

Norveç'te sosyal güvenlik hizmetleri, çalışanlardan (prim), işverenlerden ve devletten alınan katkılar ile finanse edilmektedir. Çalışanlar için katkı oranı, emekliliğe esas gelirin yüzde 8'i iken, serbest meslek sahibi kişiler için bu oran yüzde 11,2'si kadar olmaktadır. Diğer kişisel gelir türleri (emeklilik vb.) için katkı oranı yüzde 5,1'dir. İşverenlerin katkı payları ise işletmelerin kurulduğu coğrafi konuma ve bölgenin ekonomik gelişmişlik düzeyine göre yüzde 0,0 ile yüzde 14,1 arasında değişmektedir.

Norveç'te sosyal güvenlik finansmanının önemli bir kısmı genel bütçeden karşılanmaktadır. Diğer bir ifade ile vergilerle finanse edilmektedir. Toplanan vergilerin yaklaşık yüzde 10'u sosyal güvenlik finansmanı için kullanılmaktadır. Ayrıca sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere de birçok alanda yetkiler verilmiştir. Yerel yönetimler ise yerel halkın vergileri ile sosyal güvenliğin finansmanına katkı sağlamaktadır. Özellikle belediyelerin sağladıkları finansmanlar, kamu finansmanı içinde önemli bir yere sahiptir.

Sonuç olarak, sosyal güvenlik finansman yöntemi olarak dağıtım yönteminin uygulandığı Norveç'te sosyal güvenlik hakları oldukça gelişmiştir. Norveç vatandaşı olan herkes sosyal güvenlik kapsamı içerisindedir. Bu da Norveç'te sosyal güvenlik harcamalarının yüksek seyretmesine neden olmuştur.

KAYNAKÇA

- Alper, Y. (2018). Temel Sosyal Politika Sorunları: Sosyal Güvenlik. (e.d. Tokol-Alper). Bursa: Dora Basım Yayın.
- Angell, O. H. (2010). Sacred welfare agents in secular welfare space: The church of Norway in Drammen. In A. Bäckström, G. Davie, N. Edgards & P. Pettersson (Eds.), *Welfare and Religion in 21st Century Europe: Volume 1: Configuring the Connections*. Farnham: Ashgate. pp. 57-75.
- Bjørnson, O. (2010). The Social Democrats and the Norwegian Welfare State: Some Perspectives. *Scandinavian Journal of History*, 26(3), 197-223.
- Boyacıoğlu, N. & Öçal, M. (2018). Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye’de ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(26), 920-933.
- Dahl E, Drøpping, J.A. & Lødemel I. (2001). Norway: Relevance of the Social Development Model for Post-War Welfare Policy. *International Journal Of Social Welfare*, 10, 300-308.
- Dünya Bankası, (2023). <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS>, (Erişim Tarihi: 21.05.2023).
- Eurostat. (2020). Harmonised unemployment rate by sex. Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm020/default/table?lang=en>, (Erişim Tarihi: 26.06.2023).
- Giray, F. (2021). *Türkiye’de Paraîskal Gelirler*, 5. Baskı, Bursa: Dora Yayınevi.
- Greve, B. (2007). What Characterise the Nordic Welfare State Model. *Journal of Social Sciences*, 3(2), 43-51.
- Gülaldi, D. (2009). Uluslararası Dostluk Konseyi / Cif, Council Of İnternational Fellowship, Cif Norveç Mesleki Ve Kültürel Değişim Programı 2009 Raporu (18 Nisan 2009 – 19 Mayıs 2009).
- Ingrid Sperre Saunes, (2020). The Norwegian Health Care System, Roosa Tikkanen and Robin Osborn, *International Profiles of Health Care Systems*, 159-168.
- Jacobsen, F. F., & Mekki, T. E. (2012). Health and the Changing Welfare State in Norway: A Focus on Municipal Health Care for Elderly Sick. *Ageing International*, 37(2), 125-142.
- Küçüköğlu, M. & Ercan, H. (2019). Norveç’te Refah Devletinin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi. *OPUS-Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 11(18), 2275-2308.

- NAV. (2020a). Family related benefits. Benefits and services: <https://www.nav.no/en/Home/Benefits+and+services/Family+related+benefits>, (Erişim Tarihi: 26.06.2023).
- NAV. (2020b). About Pregnancy Benefit. NAV Benefits and Services Information in English: <https://familie.nav.no/om-svangerskapspenger> (Erişim Tarihi: 13.05.2023).
- Norwegian Ministry of Finance, Budget 2018, https://www.Statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2018/dokumenter/pdf/budget_2018.pdf, (Erişim Tarihi: 13.04.2023).
- Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion. (2022). The Norwegian Social Insurance Scheme. https://www.regjeringen.no/contentassets/03b0e088c8f44a8793ed0c0781556b11/the-norwegian-social-insurance-scheme_2022.pdf, (Erişim Tarihi: 08.06.2023).
- OECD Data, Elderly Population, <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm>, (Erişim Tarihi: 19.06.2023).
- OECD, Pensions at a Glance 2021: Country Profiles- Norway, <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2021-country-profile-Norway.pdf> (Erişim Tarihi: 25.04.2023).
- Schönfelder, W. Eggebø, H. & Munkejord, M. C. (2020). Social Care For Older People-A Blind Spot In The Norwegian Care System, *Social Work in Health Care*, 59(9-10), 631-649.
- Seyyar, A. (2008). *Sosyal Siyaset Terimler Sözlüğü*. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Sørvoll, J. (2015). The Norwegian welfare state 2005-2015: Public attitudes, political debates and future challenges. <https://Blogs.Kent.Ac.Uk/-Welfsoc/Files/2015/05/S%C3%B8rvoll-2015-Norface-NwelfareState.Docx.Pdf> (Erişim Tarihi: 10.03.2023).
- Stamsø, M. A. (2009). Housing and the Welfare State in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 195-220.

Bölüm 30

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BÜTÇESİ GELİŞMELERİ (2013-2022)

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BÜTÇESİ GELİŞMELERİ (2013-2022)

Recep Temel

Yozgat Bozok Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

receptemel@bozok.edu.tr

0000-0002-7566-9724

Özet

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri Genel Yönetim Bütçesi/Devlet Bütçesi içinde ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi’ başlığı altında düzenlenmektedir. ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi’ başlığı altında Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGK) ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) bütçeleri yer almaktadır. Bu çalışmada Türk sosyal güvenlik kurumları, ayrı ayrı değil bir bütün olarak ele alınmış ve 2013-2022 dönemine ait bütçe gelişmeleri incelenmiştir. Bu çalışmanın amacı araştırılan dönemde Türkiye’de faal sosyal güvenlik kurumlarının bütçe disiplini bakımından gelişmelerini tespit etmektir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, Türkiye’de sosyal güvenlik kurumları, sosyal güvenlik kurumu gelir ve giderleri (2013-2022), sosyal güvenlik kurumu bütçesi dengliği (2013-2022).

Abstract

The budgets of social security institutions in Turkey are regulated under the title of ‘Social Security Institution Budget’ in the General Administration Budget/State Budget. Under the heading of ‘Social Security Institution Budget’, there are the budgets of the Social Security Institution Presidency (SGK) and the General Directorate of Turkish Employment Agency (İŞKUR). In this study, Turkish social security institutions were handled as a whole, not separately, and the budget developments for the period 2013-2022 were examined. The aim of this study is to determine the developments of active social security institutions in Turkey in terms of budget discipline during the research period.

Keywords: Social security, social security institutions in Turkey, social security institution income and expenses (2013-2022), social security institution budget balance (2013-2022).

GİRİŞ

Güvenlik, bireylerin yaşamlarını korkusuzca sürdürmeleri; sosyal güvenlikse sosyal durumlarını sosyal güvenlik araçlarıyla güvence altına almaları anlamına gelir (Türk Dil Kurumu, 2023). Gerek güvenlik gerekse de sosyal güvenlik kelimesinin anlamından çıkarılacak en temel sonuç bireylerin yaşam süreçlerinde bir takım tehlikelerle/risklerle karşı karşıya oldukları gerçeğidir. Bu gerçeği A. Maslow, İhtiyaçlar Hiyerarşisi Kuramında fizyolojik ihtiyaçlardan hemen sonra güvenlik ihtiyacına yer vererek gösterir ki korunma, güvenlik, düzen, yasa, istikrar, korkudan kurtulma vb. unsurlardan oluşur (McLeod, 2018; Aruma & Hanachor, 2017: 20).

Sosyal güvenliği doğuran sosyal riskler hastalık, maluliyet, yaşlılık, analık, kazalar, ölüm gibi fizikî risklerle işsizlik ve aile gelirinin çocuk sayısına bağlı olarak yetersizliği gibi ekonomik risklerdir (Yazgan, 2019: 23). Böyle olmakla birlikte sosyo-ekonomik gelişmelere bağlı olarak risk türlerinin artması veya azalması mümkündür. Bu noktada önemli olan bireylerin sosyal risklere karşı güvence altına alınmalarıdır. Sosyal güvenlik sistemleri de bireylerin var olan veya muhtemel sosyal risklere karşı korunması amaçlı oluşturulmuş ve zaman içerisinde geliştirilmiş sistemlerdir. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de vatandaşların sosyal güvenlikle ilgili hakları anayasal güvence altına alınmış, cari 1982 Anayasası’nın 60, 61, 62. Maddeleri sosyal güvenlik hakları başlığı altında düzenlenmiştir (TBMM, 2020: 49-50)¹.

Sosyal güvenlik sistemlerinin verimli çalışmaları, diğer bir deyişle kurumsal olarak kendilerinden beklenen hizmetleri üretebilmeleri finansal imkânlarıyla doğru orantılıdır. Sosyal güvenlik sistemlerinin, daha özelde sosyal güvenlik kurumlarının finansal işlevsellikleri bu kurumların bütçeleri aracılığıyla takip edilir. Çünkü bütçeler, bir plan mahiyeti taşımaları; gelirleri toplama, giderleri gerçekleştirme yetkisi vermeleri gibi temel işlevlerinin yanı sıra bütçe dönemleri itibarıyla gelir ve giderlerin tür ve miktar olarak takiplerini sağlayan, değişimleri gösteren, sistemin sürdürülebilirliği bakımından bütçelerin denk, açık ya da fazla verdiklerini ortaya koyan belgelerdir.

¹ **Madde 60:** Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.

Madde 61: Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, devletçe korunur, Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.

Madde 62: Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır.

Bu çalışmanın ilk bölümünde Türkiye’de faal sosyal güvenlik kurumları, bütçeleri ve bu kurumların bütçelerinin Genel Yönetim Bütçesi/Devlet Bütçesi içindeki yeri belirlenmiştir. İkinci bölümde Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesi başlığı altında düzenlenen sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin 2013-2022 dönemi bütçe gelişmelerine (Giderler-Gelirler-Bütçe Dengliği) ilişkin verilere yer verilmiştir. Üçüncü bölüm olan ‘Bulguların Değerlendirilmesi’ bölümünde tespit edilen bilgi ve bulgular değerlendirilmiş, ‘Sonuç ve Öneriler’ kısmında da araştırmadan elde edilen sonuçlarla önerilere yer verilmiştir.

1. GENEL YÖNETİM/DEVLET BÜTÇESİ BÜNYESİNDE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BÜTÇESİ

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGK) ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) olmak üzere iki ayrı sosyal güvenlik kurumu bulunmaktadır. SGK Başkanlığı 16.05.2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile oluşturulmuştur. Bu kanunun 3. Maddesinde kurumun amacının sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmek olduğu düzenlenmiştir (Resmî Gazete, 2006). İŞKUR ise 25.06.2003 tarih ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kurulmuştur. Bu kanunun 1. Maddesinde İŞKUR’un amacının Türkiye’de istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olunması ve işsizlik sigortası hizmetlerinin yürütülmesi olduğu kayıt altına alınmıştır (Resmî Gazete, 2003).

Türkiye’de faal sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri Tablo 1’de görüldüğü üzere Genel Yönetim/Devlet Bütçesi bünyesinde ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi’ başlığıyla yer alır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) 12. Maddesinin 6. Fıkrası Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi’ni, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulan her bir kamu idaresinin bütçesi olarak tanımlamıştır (Resmî Gazete, 2003).

Tablo 1. Türkiye’de Genel Yönetim/Devlet Bütçesi Bünyesinde Yer Alan Bütçeler

GENEL YÖNETİM BÜTÇESİ		
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ	SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BÜTÇESİ	MAHALLİ İDARE BÜTÇESİ
Genel Bütçe	Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Bütçesi (SGK)	İl Özel İdareleri
Özel Bütçe	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Bütçesi (İŞKUR)	Belediyeler
Düzenleyici ve Denetleyici		Köyler

Kurumlar Bütçesi		

Kaynak: 5018 Sayılı KMYKK 12. Madde bilgileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili diğer malî işlemler, 5018 sayılı KMYKK’nın hükümleri saklı kalmak kaydıyla, SGK Başkanlığı için 5502 sayılı, İŞKUR için 4904 sayılı kanunun hükümlerine tâbi tutulmuştur (Resmi Gazete, 2006; Resmi Gazete, 2003). Bu çerçevede her iki kurumun bütçeleri Merkezi Yönetim Bütçesi’nin dışında kendi bünyelerinde hazırlanır ve yönetim kurulları (SGK Başkanlığı, 5502 Sayılı Kanunun 7.Maddesinin a bendi; İŞKUR, 4904 Sayılı Kanunun 6. Maddesinin e bendi) tarafından karara bağlanır. KMYKK’nın 18. Maddesi hükmü gereğince de Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifine eklenerek TBMM’ye sunulmak üzere Cumhurbaşkanlığı’na gönderilir. Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri, TBMM’nin, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifini onayına bağlı olmadığından yönetim kurullarınca kabullerini müteakiben mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girerler.

2. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BÜTÇESİ (2013-2022)

SGK Başkanlığı ile İŞKUR, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın İlgili Kuruluşu statüsündedirler. Bu statünün gereği olarak her iki kuruluş kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk ve kendi kuruluş kanunlarında hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabidirler (Resmi Gazete, 2006; Resmi, Gazete, 2003).

SGK Başkanlığı’nın, 5502 sayılı kanunu gereği toplumsal yaşamda iki temel işlevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki çalışanlara sosyal yardım ve tazminat ödemeleriyle emeklilik dönemlerinde emekli aylığı ödenmesi; ikincisiyse genel sağlık sigortası çerçevesinde toplumun büyük bir kesiminin sağlık harcamalarının finanse edilmesidir (Pehlivan, 2022a: 238; Resmi Gazete, 2006). İŞKUR’un işleviyse 4904 sayılı kanunu gereği işgücü piyasasının talepleri doğrultusunda iş ve işçi bulmaya aracılık, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik programlarla istihdamı koruma, geliştirme ve işini kaybedenlere geçici bir süre gelir desteği sağlamaktır (Pehlivan,2022a: 238; Resmi Gazete, 2003).

2.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Giderleri (2013-2022)

Tüzel kişiliklerini kanundan alan kuruluşların giderleri ve bunların finansmanında kullanacakları gelirleri ilgili kanunlarında sayma suretiyle belirtilir. Bu çerçevede 5502 sayılı kanunun 34. Maddesinde SGK Başkanlığı’nın giderlerinin sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler; Genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler; Genel yönetim giderleri; Faiz giderleri; Eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri; Diğer giderler kalemlerinden oluşacağı düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 2006). Yalnız İŞKUR’un 4904

sayılı kanununun 16. Maddesinde gelirler sayıldığı halde giderler sayılmamıştır (Resmi Gazete, 2003). Diğer taraftan bütçe disiplini gereği bu kuruluşların (SGK Başkanlığı, İŞKUR) bütçeleme süreçlerinde önce giderleri sonra da bu giderlerin finansmanında kullanacakları gelirleri tahmin edilmektedir.

2.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Giderlerinin Kurumsal Sınıflandırılması (2013-2022)

Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırması yönetim yetkisinin ölçüt olarak alındığı sınıflandırmadır. Bu sınıflandırma sayesinde kurum harcamalarında idari ve siyasi sorumluluk belirlenmiş olur (Pehlivan, 2022b: 124-5). Tablo 2’de Türkiye’de faal sosyal güvenlik kurumlarının 2013-2022 dönemine ilişkin giderleri kurumsal sınıflandırma esasına göre düzenlenmiştir.

**Tablo 2. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Giderlerinin Kurumsal Sınıflandırılması
(2013-2022/Bin TL)**

Yıllar/Kurum	İŞKUR Giderleri	SGK Başkanlığı Giderleri	Toplam
2013	1 493 094	178 108 234	179 595 928
2014	1 737 182	198 492 930	200 230 112
2015	3 650 775	224 267 635	227 918 410
2016	5 881 851	271 170 350	277 052 201
2017	5 276 555	312 303 718	317 580 273
2018	6 424 330	386 707 905	393 132 235
2019	8 764 198	468 691 060	477 455 258
2020	6 175 082	535 310 960	541 486 042
2021	7 684 784	647 853 388	655 538 172
2022 (O-E)	5 665 514	746 986 362	752 651 876

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe İstatistikleri (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2 verileri Türkiye’de SGK Başkanlığı’nın, kanununda tanımlanan görevleri yerine getirmek için kullandığı finansmanın İŞKUR’a göre çok daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. 2013 yılında SGK Başkanlığı, toplam giderlerin yüzde 99,17’sini İŞKUR ise yüzde 0,83’ünü kullanmıştır. Dönemin son yılı olan 2022 yılının dokuz ayında (Ocak-Eylül) SGK Başkanlığı, toplam giderlerin yüzde 99,25’ini kullanırken İŞKUR’un kullandığı kaynak miktarı toplam kaynakların ancak yüzde 0,75’i düzeyinde kalmıştır. Dönem içerisinde İŞKUR’un kullandığı kaynak miktarı 2016 yılında yüzde 2,12 ile en üst seviyesine ulaşırken, bu yılda SGK Başkanlığı toplam kaynakların yüzde 98,88’ini harcamıştır.

Dönem başı ve sonu itibarıyla kuruluşların kullandıkları kaynak miktarındaki artış hesaplandığında İŞKUR’un kullandığı kaynak miktarı 2021 yılında, 2013 yılına göre yüzde 414,68’lik artış gösterirken SGK Başkanlığı’nın kullandığı kaynak miktarında bu artış oranı yüzde 263,74 olmuş ve her iki kurumun kullandığı toplam kaynak miktarındaki artış ise yüzde 265,00 düzeyinde gerçekleşmiştir.

2.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Giderlerinin İşlevsel Sınıflandırılması (2013-2022)

Giderlerin işlevsel (fonksiyonel) sınıflandırılması, kuruluşların yaptıkları faaliyetlerin türünü ya da niteliğini göstermek için yapılan sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada kuruluşlarca gerçekleştirilen faaliyetler Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler, Çevre Koruma Hizmetleri, İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri ve Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri olmak üzere on başlık altında gruplandırılmıştır (Pehlivan, 2022b: 125). 2013-2022 döneminde sosyal güvenlik kurumları giderlerinin işlevsel sınıflandırma esaslarına göre dağılımı Tablo 3’de verilmiştir.

Tablo 3. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Giderlerinin İşlevsel Sınıflandırılması (2013-2022/ Bin TL)

Yıllar	Genel Kamu Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam
2013	369 279	-	47 125 234	132 101 415	179 595 928
2014	430 532	-	50 877 126	148 922 454	200 230 112
2015	496 509	-	57 652 693	169 769 208	227 918 410
2016	592 988	-	66 223 162	210 236 051	277 052 201
2017	584 783	110 969	78 786 505	238 098 016	317 580 273
2018	774 879	34 708	94 963 879	297 358 769	393 132 235
2019	765 625	-	116 894 605	359 795 028	477 455 258
2020	777 351	-	132 594 304	408 114 387	541 486 042
2021	1 135 076	-	172 241 749	482 161 347	655 538 172
2022 (O-E)	939 848	-	185 747 913	565 964 115	752 651 876

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe İstatistikleri (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 3’de görüldüğü üzere sosyal güvenlik kurumları giderlerinin işlevsel sınıflandırılmasında gider kalemlerinin üçü düzenli (Genel Kamu Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri), biri ise bazı yıllarda (Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri) olmak üzere toplamda dördü aktif olarak

kullanılmıştır. İşlevsel sınıflandırmada ilk elden dikkat çeken olgu dönem başından sonuna kadar bütün gider kalemlerinde istikrarlı bir artışın olduğudur. Ağırlıklı üç kalemden toplanan giderler, sırasıyla Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Genel Kamu Hizmetleri şeklinde bir sıra takip etmiştir². Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri gider kalemi altında ise sadece iki yılda (2017, 2018 yılları) harcama yapılmıştır.

Toplam giderlerin dönem başı ve sonu karşılaştırması yapıldığında 2022 yılının ilk on ayı toplam giderlerinde 2013 yılına göre yüzde 319,08'lik bir artış olmuştur. Gider kalemlerinin dönem başı (2013) ile dönem sonu (2022 Ocak-Eylül) arasındaki artış düzeyleri ele alındığında Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri gider kalemi yüzde 328,47'lik, Sağlık Hizmetleri gider kalemi yüzde 294,15'lik, Genel Kamu Hizmetleri gider kalemi ise yüzde 154,50'lik bir artış göstermiştir. Toplam giderlerin dönem yılları itibariyle gider kalemlerine dağılışı incelendiğinde ise hemen hemen her yıl toplam giderlerin ortalama yüzde 74-75'inin Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri gider kalemine, yüzde 24-25'inin Sağlık Hizmetleri gider kalemine, yüzde 0,20'lik bir payın da Genel Kamu Hizmetleri gider kalemine dağıldığı tespit edilmiştir.

2.1.3. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması (2013-2022)

Ekonomik sınıflandırma, kurumların kendilerine yüklenen sorumlulukların icrası için yaptıkları giderlerin milli ekonomide, piyasalarda ve gelir dağılımında meydana getirdiği etkilerin incelenmesine fırsat veren sınıflandırma türüdür (Pehlivan, 2022b: 126). Ekonomik sınıflandırmada giderler Personel Giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Faiz Giderleri,

² **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri Gider Kalemi:** Hastalık ve Malullük Yardım Hizmetleri, Yaşlılık yardımı Hizmetleri, Dul ve Yetim Aylığı Hizmetleri, Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri, İşsizlik Yardımı Hizmetleri, İskân Yardımı Hizmetleri, Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Sağlanan Hizmetler, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlara İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri, Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri giderlerinden oluşmaktadır.

Sağlık Hizmetleri Gider Kalemi: Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler, Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri, Hastane İşleri ve Hizmetleri, Halk Sağlığı Hizmetleri, Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri, Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri giderlerinden oluşmaktadır

Genel Kamu Hizmetleri Gider Kalemi: Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri, Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri, Genel Hizmetler, Temel Araştırma Hizmetleri, Borç Yönetimi Hizmetleri, Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler, Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Giderleri, Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri gider kalemlerinden oluşmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Bütçe ve Strateji Başkanlığı, Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberleri, 2012-2024).

Cari Transferler, Sermaye Giderleri, Sermaye Transferleri, Borç Verme, Yedek Ödenekler başlıkları altında gruplandırılır.³

Tablo 4. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması
(2013-2022/Bin TL)

Yıllar	Personel Giderleri	SGK Başkanl ığı’na Devlet Primleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Gid.	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Borç Verme
2013	1 201 869	191 466	1 786 494	-	176 173 575	223 669	18 855
2014	1 305 639	213 655	2 151 711	-	196 274 841	263 840	20 426
2015	1 402 043	232 760	4 226 825	-	221 761 843	294 939	-
2016	1 576 265	265 520	4 544 751	-	270 337 960	327 705	-
2017	1 670 052	280 140	1 455 330	-	313 868 111	306 640	-
2018	2 113 414	361 194	1 282 697	11	389 060 825	314 094	-

³ **Personel Giderleri:** Kamu personeli ile kamu personeli olmasa bile bunlar gibi çalıştırılan veya hizmetinden faydalanan kişilere veya diğerlerine bordroya dayalı olarak nakden yapılan ödemeleri kapsar.

Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri: Sosyal Güvenlik Kurumuna işveren hissesi olarak ödenecek sosyal güvenlik primleri ile kurum tarafından ödenen fülî hizmet müddeti zamlarına ilişkin işveren payları ve işveren tarafından ödenecek kısa vadeli sigorta kolları primleri, sağlık sigortası primleri ile yasaları gereğince ödenmesi gereken diğer primleri kapsar.

Mal ve Hizmet Alım Giderleri: Faturalı olarak veya ilgili mevzuatına uygun şekilde belgelendirilerek alınan mal ve hizmet bedellerini kapsar.

Faiz Giderleri: Ödünç alınan paranın kullanımı karşılığında yapılan ödeme olarak tanımlanır.

Cari Transferler: Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerdir.

Sermaye Giderleri: Sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve devlet mal varlığını artıran ödemelerdir.

Sermaye Transferleri: Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir.

Borç Verme: Bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsar.

Yedek Ödenekler: Bütçede başlangıçta öngörülemeyen hizmetlerin karşılığı olmak üzere veya yıl içi gelişmeler neticesinde yapılan tahminlerde sapmalar olması ihtimaline karşılık hizmetleri aksatmamak amacıyla ihtiyat olarak ayrılan ödeneklerdir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Bütçe ve Strateji Başkanlığı, Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberleri, 2012-2024).

2019	2 619 436	445 848	1 414 186	10	472 728 899	246 879	-
2020	3 023 209	511 490	1 436 712	9	536 298 220	216 402	-
2021	3 699 943	633 577	1 650 801	-	649 152 190	401 661	-
2022 (O-E)	4 530 840	759 131	1 867 624	-	745 338 525	155 756	-

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe İstatistikleri (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Giderlerin ekonomik olarak sınıflandırılmasında ilk elden dikkat çeken husus gider kalemlerinin tamamının aktif olarak kullanılmamasıdır. Dönem boyunca beş gider kalemi (Personel Giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Cari Transferler, Sermaye Giderleri) düzenli olarak kullanılmıştır. İki gider kalemi (Faiz Giderleri, Borç Verme) sadece belli yıllarda (Faiz Giderleri: 2018, 2019, 2020; Borç Verme: 2013, 2014) kullanılırken, diğer iki gider kalemi ise (Sermaye Transferleri ve Yedek Ödenekler) hiç kullanılmamış, bundan dolayı da Tablo 4’de gösterilmemiştir.

Aktif olarak kullanılan gider kalemlerinde, Mal ve Hizmet Alım Giderleri gider kalemindeki dalgalanma hariç dönem boyunca istikrarlı bir artış söz konusudur. Bununla birlikte gider dağılımının yıl bazlı değerlendirilmesinde ilk sırayı Cari Transferler gider kalemi almıştır. Cari Transferler gider kaleminde ‘Devlet Sosyal Güvenlik Kurumlarından Hane Halkına Yapılan Fayda Ödemeleri’ alt gider kalemi dönem boyunca en önemli gider unsurunu oluşturmuştur. Dönemin ilk dört yılında Mal ve Hizmet Alımları Giderleri gider kaleminin ikinci, Personel Giderleri gider kaleminin üçüncü sırada olduğu, dönemin son altı yılında ise Personel Giderleri gider kaleminin ikinci, Mal ve Hizmet Alımları Giderleri gider kaleminin üçüncü sırayı aldıkları gözlenmiştir. Dönemin yarısına kadar (2013-2017) Sermaye Giderleri gider kalemi dördüncü, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri gider kalemin beşinci sırayı alırken dönemin ikinci yarısında (2018-2022) bu iki gider kalemi sıralamada yer değiştirmiştir.

Gider kalemlerindeki gelişmeler oransal olarak değerlendirildiğinde Cari Transferler gider kaleminde dönem sonunda dönem başına göre yüzde 323,07’lik, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri gider kaleminde yüzde 296,48’lik, Personel Giderleri gider kaleminde yüzde 276,98’lik artış olmuştur. Sermaye Giderleri gider kaleminde giderler dalgalı bir seyir izlemiş; Mal ve Hizmet Alım Giderleri gider kaleminde ise 2015,2016 yılları hariç giderler birbirine yakın düzeyde seyretmiştir. Bu gider kaleminde 2015 yılında 3 261 431 000,-TL’lik, 2016 yılında 3 615 447 000,-TL’lik artışlar Diğer Hizmet Alımları başlığı altında yapılan giderlerden kaynaklanmıştır. Faiz Giderleri gider kaleminde 2018, 2019 ve 2020

yıllarında, Borç Verme gider kaleminde ise sadece 2013 ve 2014 yıllarında düşük miktartlı hareketlilik olmuştur.

2.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Gelirleri (2013-2022)

Gelirler, giderlerle birlikte bütçenin ikinci önemli unsurudur. Cari bütçe sistematığı gereği önce giderler tespit edilmekte sonra da bu giderlerin finansmanında kullanılacak gelirlerin neler oldukları belirlenmektedir. Bu çerçevede 5502 sayılı kanunun 34. Maddesinde SGK Başkanlığı gelirleri⁴; 4904 sayılı kanunun 16. Maddesinde de İŞKUR’un gelirleri⁵ sayılmıştır.

Analitik bütçe sistematığı içerisinde gelirler ekonomik sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Tablo 5’de sosyal güvenlik kuruluşlarının 2013 -2022 dönemine ilişkin gelirleri ekonomik sınıflandırma esasına göre gösterilmiştir.

**Tablo 5. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması
(2013-2022/Bin TL)**

⁴ SGK Başkanlığı’nın gelirleri:

- Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası prim gelirleri
- İdari para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları
- Sosyal Sigorta ile Genel Sağlık Sigortasına yapılan devlet katkısı
- Taşınır ve taşınmaz gelirleri
- Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri, kurumun ödeme kapsamındaki listelere girmek veya bu listelerde kalmak veya değişiklik yapmak için yapılan başvurulardan ve sözleşmelerden elde edilen gelirler
- Merkezî Yönetim Bütçesi’nden yapılacak diğer transferler
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar
- Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler
- Eğitim ve danışmanlık hizmetlerinden elde edilen gelirler
- Diğer gelirler kalemleri (Resmî Gazete, 2006)

⁵ İŞKUR’un gelirleri:

- Bakanlık bütçesine kurum için her yıl konulan ödenek
- Kurumca verilecek eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedeli ile işverenlerden ve tanım araçları ile özel istihdam bürolarından alınan masraf karşılıkları
- 4857 sayılı İş Kanunu’nun 30. Maddesinin son fıkrası uyarınca kuruma aktarılan idari para cezaları
- 4904 sayılı kanun gereğince özel istihdam bürolarından alınan idari para cezaları
- Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından bağış, vasiyetler ve kurumca hazırlanan standart form ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler
- Diğer gelirler (Resmî Gazete, 2003)

Yıllar	Sosyal Güvenlik Gelirleri	Teşebbüs, Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler	Faizler, Paylar ve Cezalar	Sermaye Gelirleri	Toplam
2013	147 204 098	38 409	20 545 260	16 246 027	412 317	184 446 111
2014	167 776 901	31 805	21 485 116	15 763 852	72 414	205 130 088
2015	199 880 519	42 802	12 248 371	20 606 773	75 336	232 853 801
2016	228 289 413	38 006	20 601 693	25 314 895	102 219	274 346 226
2017	263 949 113	183 419	25 713 571	31 236 840	79 194	321 162 137
2018	309 766 137	48 239	16 800 848	60 570 878	194 246	387 380 348
2019	296 261 058	59 116	110 036 562	67 161 747	45 648	473 564 131
2020	341 129 944	52 901	153 572 519	74 688 843	21 170	569 465 377
2021	456 903 203	415 038	122 940 230	93 958 971	165 002	674 382 444
2022 (O-E)	482 617 886	74 540	158 460 948	25 738 653	473 304	667 365 331

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe İstatistikleri (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 5’de ilk olarak dikkat çeken gelirlerin beş farklı gelir kaleminde toplandığıdır. Bu gelirler içerisinde en önemli yekûnu dönem boyunca Sosyal Güvenlik Gelirleri gelir kalemi oluşturmaktadır. İkinci sırada Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler gelir kalemi, üçüncü sırada Faizler, Paylar ve Cezalar gelir kalemi, dördüncü sırada Sermaye Gelirleri gelir kalemi ve beşinci sırada Teşebbüs, Mülkiyet Gelirleri gelir kalemi yer almaktadır.

Dönem boyunca sosyal güvenlik kurumlarının gelirleri toplamda istikrarlı bir artış göstermiştir. Toplam gelirler dönem sonunda, dönem başına göre yüzde 261,82’lik bir artış göstermiştir. Gelir kalemleri içerisinde Sosyal Güvenlik Gelirleri gelir kalemi de istikrarlı bir şekilde artmıştır. Bu gelir kalemindeki artış dönem başına göre yüzde 227,82 düzeyindedir. Yıllar itibarıyla bu gelir kaleminin toplam gelirler içerisindeki payının değişimine bakıldığında yüzde 62,55 (2019) - yüzde 85,83 (2015) arasında değişiklik gösterdiği görülmüştür. Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler gelir kaleminde dönemin ilk altı yılında dikkat çekici bir artış gözükmezken son dört yılında miktar olarak beş-yedi kat kadar artış olmuştur. Dönem sonu, dönem başıyla kıyaslandığında yüzde 671,27’lik bir artış söz konusudur. Dönemin ilk altı yılında bu gelir kalemi, toplam gelirler içerisinde yüzde 4,33 (2018) - yüzde 11,13 (2013) arasında bir pay alırken, son dört yılında bu pay yüzde 18,23 (2021) - yüzde 26,96 (2020) arasında değişmiştir. Faizler, Paylar ve Cezalar gelir kalemi

incelendiğinde 2014 ve 2022 Ocak-Eylül dönemi hariç düzenli bir artıştan söz edilebilir. Dönem sonunda (2021) dönem başına göre artış oranı yüzde 478,35’tir. Yıllar itibariyle toplam gelirler içerisindeki en düşük pay yüzde 7,67’lik payla 2016 yılında, en yüksek pay ise yüzde 13,93’lük payla 2021 yılında gerçekleşmiştir. Sermaye Gelirleri ile Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri gelir kalemleri dönem boyunca dalgalı seyir izlemişlerdir. Sermaye Gelirleri gelir kaleminin toplam gelirler içerisinde en düşük payı yüzde 0,009 ile 2019 yılında, en yüksek payı yüzde 0,22’lik payla 2022 yılında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri gelir kaleminin toplam gelirler içerisinde en düşük payı yüzde 0,009 ile 2020 yılında, en yüksek payı yüzde 0,06’lık payla 2021 yılında gerçekleşmiştir.

2.3. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Denkliği (2013-2022)

Bütçe disiplini çerçevesinde bütçenin denk olmasından kasıt giderlerle gelirlerin birbirine eşit olmasıdır. Denklik ilkesi olarak da nitelendirilen bu eşitlikten amaç bütçenin hazırlanması aşamasında gider ve gelir tahminlerinin eşit olmasından çok uygulama sonuçları itibariyle giderler ile gelirlerin birbirine denkliğidir (Dülger, Moğol, Çakır, Yereli, Çetinkaya, 2012: 22).

Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ilke olarak denk hazırlanır. Uygulama öncesinde yalnızca tahminden ibaret olan bu denklik bütçe yılı sonunda gerçekleştiğinde anlam kazanır. Tablo 6’da 2013-2022 dönemi Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi’nin bütçe dengesine ilişkin bilgiler düzenlenmiştir.

Tablo 6. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi Denkliği (2013-2022/Bin TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Bütçe Dengesi	Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (yüzde)
2013	184 446 111	179 595 928	4 850 183	102,7
2014	205 130 088	200 230 112	4 899 976	102,4
2015	232 853 801	227 918 410	4 935 391	102,1
2016	274 346 226	277 052 201	-2 705 975	99,0
2017	321 162 137	317 580 273	3 581 864	101,1
2018	387 380 348	393 132 235	-5 751 887	98,5
2019	473 564 131	477 455 258	-3 891 127	99,1
2020	569 465 377	541 486 042	27 979 335	105,1
2021	674 382 444	655 538 172	18 844 272	102,8
2022 (O-E)	667 365 331	752 651 876	-85 286 545	88,6

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe İstatistikleri (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 6 verilerinden 2013-2022 döneminde Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi gelirleri ile giderlerinde düzenli bir artış olduğu anlaşılmaktadır. Dönem başı ve sonu kıyaslaması yapıldığında 2021 yılında 2013 yılına göre gelirlerde yüzde

265,62'lik; 2022'nin Ocak-Eylül döneminde yüzde 261,82'lik bir artış olmuştur. Giderlerde ise 2021 yılında yine 2013 yılına göre yüzde 265,00'lik; 2022 Ocak-Eylül döneminde ise yüzde 318,98'lik bir artış tespit edilmiştir.

Bütçe dengliği açısından bakıldığında dönemin altı yılında (2013, 2014, 2015, 2017, 2020, 2021) bütçelerin fazla verdiği, dört yılında (2016, 2018, 2019, 2022) ise bütçelerin açıkla kapandığı görülmektedir. Bütçelerin açıkla kapandığı yıllarda bütçe gelirleri giderleri karşılamakta yetersiz kalmış; ilgili yıllarda gelirlerin giderleri karşılama oranları sırasıyla yüzde 99,0, yüzde 98,5, yüzde 99,1, yüzde 88,6 olmuştur. Buna karşın Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi'nin fazla verdiği yıllarda olmuştur. Bu yıllarda yine sırasıyla gelirlerin giderleri karşılama oranları yüzde 102,7, yüzde 102,4, yüzde 102,1, yüzde 101,1, yüzde 105,1, yüzde 102,8 düzeyinde olmuştur.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yukarıdaki verileri ile SGK Başkanlığı'nın yayımlamış olduğu faaliyet raporlarındaki veriler karşılaştırıldığında uyumsuzluk olduğu tespit edilmiştir. Bu uyumsuzluğu göstermek bakımından Tablo 7'de SGK Başkanlığı'nın dönem boyunca gerçekleşen bütçe bilgileri düzenlenmiştir.

Tablo 7. SGK Başkanlığı Bütçe Dengesi (Gerçekleşen/2013-2022/Milyon TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Bütçe Dengesi	Gelirlerin-Giderleri Karşılama Oranı (yüzde)
2013	163 014	182 689	19 675	89,23
2014	184 329	204 400	20 072	90,18
2015	220 102	231 546	11 444	95,05
2016	255 880	276 536	20 656	92,53
2017	288 329	312 735	24 406	92,19
2018	381 033	386 707	5 676	98,53
2019	464 659	468 691	4 031	99,13
2020	472 626	540 095	67 469	87,50
2021	633 207	654 820	21 613	96,69
2022	1 000 079	1 039 081	39 732	96,24

Kaynak: SGK Başkanlığı faaliyet raporları (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 7 verilerine göre SGK Başkanlığı'nın gelir ve giderlerinde istikrarlı bir artış olmakla birlikte dönem boyunca bütçeler açıkla kapanmıştır. Gelirlerin giderleri karşılama oranları bunu açıkça ortaya koymaktadır. Dönem boyunca dalgalı bir seyir izleyen bütçe açıkları 2019 yılında dönemin en düşük seviyesinde (- 4 031 Milyon TL), onu takip eden 2020 yılında da en üst düzeyde (- 67 469 Milyon TL) gerçekleşmiştir.

SGK Başkanlığı bütçeleri incelendiğinde fark edilen diğer bir önemli husus bütçe transferleridir. SGK Başkanlığı'nın kendi gelirlerinin yanında ilgili kanunlar gereği

değişik başlıklar altında yapılan transferler SGK Başkanlığı’nın toplam gelirleri içerisinde önemli bir yekûn teşkil etmektedir. Bütçe transferleri genel başlığı altında SGK Başkanlığı’nın bütçesine aktarılan kamu kaynaklarının ayrıntısına inildiğinde Açık Finansmanı, Devlet Katkısı, Faturalı Ödemeler, Ek Ödeme, Teşvik, Ek Karşılık ve Ödeme Gücü Olmayanların Genel Sağlık Sigortası Katkısı kalemleri altında transferlerin yapıldığı görülmüştür.⁶ Tablo 8, SGK Başkanlığı’na dönem boyunca aktarılan bütçe transferlerinin ayrıntılı (2018, 2019 hariç) dökümünü içermektedir.

Tablo 8. SGK Başkanlığı Bütçesine Yapılan Bütçe Transferlerinin Dağılımı
(Gerçekleşen/2013-2022/Milyon TL)

	Açık Finans manı	Devle t Katkısı 1	Faturalı Ödeme ler	Ek Ödeme	Teşvi k	Ek Karşıl ık	Ödem e Gücü Olmay anları n GSS Katkısı 1	Bütçe Trans. Toplam
2013	20 348	27 471	4 432	4 639	7 445	-	6 929	71 264
2014	21 269	30 512	5 565	4 974	8 770	-	6 246	77 336
2015	11 947	37 526	6 407	6 958	9 781	-	6 406	79 024
2016	20 244	46 457	7 698	6 860	19 811	-	7 003	108 073
2017	25 251	51 767	7 970	11 233	24 225	-	7 737	128 183
2018	-	-	-	-	-	-	-	150 530
2019	-	-	-	-	-	-	-	196 797
2020	71 980	85 070	14 184	35 288	24 427	3 442	14 455	248 846
2021	19 670	106 848	39 777	16 857	30 694	3 764	34 474	252 084
2022	46 644	174	49 958	26 380	53 049	4 735	33 552	389 031

⁶ **Açık Finansmanı:** Bütçe transferi kapsamında, Kurum açığı için Hazine tarafından aktarılan tutardır.

Devlet Katkısı: 5510 sayılı kanunun 81. maddesi gereğince devletin, SGK Başkanlığı’nın ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile ve sağlık sigortası primlerinin 1/4’ü oranında SGK Başkanlığı’na yaptığı katkıdır.

Faturalı Ödemeler: Farklı kanunlar gereğince SGK Başkanlığı tarafından ilgili kişilere yapılan ödemelerin yine ilgili mevzuat gereği Hazine ve ilgili kamu kurumları tarafından SGK Başkanlığı’na ödenen miktarlardır.

Ek Ödeme: 5454 sayılı kanunun 1. maddesi uyarınca gelir ve aylık alanlar ile hak sahiplerine aylık veya gelir olarak her ay ödenen tutarlara göre belirli oranlarda yapılan ek ödemeler için Hazinece SGK Başkanlığı’na ödenen tutardır.

Teşvikler: Değişik kanunlar çerçevesinde yapılan teşvikler.

Ödeme Gücü Olmayanların Genel Sağlık Sigortası Primi: 5510 sayılı kanunun 60/1/c maddesi kapsamındaki için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından ödenen GSS primleridir (SGK Başkanlığı Mali istatistikler, 2013-2022).

		712					

Kaynak: SGK Başkanlığı faaliyet raporları (2013-2022) verileri (2018, 2019 yıllarına ilişkin Faaliyet Raporlarında bütçe transferleri bilgilerine yer verilmemiştir.) kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 8’de SGK Başkanlığı’na dönem boyunca aktarılan kamu kaynaklarının sürekli artış kaydettiği görülmektedir. Bütçe transferlerinin ayrıntısında ise özellikle bütçe açıklarının Açık Finansmanı kalemiyle hazineden finanse edildiği dikkat çekmektedir. Yine ilgili kanunları gereğince başta Devlet Katkısı ve Ödeme Gücü Olmayanların Genel Sağlık Sigortası Katkısı kalemleri olmak üzere Teşvik, Faturalı Ödemeler, Ek Ödeme, Ek Karşılık gibi kalemlerle SGK Başkanlığı bütçesine oldukça önemli miktarda gelir transferinde bulunduğu anlaşılmaktadır.

Her ne kadar İŞKUR’un bütçe rakamları Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi içerisinde çok küçük bir pay oluştursa da (Tablo 2’de gösterildiği üzere) durum orada da farklı değildir. Tablo 9’da İŞKUR’un döneme ilişkin gelir-gider verileri ile gelirlerinin giderlerini karşılama oranlarına yer verilmiştir. Bu veriler İŞKUR’un gelir ve gider rakamlarının da dönem boyunca artış içerisinde olduğunu ortaya koymaktadır. Veriler bütçe dengliği bağlamında ele alındığında ise İŞKUR bütçelerinin dönem içerisinde altı yıl açık (2014, 2015, 2017, 2018, 2020, 2022), dört yıl ise fazla (2013, 2016, 2019, 2021) verdiği gözlenmiştir.

Tablo 9. İŞKUR Bütçe Dengesi (Gerçekleşen/2013-2022/Milyon TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Bütçe Dengesi	Gelirlerin-Giderleri Karşılama Oranı (yüzde)
2013	1 515,2	1 508,3	6,9	100,4
2014	1 709,8	1 737,1	-27,3	98,4
2015	3 284,9	3 650,8	-365,9	89,9
2016	6 316,3	5 889,2	427,1	107,2
2017	5 105,2	5 269,1	-163,9	96,8
2018	6 347,1	6 424,3	-77,2	98,7
2019	8 846,4	8 764,1	82,3	100,9
2020	6 085,7	6 175,0	-89,3	98,5
2021	7 784,2	7 684,7	99,5	101,2
2022	8 504,2	8 600,7	-96,5	98,8

Kaynak: İŞKUR’un faaliyet raporları (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

İŞKUR’un malî yapısını daha yakından görebilmek için gelir demetinin hangi kalemlerden oluştuğuna bakmak anlamlıdır. Bu nedenle Tablo 10’da İŞKUR’un gelirleri ana kalemler itibarıyla derlenmiştir.

Tablo 10. İŞKUR Bütçe Gelirleri (Gerçekleşen/2013-2022/Milyon TL)

Yıl	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	Alınan Bağış ve Yardımlar-Özel Gelirler	Diğer Gelirler	Sermaye Gelirleri	Ret ve İadeler (-)	Toplam Gelir
2013	2,0	209,0	1 466,0	0,01	162,0	1515,0
2014	2,0	216,0	1 643,1	-	152,0	1709,1
2015	2,0	301,0	3 380,0	-	398,1	3284,9
2016	2,1	387,0	6 829,0	-	902,0	6316,1
2017	2,1	432,1	5 719,0	-	1 048,0	5105,2
2018	5,5	420,0	6 703,5	-	781,9	6347,1
2019	0,4	469,0	9 499,0	-	1 122,0	8846,4
2020	10,6	513,0	6 462,1	-	900,0	6085,7
2021	8,0	602,2	7 291,0	-	117,0	7784,2
2022	18,1	1 082,1	7 412,0	5,1	13,1	8 504,2

Kaynak: İŞKUR’un faaliyet raporları (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 10 verileri İŞKUR’un ana gelir kalemlerinin Diğer Gelirler ile Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler gelir kalemleri olduğunu net bir şekilde ortaya koymaktadır. Diğer Gelirler gelir kaleminin ayrıntısına inildiğinde bu gelir kaleminin yaklaşık yüzde 90 oranında Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar alt gelir kalemi gelirlerinden oluştuğu tespit edilmiştir. Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler gelir kalemi incelendiğinde de gelirlerin Merkezi Yönetim Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar alt gelir kalemi kaynaklı olduğu görülmüştür.

3. BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de Genel Yönetim Bütçesi bünyesinde Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi başlığıyla yer alan sosyal güvenlik kurumlarının (SGK Başkanlığı ve İŞKUR) 2013-2022 dönemi bütçe gelişmelerine ait tespit edilen verilerden hareketle aşağıdaki değerlendirmeleri yapmak mümkündür.

- Döneme ilişkin bütçe giderleri kurumsal sınıflandırmaya tabi tutulduğunda Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi’nin toplam giderleri içerisinde SGK Başkanlığı’nın payı ortalama yüzde 99,0 civarındayken İŞKUR’un payı ortalama yüzde 1,0’ler düzeyindedir (Tablo 2). Bu durum gelirler açısından da farklı değildir. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe gelirlerini gösteren Tablo 5, SGK Başkanlığı’nın gelirlerini gösteren Tablo 6 ve İŞKUR’un gelirlerini gösteren Tablo 9 verileri karşılaştırıldığında Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi toplam gelirlerinin yaklaşık yüzde 99’unun SGK Başkanlığı’nın gelirlerinden yüzde 1,0’inin ise İŞKUR gelirlerinden oluştuğu anlaşılmaktadır. SGK Başkanlığı bütçesinin Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi içerisinde gelir- gider olarak bu denli etkin oluşu, 5502 sayılı kanunun SGK Başkanlığı’na

yüklemiş olduğu sorumlulukların geniş toplum kesimlerini muhatap alması ve yüksek maliyetli oluşuyla ilgilidir.

- Giderlerin kurumsal sınıflandırılması SGK Başkanlığı ile İŞKUR'un giderlerinin hem ayrı ayrı hem de toplamda istikrarlı bir artış içerisinde olduğunu göstermiştir. Giderlerin işlevsel olarak sınıflandırılması sosyal güvenlik kurumları giderlerinin ağırlıklı olarak Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri ile Sağlık Hizmetleri gider kalemlerinde yoğunlaştığını göstermiştir. Dönem boyunca her yıl toplam giderlerin ortalama yüzde 74-75'i Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri, yüzde 24-25'i Sağlık Hizmetleri gider kalemlerinde kümelenmiştir (Tablo 3). Giderlerin ekonomik olarak sınıflandırılmasında ise bütün gider kalemlerinin aktif olarak kullanılmadığı; kullanılan beş gider kaleminden ise en aktif olanlarının sırasıyla Cari Transferler, Personel Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri gider kalemleri olduğu anlaşılmıştır (Tablo 4). Ekonomik sınıflandırmada giderlerin yüzde 90'ından fazlasını oluşturan Cari Transferler gider kaleminin ayrıntısına bakıldığında 'Devlet Sosyal Güvenlik Kurumlarından Hane Halkına Yapılan Fayda Ödemeleri' alt gider kaleminin dönem boyunca aktif olarak kullanıldığı görülmüştür.
- Döneme ilişkin gelirlerin ekonomik olarak sınıflandırılmasında beş gelir kaleminin aktif olarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Bunlar içerisinde dönem boyunca Sosyal Güvenlik Gelirleri ilk, Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler ikinci, Faizler, Paylar ve Cezalar gelir kalemi ise üçüncü sırada yer almıştır (Tablo 5). Gelirlerin, Sosyal Güvenlik Gelirleri gelir kaleminde kümelenmesi SGK Başkanlığı'nın parafiskal nitelikli bir kuruluş oluşuna bağlı olarak prim adı altında gelir toplamasından kaynaklanmaktadır. Alınan Bağış ve Yardımlar ve Özel Gelirler gelir kaleminin ikinci sırada yer alması, 1982 Anayasası'nın 60. Maddesinin devlete yüklediği vatandaşların sosyal güvenliğini sağlama yükümlülüğü ile ilgilidir (Alper, 2019: 74).
- Sosyal güvenlik kurumlarının gider- gelir rakamlarındaki istikrarlı artışı aynı oranda hizmet artışı olarak değerlendirmek yanıltıcıdır. Çünkü enflasyonist ekonomilerde ki Türkiye'de bu ekonomilerden birisidir gelir ve gider rakamlarının nominal artışı aynı miktarda hizmet artışı anlamına gelmemektedir. Diğer taraftan gelir ve giderleri reel olarak artıran en temel unsur sosyal güvenlik sistemine dâhil olanların sayısıdır. Bu kimselerden tahsil edilebilen primler, gelirleri; bu kimselere ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere yapılan ödemeler ve hizmetler ise giderleri artırmaktadır. Bu durumu net olarak görmek bakımından Tablo 11 ve 12 verileri oldukça anlamlıdır.

**Tablo 11. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kapsamında Çalışan Sigortalılar
(2013-2022/Mayıs)**

Yıllar	4-a Kapsamında ki Sigortalılar	4-b Kapsamında ki Sigortalılar	4-c Kapsamında ki Sigortalılar	Diğer (Çırac, Yurt Dışı Topluluk vd.)	Toplam Sigortalı Sayısı
2013	12 363 785	2 760 917	2 822 178	940 109	18 886 989
2014	13 093 230	2 827 633	2 909 003	991 956	19 821 822
2015	13 713 717	2 833 035	3 031 979	1 194 496	20 773 227
2016	13 415 843	2 701 537	2 981 646	2 032 812	21 131 838
2017	14 477 817	2 777 484	2 986 088	2 039 074	22 280 463
2018	14 229 170	2 833 499	3 031 311	1 979 060	22 072 840
2019	14 314 313	2 758 067	3 100 511	1 828 073	22 000 964
2020	15 203 423	2 720 780	3 140 410	2 279 934	23 347 544
2021	16 169 679	3 024 877	3 187 862	2 362 731	24 445 149
2022- Mayıs	16 687 567	3 056 661	3 195 954	2 363 141	25 303 323

Kaynak: SGK Başkanlığı sigortalı istatistikleri (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 11 verilerine göre farklı sigorta türlerinden (4-a/4-b/4-c)⁷ ayrı ayrı ve toplamda sosyal güvenlik sistemine eklenen sigortalıların sayısı düzenli bir artış içerisinde. 2013 yılı itibarıyla 18 886 989 kişi olan toplam sigortalı sayısı 2022 Mayıs ayı itibarıyla 25 303 323 kişiye yükselmiş; bu dönem zarfında sisteme 6 416 384 kişi eklenmiştir. Bu kişilerden tahsil olunabilen prim gelirleri Sosyal Güvenlik

⁷ **4/a kapsamındaki sigortalı:** 5510 Sayılı Kanunun 4. Maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamına göre hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılan sigortalıları ifade etmektedir.

4/b kapsamındaki sigortalı: 5510 Sayılı Kanunun 4. Maddesine göre; köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan;

1) Ticarî kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar,

2) Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlar,

3) Anonim şirketlerin yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerde komandite ortaklar, diğer şirket ve donatma iştiraklerinde ise tüm ortaklar,

4) Tarımsal faaliyette bulunanlar ve isteğe bağlı sigortalıları ifade etmektedir.

4/c kapsamındaki sigortalı: Kamu idarelerinde;

1) 5510 sayılı Kanunun 4. Maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanları,

2) 5510 sayılı Kanunun 4. Maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine tabi olmayanlardan, sözleşmeli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanları ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86. Maddesi uyarınca açıktan vekil atananları ifade etmektedir (SGK Başkanlığı, 2020).

Gelirleri gelir kalemini artırmıştır. Ancak sistemde var olanlarla birlikte yeni eklenenlere sunulan sağlık hizmetleri ile sistemden yaşlılık, emeklilik vb. adlarla ödeme yapılanların sayılarının artması giderleri de reel olarak yükseltmiştir.

Tablo 12. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kapsamı (2013-2022/Mayıs)

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı (Aylık veya Gelir Alanlar) ⁸	Bağımlılar
2013	18 886 989	10 595 556	32 939 205
2014	19 821 822	10 921 001	33 940 086
2015	20 773 227	11 384 263	34 786 174
2016	21 131 838	11 755 365	34 933 242
2017	22 280 463	12 154 140	35 522 020
2018	22 072 840	12 613 151	35 096 530
2019	22 000 964	12 977 719	35 305 977
2020	23 347 544	13 264 220	35 556 141
2021	24 445 149	13 644 030	35 305 338

⁸ **Pasif sigortalı:** 4/a-4/b-4/c kapsamında uzun veya kısa vadeli sigorta kolları bakımından kendisine veya hak sahiplerine aylık ve/veya gelir bağlananları ifade etmektedir.

1-Aylık Alanlar: Aylık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları halinde yapılan ödemeleri hak eden sigortalı ya da hak sahiplerini ifade etmektedir.

2-Gelir Alanlar: iş kazası veya meslek hastalığı halinde sigortalıya veya sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine yapılan sürekli ödemeyi hak edenleri ifade etmektedir (SGK Başkanlığı, Sigortalı İstatistikleri, 2013-2022).

2022-Mayıs	25 303 323	13 801 016	35 134 053

Kaynak: SGK Başkanlığı sigortalı istatistikleri (2013-2022) verileri kullanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 12 verileri dönem boyunca sosyal güvenlik sitemine eklenenlerin yanı sıra sistemden aylık/gelir elde edenler ile bağımlı sayılarının da arttığını göstermektedir. 2013 yılında 10 595 556 kişi sistemden aylık veya gelir alırken 2022 Mayıs ayında bu sayı 3 205 460 kişi artarak 13 801 016’ya ulaşmıştır. Bağımlı sayısı da 2 194 848 kişi artarak 35 134 053’ye ulaşmıştır. Bu artışlar doğal olarak SGK Başkanlığı’nın reel giderlerini artırmıştır.

- Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi, bütçe denkliği açısından ele alındığında Muhasebat Genel Müdürlüğü ile sosyal güvenlik kurumları (SGK Başkanlığı, İŞKUR) bütçe verileri arasında uyumsuzluk görülmüştür. Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerinin esas alındığı Tablo 6 verilerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi dönemin altı yılında (2013, 2014, 2015, 2017, 2020, 2021) fazla, dört yılında (2016, 2018, 2019, 2022) ise açıkla kapanmıştır. SGK Başkanlığı tarafından yayımlanan faaliyet raporları bilgileri esas alındığında (Tablo 7) ise SGK Başkanlığı bütçelerinin dönem boyunca her yıl açıkla kapandığı görülmüştür. Diğer bir deyişle SGK Başkanlığı gelirlerinin giderlerini karşılamada yetersiz kaldığı anlaşılmıştır. Bu yılda bütçe açığının dönemin en yüksek seviyesine çıkmasının nedeni dünya genelinde ve Türkiye’de de yoğun olarak yaşanan Yeni Koronavirüs (COVID 19) salgınıdır. Salgın nedeniyle giderler beklenenin çok üzerinde gerçekleşmiş, gelirler içerisinde ise bütçe transferlerinin miktarı yükselmiştir (Temel,2022:231). İŞKUR’un faaliyet raporları incelendiğinde ise döneme ilişkin İŞKUR bütçeleri altı yıl (2014, 2015, 2017, 2018, 2020, 2022) açık, dört yıl fazla (2013, 2016, 2019, 2021) vermiştir (Tablo 9).
- Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi, bütçe denkliği bakımından ele alındığında dikkat edilmesi gereken diğer bir önemli konu bütçe gelirlerini oluşturan gelir kalemleridir. SGK Başkanlığı’nın gelir kalemleri incelendiğinde Sosyal Güvenlik Gelirleri gelir kaleminden sonra en önemli gelir kaynağının bütçe transferlerinden oluştuğu görülmüştür (Tablo 8). Bütçe transferleri dönem boyunca sürekli artış göstermiş; başta Açık Finansmanı ve Devlet Katkısı başlıklı transfer kalemleri olmak üzere diğer transfer kalemleri (Ödeme Gücü Olmayanların GSS Katkısı, Faturalı Ödemeler, Teşvik, Ek Ödeme, Ek Karşılık) aracılığıyla SGK başkanlığı bütçesine hazineden yüklü miktarda kamu kaynağı

aktarılmıştır. İŞKUR bütçeleri açısından da durum farklı değildir. İŞKUR'a, Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar (Diğer Gelirler gelir kaleminin alt gelir kalemi) ile Merkezi Yönetim Bütçesine Dâhil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar (Alınan Bağışlar ve Yardımlar/Özel Gelirler gelir kaleminin alt gelir kalemi) başlıklarıyla hazineden kaynak aktarıldığı görülmüştür (Tablo 10). Gerek SGK Başkanlığı gerekse de İŞKUR bütçelerine hazineden yapılan transferlerin varlığı ve bunların sürekli artış eğilimi göstermeleri ayrı ayrı bu kurumların bütçelerinin olduğu kadar tek başına Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi açığının da mevcut açıktan daha fazla olduğuna işaret eder.

- SGK Başkanlığı ve İŞKUR bütçelerinin yıllarında denk ya da fazlayla kapanması, bütçelerin hazırlanma ve uygulanma süreçlerinin başarıyla yönetildiğini; bütçenin geleneksel ya da modern işlevlerinin yerine getirildiğini gösterir. Aksi durum ise bütçenin hazırlanma ve uygulanma süreçlerinin iyi yönetilmediği ve bütçenin işlevlerini ifa edemediği anlamına gelir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi'nin toplam gelir ve giderleri içerisinde İŞKUR'un hem gelir hem de gider rakamları oldukça düşük düzeydedir. Bu durum Türkiye özelinde sosyal güvenlik kurumu denildiğinde akla SGK Başkanlığı'nın gelmesini haklı çıkarmaktadır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün döneme ilişkin (2013-2022) Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi verilerinin analizi gelir ve giderlerde istikrarlı bir artışın olduğunu göstermiştir. Gelirlerin artışını etkileyen en önemli unsur sosyal güvenlik sisteminde var olan ve süreç içerisinde eklenen yeni üyelerden tahsil edilen prim gelirleridir. Diğer taraftan kurumların gelir demetlerinin analizi her iki kurumun da önemli gelir kalemlerinden birinin hazineden aktarılan kaynaklar (Bütçe Transferleri) olduğunu ortaya koymuştur ki özellikle SGK Başkanlığı bütçesinde yıldan yıla artış gösterdiği kadar toplam gelirler içindeki payı da giderek yükselmiştir. Bu dönem içerisinde (Ağırlıklı 2020 yılı) dünya ölçeğinde yaşanan Yeni Koronavirus (COVID 19) salgını nedeniyle beklenen prim gelirleri tahsilatında azalmanın, buna karşın bütçe transferlerinde diğer yıllara göre artışların olduğu görülmüştür.

Gelir ve gider rakamlarındaki nominal artışın önemli nedenlerinden bir diğeri Türkiye ekonomisinin enflasyonist yapısıdır. Enflasyona bağlı gelir artışları, satın alma gücünün artışı anlamına gelmediği gibi gider rakamlarındaki artış da üretilen hizmet miktarının arttığı anlamına gelmemektedir. Giderleri reel anlamda arttıran en önemli unsur sosyal güvenlik sistemine üye olanların (Aktif Sigortalı, Pasif Sigortalı, Bağımlı) sayısının artışına bağlı olarak sağlık, sosyal güvenlik hizmetleri giderlerinin

yükselmesidir. Dönem içerisinde yaşanan Yeni Koronavirüs (COVID 19) salgını da sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri giderlerini reel anlamda arttıran bir diğer unsur olmuştur.

Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi bütçe dengliği bağlamında değerlendirildiğinde Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri ile kurum verileri arasında uyumsuzluk görülmüştür. Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi dönem boyunca sadece dört yıl açıkla kapanmış gözükürken SGK Başkanlığı verilerine göre ise kurum dönem boyunca her yıl açık vermiştir. SGK Başkanlığı bütçe gelirleri toplamında, bütçe transferlerinin teşkil ettiği yekûnun her yıl arttığı hesaba katıldığında SGK Başkanlığı’nın çözülmesi gereken en önemli sorununun bütçe açıkları olduğu ortadadır.

Sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin yılsonu itibariyle öngörülerinin tutmaması, bütçelerinin açık vermesi, olağanüstü gelişmeler saklı kalmak üzere, bütçeyi hazırlamak ve uygulamakla görevli ilgili yönetim kurullarının sorumluluğundadır. Dolayısıyla dönem itibariyle bütçelerin açıkla kapandığı yıllar gerek SGK Başkanlığı’nın ve gerekse de İŞKUR yönetim kurulunun başarısızlığıdır. Bütçelerin yılsonunda öngörüldüğü üzere denk olması ya da fazla vermesi durumunda da bu sonuç ilgili yönetim kurullarının başarısıdır.

Bu sonuçlar üzerinden yapılabilecek önerileri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

Öncelikle, gerek Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi başlığı altında gerekse de ayrı iki kurum olarak hazırlanan ve uygulanan bütçelerin verilerine ilişkin bir standart sağlanmalı ve araştırmacılar bu verilere hızlı bir şekilde erişebilmelidir.

Türkiye’de cari sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği bağlamında sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin yılsonu itibariyle denk kapanmasına özen gösterilmelidir. Bunun yapılabilmesi için kurum gelirlerinin tahsilatında yaşanan problemlerin tespiti ve çözümü için kalıcı adımlar atılmalıdır. Vadesinde ödenmeyen prim alacaklarına ilişkin yapılandırma uygulamaları prim tahsilatlarını görece artırıyor da yükümlülerde primlerin vadesinde ödenmesi gerektiği bilincini örselediği; ödemeyenlerin ödüllendirildiği, ödeyenlerin ise cezalandırıldığı gibi psikolojik etkiler oluşturduğu unutulmamalıdır.

Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri hazırlanırken gelir ve gidere ilişkin öngörüler muhtemel gelişmeler hesaba katılarak yapılmalıdır. Çünkü beklenilmeyen gelişmelerin - Yeni Koronavirüs salgınında olduğu gibi - doğuracağı ilave maliyetlerin finansmanında yaşanacak sıkıntılar sistemin işleyişini engelleyebilecektir.

Sosyal güvenlik sistemi bünyesinde sunulan sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinden ödün vermek neredeyse mümkün olmadığı gibi oldukça da maliyetlidir. Bu nedenle bütçe dengliğinin sağlanması için giderlerden tasarruf yapmak eğiliminden çok

bütçe gelirlerinin artırılması ve ekonomik kullanımları konusunda azami çaba gösterilmelidir.

Sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin yılsonları itibariyle açıkla kapanmasının başarısızlık; denk ya da fazlayla kapanmasının başarı olduğu yönetim kurulu başkan ve üyelerince özümsemeli ve gerek hazırlık gerekse de uygulama süreçlerinde bütçe disiplinine riayetini üst seviyede tutulması sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Alper Y. (2019). *Sosyal Güvenlik Üzerine Yazılarım*. Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları.
- Aruma E. O., Hanachor, E.M. (2017). Abraham Maslow's Hierarchy Of Needs And Assessment Of Needs In Community Development, *International Journal of Development and Economic Sustainability*, 5 (7), 15-27.
- Dülger C., Moğol T. , Çakır T., Yereli A. B., Çetinkaya Ö. (2012). *Devlet Bütçesi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Mc Leod, S. A. (2018). Maslow's hierarchy of needs. Retrieved from <https://www.simplypsychology.org/maslow.html>.
- Pehlivan O. (2022a). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Pehlivan O. (2022b). *Devlet Bütçesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK Başkanlığı). Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2013-2022 Yıllarına İlişkin Faaliyet Raporları.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK Başkanlığı). Aylık İstatistik Bilgileri, Sigortalı İstatistikleri (2013-2022). <http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik-istatistik-bilgileri>.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK Başkanlığı). Aylık İstatistik Bilgileri, Mali İstatistikler (2013-2022). <http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik-istatistik-bilgileri>.
- TBMM (2020). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü*, Ankara: TBMM Basımevi.
- T.C. Hazine & Maliye Bakanlığı. Muhasebat Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi İstatistikleri (2013-2022). <https://muhasebat.hmb.gov.tr/sosyal-guvenlik-kurumlari-butce-istatistikleri>.
- T.C. Resmi Gazete. 05.07.2003. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu. Sayı:25159.

- T.C. Resmi Gazete. 24.12.2003. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Sayı:25326.
- T.C. Resmi Gazete. 20.05.2006. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu. Sayı:26173.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberleri (2012-2024). <https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/>.
- Temel R. (2022). Parafiskal Bir Kurum Olarak Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Yeni Koronavirüs (COVID -19) Salgın Sürecinde Malî Yapısında Meydana Gelen Gelişmeler, *Vergi Raporu Dergisi*, 30 (268), 218-235.
- Türk Dil Kurumu. Sözlük. Güvenlik, Sosyal Güvenlik Kelimeleri. <https://sozluk.gov.tr/>.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı. 2103-2022 Yıllarına İlişkin Faaliyet Raporları.
- Yazgan T. (2019). *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayını.

Bölüm 31

ROMANYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

ROMANYA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Serdar Çiçek

Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

serdarcicek@sdu.edu.tr

0000-0003-4085-7474

Özet

Yüksek ekonomik büyüme ve düşük işsizlik oranına sahip olan Romanya'nın ekonomik göstergelerinde özellikle Avrupa Birliği üyeliği sonrasında önemli iyileşmeler görülmektedir. Ancak aynı başarının yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın azaltılması anlamında gerçekleştirildiği söylenemez. Bu alanda son yıllarda olumlu gelişmeler sağlansa da, vergiler ve sosyal yardımlar yoluyla gelirin yeniden dağıtımında Avrupa Birliği ortalamasının gerisinde kaldığı söylenebilir. Sosyal güvenlik sisteminin yasal, kurumsal yapısında ve kapsayıcılığında sorun olmasa da sosyal yardımların düzeyinin yetersiz kaldığı yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu çalışmada, Romanya'da sosyal güvenlik sisteminin yapısı ve finansmanı incelendikten sonra sistemin sorunlu taraflarına ve sürdürülebilirliğine ilişkin yapılan tartışmalara yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Romanya, sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenliğin finansmanı.

Abstract

The economic indicators of Romania, which has high economic growth and low unemployment rate, have seen significant improvements, especially after the European Union membership. However, it cannot be said that the same success has been achieved in terms of reducing poverty and social exclusion. Although positive developments have been achieved in this area in recent years, it can be said that the redistribution of income through taxes and social aids is behind the European Union average. Although there is no problem in the legal, institutional structure and inclusiveness of the social security system, evaluations are made that the level of social assistance is insufficient. In this study, after examining the structure and financing of the social security system in Romania, discussions on the problematic aspects of the system and its sustainability are included.

Keywords: Romania, social security system, social security financing.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik kavramı, dar anlamda yoksulluk, işsizlik, engellilik veya yaşlılık gibi farklı sosyal koşullara karşı sosyal koruma sağlayan programları ifade etmektedir. Ancak günümüzde sosyal güvenlik programları, sosyal ve ekonomik risklere karşı toplumun bütününe sosyal koruma altına almak üzere tasarlanmaktadır. Bu yönüyle yeni anlayışın daha geniş ve ayrımcı olmayan bir tarafa doğru evrildiği ifade edilebilir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında bu anlayış değişikliğinin güçlendiği görülmektedir. Savaştan önce sosyal güvenlik planları hastalık, yaşlılık, işsizlik gibi bireysel sorunlarla ilgilenirken, savaştan sonra ekonomik sistemin tüm risklerine karşı nüfusa yeterli koruma sağlayacak şekilde tasarlanmaya başlanmıştır

(Dragomir, 2010: 205 - 206).

Yakın tarihinde sosyalizm tecrübesini yaşamış olan Romanya'nın bu sistem dolayısıyla sosyal güvenlik ve sosyal koruma anlamında belli bir hafızaya sahip olduğu ifade edilebilir. Söz konusu dönemde eğitim, sağlık, barınma gibi hizmetlere ücretsiz erişim sağlanması ve diğer sosyal hizmetlerin varlığı toplumsal refah seviyesinin asgari düzeyde ama daha standart ve homojen bir yapıda olmasını sağlamıştır. Ancak 1980'lerde bozulan ekonomik koşullar ve acı olaylar sonrasında komünist rejimin sona ermesi ve serbest piyasa ekonomisine geçiş süreci sosyal güvenlik sisteminin de yeniden ele alınması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Uzun yıllar büyük ekonomik sorunlarla baş etmek durumunda kalan Romanya'nın 2007 yılı başında Avrupa Birliği (AB) üyeliği, bir yandan sosyal güvenlik sistemini derinden etkileyen bir dizi yeni ekonomik ve sosyal kuralın kabul edilmesini, diğer yandan da bu kuralların uygulanabilir olmasını zorunlu kılmıştır. Sosyal güvenlik alanında gerek hukuki altyapının gerekse kurumsal yapıların güçlendirilmesinde net bir ilerleme kaydedilmiştir. Romanya refah sisteminin yardımların miktarıyla ilgili olarak çekici olmasa da modern bir sisteme kavuştuğu söylenebilir. Sosyal sigorta ödemelerinin ve sosyal yardımların tutarı AB ülkeleriyle kıyaslandığı zaman düşük kalsa da önemli sosyal risklerin kapsandığı görülmektedir (SSE MOVE, 2013: 49).

Romanya'nın sosyal güvenlik modeli olarak, Orta ve Doğu Avrupa refah devletlerinin post-sosyalist refah devleti tipine ya da Esping-Andersen'in gelişmiş kapitalist refah devletleri için geliştirdiği refah rejimi tipolojisine uymadığı konusunda fikir birliği bulunmaktadır. Bismarkçı temellerine, Sovyet modelinin homojenleştirici etkisine, geçici ve tutarsız kurumsal düzenlemelere rağmen post-sosyalist ve post-Sovyet refah devletlerinin “*benzersiz melezler*” olarak ifade edildiği görülmektedir (Kovács, Polese & Morris, 2017: 194). Buna rağmen, Romanya'nın da içinde bulunduğu Güneydoğu Avrupa ülkelerinin sosyal politikalarının şekillenmesinde; önceki dönemden devrıldıkları devlet sosyalizminin veya Bismarkçı sosyal yardım sistemlerinin, emekli maaşları, işgücü piyasaları ve sağlık alanındaki neo-liberal

politikaların, savaş sonrası yapılanma sürecinin ve AB'nin etkisinin söz konusu olduğu söylenebilir (Deacon, Lendvai & Stubbs, 2007: 236).

Bu çalışmada Romanya'da sosyal güvenlik sisteminin yakın tarihte geçirmiş olduğu süreç ele alındıktan sonra sosyal güvenlik sistemi tarafından kapsanan risklerin neler olduğu, söz konusu sigorta kollarının nasıl finanse edildiği ve sistemin sürdürülebilirliği hakkında değerlendirmelere yer verilmiştir.

1. ROMANYA: ÜLKE PROFİLİ

Avrupa'nın güneydoğusunda yer alan Romanya'nın batısında Macaristan ve Sırbistan, kuzeydoğusunda Ukrayna ve Moldova, güneyindeyse Bulgaristan yer almaktadır. Yüzyıllar boyunca Osmanlı İmparatorluğu'nun hükümdarlığı altında bulunan ve 1856 yılında özerk olan Eflak ve Boğdan beylikleri 1862'de Romanya adı altında resmen birleşmiş ve modern Romanya devleti kurulmuştur. O dönemde krallık olarak yönetilen ülke, İkinci Dünya Savaşında mihver devletleri ile ittifak kurarak 1941'de Almanya'nın yanında Sovyetler Birliği'nin işgaline katılmıştır. Ancak başarısız olan ve üç yıl sonra Sovyetler Birliği tarafından işgal edilen Romanya ateşkes imzalamıştır. Savaş sonrası Sovyet işgali, 1947'de komünist bir halk cumhuriyetinin kurulmasına ve Kralın tahttan indirilmesine sebep olmuştur. Komünist dönem sürecinde 1965 yılında iktidara gelen Nikolay Çavuşesku'nun onlarca yıllık yönetimi, 1980'li yıllarda giderek daha baskıcı ve acımasız hale gelmiş ve Çavuşesku 1989'un sonlarında devrilmiştir. Bu olaylar sonrasında komünist rejim sona ermesine rağmen, uzun yıllar boyunca Romanya'nın kurumları ve bürokrasisi eski yönetim anlayışından kurtulamamıştır (The World Factbook).

Romanya, günümüzde yürütme görevi hem başbakan (hükümet başkanı) hem de cumhurbaşkanı (devlet başkanı) tarafından yerine getirilen yarı başkanlık sistemine sahiptir. Ülke, 41 eyalet (idari bölge) ve Bükreş belediyesine ayrılmıştır. Her eyalet, yerel işlerden sorumlu bir eyalet meclisi ve eyalet düzeyinde ulusal işleri yönetmekten sorumlu bir vali tarafından yönetilmektedir (European Union, 2023).

2021 yılı itibarıyla 19,1 milyon nüfusa sahip olan Romanya'da nüfus artış hızının düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. 1990 yılında 23,2 milyon olan nüfus, 2000 yılında 22,4 milyona, 2010 yılında 20,3 milyona düşmüştür. Ulusal yoksulluk sınırının altında yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı yüzde 22,6 seviyesindedir. Kentsel nüfus az da olsa düşüş eğilimindedir (World Development Indicators Database). Nüfusun etnik yapısı incelendiğinde, yüzde 88,9'nun Romen, yüzde 6,5'inin Macar, yüzde 3,3'ünün Roman, yüzde 0,3'ünün Ukraynalı, yüzde 0,2'sinin Alman, yüzde 0,2'sinin Türk-Tatar, yüzde 0,1'inin Rus olduğu belirtilmektedir (T.C. Dışişleri Bakanlığı).

2007 yılındaki AB üyeliğinden sonraki süreçte yoksulluk düzeyinde bir düşüş olmasına rağmen Birlik düzeyinde yoksulluk ve sosyal dışlanma riski oranının en yüksek olduğu ülkelerden birisidir. Ülke içerisinde, kuzeydoğu bölgesi yüzde 41,1 ile

en yüksek yoksulluk oranına sahip, aynı zamanda en düşük nispi yoksulluk azalışı yaşanan bölgesidir. Kendi başına bir idari bölge olan ve refahın en yüksek olduğu başkent Bükreş hariç tutulursa, yoksulluk azalışı konusunda en iyi performans gösteren bölge Kuzeybatı bölgesidir (Adăscăliței, Raț & Spătaru, 2020: 7).

Romanya, özellikle 1992 ile 2015 yılları arasında yakalamış olduğu yıllık ortalama yüzde 8,4'lük büyüme oranıyla dünyanın en hızlı büyüyen ekonomilerinden birisi olmuştur. Kişi başına düşen GSYH, 2007'de AB ortalamasının yüzde 40'ının biraz üzerindeyken, 2016'da neredeyse yüzde 60'a yükselmiştir. Ancak Romanya kişi başına düşen GSYH düzeyi açısından hala en düşük ülkelerden birisidir (Vasilescu, 2019: 7). 2021 yılında cari fiyatlarla kişi başı geliri 14.170 dolar olan Romanya ekonomisinin satın alma gücü paritesine göre hesaplanmış kişi başı gelir düzeyi 35.500 dolar düzeyindedir (World Development Indicators Database).

Ekonomiyle ilgili veriler AB ile mukayeseli olarak değerlendirilirse, 2021 yılı itibarıyla yüzde 4,1 olan enflasyon oranı AB düzeyinin (yüzde 2,9) üzerindedir. İşsizlik oranı (yüzde 5,6) AB ortalamasından (yüzde 7,1) düşük olmasına rağmen genç işsizliği daha yüksek düzeydedir. Brüt kamu borcunun GSYH'ye oranı yüzde 48,6 ile AB düzeyinden (yüzde 88) daha düşüktür. Ancak kamu açığının GSYH'ye oranı AB'de yüzde 4,8 iken, Romanya'da yüzde 7,1'dir (Eurostat, 2023a).

2. ROMANYA'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GEÇMİŞİ

Romanya, sosyal güvenlik alanında eski bir geleneğe sahiptir ve dünyada bu konuyla ilgilenen ilk ülkelerden biridir. Ülkede yaklaşık 7,7 milyon kişiyi sosyal güvenlik kapsamına alan ve sosyal sigorta sisteminin organizasyonuna ilişkin ilk yasa, 1912 tarihli İş Sigortası Yasası olarak kabul edilmektedir (Carp, 2018: 87). “*Nenitescu Yasası*” olarak da adlandırılan bu yasa, hastalık, kaza, yaşlılık ve maluliyet riskleri ile ilgili sigortaları hayata geçiren ilk girişim olarak kabul edilmektedir (Pataliu, t.y.).

1945'te siyasi rejimin değişmesi ve komünist rejimin kurulması, sosyal sigorta sisteminde de değişiklikleri beraberinde getirmiştir (Carp, 2018: 90). Rejim değişikliğinden sonra Doğu Avrupa ülkeleri, demokrasi olmadan da refah devleti politikaları benimsemenin mümkün olduğunu göstermişlerdir. Romanya refah rejimi, sübvansiyonlu sosyal hizmetler ve eğitim, sağlık ve barınmaya ücretsiz erişim yoluyla tüm vatandaşlara optimal ve nispeten homojen bir refah düzeyi sağlamaya odaklanmıştır⁸². Sosyal politikalar vatandaşların eşitliğini vurgularken, aynı zamanda onlar arasındaki dikey eşitsizlikleri azaltma amacını taşımıştır. Komünist dönemde yetersiz altyapı hizmetlerine rağmen, halk özellikle 1950-1980 döneminde yaşam standartlarının yükseldiğini hissetmiş ve bir sosyal güvenlik duygusu geliştirmeye

⁸² Kazançlardaki farklılıklar sınırlıydı ve buna bağlı olarak eşitsizlikler daha azdı. Sözelimi, en düşük ücret, en yüksek ücret düzeyinin beşte biri kadardı. Ya da çiftçilerin ayrı bir emeklilik sistemi bulunmaktaydı (Marginean, 1999'dan aktaran Lazar, 2015: 75).

başlamıştır⁸³. 1980'li yıllarsa ekonomik durgunluk ve siyasi gerilemeyi beraberinde getirmiştir. Halkın yaşam koşulları ve standartları her geçen gün düşmeye başlamış ve derin bir ekonomik ve sosyal krizle karşı karşıya kalınmıştır (Dragomir, 2010: 207-216).

1989 yılında şiddetli bir ayaklanma sonrası komünist rejim devrilmiş ve merkezi ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş süreci başlamıştır. Geçiş yıllarında sosyal refahın göstergeleri bağlamında; işsizliğin artışı, yüksek göç oranları, nüfusun azalması, gelir dağılımındaki eşitsizliğin artması⁸⁴ gibi sorunlarla karşılaşmıştır. 1989'da 2,5 milyon civarında olan emekli sayısı 2013 yılında 5,2 milyona yükselirken, aynı tarihlerde çalışan sayısı 8,5 milyondan 4,3 milyona düşmüştür⁸⁵. Komünizm sonrası dönemde artan işsizliğin işgücü piyasasındaki olumsuz baskısını hafifletmek için emeklilik bir önlem olarak kullanılmıştır. Sosyal refah eşitsizliği ülke içindeki bölgeler arasında da derin bir farklılık içermektedir. Ülkenin en gelişmiş bölgeleri, Bükreş ile birlikte batı ve kuzey bölgeleriydi. Ülkenin kuzeydoğusundaysa kişi başına düşen GSYH oldukça düşük seviyede (2011'de AB ortalamasının yüzde 29'u) gerçekleşmiştir (Lazar, 2015: 73 - 74).

Romanya, komünist rejimden, tam istihdam mantığını izleyen, ağırlıklı olarak sigorta temelli/işle ilgili (kullandıkça öde emeklilik sistemi) kapsamlı bir refah sistemi miras almıştır (Lazar, 2015: 75). Ancak yaşanan sosyal güvenlik sorunlarından dolayı bu alanda birtakım yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Artan emekli sayısı ile birlikte, emeklilik yaşının yükseltilmesi, emekli maaşının düzeyi belirlenirken tüm çalışma süresinin dikkate alınması ve ortalama kazançla ilişkilendirilmesi, kamu emeklilik sisteminin yanında zorunlu bireysel emeklilik ve isteğe bağlı bireysel emeklilik düzenlemelerinin kabul edilmesi, vergiye dayalı genel sağlık sisteminin 1997'de sağlık sosyal sigortalarıyla değiştirilmesi, işsizlik ödeneği getirilmesi gibi reformlar hayata geçirilmiştir (Lazar, 2015: 75). Bununla birlikte komünist dönem sonrasında, toplumun önemli bir kesimine yayılan işsizlik ve yoksulluk sorunu, Orta ve Doğu Avrupa'da refah kurumlarının yeniden yapılandırılması gereğini de ortaya çıkarmıştır (Cerami, 2008: 233).

⁸³ Romanya'da insanlar, komünist dönemi mal kıtlığı, düşük yaşam standardı, 1980'lerin sefaleti, kentleşme, köylerin yıkılması, insan hakları ihlalleri, yasa dışı tutuklamalar ve ölümler ile hatırlıyor olsalar da dönemin kendilerine sosyal güvenlik ve refah sağladığını da düşünmektedirler. *"Düzyğin bir işimiz vardı.", "Hepimiz eşittik", "Tatıle gidecek paramız vardı", "Gençlerin üniversiteye gitme imkânı vardı"* şeklindeki ifadeler o dönemin hatırlanmasında sosyal güvenlik algısının önemli olduğunu göstermektedir (Dragomir, 2010: 211).

⁸⁴ Gini katsayısı, 1989'da 0,2331 iken, 2011'de 0,274'e yükselmiştir (Lazar, 2015: 73). Gini katsayısındaki yükselişe rağmen, sonraki seviyenin bile çok yüksek olmadığını ancak bu değerin düşük gelir seviyesinde gerçekleştiğini belirtmek gerekir.

⁸⁵ 2007 yılındaki AB üyeliğinden sonraki büyük göç dalgası, birçok gencin göç etmesine yol açarak işgücü piyasası üzerindeki baskıyı azaltmıştır (Lazar, 2015: 76).

3. SOSYAL GÜVENLİĞİN YASAL ve KURUMSAL YAPISI

Romanya Anayasası'nda sağlığın korunması (md.34), emeğin korunması (md.41), çocukların ve gençlerin korunması (md.49), engelli kişilerin korunması (md.50) ile ilgili hükümlerin yanında sosyal güvenliği ve sosyal korumayı güvence altına alan doğrudan düzenleme de bulunmaktadır. Romanya Anayasası'nın "Yaşam Standardı" başlıklı 47. maddesine göre, "*Devlet, vatandaşları için insana yakışır bir yaşam standardı sağlamaya yönelik nitelikte ekonomik kalkınmayı ve sosyal korumayı teşvik edici tedbirleri almakla yükümlüdür. Vatandaşlar, yasanın öngördüğü şekilde, emekli maaşı, ücretli doğum izni, kamu sağlık merkezlerinde tıbbi bakım, işsizlik yardımı ve diğer kamu veya özel sosyal güvenlik biçimlerine sahiptir. Vatandaşların kanunen sosyal yardım alma hakkı vardır*"

(The Constitution of Romania).

Anayasal bu görev, ilgili yasalar çerçevesinde kamu kurumları eliyle yerine getirilmektedir. Romanya'da sosyal koruma politikalarının oluşturulması ve düzenlenmesinden Çalışma ve Sosyal Dayanışma Bakanlığı (Ministerul Muncii și Solidarității Sociale) sorumludur. Bakanlık, bağlı kuruluşlar, yetkili kuruluşlar ve Bakanlık koordinasyonunda faaliyet gösteren kurumlar aracılığıyla sosyal güvenlik hizmetlerini yerine getirmektedirler. Bakanlığa bağlı kurumlar şunlardır (Ministerul Muncii

și Solidarității Sociale, 2023):

- İş Teftişi,
- Ulusal Ödemeler ve Sosyal Denetim Kurumu (ANPIS),
- Engellileri Koruma Kurumu (ANPD)'dur.

Bakanlığın yetkisi altında olan kurumlar;

- Ulusal Emeklilik Kurumu (CNPP),
- Ulusal İş Kurumu (ANOFM)'dur.

Bakanlık koordinasyonunda faaliyet gösteren kurumlar;

- Çalışma ve Sosyal Koruma Alanında Ulusal Bilimsel Araştırma Enstitüsü (INCSMPS)

Çalışma ve Sosyal Koruma Bakanlığına bağlı olan İş Teftişi Kurumu, çalışma ilişkileri, iş sağlığı ve güvenliği ve piyasa gözetimi alanlarında denetim yapılmasını sağlayan devlet otoritesi işlevini yerine getirmektedir (Inspeția Muncii, 2023).

Ulusal Emeklilik Kurumu, malullük, yaşlılık, ölüm sigorta kollarıyla iş kazası ve meslek hastalığı ile ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi görevini yerine getirmektedir. Kurum, görevini yerine getirirken Çalışma ve Sosyal Adalet Bakanlığının politikalarını ve stratejilerini uygulamaktadır.

Ulusal Sağlık Sigortası Kurumu, ülkede genel sağlık sigortasının yürütülmesinden sorumludur. Özerk bir kamu kuruluşu niteliğinde olan Kurum, sağlık sigortası

programının yürütülmesinden sorumludur ve görevini yerine getirirken Sağlık Bakanlığı ile koordineli bir şekilde çalışmaktadır.

Ulusal İş Kurumu ise işsizlik sigortasının düzenlenmesinden ve uygulanmasından sorumludur. Tüm sosyal yardım ödemelerini ise Ulusal Ödemeler ve Sosyal Denetim Kurumu koordine etmektedir (T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 2019: 184).

4. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI

ILO, 1952 yılında yürürlüğe koyduğu Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi No: 102 ile dokuz (9) temel başlık belirlemiş ve ülke hükümetlerinin bunlardan en az üç (3) tanesinde düzenleme yaparak sosyal güvenlik hizmetleri sunmaları gerektiğine hükmetmiştir. Sosyal güvenliğin çerçevesini çizen bu dokuz başlık şunlardır (ILO, 1952):

- Sağlık yardımları,
- Hastalık ödemeleri,
- İşsizlik ödemeleri,
- Yaşlılık yardımları,
- İş kazası ve meslek hastalığı yardımları,
- Aile yardımları,
- Analık yardımları,
- Malullük ödemeleri,
- Ölüm aylığı ödemeleri.

Romanya’da bu dokuz başlığa ilave olarak “Minimum (Asgari) Gelir Garantisi” ve “Uzun Süreli Bakım” yardımları da sosyal güvenlik sisteminin bir parçası durumundadır. Aşağıda, AB üye devletleri arasında sosyal korumaya ilişkin sürekli bilgi alışverişini teşvik etmek için 1990 yılında kurulan MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) veri tabanından yararlanılarak her bir sigorta kolu; yasal dayanak, uygulama alanı, yararlanma koşulları ve sağlanan faydalar itibariyle ele alınmıştır.

4.1. Sağlık Yardımları

Romanya’da kamu sağlık sisteminin temelleri 95/2006 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Buna göre, sigortalı kişiler temel sağlık hizmet paketinden yararlanır iken, sigortasız kişiler asgari düzeyde tıbbi hizmet paketinden yararlanmaktadır. Ulusal Sağlık Sigortası Kurumu (NHIH) tedavi hizmetlerinin masraflarını karşılamaktadır ve bunun için sigortalı çalışanlardan prim kesintisi yapılmaktadır⁸⁶.

⁸⁶ NHIH tarafından yönetilen Ulusal Sağlık Sigortası Fonu, sağlık sistemi için ana finansman kaynağıdır. Finansman türüne göre, 2014 yılında sağlık hizmetlerinin yüzde 64’ü zorunlu sağlık sigortası tarafından, yüzde 16’sı devlet bütçesinden, yüzde 20’si cepten harcamalar yoluyla ve yüzde 1’i ise diğer şekillerde (örneğin, gönüllü sağlık sigortası) karşılanmıştır (Farcasanu, 2018: 6).

Ayrıca sigortalıların, hastane tedavi hizmetleri veya ilaçları için ayrıca bir katkı payı ödemesi gerekmektedir. Ancak bazı kişilerin sosyal güvenlik priminden ve sağlık hizmetlerindeki katılım payından muaf olduğunu söylemek gerekir. Bu kişiler;

- 18 yaşına kadar olan çocuklar (eğitim gören veya çıraklık yapan ve hiçbir geliri olmayanlar için 26 yaşına kadar),
- Geliri olmayan ve çocuk koruma sistemi kapsamında olan 26 yaşın altındaki gençler,
- Özel kanunlara tabi olanlar⁸⁷,
- Geliri olmayan engelliler,
- Ulusal sağlık programlarına kayıtlı geliri olmayanlar,
- Geliri olmayan hamile kadınlar veya yeni doğum yapmış kadınlar,
- Emekliler, işsizlik maaşı veya sosyal yardım alanlardır.

Romanya’da nüfusun yaklaşık yüzde 11’i sigortalı değildir ve sigortasız kişiler (örneğin, nüfus cüzdanı olmayan Romanlar, tarım sektöründe ve kayıt dışı sektörlerde çalışanlar, kayıtlı olmayan işsizler) yalnızca yaşamı tehdit eden acil durumlarda, bulaşıcı hastalıkların tedavisinde ve hamilelik bakımı için asgari yardım paketine erişebilmektedir. Sigortalı kişiler, yani sağlık fonuna katkıda bulunanlar ise, kapsamlı bir yardım hizmet paketinden yararlanmaktadırlar. Hükümetin sigortasız nüfusa ücretsiz birinci basamak sağlık hizmetlerine erişim imkânı sağlaması memnuniyet verici olmasına karşın ve verilen hizmetin koruyucu sağlık hizmetlerine erişimi de içermesi yönünde değerlendirmeler söz konusudur (Klein, Sakha, Jin & Adamczyk, 2022).

4.2. Hastalık Ödemeleri

Hukuki dayanağını 29 Kasım 2005 tarih ve 1074 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 158/2005 sayılı Acil Durum Yönetmeliği (Emergency Ordinance of Government) oluşturmaktadır. Ücretli çalışanlar, işsizlik ödeneginden yararlananlar, serbest meslek sahibi kişiler, yasama, yürütme ve yargı makamlarında seçilmiş görevlere sahip olan kişiler, el sanatlarıyla uğraşanlar, komanditer ortaklar/hissedarlar ve diğer bazı kişiler hastalık ödemelerinden yararlanabilmektedir. İş göremezliğin ilk gününden itibaren düzenlenen sağlık raporuyla durumun belgelendirilmesi ve çalışan tarafından üç gün içinde bu durumun işverene bildirilmesi gerekmektedir.

Aylık sosyal sigorta yardım tutarı, sigortalıların son 6 aylık ortalama brüt kazançlarının yüzde 75’idir. Verem, AIDS, kanser ve A grubu bulaşıcı hastalıklarla acil tıbbi ve cerrahi durumlar nedeniyle ödenecek hastalık parası, son 6 aydaki ortalama sigortalı kazancının yüzde 100’üne kadar artırılmaktadır. Bu ödemelerin yapılacağı süreyle ilgili de sınırlamalar mevcuttur. Hastalık parası ödeme süresi,

⁸⁷ Komünist rejimin son dönemlerinde, dikta yönetimi tarafından siyasi nedenlerle zulme uğrayan, sınır dışı edilen, tutuklanan kişiler örnek olarak verilebilir.

sosyal sigortalar uzman hekiminin onayı ile 183 güne kadar uzatılabilir. Akciğer tüberkülozu ve bazı kalp-damar hastalıkları, AIDS, kanser gibi özel hastalıklarda süre daha da uzatılabilmektedir.

Hastalık nedeniyle işini kaybedenler iş göremezlik ödeneği talep edebilmektedirler. Ancak bu durumda işsizlik maaşı askıya alınmakta ve iş göremezlik ödeneğinin ödenme süresi bittikten işsizlik maaşı alma süresi tekrar başlamaktadır. Sigortalının veya aile fertlerinden birinin ölümü halindeyse, sağ kalan eş, çocuk, ebeveyn, vasi, yasal koruyucu ve diğer bazı kişiler ölüm ödeneği alma hakkına sahip olmaktadır. Sigortalı kişinin ölümü durumunda 6.095 RON (1.233 €) ve ailesinden birinin ölümü durumunda 3.048 RON (617 €) tutarında götürü ödeme yapılmaktadır.

4.3. Analık Yardımları

29 Kasım 2005 tarih ve 1074 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 158/2005 sayılı Acil Durum Yönetmeliği’nde bu yardımlarla düzenlemeler bulunmaktadır. Analık yardımları; çalışanları, serbest meslek sahiplerini, işsizleri, hamile kadınları ve hiçbir geliri olmayan yeni doğum yapmış kadınları kapsamaktadır.

Analık yardımları, aynı ve nakdi birtakım yararları içermektedir. Aynı anlamda ücretsiz doğum hizmetleri ve hastane bakımı söz konusudur. Hamilelik ve doğum sonrası dönemde geliri olmayan sigortalı ve sigortasız kişiler, temel hizmetler paketinden (tıbbi hizmetler, sağlık hizmetleri, ilaçlar, sıhhi malzemeler, tıbbi cihazlar ve sigortalıların tabi olduğu diğer hizmetler) yararlanmaktadırlar. Geliri olan sigortasız kişilerse asgari hizmet paketinden (yalnızca tıbbi ve cerrahi acil durumlarda, endemo-salgın hastalıklarda verilen tıbbi hizmetlerde, hamilelik ve doğumun evriminin gözlemlenmesinde ve aile planlaması hizmetlerinde) faydalanmaktadırlar.

Doğum izni, doğumdan önce 63 gün ve doğumdan sonra 63 gün olmak üzere 126 gündür. Ancak bu süreler, doğumdan sonraki sürenin 42 günden uzun olması kaydıyla, doktor tavsiyesi ve yararlanıcının tercihine göre planlanabilir. Ayrıca doğum izni süresince ödenen ve sigortalının son 6 aydaki ortalama brüt kazancının yüzde 85’ine eşit doğum izni ödeneği bulunmaktadır. Doğumdan dolayı babaların da 5 iş günü babalık izni hakkı vardır. Çocuk bakımı kursundan mezun olan babalar daha uzun (10 gün) babalık izni alabilmektedir.

4.4. Malullük Ödemeleri

Ulusal kamu emeklilik sisteminin bir parçası olan malullük ödemelerinin yasal dayanağını 16 Aralık 2010 tarih ve 263 sayılı Kamu Emeklilik Üniter Sistemi Hakkında Kanun ve 20 Mart 2011 tarih ve 257 sayılı Hükümet Kararı oluşturmaktadır.

Maluliyet, iş kazaları ve meslek hastalıkları, neoplazi, şizofreni, AIDS, işle ilgili olmayan kazalar veya olağan hastalıklar sonucu kişinin çalışma kapasitesinin tamamının veya en az yarısının kaybı anlamına gelmektedir. Çalışma kapasitesi kaybının kapsamı açısından, maluliyet üç kategoriye ayrılmaktadır.

- Kategori I: Çalışma kapasitesinin ve kendi kendine yeterlilik kapasitesinin tamamen kaybı,
- Kategori II: Çalışma kapasitesinin tamamen kaybı, ancak kendi kendine yeterlilik kapasitesinin korunması,
- Kategori III: Çalışma kapasitesinin en az yarısının kaybı, kişinin tam çalışma süresinin en fazla yarısında mesleki bir faaliyette bulunabilmesi.

Çalışma gücünü kaybeden kişiler, prim ödeme süresinin süresine bakılmaksızın, birikmiş katkı payları varsa, malullük aylığına hak kazanmaktadırlar. Malullük aylığına hak kazanılabilmesi için, çalışma kapasitesinin en az yüzde 50'sinin kaybı ana koşuldur. Sosyal sigorta uzmanı doktorlar, yaş, nitelik ve mevcut sosyo-kültürel faktörlere göre çalışma kapasitesini değerlendirmektedir.

İş göremezlik nedeniyle bir ödeme alınıyorsa bu ödemenin sona erdiği tarihten itibaren malullük aylığına hak kazanılmaktadır. Eğer, standart emeklilik yaşına gelinmişse, malullük aylığı resen yaşlılık aylığına dönüştürülmekte ve malul emekliye malullük aylığıyla yaşlılık aylığı arasında en avantajlı miktar ödenmektedir. Ayrıca, Kategori I'de bulunup, malullük aylığı alan emekliler için “Refakatçi Ödeneği”⁸⁸ verilmektedir.

Malullük konusuyla ilgili olarak engelli istihdamını korumaya ve teşvik etmeye yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır. Engelli mezunların veya diğer engelli kişilerin istihdamını desteklemek için işverenler, belirli bir süre için (engelli mezunlar için 18 ay ve diğer kişiler için 12 ay) aylık 2.250 RON (455 €) ücret sübvansiyonu alma hakkına sahiptir.

Malullükle ilişkilendirilebilecek diğer bir önemli düzenlemeyse korumalı istihdamla ilgilidir. Kamu kesimine ve özel kesime ait olan korumalı işyerleri çeşitli vergi teşvikleri ile desteklenmektedir. Korumalı işyerlerindeki engelli istihdamı tüm engellilik türlerini kapsamaktadır ve bu işyerlerinde belirli bir oranda engelli (yüzde 30) istihdam edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

⁸⁸ 1 Ocak 2022'den itibaren “Refakatçi Ödeneği” aylık 1.269 RON’dur (257 €).

4.5. Yaşlılık Yardımları

16 Aralık 2010 tarihli ve 263 sayılı Kanun'da kamu emeklilik sistemi düzenlenmektedir. Buna göre; emeklilik sistemi 3 farklı kategoride düzenlenmektedir.

- **1. Kategori:** Zorunlu sosyal sigorta (PAYG) programıdır. Çalışanları ve serbest meslek sahiplerini kapsayan, katkı paylarıyla finanse edilen, katkı payının düzeyine ve süresine bağlı olarak emekli maaşı sağlayan kategoridir. Örneğin, bireysel iş sözleşmesi kapsamında faaliyet yürüten kişiler, memurlar, aylık ortalama net gelirleri asgari brüt ücreti, yani 2.550 RON'u (516 €) aşan serbest meslek sahipleri zorunlu rejim kapsamındadır. Zorunlu kamu emeklilik sistemine dahil olmayan avukatlar, din görevlileri vb. ile kendi istekleriyle sigortalı olanlar veya sigortalı gelirlerini artırmak isteyenler gönüllü rejim kapsamındadır.
- **2. Kategori:** 1 Temmuz 1971'den sonra doğan çalışanları (ve asimile edilmiş grupları) kapsayan ve katkı paylarına bağlı olarak emekli maaşı sağlayan, katkı paylarıyla finanse edilen zorunlu sosyal sigorta programıdır. 1. kategori kapsamında sigortalı olan ve 1 Temmuz 1971'den sonra doğan çalışanlar ve serbest meslek sahipleri için zorunludur. 1 Temmuz 1961 ile 1 Temmuz 1971 arasında doğanlar için gönüllü üyelik mümkündür.
- **3. Kategori:** Katkı paylarıyla finanse edilen gönüllü sosyal sigorta programıdır.

Emeklilik yaşı erkeklerde 65, kadınlardaysa 61 yaş 10 aydır. Ancak kadınlardaki emeklilik yaşının kademeli olarak artırılarak 1 Ocak 2030'a kadar 63 yaşına çıkarılması öngörülmüştür. Yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için en az 15 yıl katkı payı ödemiş olmak ve emeklilik yaşına ulaşmak gerekmektedir. Tam katkı süreli yaşlılık aylığında ise, erkeklerde 35 yıl, kadınlarda 31 yıl 10 ay (1 Ocak 2030'a kadar kademeli olarak 35'e yükselir) katkı yapı yatırmış olmak ve emeklilik yaşını tamamlamak şartı bulunmaktadır. Bazı kişilerde ve meslek sahiplerinde standart emeklilik yaşı indirimleri vardır. Örneğin; özel, zor veya diğer belirli çalışma koşulları altında katkıda bulunan kişiler, engelliyken sisteme katkıda bulunan kişiler, 6 Mart 1945'ten sonra iktidardaki rejim tarafından siyasi nedenlerle zulüm gören, yurtdışına sürülen veya savaş esiri alınan kişiler, görme engelli kişiler yaş indiriminden yararlanabilmektedir. Bu kişilerde erken emeklilik aylığı, standart emeklilik yaşından 5 yıl öncesine kadar çekilebilmektedir.

4.6. Ölüm Aylığı Ödemeleri

Ölüm aylığı, ulusal kamu emeklilik sisteminin bir parçasıdır ve ölen kişinin emeklilik haklarının yüzdesi olarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla ölüm aylığı ödemelerinin yasal dayanağını, üniter kamu emeklilik sisteminin temelini oluşturan 16 Aralık 2010 tarih ve 263 sayılı Kanun oluşturmaktadır. Ölüm aylığı kavramıyla ölen kişinin eşi ve çocuklarına ödenen aylıktan, bir başka deyişle dul/yetim aylığından söz edilmektedir. Eş ve çocuklar dışındaki kişiler ise kapsam dahilinde değildir. Ölüm aylığı alabilme koşulları şu şekilde sıralanabilir;

- Ölen sigortalının emekli veya malullük maaşı, yaşlılık maaşı, erken emeklilik maaşı, kısmi erken emeklilik maaşı alan bir kişi olması gerekmektedir.
- Ölen kişinin eşinin ölüm aylığına hak kazanabilmesi için standart emeklilik yaşı ve en az 15 yıllık evlilik süresi (ölüm aylığı miktarında indirim ile 10 yıl) gerekmektedir. Yaşla ilgili olmayan koşullar incelendiğinde, en az 1 yıldır evli olan ve maluliyeti olan eş ölüm aylığından yararlanabilmektedir. Ayrıca aylık geliri belli bir düzeyin altında olanlar ve 7 yaşından küçük olan çocuklarına bakmak durumunda olanlar bu aylıktan yararlanabilmektedir. Sağ kalan eşler arasında şartlar ve uygulanan formül açısından cinsiyet farkı bulunmamaktadır.
- Ölen kişinin daha önceden boşanmış olduğu eşi ve ölen kişiyle evlilik bağı olmadan yaşamlarını birlikte sürdürdükleri partnerleri bu haktan yararlanamamaktadır.
- 16 yaşına kadar (veya eğitime devam ediyorsa en fazla 26 yaşına kadar) olan çocuklar/gençler bu haktan yararlanabilmektedirler. Ayrıca kız çocuklar ile erkek çocuklar arasında farklı bir hesaplama söz konusu değildir.
- Hayatta kalan eş, sonradan tekrar evlenirse aylık sona ermektedir.

Hak sahibi tüm kişilere ödenecek toplam tutar, merhumun hak kazandığı veya hak edeceği emekli maaşının en fazla yüzde 100'ü kadardır. Ölen kişinin hayatta kalan eşine ödenecek aylık, bir puan sistemine dayalı olarak hesaplanmaktadır ve hayatta kalanların sayısına göre ölüm aylığının miktarı değişmektedir. Hayatta kalan bir kişiye ölen kişinin yaşlılık aylığının yüzde 50'si, hayatta kalan iki kişiye yüzde 75'i, üç veya daha fazla kişiye yüzde 100'ü aylık olarak bağlanmaktadır. Ebeveynlerinden birini kaybetmiş yetim çocuklarda da aynı formül geçerlidir. Her iki ebeveynini de kaybetmiş yetim çocuklardaysa yine aynı formül geçerlidir ama ölüm aylığı her ebeveyn için hesaplanmakta ve ardından toplanmaktadır.

Ölüm halinde, sağ kalan eş ve çocuklar için bağlanan ölüm aylığının dışında nakit yardımlar da söz konusu olabilmektedir. Örneğin, ölüm sonrasında ölüm aylığına ek

olarak ölüm ödeneği de ödenmektedir. Bu ödenek, hastalık ödemeleri başlığında da ifade edildiği üzere, cenaze masraflarının bir kısmını karşılamak için bu tür masrafları yapan herkese verilen toplu bir ödemedir. Ayrıca, ölüm aylığı miktarı, ayda 1.000 RON (202 €) tutarının altında olan kişiler sosyal ödenek almaktadırlar.

4.7. İş Kazası Ve Meslek Hastalığı Yardımları

İş kazası ve meslek hastalığı yardımlarının yasal dayanağını 5 Haziran 2002 tarih ve 346 sayılı İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Sigortası Hakkında Kanun, 11 Ekim 2006 tarih ve 319 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ve 16 Aralık 2010 tarih ve 263 sayılı Kamu Emeklilik Sistemine İlişkin Kanun oluşturmaktadır.

İş kazaları, çalışma sürecinde veya işle ilgili görevlerini yerine getirirken şiddetli bedensel zararın yanı sıra mesleki akut zehirlenmeye, en az üç takvim günü geçici iş göremezliğe, maluliyet veya ölüme yol açan olaylardır. İşe gidiş-dönüş, işle ilgili olarak işyeri dışındaki yerlere gidiş-gelişler ve evden çalışma esnasında bu kazaların gerçekleşmesi de aynı kapsamdadır.

Meslek hastalıklarıysa 319 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun hükümlerinin uygulanmasına ilişkin normların ekinde listelenmiştir. Bir mesleğin icrası sonucu ortaya çıkan ve işyerinden kaynaklanan fiziksel, kimyasal veya biyolojik zararlı etmenlerle çalışma sürecinde vücudun farklı organ veya sistemlerine aşırı yük bindirilmesi sonucu ortaya çıkan etkilenmeler olarak tanımlanmaktadır⁸⁹. Çalışanın, ilgili meslekte çalışmayı bırakmasından sonra meslek hastalığının teşhis edilmesi durumunda yardımın ödenebilmesi için gereken belirli bir zaman sınırı bulunmamaktadır.

Bu yardım türünde, işverenler tarafından ödenen katkı paylarıyla finanse edilen ve nakdi/ayni yardımlar sağlayan zorunlu sosyal sigorta sistemi söz konusudur. Ayrıca, iş kazası veya meslek hastalığının sonuçlarına bağlı olarak kamu emeklilik sistemi tarafından maluliyet aylığı veya ölüm aylığı gibi yararlar da sağlanmaktadır.

İş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle, tıbbi iznin verildiği aydan önceki 6 ay içinde kazanılan ortalama aylık brüt gelirin yüzde 80'i (veya tıbbi acil durumlarda yüzde 100'ü) oranında "Geçici İş Göremezlik Ödeneği" hesaplanmakta ve her ay ödenmektedir. Bu ödenek, tıbbi iznin ilk gününden başlayarak yılda 183 gün ödenmektedir. Ancak bazı durumlarda ödeneğin ödenme süresi 273 güne kadar uzayabilmektedir. Geçici iş göremezlik ödeneğinin ardından ise, kaza veya hastalığın durumuna göre yukarıda ifade edildiği üzere, malullük veya ölüm aylığı söz konusu olmaktadır. Bunun dışında, "Çalışma Süresinin Kısıtlanması Ödeneği" de bulunmaktadır. Bu ödenek, sigortalının kaza veya meslek hastalığından önceki 6 ay içinde kazandığı ortalama brüt aylık gelirle çalışma süresinin azaltılması sonrasında

⁸⁹ Sağlık Bakanlığı, meslek hastalıklarının kayıt altına alınması, kaydedilmesi ve raporlanması faaliyetini koordine etmektedir (MISSOC Veri Tabanı).

elde edilen aylık brüt gelir arasındaki fark olarak hesaplanmaktadır. Tutar, kaza veya hastalıktan önceki 6 ay içinde kazanılan ortalama brüt aylık gelirin yüzde 25'ini geçememekte ve yılda 90 güne kadar ödenmektedir.

İş kazası ve meslek hastalığı sigortası kapsamında “Başka bir İşe Geçici Görevlendirme Ödeneği”, “Bütünlük Tazminatı” ve “Mesleki Eğitim veya Yeniden Eğitim Kurslarına Katılım Ödeneği” gibi başka nakit ödenekler de bulunmaktadır⁹⁰. Ayrıca, acil ulaşımı (ambulans hizmeti), gözlükler, işitme cihazları, göz protezleri vb. harcamaların geri ödenmesi söz konusudur.

4.8. Aile Yardımları

Romanya’da aile yardımlarının ödenebilmesine dayanak oluşturan temel kanunlar şu şekilde sıralanabilir;

- Çocuklar için Devlet Ödeneği ile ilgili 22 Eylül 1993 tarih ve 61 sayılı Kanun,
- Aile Destek Ödeneği ile ilgili 24 Aralık 2010 tarihli ve 277 sayılı Kanun,
- Çocuk Yetiştirmek İçin İzin ve Aylık Yardımına İlişkin 8 Aralık 2010 tarih ve 111 sayılı Acil Durum Yönetmeliği
- 21 Haziran 2004 tarih ve 272 sayılı Çocuk Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Hakkında Kanun
- 21 Haziran 2004 tarih ve 273 sayılı Evlat Edinme Prosedürüne ilişkin Kanun
- Engelli Kişilerin Haklarının Korunması ve Geliştirilmesine İlişkin 448/2006 Sayılı Kanun

“Çocuklar için Devlet Ödeneği”, çocuk 18 yaşına gelene kadar ebeveynlere (evlat edinen ve koruyucu ebeveynler, vasiler dahil) ödenmektedir ve miktarı çocukların yaşına göre değişmektedir. Ödenek miktarı; çocuk 2 yaşından küçükse (engelli bir çocuk olması durumunda 3 yaş) 600 RON (121 €); çocuk 2 ile 18 yaşları arasındaysa

⁹⁰ “Başka bir İşe Geçici Görevlendirme Ödeneği”, iş kazası veya meslek hastalığı nedeniyle işyerindeki faaliyetini sürdüremeyecek durumda olan sigortalıların, geçici olarak başka bir işyerine geçmeleri durumunda hak kayıplarının tazminini ifade etmektedir. “Bütünlük Tazminatı” ise, iş kazası veya meslek hastalığı sonucunda çalışma kapasitesi yüzde 20-50 arasında azalan, kalıcı yaralanmalara maruz kalanlara bir defaya mahsus olmak üzere verilen bir tazminattır (CNPP, 2023). Ayrıca sigortalı kişiler, mesleki eğitimleri ve işle ilgili rehabilitasyonları kapsamında belirli programlara katılmakla yükümlüdürler. Sigortalının bu programlara katılmaması halinde, tıbbi rehabilitasyon ve çalışma gücünün geri kazanılması ve mesleki dönüşüm yardımlarından yararlanma hakkı kaybedilmektedir (MISSOC Veri Tabanı).

(orta öğretim veya lise sonrası eğitim durumunda mezuniyet yaşına kadar) 243 RON (49 €); 3 ila 18 yaş arası engelli bir çocuk için 600 RON (121 €) düzeyindedir.

“Aile Destek Ödeneği”, belirlenen aile temsilcisine ödenmektedir ve miktarı, gelir eşiklerine, çocuk sayısına ve Referans Sosyal Göstergeye (RSI)⁹¹ göre değişmektedir.

Tablo 1: Romanya’da “Aile Destek Ödeneği” Miktarları

Aile üyesi başına aylık ortalama net geliri 0,40*RSI’ya kadar olan ailelerde		Aile üyesi başına aylık ortalama net geliri 0,4*RSI ile 1,06*RSI arasında olan ailelerde	
Çocuk Sayısı	Ödenek Tutarı	Çocuk Sayısı	Ödenek Tutarı
1	0,1640*RSI	1	0,1500*RSI
2	0,3280*RSI	2	0,3000*RSI
3	0,4920*RSI	3	0,4500*RSI
4 ve üzeri	0,6560*RSI	4 ve üzeri	0,6000*RSI

Kaynak: MISSOC Veri Tabanı. 1 Temmuz 2022.

Tek ebeveynli aileler için ödenen Aile Destek Ödeneğinde ise daha yüksek katsayılar belirlenmiştir. Aşağıdaki tabloda katsayılar belirtilmektedir.

Tablo 2: Romanya’da Tek Ebeveynli “Aile Destek Ödeneği” Miktarları

Aile üyesi başına aylık ortalama net geliri 0,40*RSI’ya kadar olan ailelerde		Aile üyesi başına aylık ortalama net geliri 0,4*RSI ile 1,06*RSI arasında olan ailelerde	
Çocuk Sayısı	Ödenek Tutarı	Çocuk Sayısı	Ödenek Tutarı
1	0,214*RSI	1	0,204*RSI
2	0,418*RSI	2	0,408*RSI
3	0,642*RSI	3	0,612*RSI
4 ve üzeri	0,856*RSI	4 ve üzeri	0,816*RSI

Kaynak: MISSOC Veri Tabanı. 1 Temmuz 2022.

Bu ödeneklerin dışında, 2 yaşına kadar olan çocuklar için “Çocuk Yetiştirme Ödeneği” bulunmaktadır. “Çocuk Yetiştirme Ödeneği” aylık olarak ödenmektedir ve ödeneğin alt sınırı, 2,5*RSI yani 1.314 RON (265 €) iken, üst sınırı 8.500 RON (1.720 €)’dur. Ödeneğin hesaplanma formülü ise şu şekildedir:

$$\text{CRI} = 0,85 \cdot \text{ANI}$$

⁹¹ Referans Sosyal Göstergesi (RSI) miktarı, her yıl 1 Mart’ta bir önceki yılın ortalama yıllık enflasyon oranına göre re’sen ayarlanır. 2022 yılı Mart ayı itibarıyla RSI miktarı 525,5 RON’dur (106 €).

CRI: [Çocuk Yetiştirme Ödeneği (aylık tutar)]

ANI: [Son iki yıl içinde on iki ayda kazanılan ortalama net gelir]

“Çocuk Yetiştirme Ödeneği” çoğul gebelik sonucu doğan her çocuk için $2,5 \times RSI$ tutarında artırılmaktadır. Evlat edinme durumunda ise, çocuk yetiştirme ödeneğine alternatif olan bir başka yardım ödenmektedir. Bu yardım, mahkeme kararıyla evlat edinme tarihinden önceki son iki yıl içinde on iki ay elde edilen ortalama net gelirin yüzde 85’i tutarındadır. Minimum fayda tutarı $3,4 \times RSI$ yani ayda 1.787 RON (362 €), maksimum tutar ise ayda 8.500 RON (1.720 €) tutarındadır.

4.9. İşsizlik Ödemeleri

İşsizlik ödemeleri ile ilgili olarak, 16 Ocak 2002 tarihli ve 76 sayılı İşsizlik Sigortası Sistemi ve İstihdamın Teşvik Edilmesi Hakkında Kanun ve ilgili Kanun’a ilişkin 20 Şubat 2002 tarih ve 174/2002 sayılı Hükümet Kararı temel hukuki dayanakları oluşturmaktadır. Söz konusu hukuki düzenlemelere göre, işsizlik ödemelerinden yararlanabilmenin temel koşulları şu şekilde sıralanabilir;

- Kendi isteği dışında işsiz olmak,
- Çalışmıyor olmak,
- Ulusal İstihdam Ajansına işsiz olarak kayıtlı olmak,
- Çalışmaya uygun olmak,
- 16 ile yaşlılık aylığı koşullarının karşılandığı yaş arasında olmak,
- Aktif olarak iş arıyor olmak,
- Romanya’da yerleşik olmak veya ikametgâhı olmak,
- 12 ay içinde yardım başvurusunda bulunmak,
- Gelir elde etmemek veya Referans Sosyal Göstergeden (RSI) daha az gelir elde etmek.

İşsizlik maaşının hesaplanması ise aşağıdaki formüle göre yapılmaktadır.

$$UI = P1 \times RSI + P2 \times AGI \quad (\text{mezunlar için: } UI = P1 \times RSI)$$

UI: [İşsizlik Maaşı (aylık tutar)]

P1: [yüzde 75 (mezunlar için yüzde 50)]

RSI (Referans Sosyal Göstergesi): [525,5 RON (106 €)]

P2: [Katkı süresinin uzunluğuna göre değişen yüzde, (İşsizlik sigortası için sağlanan katkı 3-5 yıl arasında ise yüzde 3, 5-10 yıl arasında ise yüzde 5, 10-20 yıl arasında ise yüzde 7, 20 yıl ve üzerinde ise yüzde 10'dur.)]

AGI: [Son 12 aylık prim dönemi boyunca işsizlik sigortası primlerinin hesaplamasına temel oluşturan ortalama brüt gelir].

İşsizlik maaşının ödeneceği süre, işsizlik nedenlerine bağlı olarak değil, katkı süresine göre değişmektedir. Buna göre; katkı süresi 1-5 yıl aralığındaysa 6 ay, 5-10 yıl aralığındaysa 9 ay, 10 yıl ve üzerindeyse 12 ay işsizlik maaşı ödenebilmektedir. Mezunlar için işsizlik maaşının ödenme süresi 6 aydır.

İşsizlik maaşı dışında, geçici veya kısmi işsizlik yardımları şeklinde yararlar da bulunmaktadır. Bu tür geçici işsizlik yardımlarına “Teknik işsizlik” tabiri kullanılmaktadır. Ekonomik, teknolojik, yapısal veya benzeri nedenlerle istihdama son verilmeksizin faaliyetin geçici olarak durdurulması veya azaltılması durumunda ortaya çıkan işsizliğe denilmektedir. Ayrıca 07 Nisan 2022 ile 31 Aralık 2022 tarihleri arasında çalışanlara sağlanan gelirde yaşanan geçici kayıpların tazmini için de teknik işsizlik yardımı ödenmektedir⁹². Teknik işsizlik, çalışanın sahip olduğu pozisyona karşılık gelen temel maaşının en az yüzde 75’idir. Faaliyetin geçici olarak azaltılması ve/veya durdurulması sırasında her ay ödenmektedir.

İşsizlerin işe girmesine yardımcı olmak, onları teşvik etmek için getirilmiş olan tek seferlik veya belli bir süre için yapılan yardımlar da söz konusudur. Bu yardımlar da şu şekilde sıralanabilir;

İşe Giriş Primi: 16 yaş ve üzerindeki mezunlar, mezuniyetten sonraki 60 gün içinde Ulusal İstihdam Ajansı’na işsiz olarak kaydolar ve en az 12 ay tam zamanlı bir işte çalışırlarsa, Referans Sosyal Göstergenin (RSI) 3 katına eşit bir giriş primi almaya hak kazanmaktadır.

İstihdam Primi: İşsizlik maaşı alan ve ikametgâhlarından 15 km’den daha uzakta bir yerde iş bulan işsizler, 12 ay boyunca km başına 0,5 RON olarak hesaplanan ancak günlük 55 RON’dan (11 €) fazla olmayan bir istihdam primi alma hakkına sahip olmaktadır.

İkamet Değiştirme Primi: İkamet ettikleri yerden 50 km’den daha uzakta bir yerde iş bulan ve sonuç olarak evlerini/ikametgâhlarını değiştiren kayıtlı işsizler, 12.500 RON (2.529 €) tutarında toplu bir prime hak kazanmaktadır. Aile üyelerinin de eşlik etmesi durumunda miktar artmakta ve 15.500 RON’a (3.136 €) yükselmektedir.

⁹² Ukrayna’daki silahlı çatışmadan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenen ve 2022 yılı Ocak ayı gelirleri, 2021’in aynı ayındaki gelirlere kıyasla en az yüzde 20’lik bir düşüş kaydeden şirketlerin çalışanları bu kapsamdadır.

Yer Değiştirme (Taşınma) Primi: İkamet ettiği yerden 50 km'den daha uzakta bir yerde işe giren ve bu nedenle ikametgâhını değiştiren kayıtlı işsizler, 36 aya kadar, konaklama masraflarının yüzde 75'ine eşit bir prim almaya hak kazanmaktadırlar. Ancak yapılacak aylık ödeme 900 RON'u (182 €) geçmemektedir. Taşınma primine hak kazanabilmek için aile net geliri veya bireysel net gelir ayda 5.000 RON'u (1.012 €) aşmamalıdır.

Aktifleştirme Primi: İşsizlik kurumlarına en az 30 gün boyunca kayıtlı olan ve işsizlik yardımı almayan işsizlere, kayıttan sonra 3 aydan fazla tam zamanlı çalışmaları halinde 1.000 RON (202 €) aktivasyon primi verilir. Aktivasyon primi, yüzde 50'si istihdam sırasında ve yüzde 50'si ilk 3 aylık çalışma süresinin bitiminden sonra olmak üzere iki taksitte verilmektedir.

4.10. Garantili Minimum Kaynaklar

18 Temmuz 2001 tarih ve 416 sayılı Garanti Edilen Asgari Gelir Kanunu, ihtiyaç sahibi enerji tüketicileri için sosyal koruma önlemleri sağlamaya yönelik 226/2021 sayılı Kanun ve 20 Aralık 2011 tarih ve 292 sayılı Sosyal Yardım Kanunu temel yasal dayanakları oluşturmaktadır.

Bu yardım programı, merkezi hükümet tarafından kontrol edilen, hem nakdi hem de aynı yardımlar sağlayan sosyal yardım planıdır. Vergi gelirleriyle ve yerel yönetim bütçeleri tarafından finanse edilmektedir.

Söz konusu yardım planının mevzuatta belirli bir tanımı yoktur, ancak aylık net gelirin garanti edilen asgari gelirden düşük olması durumunda kişi veya aile, ihtiyaç sahibi olarak kabul edilmekte ve sosyal yardımda bulunmaktadır. Bunun dışında; ev ısıtma yardımları [Merkezi sistem yardımı, doğalgaz yardımı, elektrik yardımı, katı yakıt veya yağ yardımı, odun yardımı gibi] ve enerji desteği yardımları bulunmaktadır.

Ev ısıtma yardımları ve enerji desteği, sosyal yardım planının bir parçasıdır. Ev ısıtma yardımları soğuk mevsimde (1 Kasım - 31 Mart), enerji desteği ise tüm yıl boyunca düşük gelirli kişilerin yararlanmasına açıktır. Bu yardım ve desteklerden yararlanmanın ana koşulu, gelirin hane üyesi başına 1.386 RON veya tek bir kişi için 2.053 RON'u geçmemesidir.

Yardımlardan yararlanabilmek için gelir testi uygulanması gerekmektedir. Gelir testinde; burslar, aile destek ödeneği ve çocuk ödenekleri, özel eğitime muhtaç çocuklara verilen tutarlar, öğrenim ve eğitim teşvikleri, Ulusal Sosyal Program kapsamındaki öğrencilere sağlanan maddi destekler, engellilere sağlanan sosyal yardımlar ve diğer bazı gelir kalemleri dikkate alınmamaktadır.

Garanti edilen asgari gelir düzenlemesinin ayrıntıları incelendiğinde, aylık garantili asgari gelir tutarının, aile bireylerinin sayısına göre değiştiği görülmektedir. Garanti

edilen minimum gelir seviyesine bağlı olarak yapılacak “Sosyal Yardım” şu şekilde bulunmaktadır;

$$SA = GMI - NI$$

SA: Sosyal Yardım (aylık tutar),

GMI: Garanti Edilen Minimum Gelir,

NI: Net Gelir

Tablo 3: Romanya’da Garanti Edilen Asgari Gelir Düzeyi

Aile Üyelerinin Sayısı	Garanti Edilen Asgari Gelir
1	0,283*RSI
2	0,510*RSI
3	0,714*RSI
4	0,884*RSI
5	1,054*RSI
6. ve sonrası (kişi başı)	0,073*RSI

Kaynak: MISSOC Veri Tabanı. 1 Temmuz 2022.

Örneğin; 8 ve 4 yaşında iki çocuğu olan çalışmayan çiftin net geliri 200 RON ise alacağı sosyal yardım $[(0,884 \times 525,5) - 200 =]$ 264,4 RON (53,5 €) olacaktır. Ya da bakmakla yükümlü olduğu kimsesi olmayan işsiz 35 yaşındaki bekâr kişinin net geliri 70 RON ise alacağı sosyal yardım $[(0,283 \times 525,5) - 70 =]$ 78,7 RON (15,92 €) şeklinde belirlenmektedir⁹³.

Sosyal Yardım, yardım alan kişi şartları sağladığı sürece yenilenmektedir. Yararlanıcının koşulları sağlayıp sağlamadığı, belediye başkanı tarafından 6 ayda bir veya gerektiğinde değerlendirilmektedir. Ayrıca, sosyal yardımdan yararlanan kişiler ve bunların sosyal yardım alan aile fertleri sosyal sağlık sigortası sisteminde sigortalıdır ancak sosyal sağlık sigortası primi ödemekten muaftırlar.

4.11. Uzun Süreli Bakım

6 Mart 2000 tarih ve 17 sayılı Yaşlı Kişilerin Sosyal Yardımlarına İlişkin Kanun, yaşlıların ihtiyaçlarının değerlendirilmesine ilişkin 886/2000 sayılı Hükümet Kararı, 6 Aralık 2006 tarih ve 448 sayılı Engelli Bireylerin Haklarının Korunması ve

⁹³ Aile bireylerinden en az birinin çalışıyor olması durumunda, ailede çalışan kişi sayısına bakılmaksızın Sosyal Yardım tutarı bir defaya mahsus olmak üzere yüzde 15 oranında artırılmaktadır.

Geliştirilmesine Dair Kanun ve 20 Aralık 2011 tarih ve 292 sayılı Sosyal Yardım Kanunu, uzun süreli bakım yardımının temel yasal dayanaklarını oluşturmaktadır.

Uzun süreli bakım, ihtiyaç sahibi kişiye 60 günden daha uzun süre verilen ve günlük yaşamın temel aktivitelerini gerçekleştirmesi için destek sağlamayı içeren bakım olarak tanımlanmaktadır. Uzun süreli bakım, belirli bir programın kapsamında değildir. Engelli kişiler ve bağımlı yaşlı kişiler için sağlık bakımını ve sosyal yardımı kapsayan farklı planlar tarafından sağlanmaktadır. Uzun süreli bakım hizmetleri ile ilgili kurumsal olarak ulusal düzeyde Çalışma ve Sosyal Dayanışma Bakanlığı sorumludur. Bakanlık, mevzuat ve saha politikalarının tasarlanmasından ve kamusal sosyal yardım hizmetlerinin koordinasyonunu üstlenmektedir. Yerel düzeydeki sosyal hizmet sunucuları ise, bu hizmetlerin yasaya uygun olarak geliştirilmesinden ve yönetilmesinden sorumludur. Uzun süreli bakımla ilgili sosyal hizmetler, yerel ilçe bütçeleri ve devlet bütçesi tarafından finanse edilmektedir.

Engelli ve yaşlı kişiler; doktorlar, sosyal hizmet uzmanları, psikologlar vb. uzmanların değerlendirmeleri sonucu, engellilik dereceleri ve türleri, bağımlılık dereceleri, yararlanıcının kalıcı veya geçici bakım ihtiyacı kriterlerine göre sınıflandırılmaktadır. Değerlendirme sonucunda “gözetim ve yardıma gerek yok”, “geçici gözetim ve/veya kısmi yardım ihtiyacı”, “sürekli gözetim ve/veya tam yardıma ihtiyaç” şeklinde ayrıma tabi tutulmaktadır.

Ağır engelli kişiler ve yaşlı bağımlı kişiler için yerel makamlar veya özel sosyal hizmet sağlayıcıları yoluyla kişisel asistan ve bakıcı hizmeti sunulmaktadır. Ancak engelliler ve yaşlılar için evde bakım hizmetleri, resmi olmayan bakıcılar (aile üyesi, akraba veya diğer kişiler) tarafından da sağlanabilmektedir.

Engelli ve yaşlı bakımı için kullanıcı ücretleri söz konusudur. Kullanıcı ücretleri, sağlanan hizmetlerin türüne ve kişinin gelirine bağlı olarak yerel makamlar tarafından yasaya uygun olarak belirlenmektedir. Bu durumda kullanıcı ücreti, yararlanıcıdan veya bakmakla yükümlü olan kişilerden istenmektedir. Gelirin olmaması veya belli bir düzeyin altında olması durumlarında ise kullanıcı ücreti alınmamaktadır.

Uzun süreli bakım hizmetleri dışında aynı yardımlar (sosyal hizmetler) da sağlanmaktadır. Engelli ve yaşlı insanlar için şehir içi ve şehirlerarası ulaşım, telekomünikasyon hizmetleri, yiyecek satın alma, emekliler için kaplıca tedavisi veya eğlence biletleri şeklinde aynı yardımlar söz konusu olmaktadır.

Engelli kişiler için bakım hizmetleri ve aynı yardımların dışında “Engellilik Ödeneği” ve “Tamamlayıcı Kişisel Bütçe” şeklinde nakit yardımlar da söz konusu olabilmektedir. Engelin derecesine (ağır, ileri düzey, orta) bağlı olarak farklı tutarlar belirlenmiştir. Engellilik ödeneği, ağır engelliliği olan yetişkinler için Referans Sosyal Göstergenin (RSI) yüzde 70’i ve ileri düzeyde engelliliği olan yetişkinler için yüzde

53'üdür. Engelli bir çocuğun yetiştirilmesinden ve bakımından sorumlu kişi, ağır engellilik durumunda RSI'nın yüzde 60'ını, ileri düzeyde engellilik durumunda yüzde 35'ini ve orta engellilik durumunda yüzde 12'sini alma hakkına sahiptir. Tamamlayıcı Kişisel Bütçe ise, ağır engelli yetişkinler için RSI'nın yüzde 30'u, ileri düzeydeki engelli yetişkinler için RSI'nın yüzde 22'si ve orta engelli yetişkinler için RSI'nın yüzde 12'sidir.

Yaşlı kişiler için bakım amaçlı nakit bir ödeme bulunmamaktadır. Kayıt dışı bakıcılar için de nakit yardım yoktur, ancak bakmakla yükümlü olunan yaşlı bir kişiye bakan eş ve akrabalar, azaltılmış yarı zamanlı çalışma programından yararlanabilir ve yerel makamlardan ücret kaybı için tazminat alabilmektedirler.

5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI

Sosyal sigorta sistemini karakterize eden temel unsur, sigortalının haklarının ve yararlanacağı menfaatlerin sisteme yapılan katkılar çerçevesinde belirlenmesidir. Dolayısıyla, sosyal güvenliğin finansmanı, kamu bütçesinden ayrı bir şekilde yönetilmektedir. Romanya'da, 500/2002 sayılı "Kamu Maliyesi Kanunu" uyarınca, ulusal kamu kaynaklarının tamamını yansıtan üniter bütçe sistemi 9 ayrı alt bütçeden oluşmaktadır. Üniter bütçe sisteminin önemli bileşenlerinden birisi de "Devlet Sosyal Sigorta Bütçesi" dir. Sosyal sigorta bütçesi, emeklilerin, çalışanların ve aile üyelerinin korunmasına yönelik mali fonların toplum için yansıtıldığı, oluşturulduğu, dağıtıldığı ve kullanıldığı bir mali planı temsil etmektedir (Huseraş & Balteş, 2019: 750 - 751).

Sosyal sigorta bütçesinin finansmanı büyük oranda sosyal güvenlik katkıları ile finanse edilmektedir. 2021 yılında devlet sosyal sigorta bütçesinin gelirleri 90,7 milyar RON'dur. Bu gelirin yüzde 86,6'sı sosyal güvenlik katkı paylarından, yüzde 13,3'ü devlet bütçesinden sağlanan sübvansiyonlardan, yüzde 0,1'i ise diğer gelirlerden oluşmuştur. Aynı yıl, devlet sosyal sigorta bütçesinin giderleriyse 90,66 milyar RON düzeyinde olmuştur. Sosyal sigorta bütçesinin harcamaları, kamu emeklilik sisteminden maluliyet, yaşlılık ve ölüm olayları sonrasında sağlanan aylıkları ve yardımları, kamu emeklilik sisteminin teşkilatına ve işleyişine ilişkin giderleri ve kanunla öngörülen diğer giderleri kapsamaktadır (Spînu, Roman & Dogotari, 2022: 79). Bu giderler arasında en büyük payı (yüzde 70) sosyal güvenlik aylıklarının ödenmesi için yapılan harcamalar oluşturmaktadır (Spînu, Roman & Dogotari, 2022: 81).

Sosyal sigorta ve emeklilik sistemi, yukarıda da belirtildiği üzere, sosyal güvenlik katkı paylarıyla finanse edilmektedir. Bununla birlikte, devlet bütçesi, "Sosyal Sigorta Bütçesi" ni dengelemek ve savunmasız gruplar için sosyal yardımları finanse etmek için kullanılmaktadır. Bazı sigorta kolları sadece sosyal güvenlik katkı payları ile finanse edilirken, bazıları katkı paylarının yanı sıra devlet katkısıyla finanse edilmekte, bazılarıysa devlet bütçesi ve yerel idarelerin kaynaklarıyla finanse edilmektedir.

Tablo 4: Romanya’da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı

Sosyal Güvenlik Sigorta Kolları	Finansmanı
- Sağlık Yardımları	Sosyal Güvenlik Primleri (Çalışan) + Devlet Katkısı
- Hastalık Ödemeleri	
- Analık Yardımları	
- İş Kazası ve Meslek Hastalığı Yardımları	Sosyal Güvenlik Primleri (İşveren)
- İşsizlik Ödemeleri	
- Malullük Ödemeleri	
- Yaşlılık Yardımları	Sosyal Güvenlik Primleri (Çalışan) ve Sosyal Güvenlik Primleri (İşveren)
- Ölüm Aylığı Ödemeleri	
- Aile Yardımları	Devlet bütçesinden vergiyle finansman ve bazı durumlarda yerel bütçeden finansman
- Garantili Minimum Kaynaklar	
- Uzun Süreli Bakım	Devlet Bütçesinin katkısıyla, esas olarak yerel bütçeler tarafından finanse edilmektedir.

Kaynak: MISSOC Veri Tabanı. 1 Temmuz 2022.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı sigorta kollarına farklılık arz etmektedir. Yaşlılık yardımları, malullük ve dul/yetim yardımları kural olarak, çalışanlara ve işverenlere yüklenen sosyal güvenlik primleri ile finanse edilmektedir. Hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı ve işsizlik yardımları işverene yüklenen sosyal güvenlik primleri ile karşılanmaktadır. Sağlık yardımları, çalışanlardan kesilen katkı payları ve devlet katkısı ile finanse edilerek sunulmaktadır. Aile yardımları, sosyal yardımlar ve bakım yardımlarının finansmanında ise sosyal güvenlik katkı payı söz konusu değildir. Bu yardımlar devlet bütçesi ve yerel bütçeler yoluyla yerine getirilmektedir.

Sosyal güvenlik katkı payları açısından durum incelendiğinde, her bir risk özelinde prim oranlarının farklılaştığı görülmektedir. Tablo 5’de, Romanya’da sosyal güvenlik katkı payı oranlarına ve sigorta dallarına özgü finansman ilkelerine yer verilmiştir.

Tablo 5: Romanya’da Sosyal Güvenlik Katkı Payı Oranları

Sosyal Güvenlik Sigorta Kolları	Katkı Payı Oranları
	* İşveren katkısı yoktur.
- Sağlık Yardımları	* Çalışan: yüzde 10 (Tavan yok)
	* Serbest meslek sahibi: yüzde 10 (Tavan: Asgari brüt ücretin 12 katı)

	* İşsiz: Katkı payı yoktur. * Geliri olmayan kişi: 12 ay boyunca 6 asgari brüt ücretin yüzde 10'u.
- Hastalık Ödemeleri - Analık Yardımları - İş Kazası ve Meslek Hastalığı Yardımları - İşsizlik Ödemeleri	* İşveren: Brüt kazancın yüzde 2,25'i⁹⁴ (Tavan yok) * Çalışan katkısı yoktur. * Serbest meslek sahibi: yüzde 1. (Tavan: Asgari brüt ücretin 12 katı)
- Malullük Ödemeleri - Yaşlılık Yardımları - Ölüm Aylığı Ödemeleri	* İşveren: Katkı payı oranı çalışma koşullarına göre değişmektedir. - Çalışma koşulları Normal ise yüzde 0 - Çalışma koşulları Zor ise yüzde 4 - Çalışma koşulları Özel ise yüzde 8 * Çalışan: Brüt kazancın yüzde 25'i (Tavan yok)
- Aile Yardımları - Garantili Minimum Kaynaklar	Merkezi hükümet tarafından kontrol edilen sosyal yardım programı, evrensel, devlet tarafından vergiyle finanse edilen ve belirli koşullar altında yerel yönetim bütçeleri tarafından finanse edilmektedir.
- Uzun Süreli Bakım	Tek ve ayrı bir uzun süreli bakım planı yoktur. Uzun süreli bakım 2 farklı program tarafından sağlanır: birincisi sağlık bakımını kapsar, ikincisi ise engelliler ve bağımlı yaşlılar için sosyal yardımı kapsar. Devlet Bütçesinin katkısıyla, esas olarak yerel bütçeler tarafından finanse edilmektedir.

Kaynak: MISSOC Veri Tabanı. 1 Temmuz 2022.

Tablo 5'de yer alan veriler, Romanya'da çalışanların ve işverenlerin katlandıkları sosyal güvenlik katkı paylarının dengeli bir şekilde dağılmadığını göstermektedir. Toplam yüzde 37,25'lik katkı payının, yüzde 35'lik kısmı çalışanlara ait iken, sadece yüzde 2,25'lik kısmının işverenlere ait olduğu görülmektedir.

Romanya'da sosyal güvenlik katkı paylarının yakın tarihi incelendiğinde, 2004'ten 2023'e kadar katkı payı ortalamasının yüzde 44,19 olduğu görülmektedir. 2004'te tüm zamanların en yüksek seviyesi olan yüzde 56,75'e ve 2018'de ise yüzde 37,25 ile

⁹⁴ Bu katkı payının; yüzde 15'i Ücret Borçlarının Ödenmesi için Garanti Fonuna, yüzde 20'si İşsizlik Sigortası Fonuna, yüzde 5'i İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Fonuna, yüzde 40'ı sağlık izinlerinin ödenmesi için Ulusal Sağlık Sigortası Fonuna, yüzde 20'si devlet bütçesinin ayrı bir hesabına ödenmektedir.

en düşük seviyeye ulaşmıştır⁹⁵. 2018 yılından bugüne standart sosyal güvenlik primi oranı yüzde 37,25'tir ve ülke tarihinin en düşük oranlarıdır (Trading Economics, 2023).

Avrupa ülkelerinde son yıllarda sosyal güvenlik oranlarındaki değişim trendi incelendiğinde, Romanya'da dikkat çekici ve istikrarlı bir düşüş söz konusudur. Diğer Avrupa ülkelerindeyse sosyal güvenlik katkı paylarının son yıllarda çok fazla değişmediği ve stabil olduğu tespiti yapılabilir. Sosyal güvenlik katkı payının yüksekliği açısından Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında bu ülkelerin yarısından fazlasında Romanya'da uygulanan orandan daha düşük oranlar uygulandığı görülmektedir (Trading Economics, 2023).

Tablo 6'da görüldüğü üzere, Fransa, Hollanda, Belçika, İtalya, Avusturya, İsveç gibi gelişmiş ülkeler ve Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovenya, Sırbistan gibi doğu Avrupa ülkeleri sosyal güvenlik primlerinin yüksekliği açısından Romanya'nın önünde yer almaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanında, primlerle finansmanı önceleyen Bismarck modeli ile vergiler ile finansmanı daha doğru bulan Beveridge modeli hatırlanacak olursa, sosyal güvenlik primlerinin yüksek olduğu ülkelerin Bismarck modeline daha yakın ülkeler olduğu görülecektir. Günümüzde bu modeller pür bir şekilde uygulanmayıp, karma modelin daha fazla ön planda olduğu görülsün de, Fransa, Avusturya, Belçika, Hollanda ve doğu Avrupa ülkeleri gibi Bismarck modeline daha yakın olan ülkelere (Gür & Göze Kaya, 2020: 39) kaçınılmaz olarak primlerin de yüksek seviyede olduğu değerlendirilebilir.

Tablo 6: Avrupa Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Katkı Payları (2023)

Ülke	Çalışan	İşveren	Toplam	Ülke	Çalışan	İşveren	Toplam
Fransa	23,00	45,00	68,00	Polonya	13,71	22,14	35,85
Hollanda	27,65	23,59	51,24	Portekiz	11,00	23,75	34,75
Slovakya	13,40	35,20	48,60	Türkiye	14,00	20,50	34,50
Belçika	13,07	35	48,07	Letonya	10,50	23,59	34,09
Çekya	11,00	33,80	44,80	Bulgaristan	13,78	19,62	33,40
Estonya	3,60	33,80	44,80	Moldova	9,00	24,00	33,00
İtalya	10,00	30,00	40,00	Finlandiya	10,89	20,00	31,55
Avusturya	18,12	21,23	39,35	İngiltere	16,50	15,05	31,55
İsveç	7,00	31,42	38,42	Macaristan	18,50	13,00	31,50
Slovenya	22,10	16,10	38,20	Lüksemburg	12,45	15,45	27,90
Sırbistan	20,90	16,65	37,55	Arnavutluk	9,50	15,00	24,50
Romanya	35,00	2,50	37,50	Norveç	7,90	14,10	22,10
Almanya	14,12	22,54	36,66	Ukrayna	0	22,00	22,00
Hırvatistan	20,00	16,50	36,50	Litvanya	19,50	1,77	21,27

⁹⁵ 2018 yılı itibariyle toplam sosyal güvenlik katkı payı yüzde 39,95'ten yüzde 37,25'e düşürülmüştür.

İspanya	6,35	29,90	36,25	İsviçre	6,40	6,40	12,80
Yunanistan	13,87	22,29	36,16	Danimarka	0	0	0

Kaynak: Trading Economics, 2023 verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Romanya’da sosyal güvenlik katkı payının 2004 yılından bugüne sürekli düşme eğiliminde olduğu, ancak mevcut haliyle bile Avrupa ülkelerinin birçoğundan daha yüksek bir katkı payı uyguladığını vurguladıktan sonra dikkat çekici başka bir hususu değerlendirmek yerinde olacaktır. O da katkı payının çalışan ve işveren arasındaki dağılımıdır. Romanya, diğer ülkelerden farklı olarak Avrupa’da çalışan payının (yüzde 35) en yüksek olduğu ülke konumundadır. Diğer taraftan bakıldığında ise, işveren payının en düşük olduğu ülkelerden birisidir.

2017 yılı itibarıyla işverenlerin katkı payı daha yüksek⁹⁶ iken, yapılan değişiklik sonucunda işveren katkısı büyük ölçüde düşürülürken, çalışanların katkısı artırılmıştır. Böylece, çalışan hem kendi katkı payını hem de işverenin katkı payını brüt ücretinden öder hale getirilmiştir ve bu sonuç çalışanın net ücretinin daha düşük olması sonucuna yol açmaktadır (Tache, 2017: 40). Bechir, bu durumu şu şekilde ifade etmektedir. “*Romanya, hem işverenlerin hem de çalışanların katkıda bulunduğu güvenlik sistemlerinin üzerine inşa edildiği sosyal dayanışma ve sorumluluk ilkesini ortadan kaldırma yönüyle Avrupa’da benzersizdir. Sosyal güvenlik sisteminin gelişmiş olduğu 120 ülkeden hiçbirisi, Romanya’da yeni yasa tasarılarının öngördüğü gibi sosyal katkı paylarının ödenmesini yalnızca çalışanlara bırakmamıştır*” (Bechir, 2017).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1952’de, dünya çapında kabul edilen diğer asgari standartların yanı sıra işçinin, toplam sosyal güvenlik katkısının yüzde 50’inden fazlasını finanse etmemesi gerektiğini belirleyen Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesini (No. 102) kabul etmiştir. Bu düzenlemenin amacı, “*sosyal güvenlik programlarını finanse edenlerin ve bunlardan yararlananların sorumlulukları ve çıkarları arasında*” adil bir denge sağlayarak, hükümetlerin sosyal dayanışma ve “finansmanda dayanışma” ilkelerini işler hale getirmelerini sağlamaktır. Bu ilkeyle ilgili dünya örnekleri incelendiğinde, Latin Amerika’daki birçok ülkenin bu ilkedan uzaklaştığı görülmektedir. Şili 1981’de, Peru 1993’te ve Bolivya 1997’de işveren katkısını kaldırmıştır. 2018 yılı başından itibaren, Romanya’daki sosyal güvenlik katkılarının yapısı da Latin Amerika örneklerine benzer bir şekilde değiştirilmiş ve işverenlerin yükü neredeyse tamamen çalışanlara kaydırılmıştır. Bu değişiklik, o zamana kadar işveren ve çalışan arasında bölünen sağlık ve emeklilik katkı paylarının tamamen çalışanlara kaydırılması yoluyla yapılmıştır. Bu değişiklikle

⁹⁶ Değişiklik öncesinde, yaşlılık, malullük ve ölüm aylığı sigorta kolları için çalışanların katkı payı yüzde 10,5 iken, işverenlerin payı çalışma şartlarına bağlı olarak yüzde 15,8 ile yüzde 25,8 arasında değişmekte idi. Ayrıca, sağlık sigortası için çalışan payı yüzde 5,5; işveren payı yüzde 5,2 iken, işsizlik sigortası için çalışanların ve işverenlerin her ikisinin de katkı payı oranı yüzde 0,5 düzeyindeydi (Deloitte, 2017: 45).

birlikte ayrıca, sabit yüzde 16 olarak uygulanan bireysel gelir vergisi oranı yüzde 10'a düşürülmüştür. Hükümet tüm bu değişikliklerin gerekçesini, sosyal güvenlik primlerinin tahsilatını iyileştirme ve işverenler üzerindeki idari yükü azaltma ihtiyacıyla açıklamıştır (Balcerowicz, Maftai & Varga, 2019: 2).

6. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

AB düzeyinde yaşam koşullarına ilişkin anketlerde, Romanya'da yoksulluk ya da sosyal dışlanma riski altında olanların AB28 ortalamasının neredeyse iki katı düzeyinde olduğu, sosyal koruma açısından Romanya'nın birçok AB ülkesinin gerisinde kaldığı tespiti yapılmıştır (Lazar, 2015: 74). Güncel istatistikler ışığında, sosyal güvenlik harcamalarını da içine alan sosyal koruma harcamaları bağlamında Romanya'nın AB üyesi ülkelerin oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. 2021 yılında AB'de sosyal korumaya yönelik harcamaların GSYH içindeki payı⁹⁷ ortalama yüzde 20,5'iken⁹⁸, Romanya'da bu pay yüzde 13,3⁹⁹ olarak gerçekleşmiştir. Sosyal koruma harcamalarının genel devlet harcamaları içindeki payında ise Romanya'nın yine geride ama nispi olarak daha iyi bir durumda olduğu söylenebilir. Söz konusu harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı AB düzeyinde ortalama yüzde 39,9 iken, Romanya'da bu pay yüzde 33,4 olarak gerçekleşmiştir (Eurostat, 2023b).

Toplumsal kesimler bağlamında, AB genelinde en fazla yoksulluk ve sosyal dışlanma riskiyle karşı karşıya olan gruplar; kadınlar, çocuklar, gençler, tek ebeveynli aileler, işsizler, hastalığı ve engeli olan kişiler, düşük eğitim düzeyine sahip kişiler ve göçmenler olarak kabul edilmektedir. Ancak AB üyesi ülkelerin her birinde bazı riskli gruplar daha fazla ön plana çıkabilmektedir (European Parliament, Da Roit, Pasquinelli & Crepaldi, 2017: 21). Romanya, özellikle 65 yaş üstü yaşlılar, 16 yaş altı çocuklar, genç işsizler ve çocuklu aileler açısından AB ülkeleri arasında ilk sıralarda yer almaktadır (European Parliament, Da Roit, Pasquinelli & Crepaldi, 2017: 22-26). Inchauste ve Militaru (2018: 2), bu kesimlere ilave olarak Romanları ve kırsal nüfusu da yoksulluk ve sosyal dışlanma kapsamında belirtmektedir.

Bu çerçevede aşağıda, Romanya'da yaşlılık yardımı (emekli aylıkları), asgari gelir garantisi, aile ve çocuk ödenekleri ve işsizlik yardımları başta olmak üzere sosyal güvenlik alanında yaşanan temel sorunlar ve sistemin sürdürülebilirliğine ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.

⁹⁷ Sosyal koruma harcamaları, 2021 yılı itibarıyla tüm AB üyesi devletlerde ortalama olarak genel devlet harcamalarının en büyük alanını temsil etmektedir.

⁹⁸ AB'de sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki ortalama payları; yaşlılık (yüzde 10,8), hastalık ve engellilik (yüzde 2,9), aile ve çocuklar (yüzde 1,9), işsizlik (yüzde 1,7), dul/yetimler (yüzde 1,5) şeklinde sıralanmaktadır.

⁹⁹ Romanya'da sosyal koruma harcamalarının GSYH içindeki payları; yaşlılık (yüzde 9,7), aile ve çocuklar (yüzde 1,5), hastalık ve engellilik (yüzde 1,2), başka yerde sınıflandırılmamış sosyal koruma harcamaları (yüzde 0,5) şeklinde sıralanmaktadır.

Emeklilik Sistemi: Romanya’da emeklilik sistemi, zorunlu kamu ve özel bileşenler ile isteğe bağlı üçüncü bir özel katmandan oluşan iki ayaklı bir sistemdir. Zorunlu kamu emeklilik sisteminde nüfusun hızlı yaşlanması nedeniyle büyük dengesizliklerle karşı karşıya kalındığı ifade edilebilir. Nispeten yüksek katkı oranlarına rağmen, zorunlu kamu emeklilik sisteminin açığı GSYH’nin yaklaşık yüzde 2’si kadardır. Emekli sayısı ile istihdam arasındaki oran 2019’da yüzde 60’lara ulaşmıştır ve 2060’a kadar yüzde 95,5’e çıkması öngörülmektedir (Klein, Sakha, Jin & Adamczyk, 2022). Kamu emeklilik sistemindeki eşitsizlikler, AB ortalamasının üzerindedir. Romanya’da emekli maaşlarının en yüksek yüzde 20’si en düşük yüzde 20’inin dört katından fazladır. 2009’dan önce asgari garantili bir emekli maaşı bulunmamaktaydı. Bu durum özellikle çoğunluğu eski tarım işçisi olarak yetersiz emekli maaşı alan kırsal kesimdeki yaşlılar arasında yüksek yoksulluk oranlarına yol açmıştır (Adăscăliței, Raț & Spătari, 2020: 15). Özellikle kırsal kesimde birçok emekli yoksulluk sınırının altında veya yakınında yaşamakta ve geçimlerini sağlayabilmek için akrabalarının desteğine ihtiyaç duymaktadır. Kadın emekliler ise, daha kısa çalışma kariyerleri ve daha düşük ücretler nedeniyle daha da yüksek bir yoksulluk riskine sahiptir (Vasilescu, 2019: 25).

Bunun dışında Romanya emeklilik sisteminde dual bir yapı bulunmaktadır. Emekli maaşları genel devlet bütçesinden sübvansé edilen ve en üst düzey aylığa sahip olan emekliler (örneğin, hâkimler, savcılar, ordu görevlileri) ile sosyal emekli maaşı alanlar arasında aylık tutarları açısından büyük bir farklılık söz konusudur. Örneğin, 2020’de bir savcının emekli maaşı, ortalama emekli maaşının ortalama 14 katı iken, sosyal emekli maaşının seviyesi ortalamanın yaklaşık yüzde 51’i seviyesinde gerçekleşmiştir. 2020 yılı Eylül ayı itibarıyla, garanti edilen asgari emekli maaşı 704 RON düzeyindeydi ve bu tutar yoksulluk eşiğinin altında bir tutardı. O tarihlerde yaklaşık 950.000 emeklinin bu miktarı aldığı ifade edilmektedir. Bu sebeple yaşlılar arasındaki yoksulluk oranları AB ortalamasının üzerinde kalmaya devam etmektedir (Adăscăliței, Raț & Spătari, 2020: 15).

Romanya’da yaşlı kesimin istihdam oranı düşük¹⁰⁰ olduğundan, çalışma yaşamını uzatmaya yönelik teşviklerin güçlendirilmesinin ve yaşlı işçilerin istihdamını artırıcı politikaların geliştirilmesinin önemli olabileceği vurgulanmaktadır. Bu kapsamda çalışma ortamını, yaşlanan iş gücüne uyarlayarak ve sağlık hizmetlerine erişimi iyileştirerek yaşlı çalışanların sayısını artırmanın çalışma yaşamlarını uzatmak için önemli bir adım olacağı ifade edilmektedir (Klein, Sakha, Jin & Adamczyk, 2022).

Garanti Edilen Asgari Gelir: Romanya’da sosyal yardım programlarının sayısı fazla olmasına rağmen sosyal transferlerin yoksulluk oranı üzerindeki etkisi minimum düzeydedir. Yoksul kişileri korumak amacıyla getirilen en önemli düzenlemelerden birisi minimum gelir garantisi programlarıdır. Bu programlarda

¹⁰⁰ 2019 yılı itibarıyla 55 yaş ve üstü kişilerin yansından azı istihdam edilmektedir.

tespit edilen gelir düzeyinin özenle belirlenmesi son derece önemlidir. Yardımın düzeyi, bir yandan yoksulluğu azaltacak düzeyde olmalı diğer yandan da çalışabilecek durumda olanların ücretli bir işe başlamaları konusunda caydırıcı olmamalıdır. Aksi halde yoksulluk tuzağı riski ile karşılaşılabilir. Ayrıca minimum gelir düzenlemesinden ihtiyaç sahibi tüm insanların kapsandığından emin olunmalı ve programdan yararlanma koşulları gözden geçirilmelidir (European Parliament, Da Roit, Pasquinelli & Crepaldi, 2017: 11). Oysa Romanya’da 2001 yılında hayata geçirilen Garantili Asgari Gelir uygulaması zamanla en çok ihtiyaç duyanların erişimini giderek zorlaştıran bir hale dönüşmüştür. Ayrıca bu yardım programının, yararlanıcıların ihtiyaçlarına göre tasarlanmadığı, bunun yerine bölgesel ve yerel bağlamı göz ardı eden “*herkese uyan tek beden*” bir politika dayatmaya çalıştığı yönünde değerlendirmeler mevcuttur (Adăscăliței, Raț & Spătari, 2020: 10 - 11).

İşsizlik Yardımları: İşsizlik yardımının hesaplanmasında, çalışanların son 12 aylık prim dönemi boyunca aldıkları ortalama brüt gelirleri ve katkı süreleri etkili olduğu gibi Referans Sosyal Gösterge (RSI) de etkili olmaktadır. Ancak RSI’nın düzenli aralıklarla güncellenmemesinin bir sonucu olarak, garanti edilen asgari gelire benzer şekilde, işsizlik yardımlarının net tutarı da son on yılda düşüş göstermiştir. Özellikle 2009 yılındaki ekonomik krizin ardından Romanya’daki yardımların seviyesi oldukça düşmüştür¹⁰¹. Bu durum, işsizlik yardımı seviyeleri ile asgari brüt ücret arasındaki karşılaştırmalarda belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. 2005’te tecrübeli bir işçi için işsizlik yardımları asgari brüt ücretin yüzde 76’sı seviyesinde iken, 2019’da bu oran sadece yüzde 24’te kalmıştır (Adăscăliței, Raț & Spătari, 2020: 13).

RSI’nın güncellenmemesi sorunu dışında 2002 ile 2020 yılları arasında işsizlik sistemini hedef alan 60’tan fazla yasal düzenlemede şartların daha da zorlaştırıldığı ifade edilmektedir. En az bir yıllık istihdam deneyimine sahip işsiz bir kişi için yardım seviyeleri 375 RON’dur ve alınacak yardımın tutarı işte geçirilen sürenin uzunluğuna bağlı olarak artmaktadır. Yardımlardan yararlanılabilecek süre de, sosyal güvenlik sistemine ödenen katkı paylarının uzunluğuna bağlıdır ve işsizlerin iş teklifini reddetmesi veya kamu istihdam sisteminde aylık toplantılara katılmaması durumunda yardımlar durdurulmaktadır (Adăscăliței, Raț & Spătari, 2020: 13).

Aile ve Çocuk Ödenekleri: Bakmakla yükümlü çocukları olan düşük gelirli ebeveynler için sağlanan aile yardımı nispeten düşük faydalar sağlamaktadır. Ödenek, düzenli okula devam etme şartına bağlıdır ve 2011’den beri okul çağındaki

¹⁰¹ Sosyal transferlerin sosyal eşitsizlikler ve refah üzerindeki etkisini değerlendirmek için, yardımların yoksulluk eşiğine ve asgari ücrete göre nasıl bir değişim gösterdiği önem arz etmektedir. Net asgari ücret ile Referans Sosyal Gösterge (RSI) arasındaki fark 2008 ile 2020 yılları arasında genişlemeye devam ettiğinden, sosyal yardımların yeterliliği zamanla daha da kötüleşmiştir (Adăscăliței, Raț & Spătari, 2020: 6). Sosyal yardımlar için bir ölçüt olarak kullanılan RSI değeri, 2008’de kullanıma sunulmasından sonra uzun süre 500 RON’da sabit kalmıştır (Adăscăliței, Raț & Spătari, 2020: 11). 2022 yılı Mart ayı itibarıyla RSI miktarı 525,5 RON (106 €) düzeyindedir.

çocukların yirmi saatten fazla dersi kaçırmaları durumunda yardım kesilmektedir. Bu durumda okula erişimin zor olduğu, çocuk işçiliğinin sık olduğu marjinal yerleşim yerlerindeki (özellikle Romanların yaşadığı bölgeler) aileler ve mali olarak çocuğunu okula gönderemeyecek durumdakiler için ödenekten yararlanamama durumu ortaya çıkmaktadır (Raş & Szikra, 2019: 228). Ödenek tutarının yetersizliği ve Avrupa standartlarının çok altında kalmış olması, çocuklu bazı ailelerin ödenekten yoksun kalması, ayrıca dörtten fazla çocuğu olanlar için ilave ödenek olmaması yoksulluk riskini artırdığı gibi ve ülkedeki eşitsizlikleri daha da derinleştirmektedir (Raş & Szikra, 2019: 233). Çocukların yaşına ve ailenin barınma durumuna göre ödeneklerin değişmemesi ve dört çocuk üzeri için ilave ödenek sağlanmaması, özellikle daha fazla çocuğu olan düşük gelirli Roman aileleri için yeniden dağıtımın gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ancak gelir testine bağlanmış olan garantili asgari gelir ve aile yardımıyla ilgili düzenlemelerin dezavantajlı ailelere, özellikle de marjinalleştirilmiş ve ciddi şekilde yoksullaştırılmış Roman ailelere, sosyal hakların sağlanmasını engelleyebileceği düşünülmektedir. Sosyal yardım idaresinin aşırı bürokratikleşmesi, talep sahiplerinin düşük okuryazarlığıyla birleştiğinde, genellikle en dezavantajlı durumda olanların dışlanması sorunu ortaya çıkabilmektedir (Adăscăliței, Raş & Spătari, 2020: 11).

Sağlık Hizmetleri: Adem-i merkezîyetçi yapısına ve yerel makamlara sorumluluk devrine rağmen, Romanya’da sağlık sistemi oldukça merkezidir. Sağlık hizmetleri, konuyla ilgili tüm kural ve düzenlemeleri belirleyen Sağlık Bakanlığı ve Ulusal Sağlık Sigortası Kurumu (NHIH) tarafından yönetilmektedir. Bu durum, alınan kararların yerel ihtiyaçlarla uyumlu olup olmadığı konusunda bir zafiyet ortaya çıkarmaktadır (Farcasanu, 2018: 5).

Romanya, sağlık sistemini iyileştirmede bir miktar ilerleme kaydetmiş olsa da, sağlık hizmetinin kapsamına ilişkin büyük eşitsizlikler bulunmaktadır. Savunmasız nüfus (çocuklar dahil) en çok etkilenen kesimlerin başında gelmektedir. Genel olarak kırsal nüfus ve özellikle yoksul ve yetersiz hizmet alan topluluklar için sağlık hizmetlerine erişim bir sorun olmaya devam etmektedir. Romanya’da devam eden sağlık reformlarına rağmen hala bazı sistemik zorlukların devam ettiği görülmektedir. Bu zorluklar; yaşlıların bakımı, evde bakım ve önleyici bakım hizmetlerindeki eksiklikler, düşük idari kapasite, zayıf planlama, ciddi boyutlarda sağlık personeli eksikliği, eskimiş altyapı ve sağlık teknolojileri, kötü bir hasta sevk sistemi, etkisiz birinci basamak sağlık sistemi, özellikle kırsal kesimde sağlık hizmetlerinin kalitesinin düşük olması şeklinde sayılabilir (Farcasanu, 2018: 11).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Romanya’nın komünist yönetim döneminden devraldığı sosyal güvenlik sistemi mirası, tüm toplumun eğitim, sağlık, barınma gibi ihtiyaçlara ücretsiz erişiminin mümkün olduğu ve asgari düzeyde de olsa gelir adaletinin sağlanmış olduğu bir

yapıydı. Bu durum sosyal koruma anlamında ÷lkeye göreceli bir avantaj sağlamış olsa da sosyalist dönemin son zamanlarında ve piyasa ekonomisine geçiş sürecinde artan eşitsizlikler dolayısıyla sosyal güvenlik reformu ihtiyacı artmış ve bu yönde adımlar atılmıştır. Özellikle AB üyeliğı ile birlikte sosyal güvenlik sistemini derinden etkileyen bir dizi yeni ekonomik ve sosyal düzenlemenin kabul edilmesi sağlanmıştır. Bu anlamda sosyal güvenlik sistemiyle ilgili gerek mevzuat alanında gerekse kurumsal yapıların geliştirilmesinde net bir ilerleme kaydedilmiştir.

Romanya’da sosyal güvenlik şemsiyesi altında sağlanan yararların sayısı fazla olmasına rağmen, yardım tutarlarının ÷lkedeki yaşam maliyetlerinin gerisinde kaldığı söylenebilir. Ekonomik büyüme ve gelir adaleti arasındaki çatışmada ÷lke yönetiminin tercihinin büyüme tarafında olduğu ve bu anlamda ekonomik ve mali politikalar oluşturulurken sermaye kesiminin ön planda tutulduğu, emeğin ücretinin giderek eridiğı gör÷lmektedir. 2017 yılında yapılan değışiklik ile, AB ÷lkeleri arasında neredeyse örneğı olmayacak şekilde, işverenler üzerindeki sosyal güvenlik katkı payının çok büyük bir kısmının çalışanlar üzerine kaydırılması (çalışan yüzde 35; işveren yüzde 2,25) ve bu düzenleme ile birlikte gelir vergisi oranlarının yüzde 16’dan yüzde 10’a düşür÷lmesi sermaye kesiminin elini rahatlatmıştır. Bu politikanın büyümeyi ve istihdamı artırıcı etkiler ortaya çıkaracağı açıktır, ancak ücret seviyeleri üzerinde baskı oluşturduğu da bir gerçektir.

Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yararları da içeren sosyal koruma harcamalarının milli gelir içindeki payı bakımından Romanya’nın AB ÷lkelerinin oldukça gerisinde kaldığı gör÷lmektedir. Ancak toplam kamu harcamalarının göreceli olarak daha büyük kısmını sosyal koruma harcamalarına yönlendiren (AB ortalamasına daha yakın) Romen devletinin bu sorunu çözme iradesinin olduğu sonucuna varılabilir. Sosyal koruma harcamalarının alt bileşenleri değılendirildiğinde, AB ÷lkelerinde bu harcamaların yaklaşık yarısı yaşlılık yardımları için yapılırken, Romanya’da söz konusu harcamaların neredeyse dörtte üçünün yaşlılık yardımlarına yönelik olduğu gör÷lmüştür. Ayrıca, AB düzeyinde sosyal koruma harcamaları arasında üçüncü sırada yer alan aile ve çocuk yardımları Romanya’da ikinci sırada yer almaktadır. Bu sonuçlar, bilimsel çalışma ve raporlarda yoksulluk veya sosyal dışlanma riskine daha fazla maruz kaldığı ifade edilen yaşlıların, çocukların ve çocuklu ailelerin durumunun Romen devleti tarafından da dikkate alındığının bir göstergesidir.

KAYNAKÇA

- Adăscăliţei, D., Raţ, C. & Spătari, M. (2020). *Improving Social Protection In Romania*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Romania.
- Balcerowicz, W., Maftci, A. & Varga, J. (2019). *Labour Taxation in Romania: Revised, but not changed*. Economic Brief 050. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

- Bechir, M. (2017). Romania Could Become The Only EU Country Where Social Contributions Are Paid Only By Employees. *Curs De Guvernare*, 9 Octombrie.
- Carp, A. (2018). The Centenary Evolution Of Social Security In Romania. *Revista Română de Statistică*, 12, 87-100.
- Cerami, A. (2008). The Politics of Social Security Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. Bruno Palier (Ed.) *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam University Press.
- CNPP (2023). *Prestații Și Servicii De Asigurare Pentru Accidente De Muncă Și Boli Profesionale*, Casa Națională de Pensii Publice (CNPP), <https://www.casadepensii.ro/a-m-b-p/prestatii-si-servicii-de-asigurare/>, Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2023.
- Deacon, B., Lendvai, N. & Stubbs, P. (2007). Social Policy and International Interventions in South East Europe: Conclusions. Bob Deacon ve Paul Stubbs (Eds.) *Social Policy and International Interventions in South East Europe* içinde (pp. 221-242), Cheltenham: Edward Elgar.
- Deloitte (2017). *Comparative Social Security Benefits Study*, January. Deloitte Belgium.
- Dragomir, E. (2010). Perceptions of Social Security in Communist Romania. *Zeithistorische Forschungen/ Studies in Contemporary History*, 7, 203-219.
- European Parliament, Da Roit, B., Pasquinelli, S. ve Crepaldi, C. (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States*, Publications Office.
- European Union (2023). *Ülke Profilleri (Romanya)*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/romania_en. Erişim tarihi: 5 Haziran 2023.
- Eurostat (2023a). Country Facts. <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/countryfacts/#>. Erişim tarihi: 4 Haziran 2023.
- Eurostat (2023b). *Government Expenditure on Social Protection*, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/gov_10a_exp_esms.htm, Erişim tarihi: 10.06.2023.
- Farcasanu D. (2018). *ESPN Thematic Report on Inequalities in Access To Healthcare, Romania*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Gür, L. & Göze Kaya, D. (2020). Finansman Türüne Göre OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamalarının Gelişimi: 1980 Sonrası. *Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Bilimleri Akademik Araştırmalar Dergisi*, 4(10), 36-52.

- Huseraş, A. T. & Balteş, N. (2019). Considerations Regarding the Public Budget in Romania. *“Ovidius” University Annals, Economic Sciences Series*, 19(2), 747-754.
- ILO (1952). 102 No’lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm. Erişim tarihi: 27 Mayıs 2023.
- Inchauste, G. & Militaru, E. (2018). *The Distributional Impact of Taxes and Social Spending in Romania*. Policy Research Working Paper 8565. World Bank Group.
- Inspectia Muncii (2023). *Despre Inspecția Muncii*, <https://www.inspectiamuncii.ro/despre-inspectia-muncii>, Erişim tarihi: 28 Mayıs 2023.
- Klein, C., Sakha, S., Jin, Y. & Adamczyk, P. (2022). *OECD Economic Surveys: Romania 2022*. <https://www.oecd-ilibrary.org/>. Erişim tarihi: 12 Haziran 2023.
- Kovács, B., Polese, A., & Morris, J. (2017). Adjusting Social Welfare and Social Policy in Central and Eastern Europe: Growth, Crisis and Recession. Patricia Kennett ve Noemi Lendvai-Bainton (Eds.) *Handbook of European Social Policy* içinde (pp. 194-217), Edward Elgar Publishing.
- Lazar, F. (2015). Social Work and Welfare Policy in Romania: History and Current Challenges. Elisabetta Kolar ve Alessandro Sicora (Eds.). *Social Work Around The World* içinde (pp. 65-82), EUT Edizioni Università di Trieste.
- MISSOC Database. *Comparative Tables on Social Protection*, European Commission’s Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion. 01 July 2022.
- Ministerul Muncii și Solidarității Sociale (2023). <https://mmuncii.ro/j33/index.php/ro/>. Erişim tarihi: 2 Haziran 2023.
- Pataliu, M. *Personalitatea Care a Introdus Asigurările Muncitorești în România - Conservatorul Dimitrie S. Nenitescu*. <https://historia.ro/sectiune/general/personalitatea-care-a-introdus-asigurarile-570140.html>. Erişim tarihi: 3 Haziran 2023.
- Raț, C. & Szikra, D. (2018). Family Policies and Social Inequalities in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary, Poland and Romania Between 2005 and 2015. Guðný Björk Eydal ve Tine Rostgaard (Eds.) *Handbook of Family Policy* içinde (pp. 223-235), Edward Elgar Publishing.
- Spînu, A., Roman, A.-M. & Dogotari, I. (2022). Comparative Aspects in Financing of Social Insurance Benefits in Romania and The Republic of Moldova. *Journal of Social Sciences*, 5(4), 75-82.
- SSE MOVE (2013). *SSE MOVE: Social SEcurity on the MOVE - Project Handbook*. European Commission Employment Social Affairs & Inclusion and

- Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS). https://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/16._handbook_en.pdf. Erişim tarihi: 24 Mayıs 2023.
- Tache, I. (2017). Examining The Recent Changes To Tax And Social Security Legislation In Romania. *Journal Of Smart Economic Growth*, 2(4), 39-47.
- T.C. Dışışleri Bakanlığı (2023). *Romanya Ülke Kúnyesi*, <https://www.mfa.gov.tr/romanya-kunyesi.tr.mfa>, Erişim: 20 Haziran 2023.
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (2019). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik*. Yayın No:172, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Ankara.
- The Constitution of Romania. <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania>. Erişim tarihi: 7 Haziran 2023.
- The World Factbook (2023). *Romania*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/romania/#introduction>. Erişim tarihi: 5 Haziran 2023.
- Trading Economics (2023). *Social Security Rates (Europe)*. <https://tradingeconomics.com/country-list/social-security-rate?continent=europe>. Erişim tarihi: 9 Haziran 2023.
- Vasilescu, C. (2019). *Social and Employment Policies in Romania*, Study for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.
- World Development Indicators Database (2023). <https://data.worldbank.org/country/romania>. Erişim tarihi: 5 Haziran 2023.

Bölüm 32

MEKSİKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

MEKSİKA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Nagihan Özkanca Andıç

Pamukkale Üniversitesi,
Kale Meslek Yüksek Okulu

nandic@pau.edu.tr

0000-0003-4028-264X

Özet

Evrensel ve temel bir hak olan sosyal güvenlik hakkı uzun yıllardır pek çok ülkede farklı yöntemlerle uygulanmaktadır. Amacı sosyal refahı artırmak ve bireyleri oluşabilecek sosyal güvenlik risklerine karşı korumak olan sosyal güvenlik programları çeşitli finansman yöntemleri kullanabilmektedir. Meksika'da sosyal güvenlik sistemi, devletin ve özel sektörün birlikte çalıştığı karma bir yapıya sahiptir. Meksika hükümeti, Meksika Sosyal Güvenlik Enstitüsü (IMSS) ve Meksika Sosyal Güvenlik Enstitüsü (ISSSTE) aracılığıyla sosyal güvenlik hizmetleri sunmaktadır. Meksika hükümeti, sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi ve daha kapsayıcı hale getirilmesi için bazı reformlar yapmaya çalışmaktadır. Bu reformlar, sosyal güvenlik kapsamını genişletmek, hizmetlerin kalitesini artırmak ve sistemdeki adaletsizlikleri gidermek gibi hedefleri de içermektedir. Çalışmada Meksika'da sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin genel bir değerlendirme yapılmış sistemin yapısı ve finansman özellikleri hakkında bazı bilgilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, finansman, Meksika.

Abstract

The right to social security, which is a universal and fundamental right, has been implemented in many countries for many years with different methods. Social security programs, whose aim is to increase social welfare and protect individuals against possible social security risks, can use various financing methods. The social security system in Mexico has a mixed structure in which the government and the private sector work together. The Mexican government provides social security services through organizations such as the Mexican Institute of Social Security (IMSS) and the Mexican Institute of Social Security (ISSSTE). The Mexican government is trying to make a series of reforms to improve the social security system and make it more inclusive. These reforms also include objectives such as expanding the scope of social security, improving the quality of services and eliminating injustices in the system. In the study, a general evaluation of the financing of social security in Mexico has been made and some information has been given about the structure and financing features of the system.

Keywords: Social security, financing, Mexico.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, bireylerin yaşamlarını güvence altına almak ve sosyal risklere karşı koruma sağlama amacı taşıyan önemli bir araçtır. Lakin sosyal güvenlik pahalı ve büyük miktarlarda kaynak transferi gerektiren yatırımlardan oluşur. Sosyal güvenliğe erişim için tahsis edilen kaynakların nüfus artışı, yaşam standartlarının yükselmesi ve bunun sonucunda hizmetlerden beklentinin artması gibi nedenlerle de arttırılması gerekir. Sosyal güvenliğin finansmanında pek çok finansman kaynağı bulunmakla birlikte temel finansman kaynağı vergi ve primlerden oluşur. Sosyal güvenlik programları aracılığıyla gelirin yeniden dağılımı da gerçekleşmekte ve eşitsizliklerin giderilmesine katkı sağlanmaktadır.

Sosyal güvenliğin finansmanında temel olarak iki yöntem izlendiği görülür. Bunlar kapitalizasyon yöntemi ve dağıtım yöntemidir. Her iki yöntemin bir arada uygulandığı modelse karma model olarak adlandırılır. Meksika’da uygulanan sistem karma modele yakındır. Meksika’da sosyal güvenlik sistemi, vatandaşların sağlık hizmetlerine erişim, emeklilik maaşı, işsizlik yardımı gibi temel ihtiyaçlarını karşılamayı hedefleyen bir görüntü sergilemektedir. Ancak Meksika sosyal güvenlik sistemi çeşitli programlar ve finansman kaynaklarıyla karmaşık bir yapıya sahiptir.

Meksika sosyal güvenlik sistemi ilk olarak 1940’lı yıllarda sosyal güvenlik haklarını yasalarla güvence altına almaya başlamış, Meksika Sosyal Güvenlik Sistemi (Instituto Mexicano de Seguridad Social: IMSS) ortaya çıkmıştır. 1960’lı yıllarda devlet çalışanları için Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Enstitüsü (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: ISSSTE) kurulmuştur. Daha sonrasında farklı düzenlemeler yapılsa da reform hareketi olarak nitelendirilebileceğimiz anlayışa ulaşılması 2004 yılında Seguro Popular (SP) programına geçişle gerçekleşmiştir. Çocukların, engellilerin ve yaşlıların sosyal haklarına ilişkin özel yasalar çıkarılmış, eğitim, sağlık, beslenme, barınma, sağlıklı çevre, çalışma, sosyal güvenlik ve ayrımcılık yapılmamasına ilişkin konular yasalarla güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Ancak SP’de istenen verimi sağlayamamış 2020 yılında Refah İçin Sağlık Enstitüsü (Instituto de Salud para el Bienestar: INSABI) adlı yeni bir sosyal güvenlik programına geçiş yapılmıştır. Çalışmada Meksika sosyal güvenliğinin geçmişi, finansman yöntemi ve kaynaklarına değinilmiş, sistemin sürdürülebilirliğine yönelik bazı görüşler belirtilmiştir. Ancak açıkça belirtmek gerekir ki 2020 yılında INSABI programına geçiş yapılması dolayısıyla kamuoyuna veri akışı kesilmiş ve elde edilebilen son veriler ışığında çalışma yorumlanmaya çalışılmıştır. INSABI’nin tam olarak uygulanmaya başlanması ve sisteme ilişkin çıktıların elde edilmesi halinde bu çalışmanın yeni çalışmalara yol gösterici olacağı düşünülmektedir.

1. SOSYAL GÜVENLİĞİN MEKSİKA GEÇMİŞİ ve KURUMSAL YAPISI

Sosyal güvenlik kavramı hayat boyunca insanların karşılaşılabilecekleri her türlü sosyal risk nedeniyle, bireylerin mal varlığında ve gelirlerinde bir azalmaya neden olabilecek her türlü tehlikeye karşı alınması gereken önlemler bütünü olarak ifade edilir. Bireylerin kazançlarını bu risklerden dolayı geçici ya da daimî olarak kaybetmeleri durumunda karşılaşılabilecekleri yoksulluğa dair alınacak önlemlerle sosyal güvenlik sistemini oluşturur. Bu riskleri ölüm, yaşlılık, işsizlik, hastalık gibi sıralamak mümkündür (Boyacıoğlu & Öçal, 2018: 912). Güvenlikse devletin asli görevlerindendir. Vatandaşların tehditlere veya risklere (doğal afet, iç-dış güvenlik, çevresel kirlilik, kişinin fiziki bütünlüğünün korunması vb.) karşı korunmasının yanı sıra sosyal korunmaya da ihtiyacı vardır. Sosyal korunmanın nihai amacı vatandaşların yetenekleri ölçüsünde ekonomik, kültürel ve sosyal hakların keyfini çıkarmasının güvence altına alınmasını sağlamaktır. Bu güvence hem bireysel özgürlükleri hem de sosyal refahı artıran bir etken olarak karşımıza çıkar (Knaul, Gonzalez-Pier & Dantes 2012: 1260).

Meksika’da tarihsel anlamda sosyal güvenlik hizmetinin gelişimi incelendiğinde ise 1930’ların sonunda kamu görevlileri, askeri personel, petrol işçileri gibi farklı iş sektörleri için farklı ekonomik imkânlarla sahip gruplara yönelik çeşitli sosyal güvenlik kurumları kurulduğu görülür. Bu hizmet ağı meslek gruplarının ihtiyaçlarına göre şekillenmiş ve birbiriyle ilişkisi olmayan bir sistemle ilerlemiştir (Frenk, González-Pier, Gómez-Dantés, Lezana & Knaul 2006: 1524-1525).

Anayasal anlamda Meksika sosyal güvenlik programları incelendiğinde Meksika anayasasının sosyal haklarla ilgili çeşitli maddeler içermesine rağmen sosyal hakların açıkça belirtilmediği dikkat çeker. Resmi olarak 1917 yılında yürürlüğe giren anayasada sosyal haklarla ilgili reformların yasal bir zemine oturtulması 1970’li yıllarda gerçekleşmiştir. Evrensel bir sosyal güvenlik sistemine ve yeterli bir yaşam standardına sahip olma hakkı Anayasa’da resmi olarak tanınmamakla birlikte, sosyal güvenlik kurumlarına -Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında- özel çalışanlar ve kamu çalışanları için çeşitli atflar bulunur. Meksika’daki sosyal güvenlik, sağlık sigortası, emeklilik ve yaşlılık maaşlarıyla iş kazaları ve maluliyet sigortalarından oluşur. Bunlar, işsizlik sigortasının aksine özel mevzuata dâhil edilmiştir. Dolayısıyla sosyal güvenlik, anayasal düzeyde kişilerin çalışma statüsü üzerinden tanımlanmış ve özel ve kamu çalışanları arasında bölünmüştür (Carbonell, 2005: 202-207).

Sosyal güvenlik alanında 1990’lardan sonra reform girişimlerinde bulunulmuş fakat başarısız olunmuştur. Ancak 2000 yılında hükümetin değişmesi ve sosyal güvenlik alanında kararlılıkla atılan adımlar sonucunda 2004 yılında SP programı ilan edilmiştir. Kapsam dışı nüfusun SP’ye dâhil edilmesi amaçlanmıştır. Hizmetin sunumu eyaletlere aktarılan kaynaklar yoluyla sağlanacak ve federal hükümetler SP Programını finanse edecektir. Ancak bireyler de gelir seviyesine göre prim ödeyerek bu finansmana katkıda bulunacaklardır. Gelir seviyesi ödenecek primi belirleyecek

bu doğrultuda gelirin yüzde 5'ini aşmayacak primler ödenecek, belli bir gelir seviyesinin altındaki bireylerse programdan ücretsiz yararlandırılacaktır. Programın ilk yılında 5 milyon kişi, onuncu yılındaysa 50 milyon kişi programa dahil olmuştur. Ancak reformlara rağmen bireysel sağlık harcamalarında kayda değer bir azalma görülmemiştir. Çünkü pahalı hizmetlerin bir kısmı hala SP kapsamında değildir ve bireyler bu hizmetleri alabilmek için cepten harcama yapmak mecburiyetindedirler. Geri ödeme sistemlerindeki problemlere bir örnek vermek gerekirse örneğin eğer iş kazası veya meslek hastalığı kaynaklı değilse protez ücreti SP tarafından karşılanmamaktadır. Ülkede az sayıda özel sağlık sigortası da mevcuttur. Nüfusun yalnız yüzde 7'si bir özel sağlık sigortasına sahiptir fakat çok sayıda özel sağlık kuruluşu bulunmaktadır. Gelir düzeyi en düşük olan yaklaşık yüzde 20'lik bir nüfus prim ödemesinden muafır. Sistemdeki gelir ve kaynak dengesizliği bu noktada yaşanmaktadır. Fakir eyaletler en düşük vergi gelirine sahip bölgelerdir. Aynı zamanda nüfuslarının çoğu prim ödemesinden muaf olduğu için sağlık hizmetleri için tek kaynakları federal hükümetten aktarılan paydır. Bu aktarımda yaşanan bir aksaklık doğal olarak hizmet sunumuna olumsuz yansımaktadır (Laurell, 2007: 517-520).

Meksika sosyal güvenlik sistemi oldukça parçalıdır. 2003 yılında kabul edilen genel sağlık yasasına göre, ulusal sağlık sistemi federal, yerel ve özel sağlık hizmetlerinden oluşur. Sistem sektörde kayıtlı çalışanları kapsayan ulusal kurumlar ve sosyal sigorta alt sistemleri oluşturmuştur. Bunlar özel sektör çalışanlarını kapsayan Meksika Sosyal Güvenlik Enstitüsü (IMSS), kamu çalışanlarını kapsayan Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Enstitüsü (ISSSTE), askeri personel, donanma personeli (ISSFAM) ve petrol şirketi çalışanlarını kapsayan (PEMEX) sigorta kurumları mevcuttur. Bu fonlar kendilerine bağlı kişilerin hem sağlık hizmetlerini finanse eder hem de hizmet sunumunu sağlar. Ayrıca sosyal güvenliğe erişimi olmayan nüfus için bir sosyal koruma programını da içerir (Lomeli, Rodriguez & Weber, 2012: 15-16). Her bir sosyal güvenlik yapısının hizmet yelpazesi değişkendir ve kendi hizmetlerini sunma kapasitesine sahiptirler. Her bir kurumun kendi hastaneleri kendi klinikleri ve anlaşmalı oldukları eczaneleri bulunur. Dikey bir yapı mevcuttur ve bu üç kurum arasında hizmet sunumu ve kalitesi açısından ciddi farklılıklar vardır. Lakin bu sistemde kendi işini icra edenler, kayıt dışı istihdam ve tarım işçileri uzun yıllar boyu kapsam dışı kalmış, bu grupların ihtiyaçları federal hükümetler tarafından görülmeye çalışılmıştır. 2003 yılında kabul edilen genel sağlık yasasıyla sosyal güvenliğe erişimin güç olması nedeniyle (2000 yılında nüfusun yüzde 35,5'inin sosyal güvenliğe erişebildiği bilinmektedir) sosyal sağlık koruma sistemi oluşturulmak istenmiş ve sosyal güvenliğe erişimi bulunmayan aileler sisteme dahil edilmeye çalışılmıştır. SP sistemin ana enstrümanıdır ve gelir dağılımının en alt iki diliminde yer alan aileler sistemden ücretsiz yararlanır. Sonraki dilimlerde hem devlet hem de aileler sisteme katkı sunmakta, sistem hem devlet hem de bireysel fonlamayla finanse edilmektedir

(Lomeli vd., 2012: 27-29).

2002 ve 2003 yıllarında değiştirilen 1983 tarihli Planlama Kanunu, Anayasada güvence altına alınan ilke ve hakların uygulanmasına yönelik bazı yönergeler içerir. Kanun planlama faaliyetlerinin eşitliği, genel nüfusun gereksinimlerine dikkati ve yaşam kalitesini iyileştirmeyi teşvik etmek gibi bazı bireysel, sosyal ve politik hakların garanti altına alması gerektiğini ifade eder. Ayrıca Ulusal Planlama Sisteminin (Sistema Nacional de Planeación) yasal temelini ve her altı yılda bir ulusal kalkınma planı tasarlama zorunluluğunu belirtir. Ancak hakların tanımı o kadar soyut bir düzeydedir ki, anayasal ölçütler, kalkınma stratejileri, ekonomik kaynaklar, hedeflere ulaşma mekanizmaları, sorumluluklar ve değerlendirme usullerinin ifade edilmesi konusunda belirsizliğe yol açmaktadır (Presidencia de la República, 2007: 23).

SP 2019 yılına kadar çeşitli hizmetleri kapsayan bir kamu sağlık sigortası programı olarak hizmet vermiştir. Ancak 2020 yılından itibaren yerini tamamen kamu tarafından finanse edilen entegre kamu sağlık ağları oluşturmayı, taşeron sistemini kaldırmayı ve evrensel hizmetler sunmayı hedefleyen INSABI (Institute for Health for Wellbeing) programı uygulamaya koyulmuştur. Seguro Popular programının yerine INSABI'nin getirilmesi, Meksika hükümetinin sağlık hizmetlerini daha etkili ve kapsayıcı hale getirme ihtiyacını yansıtmaktadır. SP programı, birçok sağlık hizmetini katılımcılara ücretsiz veya düşük maliyetli olarak sunan bir kamu sağlık sigortası programı olarak işlev görmüştür. Lakin programın uygulanmasında özel taşeronluk hizmetlerinin yoğun şekilde kullanılması ve hedeflenen popülasyonun tam olarak kapsanamaması gibi bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, hükümet INSABI'yi kurarak tamamen kamu tarafından finanse edilen, entegre bir kamu sağlık ağı oluşturmayı ve tüm vatandaşlara ücretsiz ve evrensel sağlık hizmetleri sunmayı hedeflemiştir. INSABI'nin yürürlüğe girmesiyle programın daha verimli çalışması, hedeflenen gruplara daha etkin bir şekilde ulaşılması ve sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılması amaçlanmaktadır (Hannan, Cuesta Aguirre & Bartolini., 2021 :6-10).

Ancak INSABI'nin kurulmasıyla IMSS, PEMEX veya ISSSTE gibi kurumlar tasfiye edilmemiştir. INSABI, Meksika'da yeni bir sağlık hizmetleri modelidir ve özellikle halk sağlığını iyileştirmeyi hedefler. IMSS, PEMEX, ISSFAM ve ISSSTE ise Meksika'da sosyal güvenlik sağlayan kurumlardır. INSABI'nin ortaya çıkması, Meksika'da sağlık hizmetlerinin daha kapsayıcı ve evrensel bir şekilde sunulmasını hedefleyen bir reform girişimidir. Ancak diğer kurumlar olan IMSS ve PEMEX gibi sosyal güvenlik kuruluşları da hala varlığını sürdürmektedir. INSABI, ücretsiz ve evrensel sağlık hizmetleri sunmayı amaçlayan bir modeli benimsemektedir. Diğer yandan, IMSS ve PEMEX gibi kurumlar, çalışanlara ve emeklilere sosyal güvenlik hizmetleri sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir. INSABI'nin varlığına rağmen, IMSS ve PEMEX gibi diğer sosyal güvenlik kurumları hala önemli bir rol oynamaktadır. Meksika hükümeti ilerleyen dönemlerde bu kurumlar arasındaki

ilişkiyi ve hizmet sunumunu entegre etmek ve iyileştirmek için reform girişimleri yapabilir.

2. MEKSİKA'DA SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Sosyal güvenliğin finansmanı ülkeden ülkeye değişkenlik gösterir. Uygulamadaki bu farklılık zaman zaman kurumdan kuruma hatta programdan programa bile görülür. Sosyal güvenlik maliyeti bazı ülkelerde tamamen devlet katkısı yoluyla sağlanırken bazılarında işçi ve işverenlerin prim ödemesi yoluyla karşılanır (Balci, 2001: 92). Ancak sosyal güvenliğin finansmanı sağlanırken önemli olan devlet ya da işçi ve işveren tarafından karşılanıyor olması değil, finansman için ayrılan kaynağın ülke dinamiğine en uygun işleyecek olan finansman yöntemine yönlendirilmesidir.

Sosyal güvenlik kurumlarının elde ettiği birtakım gelirler mevcuttur ve bu gelirler oldukça büyük miktarlara ulaşabilir. Bu gelirlerin temel kaynağı vergiler ve primler olarak karşımıza çıkar. Vergi ve prime ek olarak üçüncü bir finansman kaynağıysa diğer kamu gelirleri olarak karşımıza çıkar. Sosyal risklerin ortaya çıkması durumunda bu kaynaklar hak sahiplerine yeniden dağıtılmakta dolayısıyla elde edilen gelirlerin giderlerle dengeli olması sorunsalı ortaya çıkmaktadır. Oluşturulan bu fonun yönetimi içinse genellikle iki ayrı yönteme başvurulur. Bunlar dağıtım yöntemi ve kapitalizasyon yöntemidir.

Kapitalizasyon yöntemi, ilerleyen bir zamanda oluşabilecek sosyal risk unsurlarından kaynaklanacak ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanan bir yöntem olarak karşımıza çıkar (Güzel & Okur, 1999: 68). Burada bahsedilen fon biriktirme işlemi bireysel olabileceği gibi kolektif de olabilir. Bireysel kapitalizasyon yönteminde, bireyin kişisel hesabında biriken primler, ileride adına prim ödenen bireyin sosyal gelir ve giderlerinin karşılanması için ayrılır. Kolektif kapitalizasyon yöntemindeyse tüm sigortalıların primleri tek bir havuzda biriktirilerek, ileride oluşacak sosyal risklere karşı toplu olarak kaynak sağlanır. Burada sosyal yardımlaşma ve dayanışma fikri ön plana çıkar (Yurdadoğ, 2000: 87). Kapitalizasyon yönteminde sigorta kurumu bünyesinde, oluşabilecek risklerin gelecekte doğurabileceği ödemeleri karşılamak amacıyla bir fon oluşturulur. İşçi ve işveren tarafından ödenen prim ve bunlardan elde edilecek faiz ve benzeri kazançlardan sağlanan gelirler özel bir hesapta toplanır ve biriken bu fonların değerlendirilmesiyle ileride hak sahiplerine yapılacak ödemelerin finansmanı sağlanır. Kapitalizasyon yöntemiyle biriktirilen fonlardan elde edilen gelirler sistemin nakit ihtiyacını azaltır. Bu yöntemde esas olan hak sahiplerinin kendi geleceklerini kendilerinin finanse etmesidir. Yöntemin içinde fon yaratmak ve karşılık ayırmak olduğu gibi bu fonların ve karşılıkların işletilmesi de vardır (Güneş & Yakar, 2004: 129).

Dağıtım yöntemindeyse emekliliğe ilişkin ödemeler, güncel sigorta primleri veya bütçe transferleri yoluyla finanse edilir. Yönetimi idari açıdan oldukça kolay olan bu

yöntemde, herhangi bir aktif birikim mevcut olmadığı gibi, gelecekte gerçekleştirilecek ödemeler içinde herhangi bir tasarruf yapılmamaktadır. Dağıtım yönteminin çıkış noktası, elde edilen primlerin enflasyondan dolayı değer kaybına uğramasına engel olmaktır. İş kazası, meslek hastalığı, analık, hastalık vb. kısa vadeli sigorta kolları için en elverişli yöntemin dağıtım yöntemi olduğu belirtilir (Uşun, 2004: 34). Aktif olarak prim ödeyenlerin, pasiflere avantaj sağladığı bir sistem olarak da ifade edilebilecek bir yöntem olan dağıtım yöntemi, aktif olanların da gelecekte emekli olduklarında aynı seviyede faydalanmasını hedefleyen bireyleri sosyal ve ekonomik risklerin belirsizliğine karşı güvence altına almayı amaçlayan bir sistem olarak karşımıza çıkar.

Dağıtım yönteminde bir yılın gelirleri ile bir sonraki dönemin giderleri ya da aynı yılın giderleri finanse edilir ve bir dönemde sağlanan faydalar, aynı dönemde toplanan primlerle karşılanır. Ayrıca bu yöntemde çalışanlardan emeklilere doğru bir transferi içeren kuşaklar arasında ve aynı kuşak içinde farklı yaş grupları arasındaki reel gelirin yeniden dağıtımını hedefleyen bir sistem olarak karşımıza çıkar (Sheshinski & Weiss, 1981: 190). Kapitalizasyon yöntemi uzun vade de sosyal riskleri en aza indirmeyi ve bir denge kurmayı hedeflerken dağıtım yönteminin bu dengeyi kısa vadede oluşturmaya çalıştığı söylenebilir. Ülkeler iki yöntemden birini seçebileceği gibi iki yöntemi harmanlayarak kendilerine özgü bir karma sistem de benimseyebilir. Karma yöntem genellikle matematik karşılıkların korunması fakat ödenmemiş primlerin karşılığının ayrılmaması şeklinde oluşur (Paksoy, 2023: 2459).

Kapitalizasyon yönteminin ilk olarak 1981 yılında Şili’de uygulandığı bilinmektedir. Daha sonra Brezilya, Meksika ve Peru’da bu yöntemi uygulayan ülkeler arasına girmiştir. Kapitalizasyon yönteminde üç tip fonlama yöntemi vardır. Bunlar; bireysel kapitalizasyon, kolektif kapitalizasyon ve mesleki sosyal güvenlik programları olarak karşımıza çıkar (Mesa-Loga, 1991: 13-15).

Meksika’da ilk önceleri bireysel fonlamaya dayalı kapitalizasyon sistemi uygulanmıştır (Modigliani, Ceprini & Muralidhar, 1999: 5). Ancak günümüzde her iki yöntem de kullanılmaktadır. IMSS gibi kurumlar genellikle kapitalizasyon sistemini benimserken, ISSSTE gibi kurumlar dağıtım sistemi üzerine odaklanmaktadır. Her iki sistem de çalışanların sosyal güvenlik haklarını sağlamayı amaçlamaktadır, lakin her biri farklı finansman ve yönetim yapılarına sahiptir. Yani Meksika sosyal güvenlik sistemi hem kapitalizasyon hem de dağıtım yöntemlerini kullanmaktadır. Bu yöntemlerin kombinasyonu farklı kurumlara ve sektörlerle bağlı olarak değişiklik gösterebilir. Kapitalizasyon yöntemi, bireylerin kendi adlarına özel bir hesapta birikim yapmalarını ve emeklilik döneminde bu birikimlerin kendilerine ödenmesini sağlar. Meksika’da bu sistemi benimseyen kurumlar arasında IMSS bulunmaktadır. IMSS, çalışanlardan primler alır ve bu primleri yatırımlarla değerlendirerek emeklilik maaşları için birikim oluşturur. Dağıtım yöntemi ise, mevcut çalışanların primlerinin emekli olanlara aktarılmasını içerir. Bu sistemde, primler ve diğer kaynaklar toplanır

ve emeklilik maaşları, sağlık hizmetleri ve diğer sosyal hizmetler için kullanılır. Bu sistemde, mevcut çalışanlar emekli maaşları için fon oluştururken, aynı zamanda emeklilerin ihtiyaçlarını finanse ederler. ISSSTE gibi kurumlar, dağıtım yöntemini kullanmaktadır. 2017 yılında IMSS sırasıyla nüfusun yaklaşık yüzde 33'ünü ve ISSSTE ise yüzde 7,4'ünü kapsamaktaydı. Özel sağlık sigortası ise neredeyse nüfusun yüzde 8'ini kapsamaktadır ve bunların çoğu daha yüksek gelir düzeyine sahip kişilerdir. 2018 yılında ise nüfusun yüzde 13,6'sının- yaklaşık olarak 17,8 milyon kişi- herhangi bir kamu finansal koruma kapsamına sahip olmadığı bilinmektedir (González Block, Reyes Morales, Cahuana Hurtado, Balandrán, Méndez & Allin, 2020: 22).

3. MEKSİKA SOSYAL GÜVENLİĞİNİN FİNANSMAN KAYNAKLARI ve MEVCUT DURUM

Meksika'da sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta, zorunlu bireysel hesap ve sosyal yardım sistemleri gibi çeşitli programlardan oluşmaktadır. Pay-as-you-go (bugün çalışanların katkılarıyla emeklilere ödeme yapma) sosyal sigorta programı, 1 Temmuz 1997'den itibaren yeni katılımcılara kapatılmıştır ve kademeli olarak kaldırılmaktadır. Emeklilik veya engellilik durumunda, 1 Temmuz 1997'den önce sosyal sigorta programı kapsamında olan özel sektör çalışanları, sosyal sigorta programından veya zorunlu bireysel hesap programından faydalanmayı tercih edebilmektedirler. Sosyal sigorta; Meksika'da ikamet eden vatandaşları kapsar ve evrenseldir, zorunlu bireysel hesap ve sosyal sigorta; özel sektör çalışanları ve kooperatif üyelerini kapsamaktadır. Ayrıca petrol çalışanları, belirli kamu sektörü çalışanları ve askeri personel için özel sosyal sigorta sistemleri bulunmaktadır (SSA Report, 2019: 200).

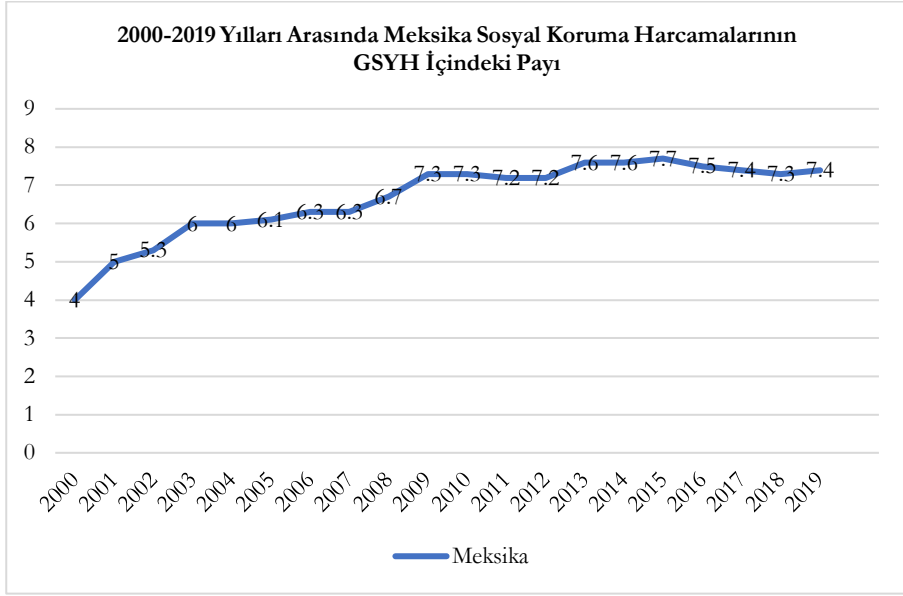
Sosyal sigorta programına dahil olmayan Meksikalılar için sağlık hizmetleri için finansman çoğunlukla Sağlık Bakanlığı ve eyalet hükümetleri tarafından sağlanır ve bu finansman doğrudan federal hastanelere ve eyalet sağlayıcılarına yönlendirilir (González Block vd., 2020: 23). 2014 yılında yayınlanan ve Meksika sosyal güvenlik sistemindeki beş finansal dengesizliği konu alan rapor şu şekildedir (Knaul, Arreola Ornelas & Méndez Carniado, 2016: 343-347);

1. **Yetersiz Sağlık Harcamaları:** Milli sağlık harcamaları, GSYH'nin yaklaşık yüzde 5'ine denk gelmektedir. Bu düşük yatırım düzeyi, nüfusun sağlık ihtiyaçlarını karşılamak için yetersiz olarak değerlendirilebilir.
2. **Aşırı Cepten Harcama:** Hane halkının önemli bir bölümü katastrofik sağlık harcamalarıyla karşılaşmaktadır ve bu harcamalar temel ihtiyaçlarla rekabet halindedir. Dolayısıyla bu harcamalar bireylerin yoksulluk sınırının altına düşmelerine neden olmaktadır. Bu dengesizlik, bireylerin doğrudan üstlendiği sağlık maliyetlerinin yükünü ortaya koymaktadır.

- 3. Federal ve Eyalet Hükümetler Arasındaki Dengesiz Harcama:** Federal hükümet toplam sağlık sistemine yapılan harcamaların yüzde 84,8'ini sağlarken, eyalet hükümetlerinin harcamaları daha düşüktür, bu durum farklı bölgeler arasında sağlık kaynakları ve sağlığa erişiminde eşitsizliklere neden olmaktadır.
- 4. Kamu Fonlarının Eşitsiz Tahsisatı:** Sosyal sigortaya sahip olan ve olmayan nüfus arasında kamu sağlık fonlarının tahsisinde önemli bir eşitsizlik göze çarpmaktadır. Sosyal sigortalı nüfus için federal harcama, sigortasız olanlara göre neredeyse üç kat daha yüksek olduğu gözlemlenmiştir. Ayrıca, federal kaynakların eyaletlere tahsisi de eşit olmayan bir şekilde gerçekleşmekte bazı bölgeler diğerlerine kıyasla kişi başına daha fazla miktarda fon almaktadır.
- 5. Parçalanma ve Entegrasyon Eksikliği:** Meksika sağlık sistemi, farklı alt sistemlerin bağımsız olarak faaliyet gösterdiği bir parçalanma ile temsil edilmektedir. Bu entegrasyon eksikliği, kaynakların verimli kullanımını ve sağlık hizmetlerinin koordinasyonunu engellemektedir.

Bu finansal dengesizlikler, Meksika'da daha adil ve verimli bir sağlık sistemi yolunda ilerlemek için sistemin geliştirilmesine yol açmıştır. Meksika'da sosyal güvenlik politikası, işgücünün büyük bir kısmını oluşturan kendi hesabına çalışanlar ve informal sektör çalışanları için finansmanı ve hizmetleri güçlendirerek evrensel sağlık kapsamı sağlamayı amaçlamaktadır. Bu iki grubun gönüllü olarak Seguro Popular'a kademeli bir şekilde dâhil edilmesi planlanmıştır. Sigortasızlar için yeni finansman ayrıldığını belirten bir yasal reform, onları yüksek sağlık harcamalarına karşı korumayı ve finansmanı sağlamayı talep tarafından ayrıştırmayı amaçlamaktadır. Hala uygulamada olan hizmetlere evrensel erişim ve ücretsiz ilaç politikasıyla SP değiştirilmek istenmiş ve yerine gelen INSABI aracılığıyla amaçlanan politikaların uygulanması hedeflenmektedir (González Block vd., 2020: 159).

Grafik 1: 2000-2019 Yılları Arasında Meksika Sosyal Koruma Harcamalarının GSYH İçindeki Payı



Kaynak: <https://stats.oecd.org/>

Yukarıda Grafik 1 incelendiğinde 2000’li yıllarda başlatılan sosyal güvenlik programlarının az da olsa sosyal güvenliğe yönelik harcamaları arttırdığı görülmektedir. Ancak yine de Meksika’da sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH’ya oranının genel olarak düşük olması, sağlık hizmetlerine yapılan yatırımların sınırlı olduğunu, sağlık hizmetlerinin kalitesi, erişilebilirliği ve kapsamının hükümetler tarafından tekrar değerlendirilmesi gerektiğini düşündürmektedir. Düşük sosyal güvenlik harcamaları, insanların sağlık hizmetlerine erişimini sınırlayabilir ve özellikle düşük gelirli veya dezavantajlı gruplar için sağlık hizmetlerinin yetersiz olmasına neden olabilir. Ayrıca, sağlık sistemindeki finansman dengesizliği, sağlık hizmetlerinin adaletli bir şekilde dağıtılmamasına ve bölgeler arasında eşitsizliklere yol açabilir. Ancak SP’den sonra geliştirilen INSABI programı Meksika hükümetinin de bu yönde bir çabası olduğu yönünde bir intiba uyandırmaktadır.

Aşağıda Tablo 1’de Meksika sosyal güvenliğine ilişkin bazı temel bilgiler sunulmaktadır. Yıllar içerisinde kamunun sosyal güvenlik açısından kapsadığı nüfus düşmüş olmasına rağmen kişi başına düşen sağlık harcamalarının arttığı görülmektedir. Sağlık harcamalarının GSYİH’ya oranı yüzde 6 dolaylarında olup bu oranın çok değişmediği gözlemlenmektedir. Ancak kişilerin ceplerinden harcadıkları sağlık harcamalarının oranının düştüğü söylenebilir.

Tablo 1: Meksika Sosyal Güvenliğine İlişkin Bazı Temel Bilgiler

Meksika Sosyal Güvenliğine İlişkin Bazı Temel Bilgiler											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sağlık harcamalarının GSYH'ye Oranı (yüzde)	6,1	5,9	5,8	6,0	6,2	6,4	6,2	6,3	6,3	6,3	6,2
Kişi Yönünden Sağlık Sigortası Kapsamı (Kamu) (Toplam Nüfusa Oranı)	82,4	89,2	89,6	91,6	92,9	92,3	89,8	89,3	88,3	80,6	72,4
Çeşitlen Yapılan Sağlık Harcamalarının Toplam Sağlık Harcamalarının Oranı	43,5	40,7	40,6	39,9	40,9	41	41,4	41,8	42,3	42,3	38,8
Kişi Başına Yapılan Sağlık Harcaması, (Dolar)	784	831	884	900	937	992	1037	1026	983	1052	1117

Kaynak: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_PROC

Sosyal güvenliğin diğer önemli kalemleri ise yaşlı koruma ya da yaşlı refahı, analık haklarının korunması ve iş göremezlik haklarının korunması olarak karşımıza çıkmaktadır. Meksika’da gerek sistemin karmaşıklığı gerekse mevcut sistemin yenilenmesi ve INSABI’ye geçiş yapılması nedeniyle 2019 yılından sonra bazı verilere ulaşım mümkün olamamıştır. Ancak aşağıda elde edilen son veriler ışığında yaşlı koruma programı ve analık haklarının yasal düzenlemelerine ilişkin birtakım bilgilere yer verilmiştir.

Yaşlılıkta elde edilen gelirin iki temel kaynağından bahsetmek mümkündür; çalışma sonucu elde edilen gelir ve transfer gelirleri. Kamu tarafından yapılan transfer ödemeleri emekli aylıklarından ve sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Tablo 2’de yaşlılık aylığı kapsamında yapılan nakit kamu harcamalarının GSYİH içerisindeki yeri verilmektedir. Net ikame oranı kişilere bağlanan emekli aylığının kişilerin çalışma yaşamında elde ettiği çalışma aylıklarının ne kadarını karşıladığını ifade ederken bu durum, yaşlılık aylığına hak kazananlar açısından, çalışma aylıklarına yakın bir aylık alma imkânı doğurmaktadır. Net emeklilik refahı katsayısının yüksek olması ise emeklilik dönemindeki gerçek refahın tespitinde önemli bir rol oynamaktadır.

Tablo 2: Yaşlı Koruma Programına İlişkin Bazı Bilgiler

Yaşlı Koruma Programına İlişkin Bazı Bilgiler	
65 yaş üstü Nüfus (kişi Sayısı)	9476
65 yaş üstü Nüfusun iş gücüne katılım oranı (yüzde)	27
Yaşlılık Aylığı için Yapılan Kamu Harcamalarının GSYİH’ya oranı (yüzde)	2,7 (2017)
Net İkame Oranı (yüzde)	28,6
Net Emeklilik Refahı (yüzde)	4,8

Kaynak: <https://stats.oecd.org/>

Analık izni yardımlarının sağlayıcısı ise sosyal güvenlik kurumu (ISSTE) iken finansman kaynağı işçi, işveren ve hükümet olarak karşımıza çıkmakta olup 12 haftalık izin zorunludur. Aşağıda Tablo 3’te analık izni yardım düzeyinin yüzde 100 oranında sağlandığını ve analık koruması yasal kapsamının yüzde 34-66 oranında değiştiğini görmekteyiz.

Tablo 3: Analık İzni Hakkına Yönelik Bazı Bilgiler

Analık İzni Hakkına Yönelik Bazı Bilgiler	
Analık İzni Yardım Düzeyi	Yüzde 100
Analık Koruması Yasal Kapsamı	Yüzde 34-yüzde 66

Analık İzin Süresi	12 Hafta

Kaynak: <https://stats.oecd.org/>

Etkin analık koruması, annelerin ve çocuklarının yaşam kalitesini artıran, sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırarak sağlık durumlarının iyileştirilmesine ve toplumsal cinsiyet eşitliğine katkıda bulunan önemli sosyal koruma unsurlarından biridir. Tüm kadınlara analık koruma garantisi sağlamak ülkelerin gelecekteki insan sermayesine yaptığı bir yatırımdır. Analık korumasının etkinliğinin artırılmasında ve kadın istihdamının cazip hale getirilmesinde işverenin de tam veya kısmi olarak yükümlülüklerinin olması oldukça önemlidir. Primsiz yardımlar, analık durumu nedeniyle istihdam piyasasından uzaklaşmak durumunda kalmış kadınlara doğumdan sonra öngörülebilir bir nakdi yardım sağlama konusunda destek olmaktadır (ILO, 2012: 14-18).

Ayrıca Meksika'da sosyal güvenliğin finansman açığı vererek sürdürüldüğü bilinmektedir. 2020 yılı için Sosyal güvenlik finansman açığının GSYİH'ya oranının yüzde 4,6 olduğu bilinmektedir. Ancak 2030 yılına kadar bu oranı 0,2-0,4 arasında artacağı ön görülmektedir. Orta vadede bu oranın düşürülmesi oldukça önemli gözükmeyle birlikte uzun vade de sürdürülebilir olmadığı düşünülmektedir (Hannan vd., 2021:17).

Sosyal güvenlik finansman açığı, sistemdeki gelirlerin harcamaları karşılayamadığı durumda ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, genellikle hükümetin bütçe açıklarını finanse etmek veya başka kaynaklardan fon sağlamak gibi önlemler alması gerekebilir. Meksika'da sosyal güvenlik finansman açığı, özellikle emeklilik maaşları ve sağlık hizmetleri gibi yüksek maliyetli sosyal güvenlik harcamalarıyla ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Bu açığı kapatmak için, sosyal güvenlik sistemi gelirlerini artırmak veya harcamaları azaltmak gibi çeşitli önlemler alınabilir. Gelir artırıcı önlemler arasında, katılım oranlarının artırılması, prim miktarlarının yeniden belirlenmesi veya sosyal güvenlik sistemi dışında alternatif finansman kaynaklarının kullanılması yer alabilir. Harcama azaltıcı önlemler ise, verimlilik artırıcı reformlar, maliyet kontrolleri veya hizmet sunumunda iyileştirmeler gibi faktörleri içerebilir. Ancak Meksika'da sosyal güvenlik finansman açığının çözümü, Meksika sosyal güvenliğinin yapısından ötürü karmaşık bir süreç olup, politika yapıcılarının, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamak için gelirlerin ve harcamaların dengesini göz önünde bulundurması gerekmektedir.

4. MEKSİKA'DA SOSYAL GÜVENLİĞE İLİŞKİN SORUNLAR VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

Meksika sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği ile ilgili pek çok sorunla karşı karşıya olan bir ülkedir. Örneğin Meksika sosyal güvenlik sistemi yeterli kapsayıcılığa sahip değildir. Bunun sonucunda, çalışanların emeklilik, sağlık hizmetleri ve diğer sosyal

yardımlardan yararlanma imkanları sınırlanmaktadır. Bu durum, sosyal eşitsizlikleri derinleştirebilir ve sürdürülebilir kalkınmaya zarar verebilir.

Çalışan kesim yeterli emeklilik fonu biriktirememekte ve yaşlılık dönemi maddi zorluklar ile geçmektedir. Bu durum net ikame oranı ve net emeklilik refahı verilerinden anlaşılabilmektedir. Emeklilik fonlarının yönetimi ve sürdürülebilirliği konusunda çalışmalar yapılmalı ve emeklilik refahının artırılması gerekmektedir. Ayrıca bazı bölgelerde sağlık hizmetlerine erişim ile ilgili sıkıntılar mevcuttur, kırsal bölgelerde yaşayan insanlar veya düşük gelir grupları sağlık hizmetlerinden yeterince faydalanamamakta bu durum sağlık hizmetine ulaşmada eşitsizlik yaratabilmektedir.

Sosyal yardım programlarının yoksulluğu azaltmakta ve sosyal güvenliği sağlamadaki başarısı tartışmaya açık bir konudur. Programlar var olmakla birlikte hedef kitleye ulaşma ve kapsayıcılık konusunda birtakım sıkıntıları mevcuttur. Birbirinden farklı ve karmaşık programların bir arada yürütülmesinin politikaların anlaşılabilirliğinin önüne geçtiği düşünülmektedir. Ayrıca Meksika'da işsizlik sorunu önemli bir sosyal güvenlik sorunudur. 2020 yılında işsizlik oranı yüzde 4,6 olup 2022 yılında yüzde 2,8 olarak gerçekleşmiştir (www.inegi.org.mx). İşsizlik oranının yüksek olması durumunda işsiz kalan insanların geçimini sağlamaları zorlaşmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, işsizlik durumunda insanlara yeterli geçim güvencesi sağlamak için güçlendirilmelidir. İşsizlik sigortası ve iş bulma programları gibi önlemlerin sürdürülebilir bir toplumda sosyal koruma sağlama açısından oldukça önemli olduğu düşünülmektedir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal güvenlik, sosyal politikaların merkezinde yer alan bir anlayış olmakla birlikte kapsadığı sorunlar açısından ayırt edicidir. Sosyal politika; eğitim, barınma, iş gücü gibi beşeri sermayeyi geliştirmeyi amaçlayan sektörel teşvik politikalarını ele alırken, sosyal güvenlik toplumun tüm bireylerine asgari düzeyde ekonomik ve sosyal refah sağlamayı amaçlar. Sosyal güvenlik, yoksulluğu azaltmak, sosyal dışlanmayı engellemek, insanların güvende hissetmelerini sağlamak ve yaşam kalitelerini artırmak gibi hedefleri içerir ayrıca sistem, devlet, işverenler, işçiler ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği ile oluşturulur ve yönetilir.

Meksika'nın sosyal güvenlik sistemi oldukça karmaşıktır ve birçok farklı bileşeni içerir. Bu karmaşıklığın temel nedenleri sosyal güvenlik kapsamında bir dizi farklı yardım programı bulunmasından kaynaklanmaktadır. Nakit transferleri, sağlık hizmetleri, emeklilik yardımları gibi farklı programlar, farklı kesimlere yönelik olarak tasarlanmıştır. Her bir kurumun kendi politikaları, prosedürleri ve yönetim yapısı mevcuttur bu da sistemin karmaşık hale gelmesine neden olmaktadır. Diğer taraftan hızla değişen ekonomik ve sosyal koşullar sosyal güvenlik programlarının sıklıkla revizyonunu gerektirmektedir. Bu karmaşıklık, sosyal güvenlik sisteminin etkili çalışması ve fayda sağlaması açısından yönetim zorluklarına neden olabilmektedir.

Ayrıca Meksika’da sosyal güvenliğe ilişkin sorunlar sürdürülebilirliği etkileyen faktörlerdir. Sistem sürekli güncellenmesine rağmen hala kapsayıcılıkla ilgili sorunlar yaşanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemine katılım oranını artırmak ve kapsamını genişletmek oldukça önemlidir. Böylelikle, daha fazla insan sosyal güvenlik avantajlarından yararlanabilecek ve sistemin finansal sağlığı daha da güçlenecektir. Örneğin 2019 yılında sistem nüfusun yaklaşık yüzde 80’ini kapsarken 2020’de bu oran yüzde 72’ye gerilemiştir. Kapsayıcılığın artırılması ve eşitsizliklerin giderilmesi sosyal güvenlik sisteminin güçlendirilmesi için öncelikli bir alandır. Kapsayıcılık, sosyal güvenlik sisteminin amacını yerine getirmesi için hayati önem taşır. Tüm toplumun, özellikle de en savunmasız kesimlerin sistemden eşit ve adil bir şekilde faydalanabilmesi için bu sorunların dikkate alınması ve çözülmesi gerekmektedir. Meksika’nın sosyal güvenlik sistemini iyileştirmek, zorlu bir süreç olabilir. Ancak doğru adımlar atıldığında, daha adil, kapsayıcı ve sürdürülebilir bir sistem oluşturmak mümkün olabilir.

Son olarak Seguro Popular (SP) programının yerine INSABI’nin getirilmesi, Meksika hükümetinin de sağlık hizmetlerini daha etkili ve kapsayıcı hale getirmek istediğinin bir göstergesidir. INSABI, Meksika hükümetinin sağlık hizmetlerinin finansmanını ve sunumunu yeniden yapılandırmak amacıyla başlattığı bir girişim olarak ifade edilebilir. Ancak INSABI’nin sürdürülebilirliği, finansman kaynaklarının yeterli olması, etkin bir yönetim yapısının oluşturulması, sağlık hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulabilmesi ve politika değişikliklerinin sürekli izlenmesi gibi faktörlere sıkı sıkıya bağlıdır.

KAYNAKÇA

- Balcı, S. (2001). “Sosyal Güvenlik, Devlet, Haklar”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Cilt :4, Sayı:10.
- Boyacıoğlu, N., Öçal, M, (2018). Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye’de ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:10, Sayı:26.
- Carbonell, M. (2005). Los Derechos Fundamentales en México, Mexico City, UNAM, Editorial Porrúa.
- Frenk, J., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., Lezana, M. A., Knaul, F. M. (2006). Comprehensive Reform to Improve Health System Performance in Mexico, Lancet 368.
- Güneş, Y., Yakar, A, (2004). Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:13, Sayı: 2.
- Güzel, A., Okur, A. (1999). Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.

- González Block M. A., Reyes Morales H., Cahuana Hurtado L., Balandrán A., Méndez E., Allin S. (2020). Mexico: Health system review. *Health Systems in Transition*, Volume:22, Issue: 2.
- Hannan, S. A., Cuesta Aguirre J.C., Bartolini, D. (2021). Social Spending in Mexico: Needs, Priorities and Reforms, IMF Working Paper 244.
- ILO, (2012). Maternity Protection Resource Package: From Aspiration to Reality for All. Module 12: Assessing National Legislation on Maternity Protection at Work, Cenevre: International Labour Organization.
- Knaul, F. M., Gonzalez-Pier, E., Dantes, O., (2012). The Quest for Universal Health Coverage: Achieving Social Protection for all in Mexico, *Lancet* 380.
- Knaul, F.M., Arreola Ornelas, H., Méndez Carniado, O., (2016). Protección Financiera En Salud: Actualizaciones Para México a 2014, *Salud Pública México*, Volume:58.
- Laurell, A. C., (2007). Health System Reform In Mexico: A Critical Review, *International Journal of Health Services*, Volume:37.
- Lomeli, E. V., Rodriguez, D. F., Weber, D. T., (2012). “Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean-Mexico, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4030> , Erişim Tarihi: 10.04.2023
- Mesa-Loga, C. (1991). Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America, *World Bank Discussion Papers*, No:139.
- Modigliani, F., Ceprini, M. L., Muralidhar, A. S., (1999). A solution to the Social Security Crisis, Sloan Working Paper 4051, (Third Revision), Erişim: <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2740/SWP-4051-42747675.pdf?sequence=1>
- Paksoy, H. (2023). “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri ve Türkiye'deki Uygulamaya Kısa Bir Bakış”, *Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, Cilt: 9 Sayı: 62. DOI: <http://dx.doi.org/10.29228/JOSHAS.67900>
- Presidencia de la República (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México City.
- Sheshinski, E., Weiss, Y. (1981), “Uncertainty and Optimal Social Security Systems”, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume: XCVI, Issue:2.
- Uşun, E., (2004). Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması Konu: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, Yayın No:17, Ankara.

Yurdadoğ, V. (2000). “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Cilt: 2, Sayı:7-8.

OECD- : https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_PROC

- <https://stats.oecd.org/>

- Social spending (indicator), doi: 10.1787/7497563b-en

- www.inegi.org.mx

Bölüm 33

ARJANTİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

ARJANTİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Ergün Pirsefa Yıldırım

Harran Üniversitesi,
Sosyal Bilimler Enstitüsü
pirsefa.ee@gmail.com
0000-0003-2144-1959

Ahmet Arslan

Gaziantep Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
ahmetarslan@gantep.edu.tr
0000-0002-2355-7544

Özet

Dünya üzerinde yaşanan bir takım olağanüstü felaketler, ekonomik bunalımlar ve siyasi riskler sosyal güvenlik ihtiyacını artırmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ülkeler sosyal koruma ve sosyal güvenlik harcamalarını artırmışlardır. Bu ülkelerden birisi de Arjantin'dir. 1944 yılından günümüze kadar birçok reform geçirmiş olmasına rağmen Arjantin sosyal güvenlik sisteminde var olan gelir-gider dengesizliği ve finansman sorunları bu sistemin yenilenmeye ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Bu çalışmanın amacı Arjantin sosyal güvenlik harcamalarının 2010-2018 yılları arasındaki gelir-gider dengelerini, ülkenin GSYH'ye oranıyla ele alarak tespit etmektir. Böylelikle toplam sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada ayrıca 2010-2020 dönemine ait bağımlı nüfusun çalışma çağındaki nüfusa oranlanması yapılmış böylece sistemin sürdürülebilir olup olmadığı araştırılmıştır. Yapılan belge ve doküman analizlerinde ve veriler ışığında hazırlanan grafik ve tablolar değerlendirildiğinde Arjantin sosyal güvenlik sisteminde mali dengenin gitgide bozulduğu ve sosyal güvenlik prim gelirlerinin, emekli maaşlarını ödemek için dahi yetmediği tespit edilmiştir. Bu yüzden Arjantin'de mevcut sosyal güvenliğin dağıtım yoluyla finansmanından vazgeçilerek kapitalizasyon yöntemine geçilmesi ve toplanan sosyal güvenlik prim gelirlerinin kar getirici şekilde kullanılarak bu karın sosyal güvenliğin finansmanında kullanılması, uzun vadede sosyal güvenlik sisteminin daha sürdürülebilir bir hal almasını sağlayacağı ve ancak bu şekilde ülke ekonomisine katkıda bulunulabileceği ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, Arjantin, sürdürülebilirlik.

Abstract

Disasters, economic crises and political risks have increased requirement of social security. Especially, after the Second World War, countries have increased expenditures for social protection and social security. Despite of many reforms since 1944, deficits and imbalance of revenue-spending demonstrate that the social security system in Argentina need to be reformed the system. Aim of this paper is detect balance of social security system in Argentina by using percent GDP of those between 2010-2018. So that sustainability of social security system was examined. Also in this paper dependent population rate and active population rate was compared and interpreted to sustainability of the system. Fiscal balance and sustainability of social security system in

Argentina have deteriorated gradually when graphs and tables which prepared using formal datas was interpreted. Because of payroll taxes are insufficient even to pay retirement benefits, imbalanced is detected in Argentina social security system. To deal with this problem capitalization system need to be adopted by giving up pay-as-you-go system and social security fund need to be profitability. So deficits in social security system can be closed and established a sustainability system.

Keywords: Social security, Argentina, sustainability.

GİRİŞ

1929 Büyük ekonomik buhranına kadar dünyada klasik iktisat hâkim olduğundan bu döneme kadar devletin aktif olarak ekonomiye müdahalesine sıcak bakılmamış; sınırlı devlet müdahalesi kapsamında sınırlı kamu harcaması yapılması (tam kamusal mal ve hizmetler) istenmiştir. Bu yüzden klasik dönemde kamu harcamalarının pek önemli olmadığı görülmüştür. Daha sonra Keynesyen dönemle devlete biçilen sosyal ve ekonomik rolün de katkısıyla kamu harcamaların türü ve miktarı değişikliğe uğramıştır. Ekonomik bunalım gibi kriz dönemlerinde devletin sosyal ve ekonomik amaçlı harcamaları da aktif bir politika aracı olarak kullanabilmesinin önü açılmıştır. Dünyada sosyal güvenlik sistemi özellikle İkinci Dünya Savaşı ile ülkeler bazında gündeme gelmiştir. Liberal devlet yerine korumacı devlet politikalarının ağırlık kazanmasıyla birlikte sosyal devlet (refah devleti) ilkesi de ülkelerin anayasalarına girmiş böylelikle sosyal koruma ve güvenlik harcamaları hükümetlerin en temel harcama kalemleri arasında yer almıştır (Güneş, 2020: 2).

1980 ve 1990'lı yıllarda küresel finans krizlerinin de etkisiyle birlikte vatandaşlar kendi hayatlarını kriz benzeri ekonomik risklerden daha kolay koruyabilmek adına sosyal güvenlik ve emeklilik primlerine taleplerini de artırmışlardır. Arjantin'de sosyal güvenlik sisteminin gelişimi dünyadaki genel gelişime paralel bir seyir izlememiştir. Arjantin'de ilk olarak sosyal güvenlik benzeri bir sistemin 1871 yılında yargıçlara tanınan emeklilik haklarıyla başladığı bilinmektedir. Bununla birlikte emekliliği burada bir mal olarak tanımlamak gerekirse yargıçlara tanınan bu tarz bir ayrıcalıklı malın kulüp mal niteliğinde olduğu söylenebilir. Arjantin'de sosyal güvenlik sistemi daha sonra 1904 yılında tüm kamu çalışanlarını kapsayacak şekilde genişletilmiş olsa da tam olarak 1944 yılında tüm işgücünü kapsayacak şekilde modern bir sistem oluşturulmuş, böylelikle Arjantin'de modern bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması çabası bu dönemde başlamıştır.

Kamu harcaması genel olarak devletin yürüttüğü birtakım hizmetler dolayısıyla yaptığı giderlerin tamamı olarak tanımlanabilir. Kamu harcamaları çeşitli şekilde sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Bununla birlikte bu sınıflandırma biçimleri içinde en temel olanı dar ve geniş anlamda kamu harcaması ayrımıdır. Devletin bütçe içinde yer almayan veya bir kalem oluşturmayan harcamaları haricinde, parasal olarak ifade edilen giderleri dar anlamda kamu harcaması olarak nitelendirilir. Devletin sosyal ve ekonomik amaçlı her türlü hizmeti için yaptığı giderlerle

vazgeçtiği kamu gelirlerini de kapsayacak biçimdeki giderlerinin tamamıysa geniş anlamda kamu harcaması tanımı içine girer. Geniş anlamda kamu harcamasına ulaşabilmek için dar anlamda kamu harcamasına birtakım ilaveler yapılması gerekir. Sosyal güvenlik harcaması dar anlamda kamu harcamasına ilave edilen bir harcama türü olarak tanıma göre geniş anlamda kamu harcaması içerisinde yer alır (Güneş &

Arslan 2021: 232).

Bu çalışmanın amacı Arjantin ülkesinde sosyal güvenlik sisteminin temel unsurlarını tartışarak sosyal güvenlik harcamalarının ve sosyal güvenlik prim gelirlerinin GSYH'ye oranını sosyal güvenlik kurumları gelir-gider dengesine ulaşabilmek açısından incelemektir. Buradaki amaç karşılık ödenmeden sosyal devlet gereği yapılan harcamaların da bütçeye yükünün tespit edilebilmesini sağlamaktır. Çalışmada düşük, orta ve yüksek gelir gruplarının sosyal güvenlik harcamaları ve gelirleri içerisindeki paylarına da bakılarak Arjantin'de gelir bazında sosyal güvenlik primlerine katkı ve faydalanma oranları tespit edilmiştir. Burada Arjantin sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağıtımı açısından önemini tespit etmek amaçlanmıştır. Çalışmada Arjantin'in demografik nüfus yapısı da ele alınarak emeklilik sonrası yaşlanma süresi incelenmiş böylece emeklilik sisteminin sürdürülebilir olup olmadığının kontrolüne ilişkin bilgilere de verilmiştir. Son olaraksa çalışmada Arjantin sosyal güvenlik sisteminde yaşanan temel aksaklıklar ortaya konularak sosyal güvenlik sistemi ile ilgili yeni bir reform önerisi tavsiye edilmektedir.

1. ARJANTİN ÜLKE PROFİLİ

Arjantin, Güney Amerika'da yirmi üç eyalet ve özerk Buenos Aires kentinden oluşan, başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir devlettir. Ülke para birimi Arjantin Pesosu'dur. Başkent Buenos Aires'tir. Kuvvetler ayrılığı sisteminin benimsendiği Arjantin'de yasama yetkisi senato ve temsilciler meclisi üyelerinden oluşan kongre tarafından kullanılmaktadır. Yürütmenin başı cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanının ve yasamaya katılan üyeler doğrudan halk tarafından oylama ile seçilmektedir. 18-70 yaş arası vatandaşların seçimlere katılması (oy kullanması) zorunludur¹.

Ülkenin ismi Latince gümüş anlamına gelen *argentum* kelimesinden gelmektedir. 16. asırda ülkenin şu anki konumuna yerleşen ilk İspanyol kâşif Sancti Spíritus'un ülkesine haber göndererek bölgede bolca gümüş olduğunu bildirmesi ve Avrupa'dan gümüş için yaşanan göç akını bölgenin bu adla anılmasına sebep olmuştur. 19. asrın başlarında başlayan ve uzun yıllar devam eden bağımsızlık mücadeleleri neticesinde kurulan yeni devlet için de bu isim kullanılmaya devam etmiştir. 1853 yılında ABD anayasası model alınarak ülkenin ilk anayasası hazırlanmış ve bugünkü haliyle

¹ Arjantin'in siyasi ve idari yapısı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <https://tr.wikipedia.org/wiki/Arjantin#> (Erişim Tarihi: 22.08.2023)

ülkenin ismi Arjantin Cumhuriyeti olmuştur. Ülke halkı başta İspanyol ve İtalyan olmak üzere birçok Avrupalı göçmenlerden ve bu göçmenlere entegre edilmiş yerlilerden oluşmaktadır².

Zengin yer altı ve yer üstü kaynaklarına sahip olan Arjantin Güney Amerika'nın en büyük ekonomisine sahip ülkelerinden biridir. Ancak Güney Amerika'da yer alan diğer ülkelere kıyasla büyük bir ekonomiye sahip olması Arjantin'in gelişmiş bir ülke olduğu anlamına gelmemektedir. Bunun sebebi ise 20. asrın başlarında dünyanın lider tahıl ihracatçısı konumunda olan Arjantin'in, 1929 krizi ile büyük bir ekonomik zarara uğraması ve dış ticaretteki önemini yitirmesidir. Kriz öncesi dönemde dünyanın en zengin ülkelerinden biri olan Arjantin, 1930-1980 yılları arasında yaşanan olumsuz gelişmelerin neticesinde bugün az gelişmiş bir ülke olarak addedilmektedir³.

Ülkedeki ekonomik duruma bakıldığında tarım ve tarıma dayalı sanayi ürünlerin Arjantin ekonomisinde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Gıda, kimya, otomotiv ve metal sanayi ülkenin en büyük sektörleri durumundadır⁴. Soya fasulyesi, buğday ve et Arjantin'in toplam ihracatı içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu ürünlerin yanında ülkede bulunan fosil yakıtlar ve gümüş, bakır, uranyum gibi kaynaklarıyla Arjantin; madencilik ekonomisinde önemli bir rolü bulunan bir ülkedir.

2. ARJANTİN'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Sosyal güvenlik kavramı olarak vatandaşların hastalık, analık, işsizlik, yaşlılık, ölüm gibi insan iradesi dışında gerçekleşen olaylara karşı güven içerisinde olmasını ve beslenme ile barınma gibi ihtiyaçların karşılanmasını ifade eder. Bu kavram birey haklarını güvence altına almayı tahakkuk eden devletin eski tarihlerden beri üstlenmiş olduğu bir yükümlülüktür. Modern anlamda bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması ise sanayi devrimi sonrasında rast gelir. Sanayi devrimi sonrasında yaşanan endüstriyel büyüme isteği; çalışanların ruhsal ve bedensel olarak daha fazla yıpranmasına, bu yıpranmanın yanında yeni sosyal risklerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ortaya çıkan bu riskler var olan sosyal tedbirlerin yetersiz kalmasına ve bu yetersizliği gidermek için yeni sistem arayışlarına neden olmuştur. 1929 büyük buhran sonrası artan bu yetersizlikle beraber Amerika'da dönemin devlet başkanı Roosevelt tarafından refah devleti doktrini öne sürülmüştür. Bu doktrin çerçevesinde 1935 yılında Amerika'da yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Kanunu (Social Securiy Act) ile beraber sosyal güvenlik kavramı doğmuştur. Yaşanan bu gelişmeler

² Arjantin'in tarihi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.britannica.com/place/Argentina> (Erişim Tarihi: 22.08.2023)

³ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 20.05.2023)

⁴ Arjantin yönetim yapısı ve ekonomik durumu hakkında daha fazla bilgi için bkz. <https://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 20.05.2023)

sonrasında 10 Aralık 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile bu kavram evrensel boyutlara ulaşmış ve genişlemiştir. Ortaya çıktığı ilk dönemlerde sanayi işçilerine yönelik olan sosyal güvenlik kavramı bugün tüm vatandaşları kapsamaktadır (Ayhan, 2012: 42-44).

Sosyal güvenlik hizmetleri genel olarak devletten ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi bulunan sosyal güvenlik kurumları aracılığıyla yürütülmektedir. Bu hizmetlerin ayrı bir kurum nezdinde yürütülmesi esas olarak bu hizmetlerin sağladıkları faydanın sosyal güvenlik primlerini ödeyenlere yönelik olması ve maliyetinin tüm topluma değil bu kişilere yüklenmesi gerekliliği sebebiyledir. (Akdoğan, 1997: 25).

10 Aralık 1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi Md. 20'de *“Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibarıyla, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır”* ifadesine yer verilmiştir⁵. 1952 yılında kabul edilen 102 No'lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi⁶ ile sosyal güvenlik hakkı ve standartları uluslararası alanda güven altına alınmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine ilişkin çalışmaların genel olarak ortak noktası emeklilik sisteminde yapılan düzenlemelere ilişkindir. Galasso ve Profeta (2004) yaşlanan bir toplumda sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini incelemişler ve siyasi rant amacıyla kullanılan sosyal güvenlik politikalarının sistemin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilediği yorumunda bulunmuşlardır. Da Silva, Colado ve Garcia (2004) nüfustaki yaşlanmanın artmasına karşın doğum oranlarının azalmasının sosyal güvenlik sistemi için bir tehdit olduğunu ve gelecekte açıkların doğabileceğini vurgulamıştır. İmrohoroğlu ve Kitao (2012) emeklilik yaşının yükseltilmesi durumunda sosyal güvenlik sistemindeki açıkların azalacağını ve daha sürdürülebilir bir sistem kurulacağını varsaymışlardır. Billig ve Menard (2013) hiçbir sosyal güvenlik sisteminde tam anlamıyla bir mali denklik olamayacağını ancak iyi yönetim ve istikrarlı kurallar çerçevesinde oluşturulan bir sistemin sürdürülebilir olduğu yorumunda bulunmuşlardır.

Arjantin'de sosyal güvenlik sistemi kurulması 1904 yılına dayanmaktadır. Her ne kadar ülkede 1871 yılında uygulamaya konan 870 numaralı kanunla yargıçların emekliliğine ilişkin düzenleme, sosyal güvenlik sistemine ilişkin ilk düzenleme olarak ele alınsa da bu düzenleme sosyal güvenliğe ilişkin değil, yargıçların güvenliğine ilişkindir. Ülkede ilk olarak kamu çalışanları için 1904 yılında oluşturulan emeklilik planı, Arjantin'in sosyal güvenlik sisteminin temellerini oluşturduğu yorumunda

⁵ Ayrıntılı bilgi için Bkz. <https://www.bsk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 14.05.2023)

⁶ Ayrıntılı bilgi için Bkz. <https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm> (Erişim Tarihi: 14.05.2023)

bulunulabilir. Elbette ki sosyal güvenlik sistemi kamu çalışanlarıyla sınırlı kalmamış ve emeklilik sistemi bağımsız çalışanlar da dahil olmak üzere 1944 yılında tüm çalışanları kapsayacak ölçüde gelişmiştir. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin temellerinin 1904 yılına dayandığı ancak 1944 yılında modern sistemin temel alt yapısının atıldığı yorumunda bulunmak yanlış olmayacaktır. Ayrıca geçirilen bu dönemde sosyal güvenlik sistemi sadece çalışanlara yönelik bir emeklilik planıyla sınırlı kalmamış, 1930 ve 1940 yıllarında uygulamaya konan aile planlaması ve doğum teşvikleri gibi girişimler de uygulanmıştır. Nihayet 1957 yılına gelindiğinde ise sosyal güvenlik hakkı anayasaya eklenerek Avrupa'daki gibi bir refah devleti sisteminin anayasal bir statüye kavuşması sağlanmıştır. 1969 yılına gelindiğinde ise tüm sosyal güvenlik birimleri tek çatı altında toplanmıştır (Cottani & Demarco, 1998: 177;

Rofman & Apella, 2014: 47; UNDESA, 2021: 5-7).

Sosyal güvenlik harcamalarının nasıl finanse edileceği ve bu finansmanın sürdürülebilirliği Arjantin dahil olmak üzere tüm ülkeler için bir soru görünümündedir. Nitekim Arjantin'de de sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin kurulabilmesi için çeşitli reformlar gerçekleştirilmiştir. Arjantin sosyal güvenlik sistemi ilk kurulduğu 1904 yılında kamu kesimi çalışanlarını kapsamış ve bu dönemde sosyal güvenliğin finanse edilmesi için kapitalizasyon (capitalization) yöntemi benimsenmiştir. Bu sistemde çalışanların maaşından yapılan prim kesintilerinden oluşan bir emeklilik fonu oluşturulmuştur. Ancak sosyal güvenlik sisteminin kapsam olarak genişlemesiyle beraber bu fon emeklilikle sınırlı kalmamış ve diğer sosyal güvenlik harcamalarının finanse edilmesine yönelik olarak da genişletilmiştir. 1954 yılına gelindiğinde ise sosyal güvenliğin finansmanında kapitalizasyon yöntemi terk edilerek benimsenmiş olan dağıtım (pay-as-you-go) modeli çerçevesinde bir dönemin sosyal güvenlik harcamaları toplamının, o dönemin sosyal güvenlik prim gelirleriyle karşılanması hedeflenmiştir. Ancak bu dönemde sosyal güvenlik harcamalarının finanse edilebilmesi için primler yetersiz kalmış ve harcamalar ile gelirler arasındaki makas gittikçe açılmıştır. Var olan açıklar ise o dönemde hazine gelir transferi ile kapatılmış ve bu durum yeni bir sistem arayışını gerektirmiştir. Ayrıca 1970 ve 1980'li yıllarda yüksek prim kesintileri nedeniyle sosyal güvenlik harcamalarının kaynağını oluşturan yüksek prim kesintilerine karşın açıkların artmaya devam etmesi sosyal güvenlik sisteminde yapılacak olan reformları zorunlu hale getirmiştir (De Mesa & Bertranou, 1997: 331; Cottani & Demarco, 1998: 177). Bu reformlar, ileride değinileceği üzere, giderlerin azaltılması, gelirlerin arttırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve denk bir sosyal güvenlik bütçesinin hazırlanması biçiminde uygulanmaktadır.

3. ARJANTİN'DE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI ve FİNANSMANI

Arjantin'de mevcut sosyal güvenlik sistemi 1993 ve 2008 yıllarında yapılan düzenlemelerin bir sonucudur. Ulusal Sosyal Güvenlik İdaresi (*Administración*

Nacional de la Seguridad Social-ANSES) sosyal güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu kurumdur⁷. Ülkede şu an yürütülen ulusal emeklilik sistemi, yaşlı ve dul aylıkları, çocuk koruma programları, engelli aylıkları vb. tüm sosyal güvenlik ve sosyal koruma programları bu kurum aracılığıyla yürütülmektedir. Arjantin merkezi idaresinden ayrı olarak çalışan bu kurumun gelirleri sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olarak bir kişi ve/veya kuruma bağımlı ve/veya bağımsız olarak çalışan kişilerin aylık ücretlerinden ve işverenlerden alınan katılım payları oluşturmaktadır⁸.

ANSES tarafından sunulan hizmetler iki temel gruba ayrılmaktadır: aile ödenekleri ile emekli maaşları ve yardımları. Aile ödenekleri bakıma muhtaç olan malul bireyler için yapılan yardımları ve analık, doğum, çocuk yardımları gibi yardımları içermektedir. Emeklilik ödenekleri ise emekli olmaya hak kazanan bireylere yapılan ödemelerle yaşlılık ve çalışmayacak durumda olması sebebiyle malulen emekliye ayrılan bireylere yapılan ödemeleri kapsamaktadır (Dudine, 2015: 61).

Sosyal güvenlik harcamalarının büyük bir kısmını oluşturan emeklilik şartlarının ayrı olarak ele alınması gerekmektedir. Nitekim Arjantin'de 2020 yılında GSYH'nin yüzde 12 oranına ulaşan emekli maaşları, sosyal güvenlik harcamaları içerisinde en büyük paya sahip olmanın yanında, bu büyüklüğü ile sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerinde oldukça önemli bir etkiye sahiptir. Bunun için Arjantin'de emeklilik koşullarına değinilmesinde yarar görülmüştür. Arjantin'de emekliliğe ilişkin düzenlemeler 24241 sayılı kanun ile hüküm altına alınmıştır. Emeklilik yaşı kadınlar için 60 ve erkekler için 65 olarak belirlenmiştir. Ancak yaş kriteri tek başına yeterli olmamakta ve emekli olabilmek için otuz yıllık bir sigortalılık gününün doldurulması gerekmektedir. Emeklilik yaşını dolduran ancak gerekli sigortalılık gününe henüz ulaşamamış olan kişiler ek olarak iki yıl daha çalışarak emekli olmaya hak kazanmaktadırlar. Ancak bu durumda da gereken şartların karşılanamaması durumunda en az 70 yaşında olan, son sekiz yıl içerisinde beş yıl sigortalılık günü olan ve toplamda on yıllık bir sigortalılık süresi olan kişiler emekli olmaya hak kazanmaktadır (Dudine, 2015: 62; Moncarz, 2015: 10; Apella, 2022: 1).

Ortalama yaşam süresi 75 yıl olan Arjantin'de erkeklerin 65, kadınların 60 yaşında emekli oluyor oluşu bu bireylere ortalama olarak 10-15 sene emekli maaşı ödenmesini gerektirmektedir. Ayrıca malulen emekli olan bireylere daha uzun süre emekli maaşı ödenmekte ve bu da yine emekli maaşlarının sosyal güvenlik harcamaları içerisindeki payının artmasına neden olmaktadır. 2000 yılı başında 65 yaş üzeri nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı yüzde 10 olan Arjantin'de 2020 yılında bu oran yüzde 12 olarak gerçekleşmiştir ve yükselmeye devam etmektedir.

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://en.wikipedia.org/wiki/ANSES> (Erişim Tarihi: 20.05.2023)

⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.ssa.gov/policy/docs/prodesc/ssptw/2018-2019/americas/argentina.html> (Erişim Tarihi: 20.05.2023)

Ayrıca 2000 yılında 0-14 yaş arası nüfusun toplam nüfusun yüzde 28 oranı olarak gerçekleşmişken 2020 yılında bu oran yüzde 23 olarak gerçekleşmiştir. Bunun nedeni ise doğum oranlarındaki azalmadır. Doğum oranında azalma, yaşlı nüfusun artmasına ve gelecekte daha fazla emekli maaşı ödenecek olması anlamına gelmektedir. Bu durum gelecekte emekli maaşı ödemelerinin artacağı sonucunu doğurmaktadır⁹.

Arjantin’de şu an sosyal güvenlik harcamalarının finanse edilmesi için benimsenmiş olan yöntem dağıtım yöntemidir. Dağıtım yöntemi en basit tanımıyla belirli bir dönemde sosyal güvenlik harcamalarının o dönemde toplanan sosyal güvenlik primleriyle finanse edildiği bir yöntemdir. Bu yöntemde bugün prim ödeyenlere gelecekte ödedikleri primlerin bugünkü değerine eş düzeyde bir emeklilik maaşı verilmesi garanti edilmektedir (Güneş & Yakar, 2004: 131). Ülkede yüksek seyreden enflasyon oranları göz önüne alındığında ilk akla gelen dağıtım yönteminin Arjantin için rasyonel bir tercih olduğudur. Ancak gelecek bölümde görüleceği üzere sistemde eksiklikler yer almakta ve bu da finansman kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir.

2.1. Arjantin’de Sosyal Güvenlik Harcamalarına ve Gelirlerine İlişkin Veriler

Bir ülkedeki sosyal güvenlik harcamalarının içerisine o ülkede gerçekleşen sağlık harcamaları, maluliyet ödemeleri, emekli aylıkları ve işsizlik yardımları dahil edilebilir. Tablo.1’de Arjantin’de 2010-2018 yılları arasında gerçekleşen sosyal güvenlik harcamalarının GSYH’ye oranı yer almaktadır.

Tablo.1: Arjantin’de 2010-2018 Arası Sosyal Güvenlik Harcamaları (yüzde GSYH)

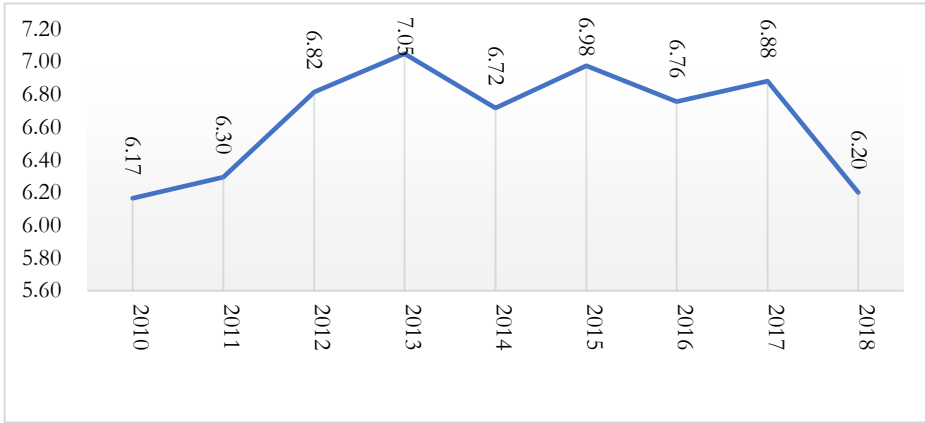
	Sağlık Harcaması	Maluliyet Yardımları	Emekli Maaşı	İşsizlik Yardımı
2010	5,61	0,60	6,08	0,04
2011	5,78	0,69	6,38	0,03
2012	6,20	0,87	7,18	0,02
2013	6,37	0,95	7,43	0,02
2014	6,46	0,97	7,28	0,01
2015	6,84	1,05	8,12	0,01
2016	6,61	0,97	8,38	0,02
2017	6,65	0,96	8,80	0,03
2018	6,16	0,86	8,44	0,03

Kaynak: <https://www.ilo.org/sesame/IFPSES.SocialDBExp> (Erişim Tarihi: 19.06.2023)

⁹ Nüfus verileri için bkz. <https://www.worldbank.org/en/home> (Erişim Tarihi: 19.06.2023)

Tablo 1’de görüldüğü üzere Arjantin’de sosyal güvenlik harcamaları içerisindeki en yüksek payı emekli aylıkları almakta ve bu pay her geçen gün artmaktadır. Bu durumun en önemli sebebi ise yukarıda bahsedilmiş olan emekli nüfus oranının artması ve aktüeryal dengenin git gide bozulmasıdır. Sosyal güvenlik harcamalarında yaşanan bu artış, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması için sosyal güvenlik gelirlerinin artırılmasını zorunlu kılmaktadır. Zira önceki bölümde de değinildiği üzere Arjantin’de benimsenmiş olan sosyal güvenliğin dağıtım yoluyla finanse edilmesi yöntemi, belirli bir dönemdeki sosyal güvenlik harcamalarının o dönemdeki sosyal güvenlik prim gelirleri ile finanse edilmesi prensibi üzerine inşa edilmiştir. Şekil 1’de Arjantin’de sosyal güvenlik prim gelirlerinin GSYH’ye oranı gösterilmektedir.

Şekil 1: 2010-2018 Yılları Arası Arjantin’de Sosyal Güvenlik Prim Gelirlerinin GSYH’ye Oranı



Kaynak: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702#> (Erişim Tarihi: 02.06.2023)

Şekil 1’de görüldüğü üzere Arjantin’de sosyal güvenlik prim gelirleri, sosyal güvenlik harcamalarına nazaran istikrarsız bir seyir izlemektedir. Zira gelirler 2014, 2016 ve 2018 yılında azalan bir seyir izlemiştir. Hatta bir karşılaştırma ile gelirler, emekli maaş ödemelerinin dahi altında seyretmektedir ki bu durum sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir. Bu durumun sebebi yaşam süresinin uzamasına karşın doğum oranlarının ve nüfus artış hızının azalması sebebiyle aktif nüfus oranının git gide azalması olarak gösterilebilir. Nitekim aktif nüfus oranının artış hızındaki azalma, sosyal güvenlik prim gelirleri artış hızında da azalmaya yol açmaktadır. Başka bir deyişle sosyal güvenlik prim gelirleri, sosyal güvenlik harcamalarına göre daha yavaş bir şekilde artmaktadır (Rofman & Apella, 2014: 48). Bu durumsa sosyal güvenlik harcamalarının merkezi yönetimden yapılan transferler, borçlanma veya diğer finansman yöntemleriyle finanse edilmesini gerektirmekte ve

sürdürülebilirliği olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir bir yapıya kavuşabilmesi için gelirlerle harcamalar arasındaki bu makasın kapatılarak denk bir seviyeye getirilmesi veya açığın minimum seviyede tutulması gerekmektedir.

4. ARJANTİN'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ İÇİN REFORM ÖNERİLERİ

Arjantin sosyal güvenlik sistemi her ne kadar birçok değişime uğramış olsa da halen sürdürülebilir bir yapıda olmadığı anlaşılmaktadır. Zira sosyal güvenlik gelirleri emekli maaş ödemelerinin dahi altında seyretmektedir. Dudine (2015) sadece emeklilik sistemindeki açığın mevcut düzenlemelere altında 2066 yılında GSYH'nin yüzde 5 oranına ulaşacağını belirtmekte ve durumun ciddiyetini ortaya koymaktadır. Bu durum ise sosyal güvenlik sisteminde yapılacak olan yeni reformları gerektirmektedir. Bu bölümde Arjantin sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması için reform önerileri ele alınacaktır.

Açık veren ve uzun vadede sürdürülebilir bir yapıda olmayan bir sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması için Kitao (2013) dört politika önerisinde bulunmaktadır: sigorta prim kesinti oranını arttırarak gelirleri arttırmak, sosyal güvenlik harcamalarını azaltmak, emeklilik yaşını yükseltmek, sosyal güvenlik giderleri ve gelirleri için denk bir bütçe hazırlamak. Ancak bu politikaları gerçekleştirmek her zaman mümkün olmayabilir. Nitekim bu türden politikalar her ne kadar uzun vadede etkili olabilecek olsa da kısa vadede halkın refahını azaltması nedeniyle siyasi iktidarlar için oy kaybı anlamına gelmektedir. Oy maksimizasyonu ile hareket eden politikacıların bu gibi politikaları uygulamaktan kaçınmaları beklenebilir. Ayrıca mevcut sistemde sigorta primlerinin ve emeklilik yaşının zaten yüksek seviyelerde olması, prim ödeme miktarlarının daha fazla yükseltilmesi durumunda halk arasında büyük tepkilere yol açacağı kuvvetle muhtemeldir. Bu tepkiler ise uygulanan politikaların beklenenin aksine sonuç vermesine ve hatta toplumsal karışıklıkların ortaya çıkmasına dahi neden olabilecektir.

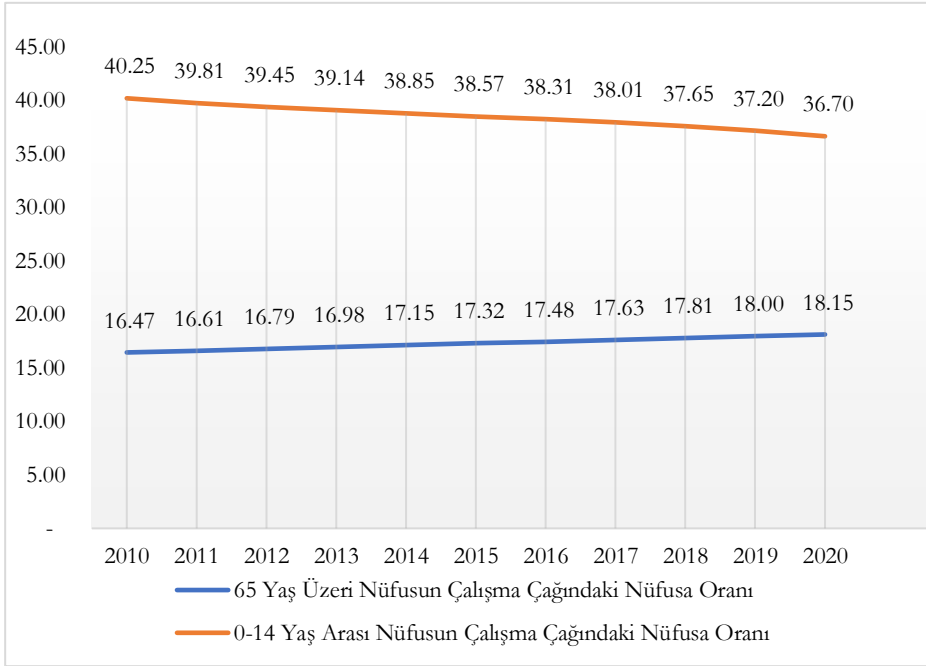
Önceki bölümde değinildiği üzere Arjantin'de emeklilik yaşı kadınlar için 60 ve erkekler için 65'tir ve bir kişinin emekli olabilmesi için otuz yıllık bir süre için sigorta primi ödemiş olması gerekmektedir. Bu kıstaslar Birleşmiş Milletler üyesi ülkelerin genel ortalamasında da aynı şekildedir¹⁰. Arjantin'de sigorta prim kesintileri ise ücretli çalışanlar için yüzde 17 ve işveren katılım payı ise işçi ücretinin yüzde 25,5 oranı düzeyindedir. Ortalama yaşam süresi 75 yıl olan Arjantin'de emeklilik yaşının yükseltilmesi ve en az otuz yıl boyunca sigorta primi ödeyen bireylerin emekli olarak geçirdikleri yaşam süresinin on yılın dahi altına düşürülmesi adil olmayan bir uygulamaya kapı aralayacaktır. Sigorta prim kesintilerinin

¹⁰ Bkz. <https://www.unisfp.org/> (Erişim Tarihi: 20.06.2023)

yükseltilmesi ise bireylerin harcanabilir gelirlerini azaltarak hem hali hazırda 2021 yılı için yüzde 37,3 olan yoksulluk oranını daha da yukarıya çekecek hem de işveren payının artışı durumunda yüzde 6,5 düzeyinde olan işsizlik oranını daha da arttırarak toplumun daha fazla yoksullaşmasına neden olacaktır¹¹.

Arjantin sosyal güvenlik sisteminde yer alan açıkların temel nedeni, önceki bölümde değinildiği üzere, ülkenin demografik özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bu durum ülkedeki 65 yaş üzeri nüfusun (yaşlı bağımlı nüfus) çalışma çağındaki nüfusa oranı ve 0-14 yaş arası nüfusun çalışma çağındaki nüfusa oranı ile gösterilebilir.

Şekil 2: Arjantin’de Bağımlı Nüfusun Çalışma Çağındaki Nüfusa Oranları



(yüzde)

Kaynak: <https://www.worldbank.org/en/home> verilerinden faydalanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 2’de Arjantin’de 2010-2020 dönemleri arasında 65 yaş üzeri ve 0-14 yaş arası nüfusun çalışma çağındaki nüfusa oranları yüzdelik pay cinsinden gösterilmiştir. Şekilden de anlaşılabacağı üzere 65 yaş üzeri nüfusun çalışma çağındaki nüfusa oranı artan bir eğilime sahipken 0-14 yaş arası nüfusun çalışma çağındaki nüfusa oranı azalan bir eğilim göstermektedir. Bu durum gelecekte daha fazla insanın emekli olacak olmasına karşın daha az insanın istihdama katılarak daha az sosyal güvenlik primi ödenmesine ve sosyal güvenlik prim gelirlerinin azalmasına neden olarak

¹¹ Yoksulluk ve işsizlik oranları için bkz. <https://www.worldbank.org/en/home>

sosyal güvenlik sistemindeki açıkların artmasına neden olacaktır. Bu muhtemel olumsuzlukların önüne geçilebilmesi için emeklilik yaşının yükseltilmesi veya sigorta prim kesintisi oranlarının yükseltilmesi gibi geçici çözümler yerine uzun vadede sisteme işlerlik kazandırabilecek yapısal bir dönüşümün uygulanması gerekmektedir.

Arjantin’de demografik yapıdan kaynaklanan sosyal güvenlik sistemi içerisindeki sorunların giderilebilmesi için öncelikli olarak nüfus artışının teşviki akla gelebilir. Ancak bunun için öncelikle artan nüfusu istihdam edebilecek seviyede yatırım harcamalarının da gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde ülke artan sosyal güvenlik açıklarının yanında bir de artan işsizlik sorunuyla mücadele etmek zorunda kalacaktır. Bu iki sorunun aynı anda çözümlenebilmesi için sosyal güvenliğin finansmanında dağıtım yönteminin terkedilerek kapitalizasyon yöntemine geçilmesi yararlı olabilecektir.

Kapitalizasyon yöntemi, sosyal güvenlik prim kesintilerinin bir fonda toplanması ve bu fonda biriken paranın gelir getirici şekilde kullanılarak sosyal güvenlik harcamalarının bu gelirle finanse edilmesi yöntemidir. Bu yöntem 2 şekilde uygulanmaktadır. Birincisi bireysel kapitalizasyon yöntemidir. Bu yöntemde bireylerin kendisinin ve işverenin ödediği primler bireyin kurum içerisindeki kişisel fon hesabında birikmekte böylelikle ileride bu hesaptan ilgili kişiye yapılacak ödemeler buradan karşılanmaktadır. Bu yöntem bireyler arasında sosyal güvenlik risk priminin adil bir şekilde dağıtılması adına uygun bulunmadığı için eleştirilmektedir. Kapitalizasyon yaklaşımının ikinci uygulama biçimi ise toplu kapitalizasyon yöntemi olarak da bilinir. Bu uygulamada tüm ödeyiciler tarafından kurumsal hesapta biriken paralar ileride hak sahibi kişilere yapılacak ödemelerin bir karşılığı olarak yer alır. Bireysel fon yönteminden bu yöntemi ayıran şey belirli bir dönemde fonda toplanan paraların ille de o dönem içinde dağıtılma zorunluluğunun olmaması; faiz vb. gibi ek gelirler ile birlikte fon paranın uzun vadede değerlendirilerek gelecek dönemleri de kapsayacak biçimde değerlendirilmesi esasına dayanmasıdır. Kapitalizasyon sistemi bireylerin kendilerinin geleceklerine yatırım yaptıklarını bilerek sermayeyi kendilerinin oluşturabildiği esnek bir sistem olarak göze çarpmaktadır. Bireyler çeşitli alanlara yatırım yaparak ve fon toplayarak kendi geleceklerini finanse etmektedirler (Güneş & Yakar, 2004: 129).

Arjantin’de nüfus artışının teşvik edilmesi ve kapitalizasyon yöntemine geçilmesi sonrasında sosyal güvenlik fonunda toplanan paranın artan nüfusu istihdam edebilecek yatırım harcamalarında kullanılması, ülkede artan nüfusun istihdamını sağlayabilecektir. Ayrıca buradan elde edilen kar ile sosyal güvenlik harcamalarının finanse edilmesine katkıda bulunarak açıkların azalmasını sağlayabilecektir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

İkinci dünya savaşı ile birlikte ülkelerin yaşadıkları finansal, siyasi ve diğer riskler bireylerin gelecekte kendi hayatlarını bu risklere karşı sigorta ettirme taleplerinde artışlara yol açmış böylelikle devlete yüklenen fonksiyonların da artması ile sosyal güvelik harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payı da giderek artmıştır. Birçok ülke liberal politikaların sorgulandığı ve ekonomik ve finansal krizlerin yaşandığı 1970-1990 arası dönemde sosyal güvenlik sistemi ile ilgili yasal düzenlemeleri hızlandırmış ve sistemin daha işler hale gelebilmesi için birtakım yöntemleri uygulamıştır. Ayrıca sürekli sistemin revize edilmesi adına birtakım reformları da yerine getirmiştir. Bununla birlikte sistemin sürdürülebilir olabilmesi için demografik, sosyal ve finansal planlamalarının yapılması gerektiği de ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada Arjantin ülkesinde sosyal güvenlik harcamalarının gelir-gider dengesi açısından analizi ve özellikle nüfus oranındaki değişimlere bakılarak ülkedeki sosyal güvelik sisteminin sürdürülebilir olup olmadığını ortaya koymak amaçlanmıştır. Çalışmada ilk önce Arjantin sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimine değinilmiş ve daha sonra belirli dönemler arasında veriler ışığında sistemde yaşanan temel problem tespit edilerek bir reform önerisi sunulmaya çalışmıştır.

Arjantin’de 1871 yılına kadar uzanan ve sosyal güvenlik kapsamına alınabilecek birtakım girişimler yaşanmış, bununla birlikte ülkede modern bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasına yönelik çabalar ilk olarak 1944 yılında başlamıştır. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin ana çerçevesi ise 2008 yılında yapılan reformlarla oluşturulmuştur.

Arjantin’de 2010-2018 dönemleri arasında sosyal güvenlik harcamaları içerisinde emekli maaş ödemelerinin GSYH içerisindeki payı diğer sosyal güvenlik harcamalarına kıyasla en yüksek oranda yer almaktadır. 2010 yılında bu oran yüzde 6,08 iken 2018 yılında yüzde 8,44 seviyelerine çıkmıştır. Sosyal güvenlik prim gelirleri 2010-2018 arası dönem incelendiğinde 2010 döneminde yüzde 6,17 olan pirim gelirlerinin GSYH’ye oranı 2018 yılında yüzde 6,20 seviyelerinde kamıştır. Bu durum sistemim gelir-gider dengesi açısından sürdürülemez olduğunu sosyal güvenlik açıklarının olduğunu göstermektedir. Ayrıca yaşça daha büyük bağımlı nüfus ile aktif çalışma hayatındaki nüfus oranı kıyaslandığında bağımlı nüfus oranının daha fazla olması sistemin sürdürülebilir olmasını da zorlaştırılmaktadır.

Arjantin’de sosyal güvenlik sistemi olarak Türkiye’deki sisteme benzer biçimde dağıtım yöntemi uygulanmakta ve her ay aktif çalışanlardan yapılan kesintilerle sistem ayakta durmaya çalışmaktadır. Fakat sistemin devamı gitgide zorlaşmakta ve yeni reform arayışları gündeme gelmektedir. Sistemin daha fazla sürdürülebilir olabilmesi için yeni yöntem arayışlarına ihtiyaç vardır. Bu yöntemlerden birisi kapitalizasyon yöntemidir. Bu yöntem de kendi içerisinde iki şekilde

uygulanmaktadır. Sistemde toplu kapitalizasyon yöntemi daha uygulanabilir ve bireyler açısından daha teşvik edici bir yöntem olduğu için Arjantin açısından bu yöntem tavsiye edilebilir. Toplu kapitalizasyon yönteminde gelecekteki olası risklere karşı bireylerin mevcut sermayeleri bir fon adı altında toplanarak esnek bir yatırım aracına dönüştürülmektedir. Böylelikle elde edilen kar payı vb. gibi diğer gelirler ile daha sonra emeklilikteki ödemeler daha kolaylaştığı gibi sistemin sürdürülebilir olması sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. (1997). *Kamu Maliyesi* (1.b.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Apella, I. (2022). *The Argentine Pension System, Its Success and Challenges : Contributions to an Informed Policy Debate - An Overview*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Ayhan, A. (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 41-55.
- Billig, A., & Menard, J. (2013). Acturial Balance Sheets As A Tool To Asses The Sustainability Of Social Security Pension Systems. *Interenational Social Security Review*, 66(2), 31-52.
- Cottani, J., & Demarco, G. (1998), The Shift to a Funded Social Security System: The Case of Argentina. M. Feldstein içinde, *Privatizing Social Security* (s. 177-211). Chicago: University of Chicago Press.
- Da Silva, C. M., Calado, J. P., & Garcia, M. T. (2004). The Financial Sustainability of the Portuguese Social Security System. *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice*, 29(3), 417-439.
- De Mesa, A. A., & Bertranou, F. (1997), Learning from Social Security Two Different Cases, Chile and Reforms: Argentina. *World Development*, 25(3), 329-348.
- Dudine, P. (2015). Argentina's Pension and Social Security System: A Sustainability Analysis. *Rights Link*(347), 60-71.
- Galasso, V., & Profeta, P. (2004). Politics, Ageing and Pensions. *Economic Policy* , 63-115.
- Güneş, H.(2020),Kamu Harcamalarının Ekonomik Büyüme ve Enflasyona Etkisi:28 OECD ülkesi için Bir Panel Veri Analizi. *Yönetim,Ekonomi,Edebiyat, İslami ve Politik Bilimler Dergisi*,5(2)1-15.
- Güneş, H.,Arslan, A.(2021), Olağanüstü Dönemlerde Türkiye’de Sıçrama Tezinin Geçerliliği: Ekonometrik Bir Analiz. *Social Science Development Journal*,6(23) 230-245.

- Güneş, İ., Yakar, A. G. S. (2004), Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(2). 127-142
- İmrohoroglu, S., & Kitao, S. (2012). Social Security Reforms: Benefit Claiming, Labor Force Participation, and Long-run Sustainability. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4(3), 96-127.
- Kitao, S. (2013). Sustainable Social Security: Four Options. *Review of Economic Dynamics*, 1-24.
- Moncarz, P. E. (2015), Implicit Redistribution Within Argentina’s Social Security System: A Micro-Simulation Exercise. *Latin American Economic Review*, 24(1), 1-35.
- Rofman, R., & Apella, I. (2014). Argentina. I. Rafael, R. Rofman, & E. Vezza içinde, *Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences With Coverage Expansion In Latin America*. 47-70: World Bank.
- UNDESA. (2021), *Global Research On Governance and Social Protection Argentina Case Study*. UNDP.

İnternet Adresleri:

- <https://www.hsk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 14.05.2023)
- <https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm> (Erişim Tarihi: 14.05.2023)
- <https://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 20.05.2023)
- <https://en.wikipedia.org/wiki/ANSES> (Erişim Tarihi: 20.05.2023)
- <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/argentina.html> (Erişim Tarihi: 20.05.2023)
- <https://www.ilo.org/sesame/IFPSES.SocialDBExp> (Erişim Tarihi: 19.06.2023)
- <https://www.worldbank.org/en/home>(Erişim Tarihi: 19.06.2023)
- <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702#> (Erişim Tarihi: 02.06.2023)
- <https://www.unjspf.org/> (Erişim Tarihi: 20.06.2023)
- <https://www.britannica.com/place/Argentina> (Erişim Tarihi: 22.08.2023)
- <https://tr.wikipedia.org/wiki/Arjantin> (Erişim Tarihi: 22.08.2023)

Bölüm 34

BİRLEŞİK KRALLIK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

BİRLEŞİK KRALLIK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Deniz Abukan

Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

denizabukan@ahievran.edu.tr

0000-0001-9387-1873

Özet

Birleşik Krallık'ta sosyal yardımlar sistematik ve kurumsal olarak 16. yüzyıl yoksulluk yasalarıyla başlamıştır. Modern bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasıysa 20. Yüzyılın ortasında Beveridge Raporu sonrasında gerçekleşmiştir. Beveridge modeli, modern sosyal güvenlik sistemlerinin öne çıkan iki temel modelinden biridir. Günümüz Birleşik Krallık sosyal güvenlik sistemi; çeşitli sigorta programlarını, sağlık hizmetlerini ve sosyal yardımları içermektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanıysa işverenler ve çalışanlar tarafından ödenen ulusal sigorta katkı paylarıyla genel vergi gelirlerinden sağlanmaktadır. Beveridge Raporu sonrasında oluşturulan evrensel, hak temelli, gelir testinden kaçınan, katkıya ve sosyal vatandaşlığa dayanan sosyal güvenlik sistemi, 1970'lerden itibaren finansman problemlerinin ve neoliberal politikaların etkisiyle dönüşüme uğramıştır. Mevcut sistem daha fazla gelir testine dayalı yardımları içeren, daha çok toplumun en muhtaç durumdaki kesimlerini hedefleyen, yoksulluğu merkeze alan, işgücü piyasasına katılımı destekleyen, hak temelli hizmetlerin giderek koşulluluğa bağlandığı, vergi indirimleriyle sağlanan yardımların arttığı ve çalışan nüfus içinde katkıya dayalı yardımların payının azaldığı bir yapıya evrilmiştir. Özellikle 2007/2008 Finansal Krizi sonrasında hızla artan bütçe açıklarının kapatılması için 2010'lu yıllarda kemer sıkma politikalarının bir parçası olarak sosyal güvenlik sisteminde yapılan refah kesintilerinin Covid 19 Pandemisi sonrasında da yeniden gündeme gelmesi beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Birleşik Krallık sosyal güvenlik sistemi, Beveridge modeli, sosyal güvenlik finansmanı, kamu harcamaları, vergiler.

Abstract

Social benefits in the United Kingdom started systematically and institutionally with the 16th century poverty laws. The creation of a modern social security system was realized in the middle of the 20th century after the Beveridge Report. The Beveridge model is one of the two main models of modern social security systems. Today's UK social security system includes various insurance programmes, health services and social benefits. The social security system is financed by national insurance contributions paid by employers and employees and general tax revenues. The universal, rights-based, means-tested, contribution-based, and social citizenship-based social security system established after the Beveridge Report has been transformed by the impact of financing problems and neoliberal policies since the 1970s. The current system has evolved into a

structure that includes more means-tested benefits, targets the poorest segments of the society, focuses on poverty, supports participation in the labor market, rights-based services are increasingly conditional, benefits provided through tax credits have increased and the share of contributory benefits in the working population has decreased. Welfare cuts made in the social security system as part of austerity policies in the 2010s to close the budget deficits that increased rapidly especially after the 2007/2008 Financial Crisis are expected to be on the agenda again after the Covid 19 Pandemic.

Keywords: United Kingdom social security system, Beveridge model, social security financing, public expenditure, taxes.

GİRİŞ

Yoksullara yardım etmek yüzlerce yıldır birçok toplumda hayırseverlik adı altında yapılan ve teşvik edilen bir eylem olmuştur. Özellikle dini kurumlar, bağışlar toplayarak bu hayırsever yardımların gerçekleşmesinde ve gelişmesinde önemli katkılarda bulunmuştur. Bu bağlamda Hristiyan öşürü ve İslami zekât gibi uygulamalar, yoksullara yardım sağlamak üzere toplanan bir çeşit vergi görevi görmüştür (Abel-Smith, 2023: 1). Feodal sistemin hâkim olduğu Orta Çağ boyunca dini kurumlarca yürütülen hayırseverliğe dayalı yardım mekanizması, sanayileşme ve kapitalistleşme süreciyle birlikte dönüşüme uğramıştır.

Bu dönüşümü açıklamada yapısal ve kurumsal yaklaşımlar ön plana çıkmıştır (Esping-Andersen, 1990: 13). Yapısal görüşe göre kapitalistleşme ve sanayileşme süreciyle birlikte feodal dönemin sosyal yardım mekanizması piyasalaşarak ortadan kalkmış ve bu hizmetlerin sunumu bürokratik devletlere bırakılmıştır. Kurumsal yaklaşımsa temel olarak Polanyi'nin (2000 [1944]) ikili hareket (double movement) kavramsallaştırmasına dayanmaktadır ve buna göre, kapitalistleşme süreciyle bir taraftan tüm üretim unsurları özellikle de emek piyasaya tabi olup toplumsal ilişkilerden yalıtılırken diğer taraftan sosyal politikalarla emek başta olmak üzere bunların piyasa sisteminin tehlikelerinden korunması ve toplumsal alana yeniden yerleştirilmesi sağlanmıştır.

Nihayetinde 19. Yüzyılın sonlarından itibaren hayırseverliğe dayalı yardım mekanizmasından modern sosyal güvenlik kurumlarına geçişin ilk adımları atılmaya başlanmıştır. Sanayileşmenin ve kapitalizmin beşiği olan Birleşik Krallık'ta da sosyal güvenliğin gelişimi bu patikada gelişip olgunlaşmıştır. Sistematik olarak 16. Yüzyıl yoksulluk yasalarıyla başlayan sosyal yardımlar 20. Yüzyılın ortasında Beveridge modeliyle modern versiyonuna erişmiştir. Beveridge modeli, modern sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulması sürecinde diğer ülkeler için örnek alınan temel modellerden biri olması itibariyle ayrıca tarihsel bir öneme sahip olmuştur.

Birleşik Krallık'ta birbirini takip eden hükümetler; sosyal yardımlar, emekli maaşları, vergi indirimleri ve sağlık hizmetleri gibi sosyal güvenlik sistemine ilişkin çeşitli araçları kullanarak yoksulluğun giderilmesi, gelirin yeniden dağıtılması, gelir istikrarının korunması, yardımların sunumu, işgücü piyasasına katılımın artırılması

ve iktisadi teşviklerin sağlanması başta olmak üzere birçok iktisadi ve sosyal politikayı uygulamaya geçirmiştir (Hobson vd., 2022: 5,6). Böylece sosyal güvenlik sisteminin sosyal yönlerinin yanı sıra iktisadi etkileri de ön plana çıkmaya başlamıştır.

Bu gelişime paralel olarak Birleşik Krallık'ta devletin sosyal güvenlik harcamaları pek tabii artmıştır. Bir taraftan sanayileşmeyle birlikte artan nüfus, kentleşme ve işsizlik olgularıyla yükselen yoksul sayısı diğer taraftan özellikle savaş sonrası refah devleti olgusunun bir çıktısı olarak gelişen sosyal vatandaşlık anlayışıyla artan sosyal talepler ve sosyal harcamaların iktisadi gerekçelerle de kullanımı bu yardım harcamalarındaki artışı sürekli hale getirmiştir. Harcamalar arttıkça bu harcamaların finansmanı problemi de ortaya çıkmıştır. Temel olarak işverenler ve çalışanlar tarafından ödenen ulusal sigorta katkı paylarıyla genel vergilerle sağlanan sosyal güvenlik sistemi gelirleri, artan harcamalar karşısında yetersiz kaldıkça sosyal güvenlik sisteminin bütçe üzerindeki mali baskısı artmış ve bunun sonucunda sosyal güvenlik sisteminin yapısında hem hizmet sunum koşulları hem de finansman modelleri bağlamında önemli değişimler gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada yukarıda kısaca değinildiği üzere sosyal güvenliğin gelişim tarihinde önemli bir yeri olan Birleşik Krallık'ın sosyal güvenlik sistemi ele alınmıştır. Bu doğrultuda aşağıdaki bölümlerde öncelikle Birleşik Krallık sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi 16. Yüzyıl itibarıyla kısaca sunulmuş daha sonra ise sırasıyla günümüz Birleşik Krallık sosyal güvenlik sisteminin yapısı, sosyal güvenlik harcamaları ve bu harcamaların finansman biçimleri irdelenmiştir.

1. BİRLEŞİK KRALLIK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. 16-18. Yüzyıl Yoksulluk Yasaları Dönemi

Birleşik Krallık'ta sosyal politikalar, yoksullara yardım şeklinde 16. Yüzyıldan itibaren sistematik olarak uygulanmaya başlamıştır. Bu yardımlar, ilk dönemlerde kilise ve manastırların aracılığıyla Hristiyan hayırseverliği motivasyonu ile yapılmıştır. Bilhassa sanayileşmeyle birlikte bu motivasyona başka gereklilikler de eklenmiştir. Bir taraftan topraklarını terk edip şehirlere gelen yoksul insanların hayatta kalmaları bu yardımlar sayesinde sağlanırken diğer taraftan yardımlarla yoksulluğun yol açabileceği serserilik, hırsızlık ve dilencilik gibi arzu edilmeyen eylemler önlenerek toplumsal alanda kontrol ve istikrar sağlanmaya çalışılmıştır (Spicker, 2023).

VIII. Henry döneminde çıkarılan 1536 tarihli Yoksulluk Yasası, ilk kez yoksulluğun idaresinde yerel yönetim birimlerini (parish) görevlendirerek hayırsever yardım uygulamalarının gelişigüzel bir yapıdan daha sistematik hale geçiş sürecini başlatmıştır. Bu, gelecek dönemde kiliseler etrafında yerel olarak organize edilen sosyal yardım sisteminin temelini oluşturan bir adım olmuştur. Ayrıca yasa, sağlıklı

durumda olan insanların serserilik yapmasını ve dilenmesini yasaklamıştır (Kunze, 1971: 10, 11).

Elizabeth döneminde önce 1563 ve 1572 yıllarındaki yasalarla zayıf durumdaki yoksullara yardım edilmesi ve çalışabilecek durumda olan dilencilerin cezalandırılması hüküm altına alınmıştır. Benzer bir yasa İskoçya'da 1574 yılında çıkarılmıştır (Spicker, 2023). Daha sonra 1597-98 yıllarında çıkarılan ve 1601 yılında birleştirilen Elizabeth yoksul yasalarıyla yaşlı, hasta ve bebek yoksullara yardım sağlanması, aynı zamanda çalışma evlerinde çalışabilecek durumda olanlara iş verilmesi öngörülmüştür (Britannica, 2020).

Öngörülen yardım uygulamalarının yaygınlık kazanması 18. Yüzyılın sonunu bulmuştur. Bu yardımları gerçekleştirmek üzere yerel vergileri toplamak ve işleyişi takip etmek üzere yerel kilise ve manastırlar görevlendirilmiştir. Bu kilise ve manastırlarda gözetmen denilen yardımlarla ilgilenen sorumlular belirlenmiştir. Her yerel bölge (yerel yönetim) yoksullarına bakma yükümlülüğünü taşımıştır. İnsanlar da doğdukları mahallelere bağlı kalmışlar ve bu bağ esasında feodal bir nitelik taşımıştır. Bu doğrultuda mahalleler yardım sisteminin temel birimi haline gelmiş ve yasaların uygulanmasında bölgeler arasında farklılıklar ortaya çıkmıştır. Oluşturulan yardım sistemi, merhametin yanı sıra düzen ve istikrarı sağlama ihtiyacına yönelik bir yaklaşımı da içermiştir (Abel-Smith, 2023; Spicker, 2023; UK Parliament, 2023).

Tablo 1: Birleşik Krallık'ta 16-18. Yüzyıl Seçili Sosyal Yardım Gelişmeleri

Yıl	Gelişme
1536	VIII. Henry dönemi Yoksulluk Yasası. Yoksulluğun idaresi yerel yönetim birimlerine verildi.
1563	Elizabeth dönemi Yoksulluk Yasası. Zayıf durumdaki yoksullara yardım edilmesine ve çalışabilecek durumda olan dilencilerin cezalandırılmasına karar verildi.
1572	Elizabeth dönemi Yoksulluk Yasası. Zayıf durumdaki yoksullara yardım edilmesine ve çalışabilecek durumda olan dilencilerin cezalandırılmasına karar verildi.
1574	İskoçya Yoksulluk Yasası.
1586	İskoçya'da yoksul insanlar kasabanın damgasıyla işaretlendi.
1597/98	Elizabeth dönemi Yoksulluk Yasası. 1601 yılında birleştirilerek sistemleştirildi.
1601	Elizabeth dönemi Yoksulluk Yasası. Bu yasayla yardım sistemi birleştirildi. Buna göre yaşlı, hasta ve bebek yoksullara yardım sağlanması, aynı zamanda çalışma evlerinde çalışabilecek durumda olanlara iş verilmesi kanunlaştı.
1631	Abingdon'da bir çalışma evi kuruldu.
1662	Yoksullara Yardım Yasası ile yerleşim ve uzaklaştırma kanunları yürürlüğe koyuldu.
1672	İskoçya'da kasabalarda "islah evleri" kuruldu.
1697	Bristol Çalışma Evi özel bir Parlamento Yasası ile kuruldu.
1723	Knatchbull Yasası, İngiliz ve Galler yerel bölgelerinin özel Parlamento Yasaları çıkarmadan çalışma evleri inşa etmelerine izin verdi.

1774	Yoksul ve çalışma evleri dışında yardım Glasgow'da kullanıma sunuldu.
1782	Gilbert Yasası, çalışma evlerinin yoksul evleri haline gelmesi gerektiğini ve yalnızca gücü yetmeyenlerin rahatlatılması gerektiğini belirtti.
1795	Speenhamland sistemi ile geçim düzeyi olarak kabul edilen seviyenin altında ücret alan işçilere para, yiyecek ve giyecek yardımı sunulması sağlandı.

Kaynak: Spicker, 2023'ten faydalanılarak oluşturulmuştur.

Sosyal yardım politikasının temel finansman kaynağı, yerel yönetim bölgelerinde yaşayanlardan toplanan yoksulluk vergisi ve yerel vergilerdir. Yerel kiliselerce toplanan bu vergilerle bir taraftan hastalar, yaşlılar, yetim ve yoksul çocuklar bir yoksul evi ya da çalışma evine yerleştirilirken diğer taraftan 18. Yüzyılın sonlarında Speenhamland adı verilen sistemle birlikte geçim düzeyi olarak kabul edilen seviyenin altında ücret alan işçilere para, yiyecek ve giyecek yardımlarıyla destek sağlanmıştır. Böylece yardımların kapsamı yalnızca çalışma ve yoksul evlerindeki insanları değil aynı zamanda dışarıdaki yardıma muhtaç insanları da kapayacak şekilde hayırseverlik anlayışıyla geniş tutulmuştur. Bu uygulamalar 1834 yılında çıkarılan Yeni Yoksulluk Yasalarına kadar devam edegelmiştir (UK Parliament, 2023).

1.2. 19. Yüzyıl Yoksulluk Yasaları Dönemi

19. Yüzyıla girilirken sanayi devriminin beraberinde getirdiği hızlı nüfus artışı, kentleşme ve işsizlik gibi olgular yoksul sayısının da giderek artmasına neden olmuştur. Çok sayıda yoksulun yardım talep etmesiyle sistem ciddi bir mali baskı altına girmiştir. Mali yük arttıkça vergi mükellefleri yoksulluğa daha sert bir ahlaki bakış açısı edinmiştir (Abel-Smith, 2023; Britannica, 2020; UK Parliament, 2023).

Nitekim 1832-34 yıllarında Yeni Yoksul Yasası üzerine çalışan komisyon, yeni yasanın yoksulun durumunun bağımsız işçinin durumundan daha az seçilebilir olmasını ve çalışma evi dışında yardım yapılmamasını sağlayan iki ilke üzerinde uzlaşmıştır. Bunda çalışma evlerinin koşullarının sıradan bir işçinin iş hayatındaki koşullardan daha çekici hale gelmesi ve Speenhamland sistemi nedeniyle işverenlerin giderek daha düşük ücretler ödeyerek işçileri yardım talep etmeye mahkûm etmiş olmaları önemli etkenler olmuştur (Spicker, 2023).

Nihayetinde yoksulluğu “ahlaki” bir soruna indirgeyen yeni bir yoksulluk yasası 1834 yılında çıkarılmıştır. Bu yeni yasayla işçilerin hayırsever yardımlardan ziyade iş aramaya teşvik edilmeleri amaçlanmıştır. İstisnalar dışında yoksulların yardım alması aynı olmak kaydıyla çalışma evlerinde istihdam edilmeleri koşuluna bağlanmıştır (Abel-Smith, 2023; Britannica, 2020; UK Parliament, 2023). Diğer taraftan Yeni Yoksulluk Yasası sonrası yerel yönetimler, halk sağlığı, eğitim ve sağlık hizmetleri alanlarında birtakım gelişmeler yaşanmıştır (Spicker, 2023).

Tablo 2: Birleşik Krallık'ta 19. Yüzyılda Gerçekleşen Seçili Sosyal Yardım Gelişmeleri

Yıl	Gelişme
1819	Nottinghamshire'de caydırıcı çalışma evi kuruldu.
1824	Southwell'de caydırıcı çalışma evi kuruldu.
1834	Yeni Yoksulluk Yasası.
1839-40	Yoksul Yasası Komisyonu soruşturması sonucu yoksulluğun başlıca nedeni olarak hastalık tespit edildi.
1842	Edwin Chadwick, Büyük Britanya'nın Çalışan Nüfusunun Sıhhi Durumu üzerine Rapor yazdı ve sanitasyonu temel bir sorun olarak tanımladı.
1848	Halk Sağlığı Yasası
1866	Sanitasyon Yasası. 'Yerel sağlık kurulları' kuruldu. İskoçya 1867 yılında dahil edildi.
1870	Eğitim Yasası. İskoçya'da 1872 yılında çıkarıldı. Bu yasa, ilk etapta 12, daha sonra 14 yaşına kadar herkes için ücretsiz zorunlu ilköğretim eğitimi sağladı.
1871	Yerel Yönetim Kurulu oluşturuldu.
1872	Halk Sağlığı Yasası. Bu kanun, sorumlu sağlık otoritelerini tanımladı; bunlar kentsel alanlarda belediye meclisleri, kırsal alanlarda Yoksullar Yasası Muhafızları Kurulları idi.
1875	Halk Sağlığı Yasası.
1885	Revirlerin kullanımı için yoksul olma gerekliliği getiren yasa kaldırıldı.
1885	İskoçya Ofisi kuruldu.
1888	İl Konseyleri kuruldu.
1894	Bölge Konseyleri kuruldu.
1897	İskoçya Yerel Yönetim Kurulu oluşturuldu.

Kaynak: Spicker, 2023'ten faydalanılarak oluşturulmuştur.

19. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren çalışan ve yoksul sınıfların huzursuzluklarını siyasal alanda daha etkili bir şekilde ifade etmeleri ve endüstriyel işsizlik olgusunun olgunlaşması yoksulluğun ahlaki bir sorundan daha fazlası olduğunu göstermiştir. Nitekim 1834 Yeni Yoksulluk Yasası ile getirilen ilkeler hiçbir zaman tam olarak uygulanmamıştır. Yaşlılar birçok bölgede çalışma evlerinin dışında da yardım almaya devam etmişlerdir. 20. Yüzyılda yönetimler artık sosyal mevzuat düzenlemeleriyle kapsamlı bir kamu refah sistemi oluşturmayı hedeflemişlerdir (Britannica, 2020; Spicker, 2023).

1.3. 20. Yüzyılın İlk Yarısındaki Gelişmeler ve Beveridge Raporu

Almanya ve Avusturya gibi ülkeler kapsamlı kamu refah sistemlerini daha 19. Yüzyılın sonlarında oluşturmaya başlamıştır. Bu ülkelerden çok daha önce sanayileşmiş olan İngiltere'nin bu gelişmeleri daha geriden takip etmesinde, İngilizlerin sahip olduğu güçlü liberal anlayışla devlet müdahalesine isteksiz yaklaşımları ve sosyalizm baskısını daha az hissetmeleri etkili olmuştur. Birleşik Krallık'ta 20. Yüzyıldaki kapsamlı refah sistemi düzenlemelerinin yürürlüğe

girmesine kadar sosyal refah uygulamaları yardım dernekleri ve tasarruf bankaları aracılığıyla yürütülmüştür. Yardım dernekleri vasıflı işçiler tarafından yönetilmiş, hastalık için nakit yardımı sunma yanında dernek doktorları aracılığıyla tedavi hizmetleri sağlanmıştır. 19. Yüzyılda bu yardım derneklerinin dışında uygulamaya konulan en önemli sosyal güvenlik mevzuatı, 1897 yılı tarihli bir yasayla işverenlere işçilerin işten kaynaklı kişisel yaralanmalarını tazmin etme yükümlülüğünün getirilmesidir (Abel-Smith, 2023).

20. Yüzyılın başından itibaren sistematik olarak yapılan araştırmalar, yoksullukla ve ulusal verimlilikle ilgili toplumsal kaygıların artmasına neden olmuş ve bu kaygıların giderilmesi adına güçlü bir kamu hizmetleri altyapısının sağlanması konusunda daha fazla eylem ortaya konmasının gerekliliğini göstermiştir (Abel-Smith, 2023; Spicker, 2023). Bu doğrultuda özellikle Liberal Hükümet döneminde (1905-1915) önemli adımlar atılmış, Yoksulluk Yasalarının dışında sosyal hizmet devletinin temellerini oluşturacak yasa ve düzenlemeler yapılmıştır (Spicker, 2023).

Emsal olarak sigortaya dayalı olan Almanya'nın sistemi yerine sosyal sigorta programı kurmadan yaşlılık yardımı sağlan Yeni Zelanda ve Danimarka modelleri alınmıştır. Örneğin 1908 yılında yaşlı yoksullara (70 yaşında) anında rahatlatma sağlamak üzere katkı payı olmayan ve gelir testi esasına bağlı emeklilik maaşları uygulanmaya başlanmıştır. Üç yıl sonra, 1911 tarihinde çıkarılan Ulusal Sigorta Yasası ile zorunlu bir sosyal sigorta programına geçilmiş, hastalık ve belirli meslek gruplarındaki işsizlik durumları sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. Hastalık ve işsizlik sigortası yardımları ve katkı payları sabit oranlı tutularak düşük gelirlerinin yaşam standartları üzerinde azami etki sağlanmak istenmiştir. 1925'ten itibaren sosyal sigortanın kapsamı dulluk ve yaşlılığı kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Abel-Smith, 2023).

İki savaş arası dönemde işsizlik kitlesel hale gelmiş ve yoksulluk yine önemli bir toplumsal sorun olarak öne çıkmıştır. Yoksul yasası dışında gelir testine dayanan yardımlar gibi birçok sosyal hizmet bu dönemde hükümet tarafından uygulamaya konulmuştur. Bazı sosyal hizmetlerde sert yönetim ve sınırlayıcı kurallar faydalananlar açısından sorunlar doğursa da (özellikle gelir testleri) bunların birçoğu 1948 yılında oluşturulacak olan Ulusal Yardım Sistemi'ne temel teşkil etmiştir (Spicker, 2023). 20. Yüzyılın başından, Liberal Hükümet döneminden itibaren emekli maaşları, işsizlik yardımı ve sağlık sigortası alanlarında yürürlüğe konulan hükümler mevcut Yoksul Yasası'nın etkilerini büyük ölçüde azaltmıştır. Sosyal yardım uygulamalarının işleyişi yerel yönetim komitelerine bırakılmış ve dahası bunlara 1929 yılında alternatif yoksul yardımı planları hazırlama hakları verilmiştir (Spicker, 2023).

Tablo 3: Birleşik Krallık'ta 1900-1948 Yılları Arasında Gerçekleşen Seçili Sosyal Yardım Gelişmeleri

Yıl	Gelişme
1902	Yeni yerel yönetim sistemine dayalı olarak Yerel Eğitim Otoriteleri kuruldu.
1905	İşsiz İşçiler Yasası: Daha fazla istihdam için işletmelere ya da yerel yönetimlere hibe verilmesi.
1906	Eğitim Yasası. Ücretsiz okul yemekleri.
1907	Okul Sağlık Hizmetleri.
1908	Yaşlılık Maaşları. Primsiz.
1909	İşgücü borsaları kuruldu.
1911	Ulusal Sigorta Yasası: Bu yasa tıbbi bakım ve işsizliği kapsıyordu.
1918-21	İşsizlere gelir testine tabi tutulan ‘iş dışı bağışlar’ verildi.
1919	Addison Yasası. Belediye konutları için ilk büyük finansman sağlandı.
1920	İrlanda Hükümeti Yasası.
1925	Dul, Yetim ve Yaşlılık Katkı Maaşları Yasası.
1927	İşsizler için ‘Geçici’ ödemeler.
1929	Yerel Yönetim Yasası. Yoksul Yasası Koruma Kurullarının yerini yerel yönetimler aldı. Çalışma evleri ‘Kamu Yardım Kurumları’ ismiyle yerel yönetimlerin kontrolü altına alındı. Yoksul yasası revirleri yerel yönetimlere devredildi. Yerel yönetimlere alternatif yoksul yardımı planları hazırlama hakları verildi.
1930-32	İşsizlik üzerine Kraliyet Komisyonu.
1934	İşsizlik Yasası çıkarıldı. İşsizlik Yardım Kurulu kuruldu ve hane halkı gelir testi uygulamaya konuldu.
1942	Beveridge Raporu.
1944	Savaş zamanı koalisyon hükümeti tam istihdamı sağlamayı taahhüt etti.
1944	Eğitim Yasası. Ücretsiz evrensel ortaöğretim.
1945	Aile Ödeneği Yasası.
1946	Ulusal Sigorta Yasası.
1946	Ulusal Sağlık Servisi Yasası. 1948 yılında uygulamaya geçildi.
1948	Ulusal Yardım Yasası. Yoksul Yasasının kaldırılmasını içeriyordu.
1948	Çocuk Yasası. Çocukların bakım altına alınması için yerel yönetim birimleri kuruldu.

Kaynak: Spicker, 2023’ten faydalanılarak oluşturulmuştur.

Kasım 1942’de Sir William Beveridge’in başındaki bir komisyon tarafından yoksulluğun ortadan kaldırılması amacıyla hazırlanıp, İngiliz parlamentosuna sunulan *Social Insurance and Allied Services* adlı rapor, devlet tarafından işletilmek üzere önerdiği sosyal güvenlik sistemiyle modern refah devleti anlayışının temel dayanaklarından biri olmuştur. Diğer taraftan bu rapor günümüzde hala, yalnızca Birleşik Krallık için değil, diğer birçok devlet için de rehber olarak görülen bir sosyal güvenlik sistemi modeli olarak kabul edilmektedir (BBC, 2014).

Sir William Beveridge bir sosyal politika uzmanı olarak 1900'lerin başında Liberal Hükümet'in sosyal politika ve reformlarının geliştirilmesine katkıda bulunmuştur. Savaş sırasında başında olduğu bir komisyonla Britanya'da sosyal güvenlik üzerine araştırmalar yapmıştır (BBC, 2023). Yukarıda bahsedilen *Social Insurance and Allied Services* adlı rapor da bu komisyonun çalışmalarının Sir William Beveridge tarafından 1942 yılında raporlaştırmasıyla ortaya çıkmıştır. Sir William Beveridge, raporun önemini şu sözlerle vurgulamıştır (Beveridge, 1942: 17):

“Burada önerilen program bazı açılardan bir devrimdir, ancak daha önemli açılardan geçmişten gelen doğal bir gelişmedir. Bu bir İngiliz devrimidir.”

Beveridge, raporda, sosyal sigorta sisteminin oluşturulmasında üç ilkenin ön plana çıktığını belirtmiştir. Bu ilkelerden ilkinin göre, yeni sistem için geçmiş deneyimlerden yararlanılması gerekir. Ancak içinde bulunulan savaş dönemi, var olan uygulamalara yama yapma değil, yeni bir sistem yaratmak için devrimci bir dönüşüm yapma zamanıdır. İkinci ilkeye göre, sosyal sigorta sistemi kapsamlı bir sosyal ilerleme politikasının yalnızca bir parçasıdır. İyi bir sosyal sigorta sistemiyle gelir güvenliği sağlanabilir ki, bu da yokluğun (yoksulluğun) azaltılması için önemlidir. Ancak yoklukla (yoksullukla) mücadele yeniden yapılanma sürecinin yalnızca bir parçasıdır. Diğer mücadele alanları; hastalık, cehalet, sefalet ve tembelliktir. Üçüncü ilkeye göreyse sosyal güvenliğin yapılmasında devlet ve birey iş birliği içinde çalışmalıdır. Devlet, her bir birey ve ailesi için asgari düzeyi oluştururken daha fazlası için bu bireyin eylemde bulunmasının önünü açacak alan ve teşvikleri sağlamalıdır (Beveridge, 1942: 6, 7).

Bu ilkeler kapsamında yeni sosyal sigorta sisteminin; kapsamlı, evrensel, katkıya dayalı, teste tabi olmayan ve zorunlu olması öngörülmüştür (BBC, 2023). Beveridge Raporu'nda öngörülen bu sistem, hükümete; aile ödeneklerinin verilmesi, ulusal bir sağlık hizmetinin sunulması, sosyal yardım programının uygulanması ve kitlesel işsizliğe karşı tam istihdamın sağlanması sorumluluklarını yüklemiştir (Abel-Smith, 2023; Spicker, 2023). Böylece modern ulusal sosyal refah sisteminin oluşturulması yönünde 1942 yılından itibaren Eğitim Yasası, Aile Ödeneği Yasası, Ulusal Sigorta Yasası, Ulusal Sağlık Servisi Yasası vb. reformist düzenlemeler hızla yürürlüğe sokulmuştur. Nihayetinde 1948 yılında çıkarılan Ulusal Yardım Yasası ile yoksul yasaları yürürlükten kaldırılmış ve refah devleti nosyonuna uygun bir sosyal sigorta sistemine geçilmiş (Spicker, 2023) ve Beveridge'in tavsiyelerinin çoğu sosyal politika reformuna dönüştürülmüştür (Alcock, 1999: 52).

1.4. Beveridge Raporu'ndan Günümüze Sosyal Güvenlik Sistemindeki Dönüşüm

Spicker'ın (2023) belirttiği gibi 1948'den sonra Birleşik Krallık'ta refah devletinin sunduğu sosyal hizmetlerin temel unsurları sosyal güvenlik, sağlık, konut, eğitim, sosyal yardım ve çocuklar olmuş, ayrıca modern refah devletinin yoksul

yasalarındaki gibi yalnızca yoksulluğu azaltmakla değil, sosyal hizmetlerin bütününi diğer kamu hizmetleriyle aynı temelde, kurumsal bir çerçevede sunmakla müteşekkil olması amaçlanmıştır. Bu amaca bağlı olarak sosyal vatandaşlık yoluyla kolektif bir koruma vizyonu, savaş sonrası 1960'lara kadar olan dönemde hem işçi partisi hem de muhafazakâr hükümetler tarafından desteklenmiş ve uygulanmıştır. Uygulanan geniş ve evrensel nitelikteki bu sosyal politikaların yardım düzeylerinin artırılmasına karşın dönem boyunca önemli bir kamu finansman sorununa (vergilendirme veya kamu borçlanması alanında) yol açmamış olmasında yüksek iktisadi büyüme oranlarının yaşandığı, kapitalizmin altın çağı olarak adlandırılan bir periyoda denk düşmesi de etkili olmuştur (Alcock, 1999: 52).

1960'ların ikinci yarısında savaş sonrası dönemin iktisadi büyüme süreci yavaş yavaş sona ermeye evrilmiştir. Bu durum Beveridge raporuna dayanan sosyal güvenlik sistemini baskı altına almaya başlamış ve sosyal güvenlik politikalarının gelişimi başka bir yöne doğru kaymıştır (Alcock, 1999: 52, 53). Gelir testine dayalı yardımların miktarı artarken kapsamı genişlemiştir. Temel yardım ödeneğine bağımlı kişi sayısı hızla yükselmiş, böylece daha kalabalık hale gelen emekli ve düşük gelirli aileler arasında yoksulluk artmaya başlamıştır. İktisadi büyümedeki yavaşlama 1970'lerdeki durgunluğa doğru ilerlediği için sigorta yardımlarını genişletme ve iyileştirme çabaları da başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Alcock, 1999: 53).

Sigorta yerine daha çok gelir testine göre sosyal güvenlik yardımlarının sağlanması önce Muhafazakâr politikacılar daha sonraysa İşçi Partili politikacılar arasında yaygın kabul görmeye başlamıştır. Bunda gelir testi uygulamasının, düşük gelirli aileleri artan maliyetlerden koruyacak ve sınırlı olan kaynakları ihtiyaç gereksinimine göre önceliklendirecek bir araç olarak görülmesi etkili olmuştur (Alcock, 1999: 54). Bu anlayışa bağlı olarak yapılan sosyal harcamalar, daha çok en muhtaç durumda olanları hedefleyen bir yapıya geçişi de hızlandırmaya başlamıştır (Kleinman, 2013: 189).

Bu yeni politika yönelimi doğrultusunda 1970'lerin ilk yarısında muhafazakâr hükümet tarafından Aile Gelir Desteği yeni bir yardım aracı olarak getirilmiş, kira ve aidat indirimi sağlanmış ve reçete ücretleriyle diğer sağlık hizmeti masrafları hafifletilmiştir. 1970'lerin ikinci yarısında İşçi Partisi hükümetleri tarafından Aile Gelir Desteği sürdürülmüş, temel emekli maaşı düzeyi yükseltilmiş, kısa vadeli sosyal sigorta yardımları kazançla ilişkili hale getirilmiş ve bu şekilde Beveridge'in düz oran ilkesinin yerini almıştır. Böylece 1980'lere girerken Beveridge ilkeleri epey törpülenmiş ve yoksulluk yeniden sosyal güvenlik politikasında merkezi konu haline gelmiştir (Alcock, 1999: 55).

Sosyal güvenlik politikasındaki bu dönüşüm 1980 sonrası neoliberal dönemde daha da hızlanmıştır. Birleşik Krallık hükümetleri neoliberal dönem boyunca yaptıkları reformlarla kamu hizmetlerinin finansman, sunum ve düzenlenme aşamalarının piyasalaşması, taşeronlaşması ve ticarileşmesi yönündeki kararlılıklarını sürdürmüş,

sosyal güvenlik politikası da kısmi olarak bu reform dalgasından payını almıştır (Edmiston, 2014: 113, 114). Piyasalaşmaya yönelik yapılan reformlar sosyal güvenliğin artan yoksulluk ve eşitsizlikle mücadele etme kapasitesini zayıflatmıştır. Sosyal güvenlik, artık, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamayı hedefleyen, işgücü piyasasından bağımsız, asgari bir geliri garanti etmekten ziyade işgücü piyasasına katılıma dayalı geliri destekleyen bir yapıya dönüşmüştür (Edmiston, 2014: 124).

Böylece Birleşik Krallık'ta genel itibariyle sosyal vatandaşlığın statüsü ve pratiğinde değişim yaşanmıştır (Edmiston, 2017: 261). Refah haklarının kapsamı sistematik olarak daraltılırken koşullu hakların kullanımı; sosyal sigorta, konut, eğitim ve sağlık alanlarında giderek artırılmıştır (Dwyer, 2004). Sosyal güvenliğin temel ilkeleri ve hedefleri, hak temelli korumadan yükümlülüklerle dayalı desteğe doğru yeniden tanımlanmış, sosyal refah konuları ağırlıklı olarak işgücü piyasası durumları ve yaşlarına göre yeniden oluşturulmuştur (Carmel & Papadopoulos, 2003: 15). Sosyal güvenlik sistemi giderek Beveridge Raporu'nda pek de sıcak bakılmayan gelir testine tabi hale gelmiş ve sosyal politikalarda seçicilik ve hedefleme ön plana çıkmıştır (Edmiston, 2017: 262; Timmins, 2023).

Birleşik Krallık'ta sosyal güvenlik harcamaları 1940'lardan bu yana önemli ölçüde artmış ancak özellikle neoliberal dönem boyunca sosyal güvenlikle öncelik verilen gruplarda ve destek sağlamak üzere kullanılan yöntemlerde önemli değişiklikler olmuştur. Vergi indirimleri aracılığıyla sağlanan evrensel ya da gelir testine dayalı transferlerde artış olurken katkıya dayalı yardımların kullanımı giderek azalmıştır. Özellikle 1990'lardan itibaren ailelere ve emeklilere yönelik yardımlar ön plana çıkarılmış, çalışmayı teşvik edici bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması için düzenlemeler yapılmıştır (Hook & Oakley, 2014: 30).

2. Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bir Bakış

Birleşik Krallık sosyal güvenlik sistemi; çeşitli sigorta programları, sağlık hizmetleri ve sosyal yardımları içermektedir. Bunları beş başlık altında gruplandırabiliriz: İlki, kişilerin prim ödeyerek yardımlara hak kazandığı Ulusal Sigorta Programı'dır (The National Insurance Scheme, NIS). Ulusal Sigorta Programı kapsamında emeklilik, hastalık, işsizlik, eş ölümü vb. durumlarda nakit yardımlar sağlanmaktadır. İkincisi, Britanya ve Kuzey İrlanda'da yaşayan kişilere ücretsiz tedavi olanağı sağlayan Ulusal Sağlık Servisi'dir (The National Health Service, NHS). Bu tedavi olanakları tıbbi, diş ve optik alanlarında sunulmaktadır. Üçüncüsü, çocuk yetiştiren kişilere nakit yardım sağlayan Çocuk Yardımı ve Çocuk Vergi İndirimi Programıdır (The Child Benefit and Child Tax Credit Schemes). Dördüncüsü, belirli kategorilerdeki engelli kişilere ya da bakıcılarına sağlanan Primsiz Yardımlardır (Non-contributory Benefits). Beşincisi ise işverenler tarafından annelik, babalık ve evlat edinme hakkı olan çalışanlara yapılan Diğer Yasal Ödemelerdir (Other Statutory Payments) (EC, 2010: 5).

2.1. Ulusal Sigorta Programı ve Sosyal Yardımlar

Birleşik Krallık'ta sosyal yardım, emeklilik ve nafaka politikaları başta olmak üzere sosyal güvenlik yardımlarının çoğundan sorumlu idare Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı'dır (DWP). Aynı zamanda yaklaşık 20 milyon hak sahibi ve müşteriye hizmet veren kurum, Birleşik Krallık'ın en fazla harcama yapan kamu hizmet birimidir. Diğer taraftan Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı'nın dışında sosyal güvenlik yardımları sunan kurumlar da mevcuttur. Majestelerinin Gelir ve Gümrük İdaresi (HMRC), işveren tarafından sağlanan Çocuk ve Çalışma Vergi Kredileri, Çocuk Yardımı, Koruyucu Ödeneği, Ulusal Sigorta Primleri ve Yasal Hastalık Ödemesi (SSP) gibi ödemelerden sorumludur. Yerel yönetimler Konut Yardımı ve Belediye Vergisi Yardımı ile ilgilenirler. Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı (DWP) Yasal Hastalık Ödemesi (SSP) ve Yasal Annelik Ödemesi (SMP) politikalarından da sorumludur. İş, Enerji ve Endüstriyel Strateji Bakanlığı (BEIS) ise Yasal Babalık Ödemesi (SPP), Yasal Evlat Edinme Ödemesi (SAP), Yasal Paylaşılan Ebeveyn Ödemesi (ShPP) ve Yasal Ebeveyn Yas Ödemesi (SPBP) politikalarını yürütmektedir (Hobson vd., 2022: 8).

Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı'nın temel amaçları; istihdamın en üst düzeye çıkarılmasıyla herkes için fırsatları iyileştirmek, insanların yaşam kalitesini yükselterek sağlam mali göstergelerle yoksulluğu azaltmak ve vatandaşlarla vergi mükellefleri için kaliteli, güvenilir sosyal yardım ve emeklilik sistemi sunmaktır (Hobson vd., 2022: 13).

Ulusal sigorta programı kapsamında nakit yardım almaya hak kazanmak için öncelikle asgari miktarda prim ödemek gereklidir. Belirli prim koşullarını yerine getirmek kaydıyla hastalık, işsizlik ya da annelik yardımları alınabilmektedir. Yaşlılık ve eşin ya da hayat arkadaşının ölüm aylığına hak kazanmak için sigorta kayıtlarının var olması gerekmektedir. Yardımlardan faydalanmak için başvuruların zamanında yapılması önemlidir. Hastalık veya işsizlik nedeniyle çalışmadığınız dönemler gibi bazı özel durumlarda fiilen ödememiş olsanız bile sigorta kaydınıza primler yansımış olabilir, ancak birçok yardıma hak kazanabilmek için belirli bir miktarda prim ödemiş olmak zorunludur (EC, 2010: 5, 6).

Tablo 4: Ulusal Sigorta Sınıfları

ULUSAL SİGORTA SINIFI	KİM ÖDÜYOR
1. SINIF	Tek bir işten haftada 242 £'dan fazla kazanan Devlet Emeklilik yaşının altındaki çalışanlar (İşveren tarafından otomatik olarak kesilir).
1A/1B SINIFI	İşverenler bunları doğrudan çalışanlarının giderleri veya hakları üzerinden öderler.
2. SINIF	Yılda 6.725 £ veya daha fazla kâr elde eden serbest meslek sahipleri.

3. SINIF	Gönüllü katkı payları (Ulusal Sigorta kayıtlarınızdaki boşlukları doldurmak veya önlemek için ödenir).
4. SINIF	Yılda 12.570 £ veya daha fazla kâr elde eden serbest meslek sahipleri

Kaynak: UK Government, 2023.

Ulusal sigorta programına yapılan katkılar yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere sınıflar bazında yapılmaktadır. Emeklilik yaşının altındaki çalışanlar, kazançları 1. Sınıf eşığının üzerindeyse üst kazanç sınırına kadar olan haftalık kazançlarının bir yüzdesi olarak maaşlarından kesilmek yöntemiyle katkı paylarını ödeyeceklerdir. Çalışanların kazançları birincil eşığın altında ancak alt kazanç sınırının üzerindeyse yardım haklarını korumaları için belirli bir katkı payı ödemek zorundadırlar. Serbest meslek sahiplerinin kazançları kendileri için geçerli olan birincil eşığı geçtiğinde 2. Sınıf, ikincil eşığın üzerine çıktığında ise 4. Sınıf katkı paylarını ödemekle yükümlüdürler. 2. Sınıf katkı payları sabit bir oranda ödenmektedir. 3. Sınıf katkı payları gönüllüdür ve yalnızca temel emeklilik maaşı ile yas yardımları için geçerli olmaktadır (EC, 2010: 5).

Aşağıda Tablo 5’te, Birleşik Krallık’ın sağlık hizmetleri dışındaki sosyal güvenlik sisteminin mevcut yapısı sunulmaktadır. Sınıflandırma esası, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) 102 No’lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi’nde belirlediği sosyal güvenliğin asgari normlarına dayanmaktadır ve bu normların her biri Birleşik Krallık’taki yasal çerçeveleri ve temel programları bakımından açıklanmıştır.

Tablo 5: Birleşik Krallık Sosyal Sigorta ve Yardım Programları ve Yasal Çerçeveleri

Hastalık - Nakit Yardımlar	
Geçerli yasal dayanak Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası 1992. Refah Reformu Yasası 2007. İstihdam ve Destek Ödeneği Yönetmelikleri 2013. Refah Reformu Yasası 2012.	
Programlar	İşverenler, hastalık nedeniyle çalışamayan çalışanlarına belirli koşullar altında yasal hastalık ödemeleri sağlamakla yükümlüdür. -Yasal Hastalık Ödemesi (SSP) -İstihdam ve Destek Ödeneği (ESA)
Annelik / Babalık	
Geçerli yasal dayanak Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası 1992. Sosyal Güvenlik İdaresi Yasası 1992.	
Programlar	Çalışan ve serbest meslek sahibi anne ve babalara işverenleri tarafından belirli koşullar altında yapılan ödemelerdir. -Yasal Annelik Ödemesi (SMP)

	-Annelik Ödeneği (MA) -Olağan Yasal Babalık Ödemesi (OSPP) -Ek Yasal Babalık Ödemesi (ASPP)
Malullük	
Geçerli yasal dayanak Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası 1992. Refah Reformu Yasası 2013. İstihdam ve Destek Ödeneği Düzenlemeleri 2013.	
Programlar	-İstihdam ve Destek Ödeneği (ESA): Hastalığın veya engelliliğin çalışma kabiliyetini sınırladığı çalışan ve serbest meslek sahibi tüm kişilere verilen, çalışan ve işveren katkılarıyla finanse edilen sabit oranlı yardımlardır. -Gelire bağlı İstihdam ve Destek Ödeneği: Hiç geliri olmayan veya çok az geliri olan ve malullük nedeniyle çalışamayanlar için sağlanan vergi ile finanse edilen ve gelir testine tabi sabit oranlı yardımlardır.
Yaşlılık	
Geçerli yasal dayanak Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası 1992 ve buna bağlı düzenlemeler. Emeklilik Yasası 1995. Emeklilik Yasası 2004. Emeklilik Yasası 2013.	
Programlar	Bireyin çalışma hayatı boyunca ödediği veya yatırdığı Ulusal Sigorta (NI) katkı geçmişine (prim ödemeleri) bağlıdır. Sistem hem işverenin hem de çalışanın katkılarıyla peşin ödeme şeklindedir. Emeklilik maaşı, emeklilik yaşına ulaşıldığında talep edilebilir (kadın ve erkek için 66 yaş). Devlet emeklilik yaşına ulaşmış ve geliri belirli sınırların altında olan kişilere gelir testine tabi, vergiyle finanse edilen bir Emeklilik Kredisi ödenebilir.
Ölüm Aylığı	
Geçerli yasal dayanak Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası 1992 ve buna bağlı düzenlemeler. Emeklilik Yasası 1995. Emeklilik Yasası 2014.	
Programlar	Sigortalının ölümü sonrası eşe bağlanan aylık yardımdır. -Yas Destek Ödemesi: Tek bir toplu ödemedir. -Dul Ebeveyn Ödeneği: Çocuk Yardımı hakkı olan bir çocuğa sahip erkek ve kadınlar için yapılan düzenli bir ödemedir. -Yas Ödeneği: Dul kaldıklarında en az 45 yaşında olan ancak emeklilik yaşının altında olan erkek ve kadınlara ödenir. -Ek Emeklilik Aylığı: Ölen eşin katkılarına dayanan kazanca bağlı bir yardım.
İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	
Geçerli yasal dayanak Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası 1992. Sosyal Güvenlik İdaresi Yasası 1992. İşçi Tazminat Yasası 1979. Sosyal Güvenlik Yasası 1998.	

Programlar	İş kazası sonucu sakat kalma ya da öngörülen bir endüstriyel hastalığa yakalanma durumunda ödenen yardımlardır. Bu yardımlar sadece çalışanları kapsar ve serbest meslek sahiplerine ödenmez. Ayrıca sabit oranlı, nakdi ve primsiz (vergiyle finanse edilen) yardımlardır.
Aile Yardımları	
Geçerli yasal dayanak Çocuk Yardımı: Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası 1992. Çocuk Vergi İndirimi: Vergi İndirimleri Yasası 2002.	
Programlar	-Çocuk Yardımı: 16 yaşından küçük ya da 20 yaşına kadar tam zamanlı eğitim alan çocuklar için ödenen katkı koşulu olmayan nakit yardımlardır. Ebeveynlerden en az biri için ikamet şartı vardır. -Çocuk Vergi İndirimi: Çocuklu aileleri desteklemek için gelirle ilgili bir ödemedir. Katkı koşulu olmayan, ebeveynler için ikamet şartı olan yardımlardır.
İşsizlik	
Geçerli yasal dayanak İş Arayanlar Yasası 1995.	
Programlar	-Katkı payına dayalı İş Arayanlar Ödeneği (JSA): Çalışanlara yönelik, çalışan ve işveren katkılarıyla finanse edilen yardımlardır. -Gelire dayalı İş Arayanlar Ödeneği: Vergi ile finanse edilen ve gelir testi uygulanan sabit oranlı yardımlardır.
Garanti Edilen Minimum Kaynaklar	
Geçerli yasal dayanak Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası, 1992. Sosyal Güvenlik İdaresi Yasası, 1992. Devlet Emeklilik Kredisi Yasası, 2002. Refah Reformu Yasası, 2013.	
Programlar	-Evrensel Kredi: Düşük gelir, işsizlik ya da çalışmama durumlarında verilen ve yaşam masraflarına yardımcı olmak için yapılan bir ödemedir. -Gelire dayalı İş Arayanlar Ödeneği: Geliri ve sermayesi belirli düzeyin altında kalan işsizlere asgari düzeyde sağlanan yardımlardır. -Gelir Desteği: Geliri belirli bir asgari seviyenin altında olan ve tam zamanlı çalışmayan kişilere sağlanan gelir testli ve vergiyle finanse edilen yardımlardır. -Emeklilik Kredisi: Kredi miktarı kişisel koşullara, haneye halihazırda giren paraya ve sahip olunan tasarruf ve yatırım miktarına bağlıdır. -Konut Yardımı: Kira ödeyen ve geliri belirli bir seviyenin altında olan kişilere yardımcı olmak için verilen gelir testine tabi, vergiyle finanse edilen yardımlardır. Yardımlar yerel yönetimler (belediye) aracılığıyla ödenir. -Konsey Vergi Yardımı: Gelir ve sermayesi belirli bir düzeyin altında olan ve belediye vergisi ödeyen kişilere sağlanan yardımdır.
Uzun Süreli Bakım	
Geçerli yasal dayanak Sağlık ve Sosyal Hizmet Yasası 2012. Sosyal Güvenlik Katkıları ve Yardımları Yasası 1992.	
Programlar	Uzun süreli bakım gereken engelli veya yaşlı kişilere sunulan hizmettir. Yatılı bakıma ihtiyaç olduğunda yerel makam ilgili kişiye gelir testi

	uygulayacaktır. Bu test sonucu masrafların ne kadarının yerel makam tarafından ödeneceği belirlenecektir.

Kaynak: EC, 2010: 10-29; Missoc, 2019; UK Government, 2023.

Ulusal sigorta programı ve yardımların mevcut yapısını; hastalık, annelik-babalık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile yardımları, işsizlik, garanti edilen minimum kaynaklar, uzun süreli bakım gibi alt kalemlere göre sınıflandırdıktan ve tüm bu alt kalemlerin geçerli yasal dayanaklarını ve uygulanan programları açıkladıktan sonra Birleşik Krallık sosyal güvenlik yardımlarını ödeme esasına göre; gelir testine tabi yardımlar, katkı esasına tabi yardımlar ve primsiz yardımlar olmak üzere farklı bir sınıflandırmaya daha tabi tutabiliriz (Hobson vd., 2022: 14, 15):

Gelir testine tabi yardımlar (Gelir ve sermayesi sınırlı olan kişilere ödenir):

- Evrensel Kredi
- Gelir Desteği
- Gelire Dayalı İş Arayan Ödeneği
- Gelire Dayalı İstihdam ve Destek Ödeneği
- Emeklilik Kredisi
- Konut Yardımı
- Vergi İndirimleri (Gelire bağlıdır ancak hak sahibinin sahip olduğu sermaye dikkate alınmaz)

Katkı esasına tabi yardımlar (Çalışma ile bağlantılı katkı koşullarının yerine getirilmesiyle ödenir):

- Devlet Emeklilik Maaşı
- Katkıya Dayalı İstihdam ve Destek Ödeneği
- İş Arayan Ödeneği

Primsiz (Katkıya dayanmayan) yardımlar (Gelirle ilgili olmayan yardımlardır, ek mali desteğe ihtiyacı olan ve bunu hak ediş koşullarını sağlayanlara ödenir):

- Çocuk Yardımı
- Katılım Ödeneği, Engelli Yaşam Ödeneği, Kişisel Bağımsızlık Ödemesi
- Bakıcı Ödeneği

Böylece Birleşik Krallık ulusal sigorta programını ve sosyal yardımları genel hatlarıyla açıkladıktan sonra takip eden bölümde sosyal güvenlik sisteminin en

önemli hizmet alanlarından olan ve Britanya ve Kuzey İrlanda’da yaşayan kişilere ücretsiz tedavi olanağı sağlayan Ulusal Sağlık Servisi kısaca ele alınacaktır.

2.2. Ulusal Sağlık Servisi

Beveridge Raporu’nu takiben başlayan sosyal güvenlik reformlarının bir parçası olarak Sağlık Bakanı Aneurin Bevan gözetiminde Ulusal Sağlık Servisi Yasası 1946 yılında İngiltere ve Galler için, 1947 yılında İskoçya için çıkarılmıştır. Kuzey İrlanda ise yine 1947 yılında Ulusal Sağlık Servisi yasasını Parliamento’ndan geçirmiştir. Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası 5 Temmuz 1948 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yasa ile İngiltere ve Galler için kapsamlı bir sağlık hizmetinin kurulmasını öngörülürken, İskoçya ve Kuzey İrlanda için de ayrı mevzuat hazırlanmıştır (UK Parliament, 2023). Ulusal Sağlık Servisi (NHS), hizmetlerin ücretsiz ve herkese açık olduğu, insanların tıbbi gereksinimlerinin ön planda tutulduğu bir yapıda şekillendirildi (Mazzucato, 2018: 233).¹

Tablo 6: Birleşik Krallık Ulusal Sağlık Servisi

SAĞLIK SERVİSİ ¹	
Geçerli yasal dayanak Ulusal Sağlık Servisi ve Halk Sağlığı 1990. Ulusal Sağlık Servisi (Birinci Basamak Tedavi) 1997. Sağlık ve Sosyal Hizmet Yasası 2001. Ulusal Sağlık Servisi Reformu ve Sağlık Meslekleri Yasası 2002. Ulusal Sağlık Servisi (Deniz aşırı Ziyaretçilerden Alınan Ücretler) Düzenlemeleri 2015. NHS (Genel Tıbbi Hizmetler Sözleşmeleri) Düzenlemeleri 2004. NHS (Temel Tıbbi Hizmetler Sözleşmeleri) Düzenlemeleri 2004. Ulusal Sağlık Servisi Yasası 2006. Bakım Yasası 2014.	
Temel ilkeler	Ulusal Sağlık Servisi (NHS) tüm yerleşikler için vergilerle finanse edilen ve evrensel nitelikte sağlık hizmeti sunmakla görevlidir. Sağlık hizmetlerinin sunumu ücretsizdir ancak reçeteler ve dış tedavileri gibi bazı hizmetler için hastalar katkıda bulunabilmektedir.

¹ İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda için sağlık hizmetleri yetkisi devredildiği için tablodaki bilgiler sadece İngiltere ile ilgilidir.

Kaynak: Missoc, 2019.

Tablo 6’da da belirtildiği gibi Ulusal Sağlık Servisi (NHS) tüm yerleşikler için vergilerle finanse edilen, evrensel nitelikte ve ücretsiz bir sağlık hizmeti sunmaktadır. Ancak bazı hizmetler için hastalar katkıda bulunmak zorunda kalmaktadırlar. Ulusal Sağlık Servisi’nde (NHS) sözleşmeli olarak hizmet sunan pratisyen hekimler birincil basamağı oluşturmakta ve yerel düzeyde faaliyetlerini gerçekleştirmektedirler. Bir kişinin hastalığı nedeniyle bir uzmana görünmesi ya da hastanede tedavi görmesi gerekiyorsa bu randevu onun için pratisyen hekimi

¹ Almanya ve Birleşik Krallık sağlık sistemlerinin karşılaştırılması için bkz. (Abukan ve Saral, 2020).

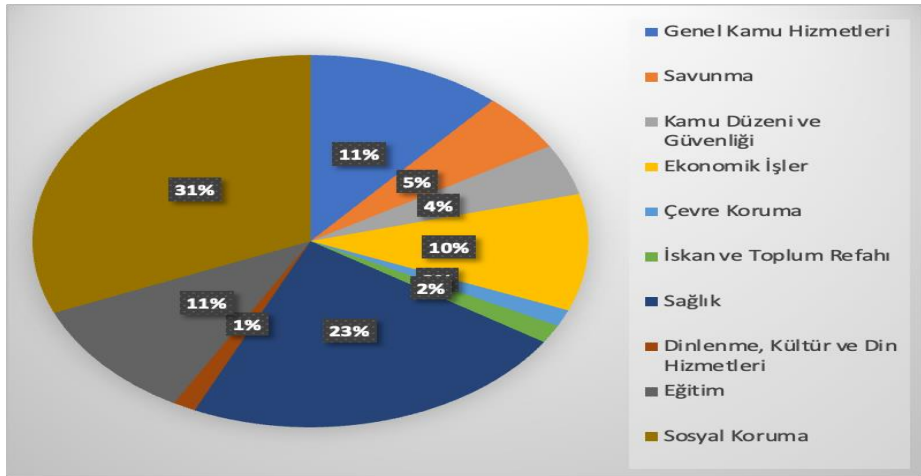
tarafından ayarlanacaktır. Genel itibariyle tüm doktorlar, pratisyen hekimler, gözlükçüler ve birçok diş hekimi Ulusal Sağlık Servisi (NHS) kapsamındadır. Ancak doktorlar, diş hekimleri ve gözlükçüler hastaları özel olarak da tedavi etme olanağına sahiptirler. Özel bir tedavi alınması durumunda masraflar Ulusal Sağlık Servisi (NHS) tarafından iade edilmemektedir. Hastalar bazı ilaçlar, cihazlar, diş ve optik malzemeleri ve hizmetleri için birtakım ücretler ödemek durumunda kalabilmektedirler. Sosyal bakım hizmetlerinin sağlanmasından ise yerel yönetimler sorumludur ancak bununla ilgili yasal ve mali çerçeveyi Sağlık Bakanlığı belirlemektedir (EC, 2010: 6; Missoc, 2019).

3. Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Finansmanı

3.1. Sosyal Güvenlik Harcamaları

Birleşik Krallık kamu kesimi harcamalarının yaklaşık yarısı sosyal güvenlik sisteminin bileşenleri olan sosyal sigorta, sağlık hizmetleri (NHS'in sunduğu) ve sosyal yardımlara yapılmaktadır. Aşağıda Grafik 1'de görüldüğü gibi sosyal sigorta ve yardımların toplam kamu harcamaları içindeki payı yüzde 31 düzeyindeyken, sağlık harcamalarının payı ise yüzde 23'tür. Bu iki hizmet kalemine yani sosyal güvenlik sistemine yapılan toplam harcama böylelikle toplam harcamaların yarısına tekabül etmektedir.

Grafik 1: Birleşik Krallık'ta Hizmetlere Göre Toplam Kamu Harcamaları Dağılımı, 2021-22



Kaynak: HM Treasury, 2022.

Sağlık hizmetleri (NHS'in sunduğu) dışındaki toplam sosyal güvenlik harcamalarının çok büyük bir kısmı Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı (DWP) tarafından yapılmaktadır. Aşağıda Tablo 7'de görüldüğü gibi Çalışma ve Emeklilik

Bakanlığı'nın (DWP) yaptığı harcamalar 2013/2014 bütçe döneminden itibaren sürekli artış göstermiştir. Miktar artışının yanında, Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı'nın harcamalarının sağlık hizmetleri dışındaki toplam sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı da dönem boyunca önemli ölçüde genişlemiş, yaklaşık yüzde 90'a varmıştır. Kuzey İrlanda'daki harcamalar da buna paralel bir artış trendi göstermiş, sağlık hizmetleri dışındaki toplam sosyal güvenlik harcamalarının içindeki payı yaklaşık yüzde 3'e ulaşmıştır.

Tablo: 7 Birleşik Krallık'ta Sağlık Hizmeti Dışındaki Refah Harcamaları (Nisan-Mart Bütçe Dönemlerine Göre)

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Milyar £											
DWP Sosyal Güvenlik (Büyük Britanya)	163,6	167,7	171,2	173,2	177,4	183,2	191,9	212,8	215,5	224,0	253,1
Yerel Yönetimlerin Fonladığı Yardımlar	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Çocuk Yardımı	11,4	11,6	11,7	11,6	11,6	11,6	11,5	11,5	11,4	11,6	12,6
Çocuk Vakıf Fonu; Hamilelikte Sağlık Bağıışı	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Babalık, Ebeveynlik ve Evlat Edinme Ödemesi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kişisel Vergi İndirimleri	29,7	29,7	28,5	27,4	25,9	22,9	18,0	15,3	10,9	8,8	7,3
Vergi Dışı Çocuk Bakımı	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,6
Kuzey İrlanda Sosyal Güvenlik	5,4	5,6	5,7	5,8	5,1	6,0	6,4	7,1	7,4	7,7	8,4
Toplam	210,7	215,2	217,9	218,8	220,9	224,4	228,6	247,4	246,3	253,1	282,6
Dağılım (%)											
DWP Sosyal Güvenlik (Büyük Britanya)	77,65	77,90	78,57	79,17	80,32	81,62	83,97	85,98	87,50	88,48	89,57
Yerel Yönetimlerin Fonladığı Yardımlar	0,23	0,28	0,29	0,27	0,29	0,24	0,22	0,19	0,20	0,19	0,17
Çocuk Yardımı	5,43	5,38	5,36	5,32	5,25	5,15	5,01	4,65	4,64	4,57	4,45
Çocuk Vakıf Fonu; Hamilelikte Sağlık Bağıışı	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Babalık, Ebeveynlik ve Evlat Edinme Ödemesi	0,03	0,03	0,05	0,06	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03
Kişisel Vergi İndirimleri	14,10	13,81	13,10	12,53	11,74	10,19	7,88	6,16	4,44	3,48	2,60
Vergi Dışı Çocuk Bakımı	-	0,00	0,01	0,02	0,04	0,07	0,10	0,10	0,17	0,21	0,21
Kuzey İrlanda Sosyal Güvenlik	2,56	2,58	2,62	2,63	2,33	2,69	2,78	2,89	3,01	3,04	2,97
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DWP, 2022.

Birleşik Krallık'ta sağlık hizmeti dışındaki sosyal güvenlik harcamalarının yaklaşık yarısı emeklilik çağındaki insanlara yöneliktir. Tablo 8'den görüleceği üzere bu oran 2017/18 bütçe döneminden 2021/2022 bütçe dönemine doğru azalma eğilimi göstermiş fakat toplam içindeki ağırlıklı payını korumaya devam etmiştir. Bahsedilen dönem içinde diğer bir azalış trendi konut yardımlarında gözlemlenmektedir. Dönemin dikkat çeken bir başka gelişmesi ise kredi ve vergi indirimlerindeki hem miktar hem de oransal olarak yaşanan artışlar olmuştur.

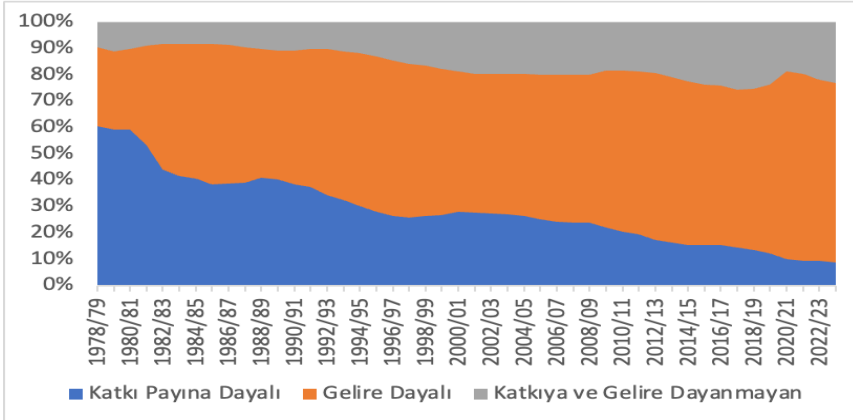
Tablo 8: Birleşik Krallık'ta Sağlık Hizmeti Dışındaki Sosyal Güvenlik Harcamalarının Dağılımı, 2017/18 - 2021/22

	Milyon £					Dağılım (%)				
	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Hastalık ve Engellilik	54.937	57.105	58.065	60.774	61.330	20,4	20,8	21,1	20,3	20,5
<i>Kişisel Sosyal Hizmetler</i>	10.288	10.747	11.320	12.500	12.471	3,8	3,9	4,1	4,2	4,2
<i>Malullük, Engellilik ve Yaralanma Yardımları</i>	44.649	46.358	46.745	48.274	48.859	16,6	16,9	16,9	16,1	16,4
Yaşlılık	124.214	128.030	123.973	125.720	128.500	46,2	46,6	44,9	42,0	43,0
<i>Kişisel Sosyal Hizmetler</i>	10.478	11.061	11.551	12.510	12.718	3,9	4,0	4,2	4,2	4,3
<i>Emekli Aylıklar</i>	113.736	116.968	112.422	113.210	115.782	42,3	42,6	40,8	37,8	38,8
Ölüm Aylığı	1.020	1.128	1.162	1.169	1.213	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Aile ve Çocuklar	25.061	25.632	26.136	26.815	26.760	9,3	9,3	9,5	9,0	9,0
<i>Kişisel Sosyal Hizmetler</i>	10.566	11.151	11.752	12.461	12.429	3,9	4,1	4,3	4,2	4,2
<i>Aile Yardımları, Gelir Desteği ve Vergi İndirimleri</i>	14.495	14.481	14.384	14.354	14.331	5,4	5,3	5,2	4,8	4,8
İşsizlik	2.022	1.683	1.189	1.860	1.225	0,8	0,6	0,4	0,6	0,4
Konut	23.964	22.315	19.792	18.854	17.622	8,9	8,1	7,2	6,3	5,9
Sosyal Dışlanışılık	33.212	34.231	40.786	58.359	55.857	12,4	12,5	14,8	19,5	18,7
<i>Kişisel Sosyal Hizmetler</i>	741	923	1.052	1.345	1.137	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
<i>Aile Yardımları, Gelir Desteği, Evrensel Kredi ve Vergi İndirimleri</i>	32.470	33.308	39.734	57.014	54.719	12,1	12,1	14,4	19,0	18,3
Diğer Sosyal Koruma	4.298	4.686	4.712	5.760	6.179	1,6	1,7	1,7	1,9	2,1
Toplam	268.728	274.811	275.815	299.311	298.685	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: HM Treasury, 2022.

Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı (DWP) tarafından sağlanan çalışma yaşındakilere yönelik sosyal güvenlik yardımlarının içinde son yıllarda gelir testine dayalı yardımlar ve vergi indirimlerinin payı giderek genişlemektedir. Aşağıda Grafik 2'de görüldüğü gibi 1970'lerin sonlarından itibaren çalışma yaşındakilere yönelik sosyal güvenlik yardımlarının içinde katkı payına dayalı yardımların payı hızla azalırken gelire dayalı ya da herhangi bir gelire ya da katkıya dayanmayan yardımların payı artmaktadır.

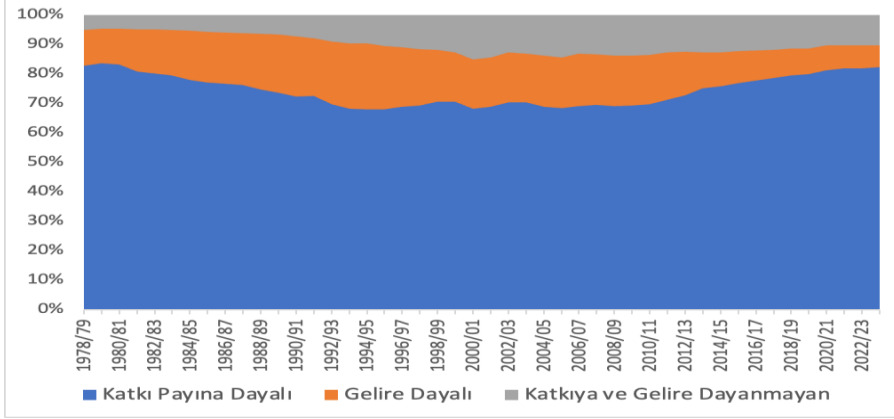
Grafik 2: Çalışma Yaşındakilere Yönelik Yardım Harcamalarının Türlere Göre Dağılımı, Yüzde



Kaynak: DWP, 2022.

Ancak aynı eğilim emeklilere yönelik yapılan yardım harcamaları için geçerli değildir. Emeklilere yönelik yapılan yardım harcamalarının büyük bir kısmı katkı payına dayalı olarak yapılmaktadır.

Grafik 3: Emeklilere Yönelik Yardım Harcamalarının Türlerine Göre Dağılımı, Yüzde



Kaynak: DWP, 2022.

Yukarıda Grafik 3'te görüldüğü gibi emeklilere yönelik yapılan yardım harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan katkı payına dayalı harcamaların payı 1970'li yılların sonlarından 2000'li yılların başına kadar düşüş eğilimi göstermiş, 2000'li yıllardan itibaren ise yeniden yükselişe geçerek 1970'lerin sonlarındaki yüzde 80'lik düzeyine geri ulaşmıştır.

Tablo 9: Yaş Gruplarına ve Türlerine Göre Toplam Yardım Harcamaları, GSYH'ye göre, Yüzde

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Çocuk	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Çalışma Yaşı	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	2,8%	3,0%	4,1%	3,7%	3,5%	3,9%
Emekli	6,1%	6,1%	6,0%	5,8%	5,7%	5,6%	5,5%	6,0%	5,4%	5,4%	6,0%
Toplam	9,1%	9,0%	8,9%	8,6%	8,5%	8,4%	8,6%	10,2%	9,2%	9,0%	10,0%
Katkı Payı	5,1%	5,0%	5,0%	4,9%	4,9%	4,8%	4,8%	5,3%	4,8%	4,7%	5,2%
Gelir Temelli	2,6%	2,4%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	2,4%	3,4%	3,0%	2,8%	3,1%
Diğer	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%	1,6%
Toplam	9,1%	9,0%	8,9%	8,6%	8,5%	8,4%	8,6%	10,2%	9,2%	9,0%	10,0%

Kaynak: DWP, 2022.

Toplam yardım harcamaları içinde ise katkı payına dayalı harcamaların oranı en yüksek paya sahip olmuş ve bu harcamalar GSYH'nin yaklaşık yüzde 5'i oranında bir hacimde gerçekleşmiştir. Katkı payına dayalı yardım harcamalarını gelir temelli yardım harcamaları izlemiş ve bu harcamalar son yıllarda GSYH'nin yaklaşık yüzde 3'ü oranında bir paya ulaşmıştır.

Yukarıda Tablo 9’da görüldüğü gibi 2013/2014 bütçe döneminden günümüze kadarki süreçte katkı payına dayalı yardım harcamalarının GSYH içindeki payı çok fazla hafif bir düşüş eğilimi göstererek yaklaşık yüzde 5 seviyesinde gerçekleşirken gelir temelli yardım harcamalarının GSYH içindeki payı önce yüzde 2 düzeyinde hafif düşüş göstermiş ve ardından 2019/2020 bütçe dönemiyle birlikte artış eğilimine girerek yaklaşık yüzde 3 düzeyine tırmanmıştır.

Toplam yardım harcamalarının yaş gruplarına göre dağılımını incelediğimizde ise en yüksek paya emeklilere yönelik yapılan yardım harcamalarının sahip olduğunu görmekteyiz (Tablo 9). Fakat 2013/2014 bütçe döneminden günümüze, emeklilere yönelik yapılan yardım harcamalarının GSYH içindeki payı hafif bir düşüş eğilimine girmişken çalışma yaşındaki bireylere yapılan yardım harcamalarının GSYH içindeki payı yükselişe geçmiştir.

3.2. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Birleşik Krallık’ta sosyal güvenlik sisteminin finansmanı, işverenler ve çalışanlar tarafından ödenen ulusal sigorta katkı payları ile genel vergi gelirlerinden sağlanmaktadır (EC, 2010: 7). Aşağıda Tablo 10’da hastalık, annelik-babalık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, aile yardımları, işsizlik, uzun süreli bakım ve sağlık hizmetlerine ilişkin ödemelerin hangi finansman kaynağından karşılandığı verilmektedir.

Tablo 10: Birleşik Krallık Sosyal Güvenlik Sistemi Finansmanı

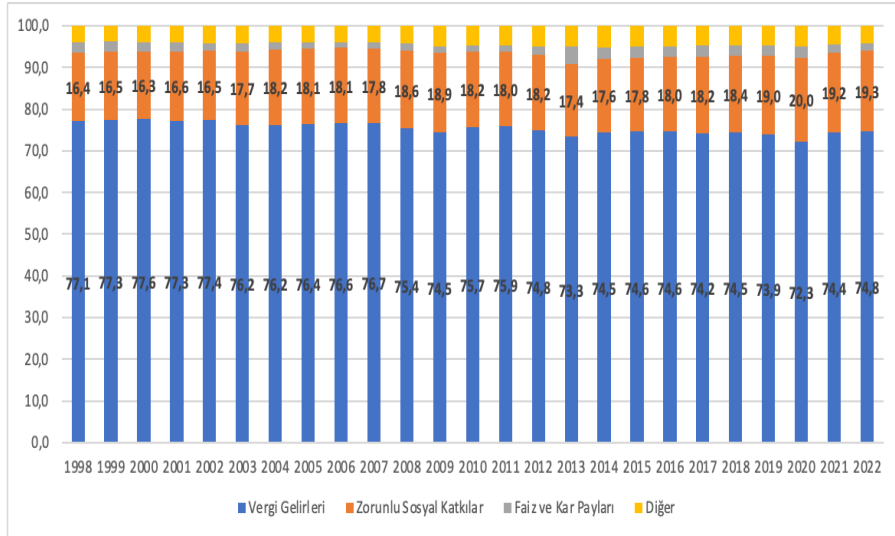
Sosyal Güvenlik Normları	Finansman Prensibi
Hastalık Ödemeleri Analık Yardımları (Ayni Yardımlar)	Vergiler ve (daha az ölçüde) katkı payları ile finanse edilmektedir. Ulusal Sağlık Servisi (NHS) tarafından hizmet sağlanır.
Hastalık Ödemeleri Analık Yardımları (Nakdi Yardımlar)	Katkı payları (çalışanlar ve işverenler), vergiler ve işverenler aracılığıyla finanse edilir. Yasal Hastalık Ödemesi: İşverenler tarafından finanse edilir. Yasal Annelik Ödemesi, Yasal Babalık Ödemesi ve Yasal Evlat Edinme Ödemesi: İşverenler maliyetin yüzde 92’sini devletten geri alır. Küçük işverenler, işletmenin Küçük İşveren Yardımına hak kazanması halinde yüzde 103’ünü geri alabilirler.
Uzun Süreli Bakım	Tek ve ayrı bir uzun vadeli bakım programı yoktur. Yaşlılar ve engelliler için sosyal bakım yerel yönetimler, özel ve hayırsever kuruluşlar tarafından sağlanmaktadır. Ağır engelliler için bakım yardımlarının (Katılım Ödeneği, Engelli Yaşam Ödeneği ve Kişisel Bağımsızlık Ödemesi) tüm maliyeti devlet tarafından finanse edilmektedir.
Malullük	Katkı payları (çalışanlar ve işverenler).

Ödemeleri	Gerekirse açığı kapatmak için devlet sübvansiyonu sağlanır.
Yaşlılık Yardımları	Katkı payları (çalışanlar ve işverenler). Gerekirse açığı kapatmak için devlet sübvansiyonu sağlanır.
Ölüm Aylığı Ödemeleri	Katkı payları (çalışanlar ve işverenler). Gerekirse açığı kapatmak için devlet sübvansiyonu sağlanır.
İş Kazası Meslek Hastalıkları	Vergiler. Devlet tarafından finanse edilir.
İşsizlik Ödemeleri	Katkı payına dayalı İş Arama Ödeneği (İSA): Katkı payları (çalışanlar ve işverenler). Gelire dayalı İş Arayanlar Ödeneği: Vergiler. Devlet tarafından finanse edilir.
Aile Yardımları	Vergiler. Devlet tarafından finanse edilir.
Sağlık Hizmetleri	Tüm vatandaşlar için vergi ile finanse edilen evrensel ulusal sağlık hizmeti mevcuttur.

Kaynak: Missoc, 2019

Yukarıda Tablo 10'da görüldüğü gibi hastalık ve analık nakit destekleri, malullük ve ölüm ödemeleri, işsizlik ödemelerinin bir kısmı ile emekli aylıklarının finansmanı işverenler ve çalışanlar tarafından ödenen ulusal sigorta katkı payları ile sağlanmaktadır. Hastalık ve analık aynı yardımları, uzun süreli bakım yardımları, iş kazası ve meslek hastalıkları ödemeleri, aile yardımları ve sağlık hizmetleri genel vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. İşsizlik ödemelerinin bir kısmı da gelir testine bağlı olarak vergilerle karşılanmaktadır.

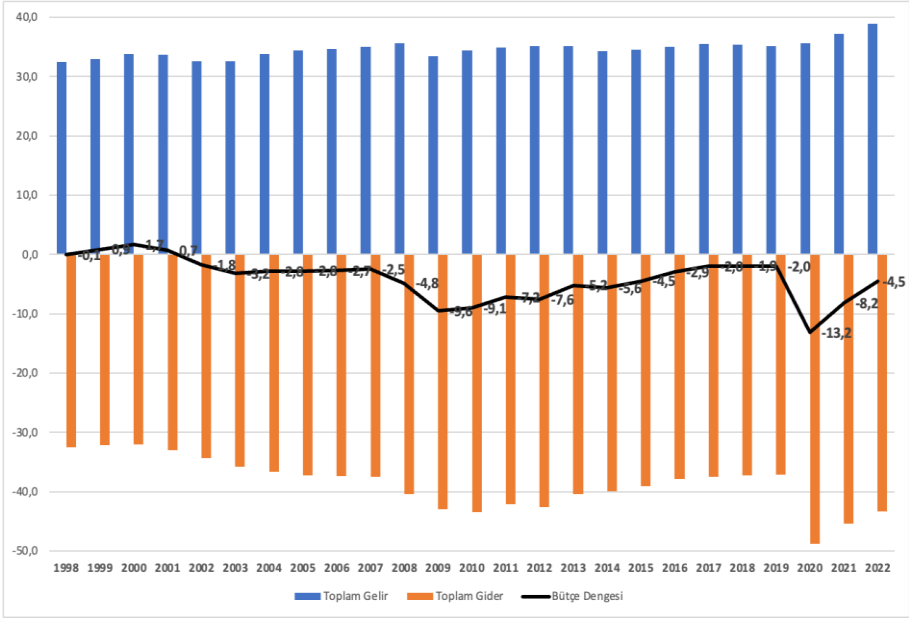
Grafik 4: Birleşik Krallık Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri, Yüzde Dağılım



Kaynak: Office for National Statistics, 2023.

Birleşik Krallık'ın merkezi yönetim bütçe gelirlerinin en büyük kalemlerini vergi gelirleri ve zorunlu sosyal katkılar oluşturmaktadır. Grafik 4'ten görüleceği üzere 1990'ların sonlarından 2022 yılına kadar vergi gelirleri toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık yüzde 75'ini oluştururken dönem boyunca çok az da olsa düşüş eğiliminde olduğu gözlemlenmektedir. Zorunlu sosyal katkılarının payı ise bahsedilen dönem boyunca yüzde 3'e yakın artış sergileyerek 2022 yılında yaklaşık yüzde 20 düzeyine erişmiştir.

Grafik 5: Birleşik Krallık Merkezi Yönetim Bütçe Gelir, Gider ve Dengesi (GSYH'nin Oranı, Yüzde)



Kaynak: Office for National Statistics, 2023.

Birleşik Krallık merkezi yönetim bütçe dengesine baktığımızda ise Grafik 5'ten görüleceği üzere 1998-2022 yılları arasında genellikle bütçe açığı verildiğini görmekteyiz. Bütçe gelirleri genel itibariyle dönem boyunca giderlerin altında bir düzeyde seyretmiştir. Özellikle 2007/2008 Finansal Krizi'nin ve 2019 yılında patlak veren Covid 19 Pandemisi'nin akabinde artan kamu harcamalarıyla birlikte ciddi bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalınmıştır. Hükümetler sonraki yıllarda bu bütçe açıklarının oluşturduğu mali baskıyı hafifletmek adına kemer sıkma politikalarına yönelmiş, vergileri artırmaya ve bütçe harcamalarını kısmaya başlamıştır.

Kemer sıkma politikaları kapsamında harcamalardaki kısılmadan sosyal güvenlik sistemi de payını almış ve özellikle 2010'lu yıllarda önemli refah kesintilerine gidilmiştir. Bu yıllarda sosyal yardımlardan, iki çocuk sınırı ve sosyal yardım üst sınırı gibi uygulamalarla yaklaşık 37 milyar sterlin kesinti yapılmıştır. Ulusal Sağlık

Servisi'nin de (NHS) 1997-2010 arasında yıllık ortalama yüzde 6 düzeyinde aldığı bütçe artışları, 2010-15 döneminde yüzde 1,1 ve 2015-18 döneminde ise yüzde 1,6 düzeylerine gerilemiştir (Campbell vd., 2022).

2019 yılı sonrasında Covid 19 Pandemi sürecinde hızla artırılan kamu harcamalarıyla birlikte GSYH'nın yaklaşık yüzde 13'üne kadar sıçrayan ciddi bütçe açıkları verilmiştir. Pandemi sonrası ortaya çıkan bu devasa açıklar kamu maliyesindeki dengeleri alt üst etmiş ve bunun kontrol altına alınmasının gerekliliği hem yöneticiler hem de iktisatçılar arasında sıklıkla dile getirilmiştir (Giles, 2022). Bu da esasında kemer sıkma politikalarının yeniden gündeme gelmesine, önümüzdeki dönemde vergi artışları ve kamu harcaması kesintilerine (cari ve yatırım harcamalarında) yeniden gidileceğine işaret etmektedir (Delestre vd., 2022; Giles, 2022).

Kesintilerin bir kısmının sosyal harcamalardan yapılacağını öngörmek mümkün olduğuna göre bunun sosyal güvenlik sisteminde birtakım değişiklikleri de beraberinde getireceği açıktır. Ancak gerek sosyal yardımlardan gerekse sağlık hizmetlerinden yapılacak harcama kesintileri, yoksulluğun derinleşmesine ve beşerî sermayenin olumsuz etkilenmesine yol açabilir (Giles, 2022).² Bu bakımdan Delestre vd.'nin (2022) belirttiği gibi kamu maliyesi istikrarını sağlamak için yalnızca vergi artışları ve harcama kesintilerine değil aynı zamanda ileriye dönük ikna edici mali hedefler belirlenmesine de odaklanılması gerekmektedir. Diğer taraftan artan yoksulluk nedeniyle sosyal yardım, sağlık ve bakım harcamalarında ayrıca demografik nedenlerle emeklilik maaşları ve emeklilere yönelik diğer yardımlar için yapılan harcamalarda önümüzdeki yıllarda ortaya çıkacak olan artışlar sosyal güvenlik finansman sorunlarını yeniden gündeme getirecektir (Cribb, 2023).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Birleşik Krallık'ta sosyal güvenlik uygulamalarının temelleri 16. Yüzyıl Yoksulluk Yasalarına kadar gitmektedir. Hayırseverlik güdüsüyle kilise aracılığıyla yerel düzeyde toplanan vergilerle finanse edilen ve sunulan sosyal yardımlar 19. Yüzyıla kadar varlığını sürdürmüştür. 19. Yüzyılda sanayileşme ve kapitalistleşme süreciyle birlikte artan nüfus, kentleşme ve işsizlik olgularıyla yoksulluk derinleşirken sosyal yardımlara olan talep artmaya başlamıştır. Diğer taraftan çalışma ve yoksul evlerinde yardım alanların yaşam koşullarının birçok çalışandan daha iyi hale gelmesi de sosyal yardımlara olan talebi körüklemiştir. Bu talep artışı sosyal hizmetlerin sunumu için gereken finansman miktarını şişirmiş ve vergi mükellefleri üzerindeki vergi yükünün artmasına neden olmuştur. Böylece 1834 yılında çıkarılan Yeni Yoksulluk Yasası ile sosyal yardımların işçilerin iş aramaya teşvik edilmelerini sağlamaya yönelik olması istenmiştir. Ancak bu geçiş tam olarak gerçekleştirilememiş, siyasi olarak bu yıllarda

² Sosyal harcamalardaki artışın (örneğin pandemi döneminde evrensel kredide yapılan iyileştirmeler) mutlak yoksulluğun gerilemesindeki etkisine ilişkin bkz. (Ray-Chaudhuri vd., 2023).

daha örgütlü hale gelen işçi sınıfının ve daha da genişleyen endüstriyel yoksulluk olgularının etkisinde çalışma koşulu dışında da yardımlar verilmeye devam edilmiştir.

20. yüzyılın başından itibaren modern refah devletinin temellerini oluşturacak yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Özellikle 1905-1915 Liberal Hükümet döneminde sosyal güvenlik politikaları bakımından önemli kararlar alınmıştır. Akabinde de 20. Yüzyılın ilk yarısı boyunca emekli maaşları, işsizlik yardımı ve sağlık sigortası alanlarında birçok yasa yürürlüğe konmuştur. Modern bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasına yönelik birçok adım atıldıktan sonra nihayet 1942 yılında Sir William Beveridge tarafından hazırlanıp Parlamente'ye sunulan raporla, ki bu rapor ayrıca refah devleti anlayışının temel dayanaklarından birisidir, modern sosyal güvenlik sisteminin ana çerçevesi hazırlanmış oldu. Daha sonra Beveridge modeli olarak anılacak olan bu sistem, birçok devlet için sosyal güvenlik sistemlerini kurma aşamalarında örnek teşkil etmiştir. Beveridge modeli ile oluşturulmak istenen sistem, sosyal gelişim sürecinin bir parçası olarak kurgulanmıştı. Yalnızca yoksulluğu azaltmak değil aynı zamanda hastalık, cehalet, sefalet ve tembellekle mücadele etmek üzere gerekli sosyal hizmetleri kurumsal bir temelde sunmak hedeflenmiştir. Bu doğrultuda oluşturulan yeni sosyal güvenlik sistemi; evrensel, kapsamlı, katkıya dayalı, hak temelli, olabildiğince gelir testine tabi olmayan, zorunlu, geniş güvence ağı sunan, tam istidamın sağlanmasına katkı sağlayan ve sosyal vatandaşlığa dayanan bir yapıydı. Sistemin savaş sonrası dönemin yüksek büyüme oranları sayesinde herhangi bir kamu finansman sorunu olmadan işlemesi öngörülmüştü ve bu, 1970'lere kadar büyük ölçüde sağlanmıştı.

Savaş sonrası dönemin büyüme süreci sona ererken 1970'lerin başlarından itibaren sosyal güvenlik sistemi yeniden finansman baskısı altına girmiş ve hızla dönüştürülmeye başlanmıştır. Artan yoksullukla beraber temel yardım ödeneğine bağımlı kişi sayısı hızla yükselmiştir. Gelir testine dayalı yardımların miktarı artırılmış ve kapsamı genişletilmiştir. Gelir testi ile toplumun en muhtaç durumdaki kesimleri hedeflenmiş ve böylece sınırlı olan kamu kaynaklarının ihtiyaç gereksinimlerine göre önceliklendirilmesi hedeflenmiştir. Yoksulluk yeniden sosyal güvenlik sisteminin merkezi konusu haline gelmiştir. 1980 sonrasının neoliberal politikaları da bu dönüşüm sürecini hızlandırmıştır. Piyasalaşma sürecinin bir parçası olarak sosyal güvenlik sisteminde işgücü piyasasına katılımı destekleyen ve bu doğrultuda işgücü piyasası koşul ve yaşlarına göre oluşturulan programlara daha fazla yer verilmiştir. Hak temelli hizmetler giderek koşulluluğa bağlanmıştır. Katkıya dayalı yardımların kullanımı azalırken vergi indirimleri ile sağlanan evrensel ya da gelir testine dayanan yardımlarda önemli artışlar olmuştur. Özellikle 1990'lardan sonra emeklilere ve ailelere yönelik yardımlar ön plana çıkarılmıştır. 2000'li yıllarda özellikle 2007/2008 Finansal Krizi sonrası artan bütçe açıklarını kapatmak üzere uygulanan kemer sıkma politikaları kapsamında 2010'lu yıllarda sosyal güvenlik

sisteminde önemli refah kesintileri yapılmıştır. Benzer kesintilerin 2019'da başlayan Covid 19 Pandemisi sonrasında ortaya çıkan yüksek bütçe açıklarının kapatılması sürecinde de yapılması beklenmektedir. Diğer taraftan artan yoksulluk ve demografik nedenlerle sosyal güvenlik harcamalarında önümüzdeki yıllarda ortaya çıkacak olan artışlar sosyal güvenlik finansmanı için yeni sorunları beraberinde getirecektir.

KAYNAKÇA

- Abel-Smith, B. (2023). Social Security. *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/money/topic/social-security-government-program>.
- Abukan, D. & Saral, A.C. (2021). Covid-19 Pandemi Sürecinde Birleşik Krallık ve Almanya'nın Sağlık Sistemlerinin Karşılaştırmalı Politik İktisat Çerçevesinden Değerlendirilmesi. Şahin Karabulut (ed.), *Teorik Perspektiften İktisadi ve Finansal Olguların Değerlendirilmesi içinde*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Alcock, P. (1999). Development of Social Security. John Ditch (Ed.), *Introduction to Social Security Policies, Benefits and Poverty içinde*. New York: Routledge.
- BBC (2014). Beveridge Report. *WW2 People's War*, <https://www.bbc.co.uk/history/ww2peopleswar/timeline/factfiles/nonfl ash/a1143578.shtml>
- BBC (2023). The Beveridge Report, Social Impact of WWII in Britain. *The Making of Modern Britain (1880-1951)*, <https://www.bbc.co.uk/bitesize/guides/z6ctyrd/revision/6>.
- Beveridge, W. (1942). Social Insurance and Allied Services. *His Majesty's Stationery Office*.
- Britannica (2020). Poor Law. *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/event/Poor-Law>.
- Campbell, D., Sabbagh, D., Adams, R. & Butler, P. (2022). 'No Fat Left to Trim': How Spending Cuts Could Affect UK Government. *The Guardian Public Services Policy*, <https://www.theguardian.com/society/2022/oct/25/how-spending-cuts-could-affect-uk-government-departments>.
- Carmel, E. & Papadopoulos, T. (2003). The New Governance of Social Security in Britain. J. Millar (Ed.), *Understanding Social Security: Issues for Social Policy and Practice içinde*. Bristol: Policy Press.
- Cribb, J., Emmerson, C., Johnson, P., Karjalainen, H. & O'Brien, L. (2023). Challenges for the UK Pension System: The Case for a Pensions Review. *Institute for Fiscal Studies*, <https://ifs.org.uk/publications/challenges-uk-pension-system-case-pensions-review>.

- Delestre, I., Emmerson, C., Johnson, P., Stockton, I. & Zaranko, B. (2022). A Response to the Chancellor's 'Mini-Budget' Reversals. *Institute for Fiscal Studies*, <https://ifs.org.uk/articles/response-chancellors-mini-budget-reversals>.
- Department for Work & Pensions (DWP) (2022). Benefit expenditure and caseload tables 2022. <https://www.gov.uk/government/publications/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2022>.
- Dwyer, P. (2004). Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?. *Canadian Journal of Sociology*, 29(2), 265-287.
- Edmiston, D. (2014). Social Security Privatisation in the UK: A Means to Whose End?. *People, Place and Policy*, 8(2), 113-128.
- Edmiston, D. (2017). Welfare, Austerity and Social Citizenship in the UK. *Social Policy & Society*, 16(2), 261-270.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2010). Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Your Social Security Rights in the United Kingdom. *Social Europe*.
- Giles, C. (2022). What is the UK Fiscal Hole and What has Contributed to it?. *Financial Times UK Public Finances*, <https://www.ft.com/content/1772624e-735f-4de8-8202-65fc2334444f>.
- HM Treasury (2022). Public Expenditure Statistical Analyses 2022, CP 735, UK: HH Global Ltd.
- Hood, A. & Oakley, L. (2014). The Social Security System: Long-Term Trends and Recent Changes. *Institute for Fiscal Studies Briefing Note*, BN156.
- Hobson, F., Kennedy, S. & Mackley, A. (2022). An Introduction to Social Security in the UK. *House of Commons Library Research Briefing*, CBP-9535.
- ILO (1952). 102 No'lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377270/lang--tr/index.htm.
- Kleinman, M. (2013). Kriz mi? Ne Krizi? Avrupa Refah Devletlerinde Süreklilik ve Değişim. Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (ed.), Burcu Yakut-Çakar ve Utku Barış Balaban (Çev.), *Sosyal Politika Yazıları içinde*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kunze, N. L. (1971). The Origins of Modern Social Legislation: The Henrician Poor Law of 1536. *Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies*, 3(01), 9-20.

- Mazzucato M. (2018). *The Value of Everything: Making And Taking in the Global Economy*. Londra: Penguin Books.
- Missoc (2019). Mutual Information System on Social Protection Comparative Tables. *Health Care*, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/?y=1054>.
- Office for National Statistics (2023). Public Sector Finance. <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance>.
- Polanyi, K. (2000 [1944]). Büyük Dönüşüm: Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri. A. Buğra (Çev.), İletişim Yayınları: İstanbul.
- Ray-Chaudhuri, S., Waters, T. & Xu, X. (2023). Recent Changes to Universal Credit have Much Smaller Effect On Poverty Than £20 Uplift. *Institute for Fiscal Studies*, <https://ifs.org.uk/articles/recent-changes-universal-credit-have-much-smaller-effect-poverty>.
- Spicker, P. (2023). British Social Policy 1601-1948. *An introduction to Social Policy*, <http://spicker.uk/social-policy/history.htm>.
- Timmins, N. (2023). Why has the UK's Social Security System Become So Means-Tested?. *IFS Deaton Review of Inequalities*.
- UK Parliament (2023). Poverty and the poor law. <https://www.parliament.uk/about/livingheritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/poverty>.
- UK Government (2023). National Insurance: Introduction. <https://www.gov.uk/national-insurance/national-insurance-classes>.

Bölüm 35

KAZAKİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

KAZAKİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Nazmi Zarifi Gürkan

Hazine ve Maliye Bakanlığı,
Hazine ve Maliye Başmüfettişi
nazmizarifigurkan@gmail.com

0000-0002-2041-2294

Özet

Sosyal güvenlik sistemleri, genellikle işsizlik, hastalık ve emeklilik gibi risklere karşı koruma sağlar. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı, programların sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Bu çalışmada, Kazakistan'daki sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynakları incelenecek ve bu kaynakların sürdürülebilirliği hakkında değerlendirmeler yapılacaktır. Bu çalışma, kaynak analizleri ve literatür taraması yoluyla gerçekleştirilmiştir. Kazakistan'daki sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynaklarına yönelik mevcut verilerin analizi yapılmıştır. Yapılan analizlere bağlı olarak Kazakistan'daki sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynakları hakkında bir değerlendirme yapılmıştır. Kazakistan'daki sosyal güvenlik sisteminin finansmanı, çeşitli kaynaklardan sağlanmaktadır. Bu kaynaklar, devlet bütçesi, sosyal sigorta primleri, özel sigorta şirketleri ve diğer fonlardır. Devlet bütçesi, Kazakistan'daki sosyal güvenlik sisteminin finansmanında en büyük paya sahiptir. Bununla birlikte, devlet bütçesi dışındaki kaynaklar da önemlidir. Bunun yanı sıra, özel sigorta şirketleri ve diğer fonlar da sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynağı olarak kullanılmaktadır. Bu kaynakların sürdürülebilirliği, sosyal güvenlik sisteminin etkinliği açısından önemlidir. Ayrıca, Kazakistan'daki sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için alternatif kaynakların keşfedilmesi, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin artırılması açısından önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal devlet, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar, sosyal koruma, sosyal güvenlik finansmanı.

Abstract

Social security systems generally provide protection against risks such as unemployment, illness, and retirement. The financing of social security systems is crucial for the sustainability of these programs. This study examines the sources of financing for the social security system in Kazakhstan and evaluates the sustainability of these sources. This study is conducted through resource analysis and a literature review. The analysis of available data on the sources of financing for the social security system in Kazakhstan has been conducted. Based on the analyses conducted, an assessment has been made regarding the sources of financing for the social security system in Kazakhstan. The financing of the social security system in Kazakhstan is derived from various sources. These sources include the state budget, social insurance premiums,

private insurance companies, and other funds. The state budget holds the largest share in the financing of the social security system in Kazakhstan. However, sources outside the state budget are also significant. Additionally, private insurance companies and other funds are utilized as sources of financing for the social security system. The sustainability of these sources is important for the effectiveness of the social security system in Kazakhstan. Furthermore, exploring alternative sources of financing for the social security system in Kazakhstan is crucial for enhancing its sustainability.

Keywords: Welfare state, social security, social assistance, social protection, social security financing.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sistemleri, toplumun refahını artırmayı ve sosyal adaleti sağlamayı hedefleyen önemli yapılar olarak kabul edilir. Bu sistemler, insanların yaşamlarını ve geçimlerini sürdürebilmeleri için ekonomik güvence sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Bu bağlamda, Kazakistan gibi gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin etkin bir şekilde işletilmesi ve sürdürülebilirliği, toplumun kalkınması ve refah düzeyinin yükseltilmesi için büyük önem taşır.

Kazakistan, Orta Asya bölgesindeki en büyük ve en önemli ülkelerden biridir. Ülkenin sosyal güvenlik sistemi, vatandaşlarının sosyal ihtiyaçlarını karşılamayı, sağlık hizmetlerine erişimi sağlamayı, emeklilik ve işsizlik durumlarında destek vermeyi amaçlamaktadır. Kazakistan'ın sosyal güvenlik sistemi, geçmişte önemli bir dönüşüm sürecinden geçmiş ve bugün kapsamlı bir yapıya sahip olmuştur.

Kazakistan'ın sosyal güvenlik sistemi, emeklilik sigortası, sağlık hizmetleri, işsizlik sigortası ve diğer sosyal yardımlar gibi farklı bileşenlerden oluşmaktadır. Bu bileşenler, vatandaşların yaşam standartlarını korumayı ve iyileştirmeyi hedeflemektedir. Bununla birlikte, sistemin karşılaştığı bazı zorluklar ve sorunlar da mevcuttur. Finansman kaynaklarının sürdürülebilirliği, yönetim ve denetim mekanizmalarının etkinliği, demografik değişiklikler ve ekonomik istikrar gibi konular, Kazakistan'ın sosyal güvenlik sisteminin başarısı için kritik öneme sahiptir.

Bu makalede, Kazakistan'ın sosyal güvenlik sistemi hakkında genel bir tanıtım yapılması, sistemdeki sorunları ve yapısal reformları ele almaya yönelik bir çerçevenin sunulması, finansman kaynaklarının sürdürülebilirliği konusunda değerlendirmeler yapılarak Kazakistan'ın sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumu ve potansiyel gelişim alanları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1. KAZAKİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

Bu başlık altında; Kazakistan'ın Sovyetler Birliği yönetimi altında olduğu dönemlerde sosyal güvenlik kapsamında sunulan hizmetlerin genel bir çerçevesine değinilerek, Kazakistan'ın bağımsızlık kazanmasından sonra sosyal güvenlik sisteminde yapılan reform çalışmalarına yer verilecektir.

1.1. Sovyetler Birliği Döneminde Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Çerçevesi

130 yıl boyunca (19. yüzyılın 60'lı yıllarından itibaren), Kazakistan topraklarında siyaset ve sosyal alanın gelişimi, Rus İmparatorluğu'nun ve daha sonra Sovyetler Birliği'nin yasaları tarafından belirlenmiştir. Ekim 1917'deki proletarya devrimiyle Rus İmparatorluğu'nun çökmesi sonucunda, kamusal yarar ve yardım gibi sosyal güvenlik sisteminin bazı bileşenleri ortadan kalkmıştır. Yeni siyasi iktidar, oluşturulan yeni devlette geniş bir sosyal tabakayı yanına çekmeyi hedeflemiş ve bu da o dönemde işçilerin ve işçi aileleri için sosyal güvenlik alanında en ileri standartların benimsenmesine yol açmıştır. Sovyetler Birliği Anayasası'nın Aralık 1936'da kabul edilmesiyle de özellikle yaşlılık ve hastalık hallerinin güvence altına alınması öncelenmiştir.

Bu bağlamda, 1940 yılına gelindiğinde, Kazakistan sosyal güvenlik sisteminin temelini Sovyetler Birliği'nin sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sistemi oluşturmuştur. Ancak, zamanla sosyal güvenlik sistemi, temel sigorta prensiplerini kaybetmiş; sistemin finansman kaynaklarının oluşturulması ve kullanımında sosyal riskler göz ardı edilmiştir (Valieva vd., 2019: 58).

Kazakistan'ın, Sovyetler Birliği'nin yönetiminde olduğu planlı ekonomi dönemlerinde, emeklilik maaşları sosyal güvenlik sisteminin en önemli unsurlarının başında gelmekle birlikte sadece emeklilik ve sosyal yardımlar değil; aynı zamanda engelli ve yaşlıların çeşitli sosyal ve tıbbi hizmetlerden yararlanmaları da sosyal güvenlik sisteminin temel bileşenlerini oluşturmuştur. Bahse konu dönemde, sosyal güvenlik sisteminin en önemli bileşeni olan emekli maaşları, vergi gelirleriyle finanse edilmesine rağmen; 1980'lerin sonu ve 1990'ların başında bağımsızlığını yeni kazanan öteki Orta Asya devletlerinde olduğu gibi Kazakistan'da da yüksek yoksulluk oranı Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'den artakalmıştır. SSCB'nin dağılmasından sonra sosyal güvenlik sistemlerinin modernizasyonu sorunu, bağımsızlığını ilan eden ülkelerin politikacıları ve akademik çevreleri tarafından, özellikle 1990'ların sonlarından itibaren, tartışılan bir konu olmuştur. Bağımsızlığını kazandığından beri, Kazakistan bir sosyal piyasa ekonomisi inşa etme yolunda ilerlemiş, bu da ekonomik ilişkilerde değişiklikleri beraberinde getirmiş ve uygun bir sosyal sigorta sistemi inşa etmeyi gerektirmiştir. Post-Sovyet geçiş ekonomilerinde sosyal politika reformları, yıllarca çözüm bekleyen önemli bir sosyo-ekonomik sorundur. Yüksek düzeyde dış ekonomik şoklara maruz kalma, ithal edilen mallar ve hizmetlere olan bağımlılık, sıkı bütçe politikası ve tarım odaklılık, derinlemesine kök salmış bir ekonomik durgunluğa yol açmıştır. Tedarik zinciri krizi, mali istikrarsızlık, artan enflasyon ve işsizlik oranı Orta Asya ülkelerinde olduğu üzere Kazakistanda da yaşam kalitesini daha da kötüleştirmiştir. Buna istinaden tüm post-komünist ekonomilerde ekonomik modernizasyon ve mali optimizasyon programları başlatılmıştır (Rajabov, 2016: 72).

Söz konusu değişikliklerin temel nedenlerinin başında; emeklilik yaşındaki nüfusun, vergi ödeyen çalışma çağındaki nüfusa göre yüzdesinin sürekli olarak artması gelmektedir. Bu durum, emeklilik yaşındaki kişilerin sayısının çalışma çağındaki kişilerin sayısına kıyasla artmasına neden olmuştur. Diğer bir nedense ülkedeki çalışan nüfusun azalmasıyla ilgilidir (Buribayev vd., 2016: 11611-11612).

1.2. Reformların Amacı ve Kapsamı

Geçiş ekonomilerinde mali reformlar, genellikle bütçe açığını kapatma yoluyla gerçekleştirilebilirken; kamu harcamalarının azaltılması ve vergi oranlarının veya türlerinin artırılması yoluyla da gerçekleştirilebilir. Birçok politikacı ve bilim insanı genellikle sosyal sektör harcamalarının optimizasyonunun, geçiş ekonomisinin değişen ortamında yaşam kalitesinin kötüleşmesine yol açabileceğini savunurken; diğerleri sosyal alan optimizasyonunun, koordineli bir refah rejimi, piyasa odaklılık ve liberalleşme politikalarıyla sağlanabileceğine inanmaktadır (Kitzchelt, 1999: 16).

Yardıma en çok ihtiyaç duyan vatandaşlardan başlamak üzere tüm vatandaşların yaşam standartlarının korunması ve sosyal güvenliğin sağlanması temelinde bağımsızlığını kazandığından beri Kazakistan, sosyal devletin ilerici inşası politikasını benimsemiştir. Kazakistan'ın sosyal güvenlik sisteminin temel amaçları; yoksullukla mücadele etmek, dezavantajlı grupları korumak ve sosyal refahı artırmak olmuştur. Kazakistan Anayasası'nın 28'inci maddesinde de bu amaca yönelik olarak, sosyal güvenliği tesis edecek ve bunu da garanti edecek şekilde minimum sosyal durum listesi belirlenmiştir. Söz konusu liste; engellilik, yaşlılık, evlilik, iş kaybı (işsizlik) ve diğer durumlar gibi nedenlere dayandırılmak suretiyle belirlenmiştir (Khamzina vd., 2015: 1054-1055).

Bu bakımdan, Kazakistan'da devletin temel sosyal işlevi; vatandaşlarının layık ve yeterli bir yaşam standardına sahip olmasını, sosyal çelişkilerin çözülmesini ve toplumda tanınan ve yasal olarak belirlenen sosyal standartlara dayanan vatandaşların çıkarlarının korunmasını sağlamaktır (Khamzin & Khamzina, 2016: 5241). Bu çerçevede, bugünün Kazakistan'ında sosyal güvenlik sisteminin temelleri genel olarak;

- i. Mevcut emeklilik sisteminin finansmanı için mevcut araçların kullanımı ve yeni güvenli araçların oluşturulması,
- ii. Emeklilik haklarının güvenliği konusunda devlet garantilerinin sağlanması,
- iii. Özel koşullarda çalışanlara öncelikli olarak emeklilik hakkının sağlanması,
- iv. Asgari geçim seviyesinin artırılması,
- v. Engelliler, yaşlılar, üç yaşına kadar çocuklarına bakan kadınlar için sosyal güvenlik seviyesinin asgari geçim ücretine yükseltilmesi,

- vi. Sosyal güvenlik sistemi tarafından tüm sosyal risklerin makul seviyede karşılanması ya da giderilmesi,
- vii. Sosyal hizmetler için sosyal standartların geliştirilmesi ve uygulanması,
- viii. Sosyal alanda hukukun üstünlüğü ve sosyal hizmetlerin kalitesini izleyen bir izleme sisteminin oluşturulması,
- ix. Nitelikli uzmanların sosyal çalışmalara katılmasını teşvik eden önlemlerin uygulanması

hususlarını içermektedir (Buribayev, vd., 2015: 197).

Bütün bunlara göre; Kazakistan'da sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi, devletin sosyal taahhütlerini yerine getirmesi ve etkili sosyal politikaların izlenmesi, anayasayla güvence altına alınmıştır. Belirli sosyal prensiplere dayalı olarak, tüm yönetim düzeylerini kapsayacak şekilde devlet ve özel sektör arasındaki etkileşimin de tesis edildiği sosyal ilişkilerin varlığını sağlayan kaliteli yasal ve düzenleyici çerçeve; kültür, hukuki bilinç, ideoloji gibi diğer unsurlar aracılığıyla gerçekleştirilir.

1.3. Yapısal Reformların Temel İşlevi

Anayasal sosyal haklar ve bunların uygulanmasına ilişkin güvenceler; devletin sosyal çıkarlarla ilgili sosyal fonksiyonlarının yerine getirilmesi, devletin sosyal politikası, yönetim çerçevesi ve diğer yasal fenomenler gibi konular reformun ana içeriğini belirlemektedir (Atkinson, 2004: 69).

Subjektif bir kurum olarak devlet; yaşı ve diğer nesnel sebeplerden dolayı ekonomik olarak kendi kendine yetemeyecek durumda olan insanlar için maddi destek sağlama gibi temel bir imkana sahiptir. Bu imkan, devlet tarafından vatandaşla sözleşilen ve sosyal güvenliğin yerine getirilmesinde kontrolün kendisine devredildiği temel bir sosyal sözleşme çerçevesinde yerine getirilir. Devlet, bu işlevlerinin bir kısmını özel kuruluşlara devredebilir. Böylece, sosyal hizmetler piyasası ortaya çıkabilir. Sosyal güvenlik sisteminin bu türden bir örgütlenmesine yönelik ulusal yaklaşımın temel görevi ise bu sistemin optimal kombinasyonunun sağlanmasıdır.

Kazakistan ve Özbekistan gibi Orta Asta Ülkeleri, ileri ekonomilerin deneyimlerinden yola çıkarak, sosyal güvenlik sisteminin optimizasyonunu piyasa odaklı ve liberalleşme ekseninde koordineli bir şekilde, sistemin finansmanının etkinlik arayışlarına girmişlerdir (Kitzchelt, 1999: 14).

Post-Sovyet geçiş sürecinde, bağımsızlığını kazanan diğer Orta Asya Ülkelerinde olduğu gibi Kazakistan'da da bağımsızlığın ilk dönemlerinde yüksek düzeyde dış ekonomik şoklara maruz kalma, ithal edilen mal miktarlarında artış ve bunlara olan bağımlılık gibi etkenler, özellikle 1990'ların başında derinlemesine kök salmış bir ekonomik durgunluğa yol açmıştır. Bu duruma bağlı olarak ortaya çıkan tedarik

zinciri krizi, mali istikrarsızlık, artan enflasyon ve işsizlik oranı ve yaşlanan nüfus yaşam kalitesini daha da kötüleştirmiş, yoksulluk seviyesini artırmıştır (Rajabov, 2016: 72). Bunlarla birlikte Kazakistan'da yoksulluk tanımlanması, Sovyet dönemindeki yöntemlere göre belirlenmiştir. Bu çerçevede yapılan tanımlamalar toplumun ve devletin sosyal örgütlenmesinin modern taleplerini karşılamaktan da uzak kalmıştır (Khamzina, vd., 2015: 175). Örneğin; bağımsızlık öncesi emeklilik sistemi, kişinin vatandaş olup olmadığına bakılmaksızın Kazakistan'da çalışan tüm kişileri kapsamışken, erkekler için emeklilik yaşı 60,5 yıl ve en az yirmi beş yıl sigortalı çalışma süresini, kadınlar içinse emeklilik yaşı 55,5 yıl ve en az yirmi yıl sigortalı çalışma süresini gerektirmiştir. Bahse konu dönemde, Kazakistan'ın emeklilik ödemeleri büyük ölçüde işverenler tarafından finanse edilip, maaşın yüzde 30'una tekabül edecek şekilde katkı payı olarak ödenirken, çalışanların katkı payıysa yüzde 1 kadar olmuştur. Hükümet tarafından yapılan yardımlar, kazançların bir kesri olarak belirlenmiş olup, 12 ay boyunca hesaplanan en yüksek ücretin yüzde 60'ı, emeklilik için gerekli olan asgari yıl sayısını (erkekler için 25 yıl, kadınlar için 20 yıl) aşan her yıl için yüzde 1 eklenerek, maksimum yüzde 75'e kadar çıkabilmekteydi. Kısmi emekli maaşları, istihdam emekliliği şartlarını karşılamayan kişilere verilmiş ve çalışılan yıl sayısına göre düşürülmüştür. 63,5 yaş ve üzeri erkekler ile 58,5 yaş ve üzeri kadınlar, istihdamla ilgili emekli maaşı hakkı olmayanlar için sosyal asgari miktarın yüzde 80'ine denk gelen özel bir emekli maaşına sahip olmuşlardır. Bu özel emekli maaşı, ülkenin ekolojik açıdan zarar görmüş bölgelerinde yaşayan normal emeklilik yaşı olan kişilere de ödene gelmiştir. Ayrıca, tehlikeli veya zorlu işlerde çalışanlar, ekolojik açıdan zarar görmüş bölgelerde çalışanlar, 5 veya daha fazla çocuğu olan anneler veya engelli çocuğu olanlar ve görme engelliler için erken emeklilik hükümleri bulunmuştur (Lim, 2005: 2-5).

Yoksulluk fenomeni, devlet ve toplum arasında ortaya çıkan karmaşık sosyal ilişkilerle ilişkilidir. Sistematik yoksulluğu azaltma, hukuki düzenlemenin disiplinler arası doğası olmasından ötürü disiplinler arası bir yaklaşımı gerektirir. Kazakistan'da "yoksulluk sınırı" kavramının kullanılmaya başladığı 2000'li yıllardan bu yana içeriği değişmemiştir. Sovyet döneminde olduğu gibi, bu kavram minimum tüketici sepetinin maliyetine eşdeğer olan mutlak yoksulluk kavramına dayanmaktadır. Kazakistan'da mutlak yoksulluk kavramı, yoksulluk sınırının minimum tüketici sepeti oluşturularak belirlenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu kavram, yasalar tarafından sağlanan ve devlet bütçesinden finanse edilen tüm sosyal programlara uygulanır. Yoksulluk izleme istatistiklerinin temeli, hane halkı örnekleme anketleridir. Hane halkı, bir veya daha fazla bireyin birlikte yaşadığı, gelir ve mal varlığını birleştirdiği ve mal ve hizmetleri tamamen veya kısmen tükettiği ekonomik bir birimdir. Yoksulluk sınırıyla karşılaştırma yapmak için gelir, harcama ve mevcut kaynak göstergeleri kullanılmaktadır. Bu kapsamda, Kazakistan'da, yoksul hanelere yönelik merkezi olmayan bir ihtiyaç temelli sosyal yardım düzenlemesi olan "Sosyal

Yardım Programı”, 2000 yılında faaliyete geçmiştir. Hedeflenen sosyal yardım düzenlemesi ise mevcut sosyal yardım programını iyileştirmek amacıyla 2002 yılında başlatılmıştır. 1 Ocak 2002 tarihinden itibaren yürürlüğe giren “Devlet Hedeflenen Sosyal Yardımı Hakkında Kanun” Kazakistan’da yoksullukla mücadele programının bir parçası olarak kabul edilmiştir. Bu Kanunla yoksullara yönelik hedeflenen yardımların sağlanmasına ilişkin hususlar düzenlemiştir (International Labour Office, 2003: 2).

Aslında, Kazakistan’daki sosyal güvenlikle ilgili programlar ilk olarak 1956 yılında uygulamaya konulmuş olmakla birlikte; bağımsızlık sonrası 90’lı yıllarının ikinci yarısından itibaren sosyal güvenlik sistemi revize edilmeye başlanmıştır. Yeni sisteme geçiş öncesinde 1998 itibarıyla sosyal yardım türlerine ilişkin sistem son derece karmaşık olup, sistem içinde 47 sosyal yardım alıcı kategorisi ve 202 indirim çeşidi bulunmaktayken, yeni sistemde bu sayı 14 sosyal yardım türüne dönüştürülmüş, sosyal yardım kategorilerinin sayısı azaltılırken muhtevası genişletilmiştir (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023).

1999 yılında yeni bütçe yasasının kabulü ile sosyal güvenliğin finansmanında gerçekçi bir bütçe politikasının uygulanması ve vatandaşların anayasal haklarının ihlal edilmemesi temelinde aşağıda sayılan tezlere dayandırılmak suretiyle sosyal güvenlik sistemi inşa edilmeye çalışılmıştır.

Birinci tez; sosyal güvenlik sisteminin, değişen demografik eğilimlere, ekonomik dalgalanmalara ve küresel zorluklara yanıt verebilen uyumlu ve esnek olmasıdır. İkinci tez; sosyal güvenlik politikalarının, eşitsizliği azaltma ve tüm bireylere temel hizmetlere ve fırsatlara eşit erişimi sağlamasıdır. Üçüncü tez; sosyal güvenlik sisteminin uzun vadeli sürdürülebilirliği, ülkenin mali kapasitesi ve nüfusun demografik değişiklikleri göz önünde bulundurularak önceliklendirilmelidir. Dördüncü tez; sosyal güvenlik sisteminin, sağlık hizmetleri, eğitim ve iş piyasası politikaları gibi diğer politika alanlarıyla entegre ve koordineli olmasıdır, böylece kapsamlı ve etkili bir sosyal refah çerçevesi oluşturulabilir. Beşinci tez ise; sosyal güvenlik politikalarının tasarımı, uygulanması ve değerlendirmesinde paydaşların katılımı teşvik edilmeli ve böylece sistem içinde ilgili ve etkili olmaları sağlanmalıdır

(Rakymzhanova, vd., 2022: 55).

Kazakistan’ın sahip olduğu doğal kaynaklardan elde edilen gelirler de sosyo-ekonomik hayatta yaşanan geçiş süreci problemlerinin aşılmasında önemli bir rol oynamıştır (Suleymanov vd., 2017: 401). Buna karşın, Ülkenin sahip olduğu doğal kaynaklardaki zenginlik, yeni sosyal güvenlik sisteminin inşasında tek başına yeterli olmamıştır. İnsanca bir yaşam, vicdan özgürlüğü, eğitim, engellilik ve emeklilik durumlarında sosyal güvenlik haklarına sahip olunmasında özellikle Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 10.12.1948 tarihli 217 A (III) sayılı kararıyla kabul edilen “Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi” ve diğer finansal ve sosyo-kültürel sözleşmelere uygun politikaların belirlenmesi önemli bir rol oynamıştır. Dolayısıyla,

Kazakistan’da sosyal güvenlik sisteminin inşası ve finansal mekanizmasının, insan hakları ve özgürlükleri alanındaki uluslararası anlaşmalara dayanarak yapıldığını belirtmek yanlış olmaz (Valieva vd., 2019: 61).

Bu genel yaklaşımlar çerçevesinde, sosyal güvenlik sisteminin yeni yapılanmasında sistem üç basamaklı hale dönüştürülmüştür. Birinci aşamada; tüm vatandaşlara doğum, sakatlık vb. durumlarda eşit olarak sağlanan haklar ile yardımlar söz konusudur. İkinci aşamada; birikimli emeklilik sistemine geçiş ile sağlanan haklar oluşturulmuştur. Üçüncü aşamada da; sosyal güvenlik hizmetlerinde, vatandaşların isteğine bağlı olarak sosyal prim kesintilerinin artırılarak, gönüllü tasarruflarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023).

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN UNSURLARI

Bir ülkedeki bireylerin ve ailelerin ekonomik ve sosyal risklere karşı korunmasını amaçlayan sosyal güvenlik sistemi bir takım unsurlardan oluşmaktadır. Aşağıdaki kısımda Kazakistan’daki sosyal güvenlik sisteminin temel unsurlarına yer verilmiştir.

2.1. Yaşlılık Sigortası (Emeklilik Fonu)

Kazakistan emeklilik sistemi, Şili deneyiminin uygulanmasını örnek alınarak oluşturulmuştur. Örnek alınan emeklilik sistemi; paylaşımlı ve fon tabanlı sistemlerin bir kombinasyonundan meydana gelmektedir. Bu iki farklı sistemin kombinasyonu, emeklilik hizmetlerinin geliştirilmesinde stratejik bir yön olarak kabul edilmiştir. Özellikle fon tabanlı emeklilik sisteminin uygulanmasının temel nedeni, emekli maaşlarının vatandaşların gelir düzeyleriyle uyumluluğun sağlanması olmuştur. Ancak, bu sistemde emeklilik fonundan alınabilecek maksimum yıllık emekli maaşı tutarı herkes için sabit bir miktar olarak belirlenmiş ve bu maaşın belirli bir sınırın üzerine çıkarılmaması istenmiştir. Dolayısıyla, bu sistem ile gelir düzeyiyle doğrudan ilişkili bir emekli maaşı sağlama hedefine tam olarak ulaşılamamıştır. Bunun yanı sıra, bu sistemin bir diğer önemli hedefi, uzun vadeli sosyal projeler için finansal kaynaklar toplayarak ülkenin finansal piyasasını güçlendirmek olmuştur. Ancak, birikmiş fonlar verimsiz bir şekilde kullanılmıştır

(Buribayev, 2016: 11614).

İlk yeniden yapılandırma dönemi olan 1998’den 2013’e kadar olan dönemde, “pay-as-you-go” (PAYG) -yani, kişisel ödeme sistemi adı altında ve devlet bütçesi yükünü azaltmak ve demografik sorunları önlemek amacıyla uygulanan sistem- sistemi yürürlükte idi. Ancak, PAYG sistemi 1998 yılında kaldırılmış ve devlet tarafından desteklenen finansal bir sisteme geçmek için köklü bir emeklilik reformu başlatılmıştır (International Labour Office, 2003: 6). Bu reform, Haziran 1997’de kabul edilen ve Ocak 1998’de yürürlüğe giren “Emeklilik Düzenlemesi Hakkında Kanun” ile yürürlüğe konulmuştur.

Bu yeni sistemde de emeklilik fonu için sigortalının kendisine ödenen aylık maaşın yüzde 10'u tutarında emekli keseneği adı altında kendisinden kesinti yapılmaktadır. Emeklilik primlerinin hesaplanması için kullanılan minimum kazanç miktarı da aylık asgari ücret tutarında, maksimum kazanç miktarıysa aylık asgari ücretin 75 katının yüzde 10'u kadardır.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2023)'nın Kazakistan'da sosyal güvenlik sistemiyle ilgili raporunda; "Kendi adına çalışanlardan (serbest meslek erbabı) emeklilik primi olarak da aylık kazançlarının yüzde 10'u oranında prim kesilmektedir. Primleri hesaplamak için kullanılan minimum kazanç miktarı da aylık asgari ücretten az olmayacak şekilde belirlenmiştir. Maksimum kazanç miktarı ise aylık asgari ücretin 70 katının yüzde 10'u kadardır. Diğer yandan, Kazakistan'da halen sadece Kazak çalışanların maaşlarından yüzde 10 oranında emeklilik sigorta primi kesilmekte, geçici süreli (süresi 1 yılı aşmayan çalışma vizesine sahip) çalışanlar kapsam dışında tutulması nedeniyle bu kişilerin maaşlarından emeklilik sigorta primi kesilmemektedir. Bu uygulamanın istisnası olarak, talebine binaen belirli şartları taşıyan yabancılara 10 yıla kadar (pasaportun geçerlilik süresine göre) çalışma ve oturma izni hakkı tanınmakta ve kendilerine bu durumu tevsik eden Yaşam Belgesi (Vid na Vitelstva kartı) verilmektedir. Bu belge sahibi yabancıların aylıklarından yüzde 10 oranında emeklilik primi kesilmekte, *"Yaşam Belgesi sahibi yabancılar ülkelerine kesin dönüş yapacaklarında bu kesintiler toplu olarak kendilerine geri ödenir"* denilerek, Emeklilik Düzenlemesi Hakkında Kanunun uygulama biçimi ortaya konulmuştur. Ayrıca, yerli ve yabancı ayırımı yapılmaksızın çalışanların tümünden 1 Ocak 2018 tarihi itibarıyla işveren tarafından ödenmek şartıyla yüzde 9,5 oranında sosyal koruma amaçlı prim alınmaktadır (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2020: 286).

Bu kapsamda, bir kişiye ödenen emekli aylığı ortalaması 2020 yılı itibarıyla, 63.937 tengedir (151 dolar). Ödenen emekli aylığı ortalamasının en yüksek olduğu bölge ise Nur-Sultan şehri, en düşük olduğu yer ise Türkistan Bölgesidir. Nur-Sultan şehrinde emekli aylığı ortalaması 80.114 tenge (189 dolar), Türkistan Bölgesinde 48.949 tenge (116 dolar) civarındadır. Diğer yandan, Kazakistan'da emeklilik yaşı erkekler için 63 yaşına ve en az otuz beş yıl çalışma süresine; kadınlar için ise 55 yaşına ve en az otuz beş yıl çalışma süresine yükseltilmiştir. Ancak, çevresel olarak (radyasyon vb. gibi zararlı unsurlardan) olumsuz etkilenmiş bölgelerde yaşayan veya radyasyon riskine maruz kalan kişiler için erken emeklilik düzenlemeleri yapılmış, bu kişilerin 55 yaşında emekli olabilmelerine imkân tanınmıştır. Ayrıca, kırsal bölgelerde yaşayan ve sekiz yaşından büyük en az beş çocuğu olan kadınlar da 55 yaşında emekli olabilmişlerdir (Lim, 2005: 4).

Bu değişikliğin yanı sıra, kadınların emeklilik yaşının da 1 Ocak 2018 tarihinden itibaren aşamalı olarak yükseltilerek 2027 yılına kadar 63 yaşına çıkartılması planlanmıştır. Buna karşın, çalıştığı sektörün mevzuatında belirlenmiş ağır ve

tehlikeli işlerde çalışanlar; işveren tarafından yüzde 5 daha fazla prim yatırılması kaydıyla elli yaşında emekli olabilmektedirler (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023).

2.2. Zorunlu Sağlık Sigortası Uygulaması

Devlet, belirlenen şartlarda örneğin; sigortalının ölümü, iş kaybı, hamilelik, doğum, malullük gibi nedenlere bağlı olarak gelir kaybının ortaya çıktığı durumlarda vatandaşlara “Zorunlu Sağlık Sigortası” adında sosyal içerikli ödeme hakkını garanti eder.

Kazakistan’da “Zorunlu Sağlık Sigortası Sistemi” aynı zamanda tıbbi hizmetlerin finansmanında ve sunumunda önemli bir rol oynamaktadır. Bu sistem, tüm vatandaşların ve yabancıların temel sağlık hizmetlerine erişimini sağlamayı amaçlamaktadır. Zorunlu Sağlık Sigortası Sistemi, çalışanların ve işverenlerin sosyal sigorta primlerinden finanse edilmekle birlikte merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin katkıları ile finanse edilmektedir (International Labour Office, 2003: 7).

2016 yılında kurulan Zorunlu Sağlık Sigortası Fonu’na, 2017 yılı temmuz ayı itibarıyla işverenlerden yüzde 1 oranında sağlık sigortası primi kesilmeye başlanmıştır. İşverenlerden kesilen prim oranı 2018 yılı başı itibarıyla yüzde 1,5, 2020 Ocak ayından itibaren de yüzde 2’ye çıkarılmıştır.

İşverenlerin 2018-2019 yılları arasında yüzde 1,5; 2020’de yüzde 2 ve 2022 yılında yüzde 3 oranında katkıda bulunacakları açıklanmıştır. Çalışanlardan ise 2019 yılından itibaren yüzde 1 oranında prim alınacağı, zamanla sistem oturmaya başladığında işveren ve çalışanın yüzde 5 oranında prim ödeyeceği belirtilmiştir. 1 Ocak 2020 tarihi itibarıyla, çalışanlardan yüzde 1 oranında zorunlu sağlık sigortası primi kesilmeye başlanmıştır (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2020: 286).

Söz konusu sigorta programından önce, sağlık harcamalarının yüzde 38’ini kişinin kendisi finanse etmek durumundaydı; ancak bu oran, OECD ortalamasının (yüzde 20) üzerinde seyretmiştir. Dünya Sağlık Örgütü, sağlık sistemlerinin kişinin kendisinin karşılama oranının ancak yüzde 20’nin altında olduğu durumlarda etkili olduğunu belirtmiştir (OECD Reviews of Health Systems: Kazakhstan, 2018).

Bu sistem kapsamında sunulan hizmetler arasında acil tıbbi bakım, temel sağlık muayeneleri ve tedavileri, hastane hizmetleri, ilaç temini ve diğer sağlık hizmetleri yer almaktadır. Kazakistan hükümeti, “Zorunlu Sağlık Sigortası” sisteminin sürekli geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için çalışmaktadır. Sistem, ülkenin sağlık hizmetlerine erişimini ve kalitesini artırmak için önemli bir araç olarak kabul edilmektedir.

2.3. Diğer Sosyal Güvenlik Uygulamaları

Kazakistan’ın 2012 yılında Cenevre’de düzenlenen Uluslararası Çalışma Konferansı’nın 101. oturumundaki Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararını (No. 202) kabul etmesiyle birlikte sosyal güvenlik sisteminin geliştirilmesi ve

güçlendirilmesine yönelik olarak özellikle zor yaşam koşullarındaki insanların asgari geçimlerini sağlayıcı kapsamlı önlemler geliştirmeye başlamıştır. Bu kapsamda Kazakistan'da hedeflenen sosyal yardım, yoksulluk sınırının altında yaşayan kişilere veya ailelere verilmesi temelinde şekillendirilmiştir. 2001 yılında yayımlanan Hedeflenen Sosyal Yardım Hakkında Yasa ile mağdur olanlara şartlı ve şartsız yardım şeklinde iki yardım türü benimsenmiştir. Şartsız ödemeler, yaşlılık, engellilik veya hastalık nedeniyle çalışma imkanları kısıtlı olan düşük gelirli kişilere veya ailelere yapılmaktadır. Şartlı ödemelerse işgücü piyasasına katılım programlarına katılma şartıyla düşük gelirli, iş gücüne sahip kişilere yapılmaktadır. Ödemeler, kişilerin yoksulluk sınırının altına düştüğü veya ailelerin kişi başı gelirinin yoksulluk sınırının altında olduğu durumlarda uygulanmaktadır (Rakymzhanova, vd.,2018: 31).

Aşağıdaki kısımda T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 2023 yılında hazırladığı raporda yer verilen bilgiler çerçevesinde diğer sosyal yardım programlarına genel olarak değinilmiştir.

2.3.1. Malullük Aylığı

Kazakistan'da malullük aylığı, engelli kişilere sosyal güvence sağlamak amacıyla uygulanan bir sosyal yardım programıdır. Maluliyet aylığı, engellilik durumuna göre belirlenen bir maaş ödemesidir ve engelli kişilere yaşam standartlarını koruma ve temel ihtiyaçlarını karşılama imkanı sağlamak için düzenlenir. Maluliyet aylığı, toplumun en kırılgan kesimlerinden birini oluşturan engelli bireyler için önemli bir sosyal koruma aracıdır.

Bu program, engelli bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılamak, sağlık hizmetlerine erişimini kolaylaştırmak ve yaşam standartlarını korumak için tasarlanmıştır. Maluliyet aylığı, aylık veya üç aylık periyotlarla ödenir ve engellilik durumuna ve ihtiyaçlara göre değişebilir.

Maluliyet aylığına hak kazanmak için, bir kişinin belirli bir süre boyunca sürekli bir engellilik durumu yaşaması gereklidir. Engellilik durumunun derecesi ve süresi, maluliyet aylığının miktarını ve süresini belirleyen önemli faktörlerdir. Engellilik durumu, bir kişinin sağlık durumuna ve iş yapma yeteneğine bağlı olarak tıbbi uzmanlar tarafından değerlendirilir. Yapılan değerlendirmeye göre; engellilik durumunun derecesi ve türüne göre, kişinin aylık gelir düzeyi, çalışma kapasitesi ve diğer sosyal faktörler göz önünde bulundurularak maluliyet aylığı belirlenir (OpenIA, 2023). Malullük aylığı, emeklilik yaşında kesilmekte ve yerine emeklilik aylığı ödenmektedir. Yardımlar, tüketici fiyatı endeksindeki değişikliklere göre periyodik olarak düzenlenmektedir.

Maluliyet aylığı, devlet bütçesinden finanse edilip, sosyal yardım ve sosyal güvenlik alanı içeren yasal düzenlemeler tarafından belirlenmiştir. Engelli kişilerin sosyal

güvenlik sistemine kaydolmaları ve maluliyet aylığından yararlanma süreci, yerel sosyal hizmet kurumları ve yetkililer tarafından yürütülmektedir.

2.3.2. Diğer Yardımlar

• Aile Yardımları

Gelir testi ve ihtiyaç testi sonucuna göre, Kazakistan'da ikamet eden vatandaşlar, mülteciler, uyruksuzlar, engelli kişiler, tam zamanlı öğrencilerle stajyerler, 80 yaş ve üzeri kişilerle yedi yaşından küçük çocuklar, aile yardımı almaya hak kazanmaktadırlar (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023).

• Dul ve Yetim Yardımları

Dul ve yetim aylığı, ölen kişinin gelir seviyesi temel alınarak hesaplanan bir yardım türüdür. Vefat etmiş kişi tarafından belirlenen oranlarda geride kalanlar arasında dağıtılır. Devlet sosyal yardımı: Aile büyüklüğüne ve herhangi bir aile üyesinin bir engele sahip olup olmamasına göre düz oranlı bir yardım ödemesi yapılır (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023).

• Analık Yardımı

Annenin son 12 aydaki aylık ortalama kazancına göre, doğumdan önceki 70 gün ve doğumdan sonraki 56 gün olmak üzere toplam 126 gün için ödenir. Çocuk bakımı yardımı (sosyal sigorta); ebeveynlerden birinin son 24 aydaki aylık ortalama kazancına göre, doğum izninin sonundan çocuk bir yaşına gelinceye kadar verilir (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2023). Yardımlar, tüketici fiyatı endeksindeki değişikliklere göre:

- Doğum nedeniyle iş kaybı için tek seferlik ödemeler, annenin aylık gelirinin yüzde 100'ü ile doğum için beklenen devamsızlık süresinin çarpımı olarak,
- Çocuk yetiştiren ailelere birinci yaş günlerine kadar yapılan aylık ödemeler, çocuk bakımı görevlerinden kaybedilen gelirin yüzde 40'ı oranında ödenir

(Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan, 2003).

• Sağlık (Hastalık) Yardımı

Bağımlılar için sağlık yardımları, sigortalılar için yapılan yardımın içeriği ile aynıdır. Nakdi hastalık yardımlarınımsa işverenler çalışanlarına doğrudan öderler.

• İşsizlik Yardımları

İşsizlik yardımının (işsizlik sigortasının) kapsamı ve derecesi sınırlı olmakla birlikte, en az altı ay boyunca sosyal sigorta fonuna katkıda bulunanlar, önceki 24 ay boyunca ortalama aylık sigortalı kazançların yüzde 30'una kadar işsizlik ödeneğine hak kazanmaktadırlar. Ancak, ödemenin miktarı ve süresi, katkı süresine bağlıdır; 6-12 ay katkıda bulunanlar yalnızca ödeme miktarının yüzde 7'sine hak kazanıp ve yine yalnızca bir ay süreyle bu yardımdan yararlanmaktadırlar. 12 ila 23 ay süreyle

katkıda bulunanlar ise yüzde 75; 24 ila 35 ay süre ile katkıda bulunanlar yüzde 85; 36 ila 47 ay arasında katkı yapanlar yüzde 90; 48 ila 59 ay arasında prim ödeyenler yüzde 95; 60 ya da daha fazla ay prim ödeyenler ise sigortalı kazançlarının yüzde 100'ü işsizlik ödeneğine hak kazanırlar. Anlaşıldığı üzere yapılacak yardımın süresi, sigortalının sigortalılık süresine bağlı olarak değişmektedir.

“Yukarıda zikredilen sosyal yardımlar, daha önce bireyler ve aileler için mevcut olan gelirin bir şekilde kesintiye uğraması sonrasında o geliri kısmen veya tamamen yerine koymak amacıyla yapılmaktadır. Ancak, bu yardımlar yoksulluğun önlenmesi için tasarlanmamıştır. Ödemelerin miktarı, çoğu durumda sosyal sigorta sisteminde yapılan katkıların geçmişine bağlı olarak belirlenir (Cornell ve Barro, 2022: 60).

3. FİNANSMAN KAYNAKLARI VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

Kazakistan Cumhuriyeti Anayasası uyarınca ülkede hukuki, demokratik ve sosyal bir devlet inşa etme politikası benimsenmiştir (Oseychuk, 2009: 25). Bu temel politikanın hayata geçirilmesinde ve devletin üzerine aldığı sosyal yükümlülükleri yerine getirmesinde, sosyal güvenlik sisteminin önemli bir kısmının devlet bütçesinden finanse edilmesi ve bu kaynağın sosyal ihtiyaçlar için en uygun ve en etkili şekilde kullanılabilmesi esastır (Khamzin vd., 2016: 5242). Devletin finansmanının yanı sıra sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanı, sosyal güvenlik sistemine katılanların katkılarına da dayanmaktadır (World Bank, 2018: 28). Buna göre, Kazakistan'daki sosyal güvenlik sisteminin finansmanın temel kaynakları aşağıdaki gibidir:

- i. *Kazakistan Devlet Bütçesi*: Kazakistan hükümeti, sosyal koruma programlarını finanse etmek için devlet bütçesinden de kaynak ayırır. Bu bütçeden sağlık hizmetleri, emeklilik maaşları ve diğer sosyal koruma programları finanse edilir.
- ii. *Kazakistan Ulusal Sosyal Güvenlik Fonu*: Kazakistan'daki sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynaklarından biri, Ulusal Sosyal Güvenlik Fonu'dur. Bu fon, çalışanların maaşlarından kesilen sosyal güvenlik vergileriyle finanse edilir. Fon, yaşlılık maaşları, sakatlık maaşları, hastalık izni maaşları, doğum izni maaşları, işsizlik maaşları ve diğer sosyal yardım programlarını finanse eder (Kazakistan Cumhuriyeti Sosyal Koruma Bakanlığı).
- iii. *Uluslararası Kalkınma Kuruluşları*: Kazakistan'daki sosyal güvenlik sistemi finansmanı, uluslararası kalkınma kuruluşları tarafından da desteklenmektedir. Örneğin, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi kuruluşlar, Kazakistan'daki sosyal koruma programlarının finansmanına katkıda bulunurlar (Dünya Bankası ve Avrupa Birliği Raporları).

- iv. *Özel Sigorta Şirketleri*: Kazakistan'da, özel sigorta şirketleri de sağlık sigortası, iş kazası sigortası ve diğer sosyal koruma programlarının finansmanına katkıda bulunabilirler.

Dünya Bankası, Kazakistan'daki sosyal koruma programlarının finansmanı ve uygulanması hakkında düzenli olarak raporlar yayınlamaktadır. 2020 yılında yayınlanan "Kazakistan Sosyal Koruma Sistemi Performansı ve Gelişimi" başlıklı raporda, Kazakistan'daki sosyal koruma programlarının finansmanı ve performansı hakkında çeşitli bulgular yer almaktadır. Raporda öne çıkan bazı bulgular şunlardır:

- i. Kazakistan, son yıllarda sosyal koruma harcamalarını artırmıştır. 2010 yılına kıyasla, 2018 yılında sosyal güvenlik harcamaları milli gelirin yüzde 6,5'ine ulaşmıştır.
- ii. Kazakistan, sosyal koruma harcamalarının finansmanında hala büyük ölçüde devlet kaynaklarını kullanmaktadır. Sosyal koruma harcamalarının yaklaşık yüzde 85'i devlet bütçesinden karşılanmaktadır.
- iii. Kazakistan'da sosyal koruma programlarına katılım oranı yüksektir. 2018 yılında, nüfusun yaklaşık yüzde 90'ı en az bir sosyal koruma programına katılmıştır.

Kazakistan Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin finansmanı konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Bakanlık; prim toplama, ödemelerin yapılması ve sosyal hizmetlerin finanse edilmesi için gereken kaynakların toplanması gibi konularda temel bir görev üstlenmiştir (Ministry of Labor and Social Protection of Population of the Republic of Kazakhstan, 2020). Ayrıca, Kazakistan hükümeti uluslararası yardım kuruluşlarından da sosyal güvenlik sistemi için finansal destek almaktadır. Örneğin, Asya Kalkınma Bankası, Kazakistan'daki sosyal güvenlik sistemi için finansal ve teknik destek sağlamaktadır (Asian Development Bank, 2018).

Yukarıda yer verilen kaynaklardan yola çıkarak, Kazakistan'da sosyal güvenlik sistemi finansmanının hükümet bütçesi, sosyal sigorta primleri, sosyal yardım fonları gibi kaynaklarından oluştuğu söylenebilir. Ancak, sistemin sürdürülebilirliği açısından bazı sorunlar da bulunmaktadır ve bu sorunların çözümü için etkin bir finansman yönetimi gerekmektedir.

Kazakistan Cumhuriyeti'nin devlet bütçesi, vatandaşlara eğitim, sağlık hizmetleri, sosyal koruma ve özellikle düşük gelirli sosyal gruplara sosyal yardım gibi öncelikli sosyo-ekonomik görevlerin finansmanının temel kaynağıdır (Wong vd., 2020: 1148). Ancak, sosyal güvenlik programlarının finansmanında bütçe kaynakları yetersiz kalabilmektedir. Asya Kalkınma Bankası'nın "Kazakhstan's Social Protection System: A Review of Issues and Options" adlı raporunda da (Asian Development Bank, 2018:

4-28), Kazakistan'ın sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ilgili bir dizi soruna dikkat çekiyor. Bunlar arasında:

- i. Finansman zorlukları: Sosyal güvenlik sisteminin, finansman kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle bir takım zorluklarla karşı karşıyadır. Kazakistan'da, sosyal koruma sistemine yeterli finansman sağlanamamaktadır.
- ii. Sosyal güvenlik programlarının etkililiği: Kazakistan'ın sosyal güvenlik programlarından bazıları yeterince etkili değildir. Örneğin, emeklilik programları, maaşların düşük olması ve yeterli kaynakların olmaması nedeniyle yoksulluk riskine karşı yeterince koruma sağlayamamaktadır.
- iii. Yönetişim ve koordinasyon zorlukları: Kazakistan'ın sosyal güvenlik sistemi, birden fazla bakanlık ve kurum arasındaki bölünmüş yetki ve sorumluluklar nedeniyle koordinasyon zorluklarıyla karşı karşıyadır. Bu durum sosyal koruma programlarının etkisini azaltmaktadır. Bununla birlikte; özellikle, prim tahsilatında yaşanan zorluklar ve sisteme kayıtlı olmayan işçilerin sayısının fazlalığı gibi sorunlar, sistemin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Raporda ayrıca, Kazakistan'ın sosyal koruma programlarının daha iyi finanse edilmesi ve daha etkin bir şekilde yönetilmesi için çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Bu öneriler arasında, sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında özel sektör kaynaklarının daha fazla kullanılması, sosyal güvenlik programlarının daha etkin bir şekilde yönetilmesi için veri ve bilgi sistemlerinin güçlendirilmesi ve hedef kitleye daha etkili bir şekilde ulaşmak için programların tasarımının iyileştirilmesi gerektiği de belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra uygulamada, sosyal güvenlik prim ödemelerinin yeniden düzenlenmesi, özel emeklilik fonlarının teşvik edilmesi, sosyal güvenlik sistemine kayıtlı işçilerin sayısının artırılması gibi çeşitli tedbirler de alınmaktadır. Ayrıca, işverenlere prim ödemelerinde indirim sağlanması, işverenlerin sosyal güvenlik primlerini düzenli olarak ödemeleri halinde bir takım indirimlerden yararlanmasına yönelik çeşitli yasal düzenleme çalışmaları da yapılmaktadır.

Aynı zamanda, sosyal güvenliğin finansmanı konusu, 2015 yılında Addis Ababa'daki Uluslararası Kalkınma Finansmanı Konferansı'nda gündem edilerek, yerel kaynakların harekete geçirilmesi ve maliyet verimliliğinin artırılmasının sağlanması suretiyle sosyal güvenlik finansmanının istikrarlı kaynaklar aracılığı ile garanti edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunun için de devlet bütçesinde, finansal durumunun sürdürülebilirliğini veya ekonominin istikrarını tehlikeye atmadan, sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için ilave kaynak sağlayabilmesine olanak tanıyan mali alanların belirlenmesinin elzem olduğuna dikkat çekilmiştir (Heller, 2005: 31-

32).

Yukarıda da açıklandığı üzere, sosyal güvenlik sisteminin finansmanının en önemli kaynağı olan devlet bütçe kaynaklarının artırılması için çeşitli adımlar atılmaktadır. Bunlar arasında, vergi sistemi reformları, kamu harcamalarının etkin bir şekilde yönetimi ve sosyal güvenlik sistemine daha fazla yatırım yapılması yer almaktadır. Özellikle, son yıllarda Kazakistan hükümeti; sağlık hizmetleri, eğitim ve çocuk bakımı gibi sosyal hizmetler için daha fazla bütçe ayırmıştır (Ministry of Labor and Social Protection of Population of the Republic of Kazakhstan, 2020).

Buna karşın, mevcuttaki sosyal güvenlik ile ilgili mevzuatta güncelliğini yitirmiş düzenlemelerin bulunması, yeterli ikincil düzey düzenleyici hukuki çerçevenin veya diğer uygulama mekanizmalarının olmaması, birden çok referans hükmü içeren çok sayıda yasa ve yönetmelik bulunması gibi hususlar sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde bir takım zafiyetlere neden olabilmektedir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal koruma sistemi, ulusal yönetişimin kilit bir unsurudur. Bu kapsamda, sosyal güvenlik sisteminin; toplumun en temel mal ve hizmetlere erişimini garanti etmek, aktif sosyal ve ekonomik güvenliği teşvik etmek ve yoksulluğun azaltılması ve toplumun sürdürülebilir kalkınması için bireysel ve sosyal potansiyeli geliştirmek gibi üç temel ana hedefi vardır. Bu bakımdan sosyal güvenlik, toplumların ve bireylerin sosyal ve ekonomik gelişimine yapılan bir yatırımdır. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemi, insanların risklerle başa çıkmalarına ve eşitsizlikleri azaltmalarına yardımcı olmakla kalmaz, aynı zamanda kişilerin yaşamları boyunca toplumlarına anlamlı katkılarda bulunmalarına da imkan tanır.

Bu temel bakış açısı çerçevesinde ve özellikle bağımsızlık yılları boyunca, Kazakistan Cumhuriyeti'ndeki yasal, örgütsel ve mali mekanizmalar sürekli iyileştirilerek, ekonominin serbest piyasa ekonomisi ilkeleri ile uyumlu çok katmanlı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kazakistan'ın sosyal güvenlik sistemi de yoksulluğun önlenmesi ve tüm vatandaşlarının yeterli bir asgari yaşam standardını koruma yeteneğine sahip olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, sosyal güvenlik sistemi vatandaşların asgari geçimini korumaya hedeflenmiştir. Devlet tarafından hedeflenen sosyal güvenlik sistemi; vatandaşın istihdamı ve sosyal uyumu teşvik edici programlara aktif olarak katılmalarını teşvik eden bir yapıda ve düşük gelirli vatandaşlara yöneliktir.

Bu bağlamda, devlet bütçesi içinde sosyal güvenlik harcamaları her yıl bir artarken, gerçekleşen artış hızı, GSYH'deki artış hızını geride bırakmaktadır. Sosyal güvenliğe yönelik bütçe harcamaları içinde en büyük payı, sosyal yardımlar ve emeklilik aylıkları oluşturmaktadır. Bununla birlikte, orta vadede, Kazakistan'da sosyal güvenlik sisteminin finansmanının bütçe üzerinde oluşturduğu yük önemini

korumaya devam edecektir. Bu bağlamda, bütçe dışı (Kamu-özel sektör ortaklıklarının geliştirilmesi, sponsorluk, kitle fonlaması, girişim finansmanı vb.) finansman kaynaklarının bulunması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Asian Development Bank (2018). Social Protection Strategy for Kazakhstan. <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/52004-002-kaz-sps.pdf>
- Atkinson, A. (2004). Poverty. In J. Eatwell, M. Milgroyta, & P. Newman (eds.) *Economic Theory* (pp. 688 -701). Moscow: INFRA-M
- Avrupa Birliği Raporları: https://ec.europa.eu/delegations/kazakhstan/area/press_en
- Buribayev, Y. A., Oryntayev, Z. K., Khamzina, Z. A., Kussainov, S. Z., & Yermekov, A. T. (2015). Evaluation of the reform efficiency in public social sector management of the Republic of Kazakhstan. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(3 S5), 191-198.
- Cornell, S. E., Barro, A. (2022). Social Reforms in Kazakhstan. *Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, 1-75.
- Buribayev, Y. A., Mukaldyeva, G., Nurahmetova, G. G., Nessipbekov, Y., Khamzina, Z. A. (2016). Pension Reform in the Republic of Kazakhstan: Main Directions, Conditions for Implementation and Development Prospects.
- Dünya Bankası, <https://www.worldbank.org/en/country/kazakhstan>
- Heller, P. (2005). Back to Basics-Fiscal Space: What It is and How to Get It. *Finance and Development-English Edition*, 42(2), 32-33.
- International Labour Office, (2003). The Republic of Kazakhstan Inception report on Targeted Social Assistance Scheme, Decent Work: Integrated Approach to Social Sphere in Kazakhstan Bilateral Project for Technical Cooperation, Subregional office for Eastern Europe and Central Asia
- Kazakistan Ulusal Sosyal Güvenlik Fonu. <http://www.enpf.kz/en>. Erişim tarihi 03.06.2023
- Kazakistan Cumhuriyeti Hükümeti. <https://primeminister.kz/en>. Erişim tarihi: 05.06.2023
- Kitschelt, H. (1999). *Post-communist party systems: Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*. Cambridge University Press.
- Khamzina, Z. A., Buribayev, Y. A., Oryntayev, Z. K., Kuttygalieva, A. (2015). Problems of Overcoming Poverty in the Republic of Kazakhstan. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(3 S5), 169-176.

- Khamzin, A. S., Khamzina, Z. A. (2009). Problems of the State's Activities to Ensure Social Human Rights in Kazakhstan: A Constitutional Legal Study. *Astana: Monograph*.
- Khamzin, A. S., Khamzina, Z. A., Oryntayev, Z. K., Alshurazova, R. A., Sherimkulova, G. D., Yermukhametova, S. R. (2016). Constitutional Law Fundamentals of the State Administration of the Social Sphere in the Republic of Kazakhstan. *International Journal of Environmental and Science Education*, 11(12), 5237-5250.
- Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan, Legal Information System of Regulatory Acts of the Republic of Kazakhstan, "On Compulsory Social Insurance." <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z030000405> Erişim tarihi: 10.07.2023)
- Legal Information System of Regulatory acts of the Republic of Kazakhstan, "On Targeted Social Assistance." <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z010000246> . Erişim tarihi: 11.07.2023
- Lim, J. (2005). Pension Reform in Russia and Kazakhstan. *Wharton Research Scholars Journal*, 27.
- Ministry of Labor and Social Protection of Population of the Republic of Kazakhstan (2020). Report on the Activities of the Ministry of Labor and Social Protection of Population of the Republic of Kazakhstan in 2019. https://e-gov.kz/cms/ShowDoc.aspx?doc_id=38957220&lang=en
- OECD Reviews of Health Systems, OECD Reviews of Health Systems: Kazakhstan (2018). https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-health-systems-kazakhstan-2018_9789264289062-en#page1 (Erişim Tarihi: 12.07.2023)
- OpenIA, <https://chat.openai.com/c/053628f6-d4a6-46ed-854b-cdda38595fcb>, Erişim Tarihi 11.06.2023.
- Oseychuk, V.I. (2009). Constitutional and Legal Problems in the Construction of a Democratic Legal Russian Welfare State. Author. dis.
- Rajabov, S. (2016). Pension Reform in Central Asian Transition Economies: Social Protection Stability in Uzbekistan and Kazakhstan. *Research Journal of Finance and Accounting*, VII(4). 72-75.
- Rakymzhanova, S., Issakhova, P., & Karshalova, A. (2018). Development of the social protection funding mechanisms in the Republic of Kazakhstan. *Revista Espacios*, 39(27).
- Rakymzhanova, S., Sabitova, N., Issakhova, P., Kaiyrbayeva, A., & Beisenova, G. (2022). The Development of the Mechanism of State Financial Social Assistance to the Population in Kazakhstan. *Public Policy and Administration*, 21(2).

- Suleymanov, E., Rahmanov, F., Eminov, A. (2017). Rusya, Kazakistan ve Azerbaycan'ın Devlet Bütçe Giderlerinde Sosyal Harcamaların Karşılaştırmalı Analizi Comparative Analysis of Budget Expenditures on Social Sphere in Russia, Kazakhstan and Azerbaijan. In *International Conference on Eurasian Economies*, 5 (7). 400-411.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2023). Yurt Dışındaki Vatandaşlarımıza İlişkin Gelişmeler ve Sayısal Bilgiler, DİGM 2020 Yılı Raporu.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2023). Kazakistan, Erişim Tarihi: 10.05.2023, <https://www.csgeb.gov.tr/digm/>
- International Labour Office, (2003). The Republic of Kazakhstan Inception report on Targeted Social Assistance Scheme, Decent Work: Integrated Approach to Social Sphere in Kazakhstan Bilateral Project for Technical Cooperation, Subregional office for Eastern Europe and Central Asia.
- Valieva, E. N., Mashanova, S., & Yarullin, R. R. (2019). Social protection system development in Kazakhstan in the context of European trends. In *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences EpSBS*.57-67.
- The World Bank Group, (2018). A New Growth Model for Building A Secure Middle. Kazakhstan Systematic Country Diagnostic. Report No. 125611-KZ.
- Wong, A., Goh, S. N., Sowa, P. M., & Bauer, J. D. (2020). A narrative review of healthcare financing and reimbursement of nutritional support for patients in Singapore. *Health Policy*, 124(10), 1146-1154

Bölüm 36

MISIR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

MISIR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Gamze Asena Akgöl

İzmir Demokrasi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

gamzeasena.akgol@idu.edu.tr

0000-0003-4631-506X

Ufuk Gencel

İzmir Demokrasi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ufuk.gencel@idu.edu.tr

0000-0001-9345-2572

Özet

Mısır'da vatandaşların sosyal refahını korumayı hedefleyen bir sosyal güvenlik sistemi uygulanmaktadır. Sistemin amacı, bireylere ekonomik güvence, sağlık hizmetleri ve sosyal ihtiyaçların karşılanması konusunda destek sağlamaktır. Sosyal güvenlik sisteminin yönetimi ve hizmet sunumu, Sosyal Dayanışma Bakanlığı ve Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurumların amacı sosyal güvenlik politikalarını yönetmek ve iyileştirmektir. Bu politikalar; emeklilik uygulaması, genel sağlık sigortası, takafül ve karama programı, işsizlik yardımları, kırsal kalkınma programı ve engelliler için destek programı çerçevesinde, prim sistemine dayalı zorunlu katılımla gerçekleştirilmektedir. Mısır'da sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla farklı grupların sosyal refahını korumak ve ihtiyaçlarını karşılamak hedeflenmektedir. Bu çalışmada, Mısır sosyal güvenlik sisteminin temel özellikleri, işleyişi, sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren kurumlarla sistemin temel finansman kaynakları incelenerek sosyal güvenlik sistemine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mısır'da sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal koruma, sosyal ihtiyaçlar.

Abstract

A social security system is implemented in Egypt that aims to protect the social welfare of its citizens. The aim of the system is to provide support to individuals in terms of economic security, health services and meeting social needs. The management and service provision of the social security system is carried out by the Ministry of Social Solidarity and the National Organization for Social Insurance. The aim of institutions is to manage and improve social security policies. These policies are implemented through mandatory participation based on a premium system within the framework of retirement application, general health insurance, takaful and karama program, unemployment benefits, rural development program and support program for people with disabilities. Through the social security system in Egypt, it is aimed to protect the social welfare of different groups and to meet their needs. In this study, the basic features of the Egyptian social security system, its functioning, the institutions operating in the field of social security and the basic financial resources of the system were examined and evaluations were made regarding the social security system.

Keywords: Social security in Egypt, social welfare, social protection, social needs.

GİRİŞ

Mısır'da hükümet tarafından yürütülen programlarla sosyal güvenlik alanında vatandaşların sosyal refahının geliştirilmesi ve koruması hedeflenmektedir. Sosyal güvenlik programları; emeklilere, kamu işçilerine, dar gelirli ve işsizlere yönelik yardım sağlamayı amaçlayan önemli destek mekanizmalarını içermektedir. Programlar, insanların temel ihtiyaçlarını karşılamak, sağlık hizmetlerine erişimi sağlamak ve ekonomik güvenceyi temin etmek amacıyla yürütülmektedir.

Mısır'ın sosyal güvenlik sistemi, geniş bir yelpazede hizmet sunmayı amaçlayan ve farklı gruplara yönelik yardım programları içerir. Ülkede zorunlu katılıma dayalı bir sigorta yapılanması mevcuttur. İşçi Sosyal Güvenlik Yasası ve Emeklilik Yasası ile çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Çalışanların maaşlarından prim kesintileri yapılarak sosyal güvenlik fonuna katkıda bulunmaları zorunlu hale getirilmiştir. Bu fon, emeklilik, sağlık hizmetleri, işsizlik maaşı gibi çeşitli sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanını sağlamaktadır. Mısır'da sağlık hizmetlerinin sunumunda devletin daha aktif bir rol oynadığı, özel sektörün de katkı sağladığı bir yapı bulunur. Mısır halkı için sosyal güvenlik konusu son derece önemlidir.

Bu kapsamda çalışmada; öncelikle Mısır sosyal güvenlik sistemi hakkında genel bilgiler verilmiş ardından sosyal güvenlik kapsamındaki başlıca uygulamalar, bu uygulamalardan yararlanma koşulları, bu konuda faaliyet gösteren temel kurumlar ve sosyal güvenlik sisteminin finansmanı incelenmiş ve ülkenin sosyal güvenlik sisteminin yeterliliği hakkında değerlendirmeler yapılmıştır.

1. MISIR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Mısır'da sosyal güvenlik sistemi, hükümet tarafından yürütülen ve vatandaşların sosyal refahını korumayı amaçlayan programlardan oluşur. Bu kapsamda ülkede emeklilere, kamu işçilerine, dar gelirli ve işsizlere yönelik yardım programları uygulanır.

Mısır'ın sosyal güvenlik sistemi, çalışanların zorunlu katılımını gerektiren bir sigorta yapısına sahiptir. İşçi Sosyal Güvenlik Yasası (Law No. 79/1975) ve Emeklilik Yasası (Law No. 148/2019) gibi yasalarla çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Çalışanların maaşlarından prim kesintileri yapılarak sosyal güvenlik fonuna katkıda bulunmaları zorunludur. Bu fonla emeklilik, sağlık hizmetleri, işsizlik maaşı gibi sosyal güvenlik hizmetleri finanse edilir. Bu yapı Bismarck modelinin temel prensiplerinden birisi olduğu için Mısır'da sosyal güvenlik sistemi açısından Bismarck modeline daha yakın bir sistem bulunur. Beveridge modeliyse genellikle devletin daha aktif bir rol

oynadığı ve evrensel sağlık hizmetlerinin¹ sağlandığı bir yapıdır. Mısır'da sağlık hizmetlerinin sunulmasında özel sektör ve devletin birlikte rol aldığı, özel sağlık sigortaları ve hükümet destekli programlardan oluşan bir sistem bulunur. Bu nedenle, Mısır'ın sosyal güvenlik sistemi Bismarck modeline daha yakındır, ancak bazı alanlarda Beveridge modeline benzerlikler de gözlemlendiğinden uygulanan sistemin karma özellikte olduğu belirtilmelidir.

Mısır halkı için sosyal güvenlik konusu oldukça önemlidir. Bu nedenle Sosyal Dayanışma Bakanlığı (SDB) ve Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu (USSK) tarafından farklı sosyal güvenlik hizmetlerinin yönetilmesi ve halka sunulması konularında sürekli olarak iyileştirme çalışmaları yapılmaktadır (www.myworkpay.com). SDB, adalet, bütünlük ve katılım temelinde aile ve birey için sosyal adalet, ekonomik kalkınma, dayanışmaya dayalı üretken bir Mısır toplumunun oluşabilmesi için politikalar üretmektedir. Ülkede vatandaşlar arasında ayırım yapılmadan sosyal koruma ve ekonomik güçlendirilme sağlanması amaçlanmaktadır (www.moss.gov.eg). USSK ise Mısır toplumu için sosyal güvencenin sağlanması ve tüm sigorta hizmetlerinin kolay bir biçimde sağlanması amacıyla, uluslararası standart ve yönetim ilkelerinin uygulanmasından şeffaflık, eşitlik ve sosyal adalet çerçevesinde sorumlu olan kurumdur (www.nosi.gov.eg). Ülkede sosyal güvenlik sistemi içinde bu iki temel kuruma destek sağlayan farklı kuruluş ve programlar da bulunmaktadır.

Mısır sosyal güvenlik sistemi içerisindeki uygulamalar; emeklilere yönelik gelir, prim ve sağlık sigortası, tüm vatandaşları kapsayan genel sağlık sigortası, ihtiyaç sahiplerine yönelik yapılan yardımları içeren takafül ve karama programı, işsizlik yardımları, kırsal kesimdeki vatandaşları desteklemek için yürütülen kırsal kalkınma programıyla engelliler için destek programlarından oluşmaktadır.

2. MISIR SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TEMEL YAPISI

Sosyal sigorta, emeklilik, maluliyet, yaralanma, hastalık veya ölüm durumlarında sigortalıya veya hak sahiplerine tazminat ve diğer faydaları sağlayarak nakdi ya da aynı olarak destek olmayı amaçlar. Nakdi tazminat esas olarak emeklilik, hastalık, yaralanma gibi durumlarda ücret tazminatı olarak sunulurken aynı tazminatsa hastalık veya enfeksiyon risklerinde tedavi veya tıbbi bakımın bir parçası olmaktadır (www.iopsweb.org). Mısır'daki sosyal güvenlik politikalarının mekanizmaları, ülkenin siyasi, ekonomik, finansal ve yasal potansiyelleri nedeniyle hak sahibi olan gruplara sosyal güvenlik politikası sağlamadaki rolü aracılığıyla yansıtılmaktadır (Hassan & Ibrahim, 2021: 63).

Çalışmanın bu bölümünde Mısır'da sosyal güvenlik sisteminin yapısını oluşturan uygulamalar ve programlar incelenecektir. Bu uygulamalar ve programlar şunlardır:

¹ Bir ülkede tüm vatandaşların veya belirli bir nüfus grubunun sağlık hizmetlerine erişimini güvence altına alan bir sağlık sigortası sistemi veya programını ifade eder.

- Emeklilik
- Genel Sağlık Sigortası
- Takaful ve Karama Programı
- İşsizlik Yardımları
- Kırsal Kalkınma Programı
- Engelliler İçin Destek Programı

2.1. Emeklilik

Mısır'daki Sosyal Sigorta Yasası, kapsamlı bir emeklilik sistemini içerir. Ülkede, yaşlılara etkili bir biçimde temel gelir güvencesi sağlayan yeni bir Yaşlılık Emekli Maaşı uygulaması mevcuttur. Mısır hükümeti tarafından yeni sistemin başlangıcı kabul edilen 1 Ocak 2020'de ülkenin sosyal sigorta sisteminin finansman yapısında, koşullarında ve faydalanma kriterlerinde kapsamlı değişiklikler yapan bir kanun yürürlüğe konmuştur. Bu kanun² marifetiyle sosyal güvenlik kanunu ve ilgili mevzuat güncellenmiş ve birkaç farklı program tek programda birleştirilmiştir. Bu yasa sayesinde Mısır'daki emeklilik sisteminin mali sürdürülebilirliğini aksatmadan sosyal korumanın iyileştirilmesi amaçlanmıştır (www.ssa.gov).

Emeklilik hizmetleri genel olarak üç ana unsurdan oluşmaktadır. Bunlar; emeklilik gelirleri, emeklilik primleri ve emeklilik sağlık sigortasıdır. Bu unsurlar aşağıda kısaca incelenmiştir.

2.1.1. Emeklilik Geliri

Emeklilik hizmetlerindeki temel amaç, emekli olduktan sonra çalışanların düzenli bir gelirinin olmasıdır. Mısır'da 2020 yılında yürürlüğe giren Kanun öncesindeki uygulamalarda emekli maaşı alma hakkı kazanabilmek için on beş yıl sigortalı çalışmış olmak gerekmiştir. Erken emeklilik içinse yirmi yıl sigortalı bir kariyere sahip olunması gerekmiştir. Bununla beraber 2020 yılında yürürlüğe giren Kanun kapsamında, emeklilik maaşı alabilmek için sigortalı çalışma süresi uzatılmış ve yirmi beş yıla çıkarılmıştır (www.myworkpay.com).

2.1.2. Emeklilik Primi

Bireylerin maaşlarından aktif çalışma dönemlerinde emeklilik hakları elde edebilmeleri için zorunlu olarak prim ödemesi kesintisi yapılmaktadır. Bu primler, emeklilik dönemindeki gelirlerinin başlıca finansmanını sağlamaktadır. Yeni Kanun ile yurt dışında çalışan Mısır vatandaşları ve ülke içinde çalışanlar vatandaşlar için emeklilik yaşı 60, işverenler ve düzensiz çalışanlar için ise 65 olarak belirlenmiştir.

² 2019 tarihli ve 148 sayılı Kanun.

Emeklilik yaşı kademeli olarak tüm kategorilerde 2040 yılına kadar artırılarak 65'e yükselecektir. Eski Kanunda memurlar ve özel sektör çalışanları için iki ayrı yapılanma mevcutken yeni sistemde ayrık yapı birleştirilerek her tür sigortayı kapsayan tek bir emeklilik fon kurulmuş ve fon içinde her grup için ayrı birer hesap açılmıştır (www.sharkawylaw.com). Mısır'da tüm emekliler için temel emeklilik maaşı, en az 15 yıl sigortalı çalışmak kaydıyla, aylık asgari ücretin yüzde 65'i ile yüzde 80'i arasında belirlenmektedir (www.mercer.com). Tehlikeli işlerde çalışan işçiler için emekli maaşı daha fazla olarak belirlenmiştir. Bu işlerde çalışan kişilerin işverenleri de bu fazlalığın karşılanabilmesi için daha yüksek bir katkı payı ödeyecektir (www.mondaq.com).

Yeni sistem kapsamında, 2025 yılı itibarıyla sigortalı bir kişinin en az 300 aylık priminin olması şartıyla resmi emeklilik yaşı öncesinde herhangi bir yaşta indirimli yaşlılık aylığı talep etmesine de olanak tanınmıştır (www.fiapinternacional.org).

2.1.3. Emeklilik Sağlık Sigortası

Emeklilik sağlık sigortası hizmetleri ve kapsamı, Mısır Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirlenen politikalarla yasalara tabidir. Emeklilik sağlık sigortası, emeklilerin genel sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlamaktadır. Emekliler reçeteli ilaçlarını emeklilik sağlık sigortası kapsamında düşük maliyetlerle edinebilmektedir. Acil tıbbi hizmetlerde de hastaneye başvurma, acil tedavi, acil ameliyat hizmetlerin maliyetleri de emeklilik sağlık sigortası kapsamında yer almaktadır.

2.2. Genel Sağlık Sigortası

Mısır'daki sağlık sistemi, Sağlık ve Nüfus Bakanlığı, Yüksek Öğretim ve Bilimsel Araştırma Bakanlığı, Sağlık Sigortası Kurumu ile bakanlıklar arasında iş birliği ile yürütülmektedir. Merkezi hükümet, ülke vatandaşları için birincil ve acil sağlık hizmetlerini, sağlık politika ve stratejisini ve sağlık kamu finansmanını sağlamakla yükümlüdür (www.portal.cor.europa.eu). Mısır vatandaşları, devlet desteği ve devlet gözetimi altındaki operasyonlar ile özel sigorta sağlayıcıları aracılığıyla sigorta teminatı alabilmektedirler. Bu kapsamda ülkede 2032 yılına dek evrensel sağlık sisteminin tüm ülkede yaygınlaşarak uygulanması planlanmaktadır (www.myworkpay.com).

Genel sağlık sigortası, Mısır'da sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak ve mali yükü hafifletebilmek amaçlarıyla sunulmaktadır. Bu sigorta kapsamında bazı hizmetler mevcuttur. Bunlar; muayene ve teşhis hizmetleri, hastane hizmetleri, ilaç temini, laboratuvar hizmetleri ve rehabilitasyon hizmetleridir.

- **Muayene ve Teşhis Hizmetleri:** Polikliniklerdeki muayeneler, genel sağlık durumunun değerlendirilmesi açısından önemlidir. Muayene kapsamında yapılan hizmetler sağlık sigortası kapsamına dahildir.

- **Hastane Hizmetleri:** Mısır'da sağlık sistemi giderek özelleşmekte ve devlet bu özelleşmenin artmasını desteklemektedir. Mısır vatandaşları, devlet desteği ile özel sigortacılar aracılığıyla sigorta kapsamına girebilmektedir
(www.publichealth.columbia.edu).
- **İlaç Hizmetleri:** Bu hizmet kapsamında reçete edilen ilaçlar, formüller listesi, eczane hizmetleri ve ödeme katkıları yer almaktadır.
- **Laboratuvar Hizmetleri:** Genel sağlık sigortası kapsamında olan laboratuvar hizmetleri, kan testleri, idrar testleri, çeşitli biyokimya testleri, hormon testleri, tümör markerleri ve genetik testleri kapsamakta ve buna yönelik hizmet vermektedir.
- **Rehabilitasyon Hizmetleri:** Mısır'da rehabilitasyon hizmetleri, sağlık sistemi içinde sunulan ve çeşitli tedavilerde ve iyileştirilmesinde veya yaşam kalitesinin artmasında kullanılan hizmetleri kapsamaktadır. Bu hizmetler sigorta kapsamındadır.

2.3. Takaful ve Karama Programları

SDB tarafından yürütülen bir sosyal koruma programı olan ilk şartlı nakit transferi programıdır. Takaful (Dayanışma) ve Karama (Onur) aracılığıyla yoksul hanelere Mart 2015 tarihinden itibaren nakit yardımı sağlanmaktadır. Programın birçok amacı vardır. Bunlar; gıda tüketimini artırmak, yoksulluğu azaltmak, aileleri çocuklarını okula göndermeye teşvik etmek, gerekli sağlık hizmetlerinin finansmanını sağlamak, savunmasız ailelerin temel gıdaları alabilmesini sağlamak, gelecek neslin beşerî sermayesini oluşturmak ve onlara yoksulluktan kurtulabilme yolu sunmaktır (ElDidi, Enbaby, Kassim, Kurdi, & Petesch, 2018). Program ile yararlanma koşullarını sağlayan hane halklarına aylık 325 Mısır lirası (EGP) verilerek desek sağlanmaktadır (www.worldbank.org).

Takaful, 18 yaş altı çocukları olan yoksul aileleri desteklerken karama yaşlı yoksulları ve engelli bireyleri desteklemektedir. Hanelere sağlanan nakit yardımının miktarı, çocuk sayısına ve eğitim seviyelerine bağlı olarak değişmektedir. Programdan yararlanabilmek için başvuranlar gelir testine tabi tutulmaktadır. Program, takaful ve karama olarak iki ayrı bölümden oluşmaktadır ve bu programların hedef kitlesi farklılık göstermektedir.

2.3.1. Takaful (Dayanışma) Programı

Mısır'da uzun yıllardır pek çok yoksul aile, okul kitapları veya okul üniforması almaya maddi güçleri yetmediği ve okul, çocukların evde veya tarlada yardım etmesini engellediği için çocuklarını okula göndermeyi bırakmıştır (Nagi, 1998). Takaful programıyla anaokulundan ortaokula dek farklı eğitim kademelerinde öğrenim gören çocukları olan yoksul ailelere, bu çocukların eğitim sürecine devam

etmelerine yardımcı olmak için nakit desteği sağlamak amaçlanmıştır. Eğitime ek olarak sağlık hizmetlerinde de ailelere nakdi destek sağlanmaktadır. Altı yaşından küçük çocuğu olan hamile annelere nakdi destek sağlamak, gebelik takibi yapmak, yenidoğan ve altı yaş altı çocuklar için aşılama programlarını uygulamak gibi konular Takaful Programı kapsamında Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen koşullara göre uygulanmaktadır (www.sis.gov.eg).

2.3.2. Karama (Onur) Programı

Karama, yaşlı yoksulları ve engelli bireyleri destekleyen sosyal güvenlik programıdır (Ahmed Tammam, 2019). Takaful programından farklı olarak hak ediş için herhangi bir koşul bulunmamaktadır. İhtiyaç sahiplerine aylık 450 EGP verilmektedir. Karamaya uygunluk hak temelli bir yaklaşımla geliştirilen engellilik modeli ve tıbbi bir yaklaşım modeliyle değerlendirilmektedir. Karama, yararlanıcılara düzgün bir yaşam ve sosyal koruma sunmak için tasarlanmıştır (The American University of Cairo, 2023). Programdan yararlanabilmek için dezavantajlı bireylerin belirli bir kayıt sürecinden geçmeleri gerekmektedir. Program, nakit yardımlara ek olarak bazı sosyal hizmet yardımlarını da içermektedir. Örneğin; yardım alan bireyler sağlık hizmetlerine erişim desteği, eğitim yardımları, mesleki eğitim programlarına katılım, danışmanlık gibi hizmetlerden de yararlanabilmektedirler. Katılımcıların yaşam koşullarını iyileştirme ve sosyal yardımların etkisini izlemeyi hedefleyen program ile katılımcılarla düzenli olarak iletişim kurulur, onların ihtiyaçları değerlendirilir ve gerektiğinde destek hizmetleri durumlarına göre değiştirilir.

2.4. İşsizlik Yardımları

Çalışmanın bu başlığında Mısır'da işsizlik yardım programını açıklamadan önce ülkedeki işsizlik durumunu hakkında bilgi vermek yerinde olacaktır. Tablo1'de Mısır'da yıllar itibarıyla işsizlik oranları verilmiştir.

Tablo 1: Mısır İşsizlik Oranları (2000-2022)

Yıl	Oran (yüzde)	Yıl	Oran (yüzde)
2000	9	2012	12,6
2001	9,3	2013	13,2
2002	10	2014	13,1
2003	10,9	2015	13,1
2004	10,3	2016	12,4
2005	11	2017	11,8
2006	10,5	2018	9,9
2007	8,8	2019	7,9

2008	8,5		2020	7,9
2009	9,1		2021	7,4
2010	8,8		2022	7
2011	11,8			

Kaynak: Dünya Bankası, toplam işsizlik (www.data.worldbank.org)

Tablodaki verilere göre işsizlik oranlarının 2000-2022 döneminde yüzde 7 ile yüzde 13,2 arasında değer aldığı görülmektedir. Ülkede işsizlik 2016 yılından itibaren istikrarlı bir şekilde düşüşe geçmiştir.

İşsizliğin yol açtığı önemli bir sorun da yoksulluktur. Yoksulluğun büyük çoğunluğu Mısır'da reisi kadın olan haneler, yetimler, yaşlılar, engelliler, çok sayıda çocuğu olan aileler, eksik istihdam edilen kayıt dışı sektör çalışanları gibi tipik risk gruplarından oluşmaktadır. Özellikle erkeklerin kadınlardan daha iyi maaş alması, çoğu kadının kendine ait bir gelirin olmaması büyük bir sorundur. Kadınlar çalışma hayatlarında düşük maaş aldıkları ve bu nedenle sosyal sigortaya daha düşük prim ödedikleri için erkeklerden daha düşük emekli maaşı almaktadır. Kadınların iyi korunmadıkları durumlarda belirli sosyal risklerle karşı karşıya kalmaları da olağandır. Eşi ölen kadınlara ödenen emekli aylıkları düşüktür ve terk edilen kadınlar sigorta yardımlarına hak kazanamazlar. Yaşlı kadınların dul kaldıklarında istihdam edilmeleri oldukça zordur. Mısır'da pek çok dul kadının emekli maaşının olmadığı bilinmektedir (Loewe, 2000).

2002 yılında çıkan 156 sayılı Acil Yardım Fonu Kanunu olarak bilinen İşsizlik Sigortası Kanunu ile Mısır'da firmaların kapanması veya küçülmeye gitmesi vb. nedenlerle işsiz kalan, maaşlarını kaybeden çalışanların söz konusu zararlarını tazmin etmek için bir fon kurulmuştur. Fonun finansmanı, kamu sektörü, kamu kuruluşları ve otuzdan fazla işçi çalıştıran özel sektör çalışanlarının taban ücretlerinden yapılan yüzde 1 kesinti ve bağışlarla sağlanmaktadır (American Chamber of Commerce in Egypt, 2023).

Mısır'da tam zamanlı, yarı zamanlı ve geçici çalışanlar işsizlik yardımlarından yararlanabilmektedir (www.remote.com). İşsizlik ödenekleri, işsizliğin hemen öncesindeki üç ay da dahil olmak üzere en az altı ay prim ödemiş olan ve kendi isteğiyle görevi kötüye kullanma veya uygun bir iş teklifini reddetme nedeniyle işten ayrılmamış olan işçilere verilmektedir. Yardım almak isteyen işsizlerin çalışmaya hazır olması ve insan gücü bürosuna kayıt yaptırmış olması gerekmektedir (www.mondaq.com). Kesintisiz olarak altı ay çalışmış olan tüm çalışanlar, sosyal güvenlik, sağlık sigortası, ücretli izin, hastalık izni ve doğum izni dahil olmak üzere işsizlik yardımlarına hak kazanmaktadır.

2020 yılı itibariyle Mısır'da işsiz gençler için oluşturulan ve “Mısır'da Gençler İçin İstihdam” (Employment for Youth in Egypt) olarak adlandırılan bir proje uygulanmaktadır. 109 milyon nüfusa sahip olan ülkenin yaklaşık 19 milyonunu 18-29 yaş arası gençler oluşturmaktadır. 2000 yılı sonrasında, istihdam artışı, çalışma çağındaki nüfus artışına ayak uyduramadığı için işsizlerin yüzde 90'ı otuz yaş altında yer almaktadır. Ülkedeki pek çok genç, yeteneklerinin altında olan düşük ücretli ve güvencesiz işlerde çalışmak zorunda kalmaktadır. Devlet destekli projeye gençlerin istihdam edilebilirliğini geliştirmek, serbest meslek sahibi olmayı desteklemek, mesleki rehberlik ve işgücü piyasasına girişi hizmetlerini güçlendirmek amaçlanmıştır.

2.5. Kırsal Kalkınma Programı

Mısır'da kırsal kalkınma programı, kırsal alanlarda ekonomik büyümeyi teşvik etmek, tarımsal üretimi artırmak, kırsal bölgelerde yaşayanların gelir düzeyini yükseltmek, altyapıyı geliştirmek ve sosyal hizmetlere erişimi iyileştirmek gibi hedefleri olan çeşitli projelerden oluşmaktadır. Hükümet, kırsal kesimde yaşayanların yaşam standardını yükseltmek, istihdamlarını artırmak ve kırsal ekonomiyi canlandırmak için destek olmaktadır.

Kalkınma programı, yeni tarım modelleri, çiftçilik projeleri, veterinerlik hizmetleri gibi durumlar için finansman sağlayarak hedeflenen kırsal toplulukların üretkenliğini ve sağlığını iyileştirmeye yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Program aynı zamanda kırsal kesimdeki kadınların yaşamlarını iyileştirmeleri ve mesleki kapasitelerini geliştirmeleri için fırsatlar sunarak yeni pazarlama alanları bulmalarına yardımcı olmaktadır.

Kırsal Kalkınma Programı, hedeflenen kırsal topluluklarının genel sağlığı ve üretkenliğinin iyileştirilmesine yardımcı olarak tüm topluluk üyelerinin daha yüksek bir yaşam standardı elde etmesine yardımcı olmaktadır (www.blessegypt.org).

2.6. Engelliler İçin Destek Programı

Mısır'da engellilerin yaşam standartlarını iyileştirmek, eğitim ve istihdam imkanları sağlamak, sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak için sosyal güvenlik programları yürütülmektedir. Bu politikalar engelli bireylerin eğitim ve rehabilitasyon hizmetleri almasını sağlamak, istihdam edilebilirliklerini artırmak, sağlık sigortası kapsamında gerek duydukları tıbbi malzemeler ve ilaçlara erişimlerini sağlamak, günlük yaşamda daha bağımsız olmalarını teşvik etmek gibi amaçlar taşımaktadır.

2014'te onaylanan son Anayasa'nın 81. maddesinde “Devlet, engelli kişilerin sağlık, ekonomik, sosyal, kültürel, eğlence, spor ve eğitim haklarını garanti eder, onlara iş fırsatları sağlamaya çalışır, iş fırsatlarının bir yüzdesini onlara tahsis eder ve kamu tesislerini özel ihtiyaçlarına göre uyarlar. Devlet ayrıca eşitlik, adalet ve fırsat eşitliği

ilkelerine uygun olarak tüm siyasi haklarını kullanmalarını ve diğer vatandaşlarla bütünleşmelerini sağlar” hükmü yer almaktadır (www.constituteproject.org/).

Mısır, engellilere verilen önem ve engellilerin bakım ve rehabilitasyonu alanında yapılan sosyal hizmetlerle bu alanda önde gelen ülkelerden birisi olarak kabul edilmektedir. Mısır’da, 410/2012 sayılı Başbakanlık Kararnamesi ile yayınlanan ve tüm hak ve sorumlulukların üstlenildiği belirtilerek kurulan Ulusal Engelli İşleri Konseyi’nin yerine 11/2019 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ulusal Engelliler Konseyi kurulmuştur. Konsey temel görevi; engelli bireylerin anayasal olarak zorunlu kılınan haklarını geliştirmek, korumak ve bu engellilik konusunda farkındalık yaratmaktadır (www.sis.gov.eg/). Konsey ülkede engellilik konusunda yapılan uygulamaları izleyerek sürekli değerlendirmeler yapmaktadır. Aynı zamanda sağlık, çalışma, eğitim gibi alanlarda engelli bireylerin ilerlemesine yönelik ulusal bir stratejilerin geliştirilmesine de katkıda bulunmaktadır (www.hrightsstudies.sis.gov.eg).

3. MISIR’DA SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA FAALİYET GÖSTEREN KURULUŞLAR

Çalışmanın bu bölümünde Mısır’da Sosyal Güvenlik için hizmet gösteren başlıca kuruluşlar incelenecektir. Bu kuruluşlar şunlardır;

- Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu (*National Organization for Social Insurance*)
- Sosyal Dayanışma Bakanlığı (*Ministry of Social Solidarity*)
- Çalışma Bakanlığı (*Ministry of Manpower*)
- Mısır Devlet Emeklilik Fonu (*Egypt State Pension Fund*)

3.1. Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu (*National Organization for Social Insurance*)

Mısır’da sosyal güvenlik kapsamında faaliyet gösteren en önemli kuruluştur. İşsizlik yardımları, emeklilere yapılan yardımlar, iş kazaları gibi konularda faaliyet gösteren kuruluş, Mısır halkının sosyal güvenliklikten faydalanması sağlamaktadır.

Mısır halkı için sosyal güvencenin sağlanması ve tüm sigorta hizmetlerinin kolay bir biçimde sunulması önemlidir. Bu hizmetler sağlanırken eşitlik, sosyal adalet ve en üst düzey şeffaflık ilkeleri üzerinde durulmaktadır. Uluslararası standart ve yönetim ilkelerinin uygulanmasıyla dijital dönüşüm stratejisi benimsenmiştir. Sigorta fonlarının optimal yatırımının sağlanması amacıyla sistemin finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Kurum, sigortalılara, emeklilere ve hak sahiplerine sosyal sigorta hizmetlerini sunmak üzere uzmanlaşmıştır. Bu hizmetlerin başlıcaları şunlardır (www.nosi.gov.eg);

- Mısır’daki işgücüne, sosyal sigorta altında sosyal koruma sağlanması,

- Öngörülen katkı paylarının yasal mevzuata göre toplanması,
- Yaşlılık, maluliyet, ölüm ve iş kazası hallerinde sigorta haklarının ödenmesi,
- Özel sektörde çalışan sigortalılara iş kazası veya hastalık sonunda geçici kısmi iş göremezlik sürelerinde ödenmesi gereken ücret ve tedavi giderlerinin ödenmesi,
- İşsizlik dönemlerinde ödenmesi gereken işsizlik ödeneğinin ödenmesi.

Sosyal güvenlik hizmetleri sigortalılar, emekliler ve onların yararlanıcıları için büyük önem taşımaktadır. Bu sistem Mısır toplumunun tüm üyelerini temsil ettiği için sosyal sigorta şemsiyesi genişlemiştir. Daha iyi bir sistem oluşturulması için kişilere bazı ek maliyetler çıkabilmektedir. Bu durumu telafi etmek için sosyal güvenlik kapsamında verilen destekler artırılmakta ve bazı durumlarda harcamalar rasyonelize edilmektedir (www.moss-gov-eg).

USSK iki sosyal sigorta fonunun yönetiminden sorumludur. Birincisi, hükümetin, kamu kurumlarının ve bu organlardan herhangi birine bağlı ekonomik birimlerin sivil çalışanlarını içeren Hükümet Sosyal Fonu'dur. İkincisiyse özel ve kamu sektörü çalışanları, işverenler ve serbest meslek sahipleri gibi diğer tüm kategorileri içeren Kamu ve Özel İş Sektörü Fonu'dur (Sieverding & Selwaness, 2012). Kurum, her türlü yükümlülüğü tespit edebilmek için çalışanlar adına gerekli bilgi ve belgeleri içeren sosyal sigorta dosyaları oluşturmaktadır (www.youssrysaleh.com/).

3.2. Sosyal Dayanışma Bakanlığı (*Ministry of Social Solidarity*)

Adalet, bütünlük ve katılım temelinde aile ve birey için sosyal adalet, ekonomik kalkınma ve düzgün bir yaşam sağlayan dayanışma içerisinde olan, uyumlu ve üretken bir Mısır toplumu için çalışan bakanlıktır. Bakanlık, uygun vatandaşlara ayırım gözetmeksizin sosyal koruma, bütünlük bakım ve ekonomik güçlendirme sağlamaktadır.

Bakanlık, özel sektörü teşvik etmenin yanı sıra, yoksul aileleri destekleyerek ve koruyarak, sınırlı geliri olanlarla ilgilenerek, yaşam standartlarını yükselterek ve onlara sunulan hizmet düzeyini iyileştirerek vatandaşlar için bir sosyal güvenlik ağı oluşturmak için çalışmaktadır. Bakanlığın politikaları üç ana eksen hedeflemektedir. Bunlar; koruma, bakım ve geliştirmedir (www.moss-gov-eg).

3.2.1. Koruma

Bakanlığın ilk ana hedefi olan koruma, aşağıda sıralanan faaliyetleri içermektedir. Bu faaliyetler;

- Yoksul aileler, yaşlılar, engelliler, yetimler ve işsizler dahil olmak üzere nakit desteği şeklinde asgari düzeyde bir temel güvencesi sağlamak,

- Sağlık ve eğitim hizmetleri, temiz su hizmeti, gıda güvenliği ve barışma ile ilgili temel sosyal hizmetlerin sağlanmasına katkıda bulunmak,
- İstihdam yoluyla genç kadrolar hazırlamak ve kalifiye etmek,
- Özel sektörü desteklemek ve emek yoğun projelerin, tarımsal ve endüstriyel projelerin çalışmalarını genişletmek için motive etmeye yönelik çabaları gerektiren gelir elde etme fırsatları sağlamak, olarak sıralanmaktadır.

3.2.2. Bakım

Bakanlık, vatandaşlar için sosyal güvenlik ağı oluşturmayı hedeflerken korumanın yanı sıra bakıma da önem vermektedir. Bakım kapsamında alınan önlemler aşağıda sıralanmıştır.

- Açık ve belirli rol ve sorumluluklara göre sosyal bakım hizmetleri sunmak için güncellemeler yapmak,
- Sosyal bakım hizmetlerini ve Bakanlık hizmetlerini bir bütün olarak birbirine bağlayan bir yönetim sistemi kurmak,
- Yeterli ve nitelikli yönetici kadrosu, sosyal bakım hizmetlerini onaylanmış kalite standartlarına uygun sunmak,
- Mahkumiyete tabi bireylerin topluma geri kazanılması için programlar geliştirmek,
- Sosyal bakım sektörünün tüm departmanlarında onaylanmış ve uygulanmış bir kalite sistemi uygulamak,
- Kamu dairesi ve müdürlükler düzeyinde sosyal bakım sektörünün tüm birimlerinde geliştirilen ve uygulanan bir takip sistemi ile tüm hizmetler için etkinleştirilen şikâyet programın bakım kısmına ait hizmetlerdir.

3.2.3. Geliştirme

Bakanlığın hedeflerinden sonuncusu ise geliştirme olarak adlandırılmaktadır. Geliştirme hedefi ile alınan önlemler şu şekildedir;

- Hizmetin yüksek verimlilikle gerçekleştirilebilmesi için geliştirme alanındaki çalışanların yetenek ve becerilerini yükseltmek,
- Çeşitli taraflarla ortaklıkla yoluyla eğitim merkezleri ve geliştirme projeleri için ek fon sağlamak,

- Dernekleri, sivil kurumları ve özel sektörü topluma ve bireylere yönelik hizmetlerin etkinleştirilmesi ve artırılmasında sosyal ve destekleyici bir rol oynamaya motive etmek,
- İşsizlik olgusuyla yüzleşmek için projeler oluşturmak için mikro operasyonları genişletmek,
- İletişimi, pazarlamayı kolaylaştırmak için zanaat endüstrileriyle ilgili hizmetleri otomatikleştirmek.

3.3. Çalışma Bakanlığı (*Ministry of Manpower*)

Sosyal koruma sistemleri, bireylerin sosyal riskleri yönetmelerine veya ortaya çıktıklarında etkilerini hafifletmelerine yardımcı olan kurumsallaşmış mekanizmalardır ve herhangi bir ülkede hükümet ile vatandaşları arasındaki sosyal sözleşmenin önemli bir bileşenidir. Mısır'da Çalışma Bakanlığı (Ministry of Manpower) sosyal güvenlik alanında faaliyet göstermektedir. Bakanlık, iş risklerinden, kazalardan ve mesleki hastalıklardan çalışanları korumanın yanı sıra, binalar, aletler, makineler, malzemeler, hammaddeler gibi ana üretim bileşenlerini koruyan genel politika, plan ve programları geliştirme konusunda çalışmaktadır. Bakanlık, iş yerinde yaralanan veya yaşamını yitiren insan sayısını en az yüzde 40 oranında azaltmayı amaçlamaktadır (www-manpower-gov-eg).

3.4. Mısır Devlet Emeklilik Fonu (*Egypt State Pension Fund*)

Mısır'da Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu tarafından kamu ve özel sektörde çalışanlar ile yurtdışında çalışan Mısır vatandaşlarını kapsayan zorunlu sosyal sigorta sistemi uygulanmaktadır. Ayrıca, Silahlı Kuvvetler Sigorta ve Emeklilik Dairesi tarafından sigorta ve emeklilik yardımları sağlanmaktadır. Mısır kamu emeklilik planları, büyük ölçüde kullandıkça öde ilkesiyle finanse edilen tanımlanmış fayda planları olarak uygulanmaktadır. Birleştirme ilkesine göre hükümet, kamu emeklilik planlarını yönetir (www.iopsweb.org/).

4. MISIR'DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI

Mısır sosyal güvenlik sistemi çeşitli gelir kaynakları aracılığıyla finanse edilmektedir. Bu kaynaklar sosyal güvenlik programlarının vatandaşlara sürdürülebilir bir biçimde sunulmasını desteklemektedir. Bu finansman kaynakları vergi gelirleri, sigorta primleri ile diğer kaynaklar şeklinde sınıflandırılabilir.

4.1. Vergi Gelirleri

Vergi gelirleri genel bütçeden sosyal güvenlik sistemine kaynak aktarılmasını sağlamaktadır ve sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanına katkıda bulunmaktadır. Vergiler, hükümetin genel bütçesi aracılığıyla sosyal güvenlik sistemi için ayrılmış olan kaynaklara yönlendirilir. Bu kaynaklar, emeklilik maaşları, sağlık sigortası

hizmetleri, işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik programlarının finansmanını sağlamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için en fazla kullanılan vergiler aşağıda açıklanmıştır.

4.1.1. Gelir Vergisi

Gelir vergisi, Mısır'da elde edilen gelirlere ek olarak merkezi Mısır'da olan ticari, sınai veya mesleki faaliyetler için Mısır dışında kazanılan gelirler toplamına uygulanmaktadır. Ayrıca Mısır'da yerleşik olmayan kişilerin elde ettikleri gelirler üzerinden de vergi alınmaktadır (www.taxsummaries.pwc.com). Alınan bu vergiler sosyal güvenlik hizmetlerinin finanse edilmesi amacıyla bütçe aracılığı ile sosyal güvenlik programlarına aktarılmaktadır.

4.1.2. Kurumlar Vergisi

Kurumlar vergisi, tüzel kişilerden, yıllık vergiye tabi net kâr üzerinden alınmaktadır. Vergilendirilebilir net kâr, denetlenmiş mali tablolarda yer alan net kâr üzerinden gelir vergisi kanununa göre bazı düzeltmeler yapıldıktan sonra belirlenmektedir. Mükelleflerin, yerel bir dış vergi danışmanı tarafından imzalanması gereken yıllık kurumlar vergisi beyannamesi vermeleri gerekmektedir. Mısır Vergi Mevzuatına göre vergi beyannamesi bir öz değerlendirmedir. Buna göre vergi beyannamesinde vergi yükümlülüklerinin eksik beyan edilmesi cezai yaptırımların uygulanmasına yol açacaktır. Kurumlar vergisi oranı, net vergilendirilebilir gelir üzerinden yüzde 22,5'tir (www.kpmg.com). Vergi, bütçe aracılığı ile sosyal güvenlik programlarına aktarılmaktadır.

4.1.3. Katma Değer Vergisi

Mısır'da mal ve hizmetler üzerinden alınan standart katma değer vergisi oranı yüzde 14'tür. Bazı durumlarda indirimli oranlar da (yüzde 5 ve yüzde 0) uygulanmaktadır. Standart oran hemen hemen tüm mal ve hizmetler için geçerlidir. İndirimli oran ise esas olarak üretim ekipmanları için geçerlidir. Katma Değer Vergisi Kanunu, düşük gelirli kişileri etkileyen bir dizi temel mal ve hizmeti muaf tutmaktadır (www.gsl.org). Vergiden elde edilen gelirler, sosyal güvenlik sisteminin önemli bir finansman kaynağıdır.

4.1.4. Emlak Vergisi

Emlak Vergisi Kanunu, bir mülkün değerini etkileyebilecek konum, benzer binaların değeri ve bulunduğu semtin ekonomik durumu gibi farklı değişkenleri dikkate almaktadır. Bu değişkenler her beş yılda bir güncellenmektedir. Emlak vergisi oranı kira bedelinin yüzde 10'dur. Kira bedeli hesaplaması konut ve konut dışı birimler için farklılık göstermektedir (www.taxsummaries.pwc.com).

4.2. Sosyal Güvenlik Sigorta Primleri

Sosyal güvenlik primleri, sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunan işverenler ve çalışanlar tarafından ödenen düzenli ödemelerdir. Bu primler, sosyal güvenlik programlarının finansmanını sağlamak amacıyla toplanmaktadır. Çalışanlar, gelirlerinden belirli bir oranda kesilen sosyal güvenlik primlerini ödemek zorundadır.

Mısır hükümeti 2020'deki kanun değişikliği sonrasında Sosyal Sigorta katkı payı hesaplama sürecini değiştirmiştir. Primler, sabit ve değişken katkı esasına göre değil, çalışan katkı oranı olan yüzde 11 ile işveren katkı oranı olan yüzde 18,75 olmak üzere sosyal güvenliğe tabii maaşlar üzerinden hesaplanmaktadır. Tablo 2'de bu prim miktarları verilmiştir.

Tablo 2: Mısır'da Zorunlu Sosyal Güvenlik Sigorta Primleri

Sosyal Güvenlik Katkı Payı	Aylık Tutar (EGP)	Çalışan Katkı Yüzdesi	İşveren Katkı Yüzdesi	Çalışan Katkı Payı (EGP)	İşveren Katkı Payı (EGP)
Taban	1,000	11yüzde	18,75yüzde	110	187,50
Tavan	7,000	11yüzde	18,75yüzde	770	1312,50

Kaynak: www.mercans.com, Erişim: 20.05.2023.

Sosyal güvenlik primleri hesaplanırken öncelikle çalışanın brüt maaşı belirlenmektedir. Çalışanların prim oranı Tablo 2'de gösterildiği üzere yüzde 11, işverenlerinse yüzde 18,75'tir. Çalışanın brüt maaşı, prim oranı ile çarpılarak prim tutarı hesaplanır. Örneğin; brüt maaş 5.000 EGP ise çalışanın prim tutarı ($5.000 \times 0,11$) 550 EGP olacaktır. Primler aylık olarak hesaplandığından, prim tabanı da göz önünde bulundurulmaktadır. Primler, aylık olarak en az 1.000 EGP ve en fazla 7.000 EGP üzerinden hesaplanmaktadır. Çalışanın brüt maaşı 8.000 EGP ise prim tutarı yine 7.000 EGP olarak hesaplanır. 1.000 EGP'den düşükse yine 1.000 EGP üzerinden hesaplanacaktır. Örneğin; çalışanın brüt maaşı 800 EGP ise prim tutarı taban tutardan aşağı olamayacağı için yine ($1.000 \times 0,11$) 110 EGP olacaktır.

İşverenlerin zorunlu sosyal güvenlik primine katkı yüzdesi, Tablo 2'de yer verildiği gibi yüzde 18,75'tir. İşveren, çalışanın brüt maaşının yüzde 18,75'i kadar prim ödemekle yükümlüdür. Bir çalışanın brüt maaşının 5.000 EGP olduğu durumda, işverenin ödemesi gereken prim tutarı ($5.000 \times 0,1875$) 937,50 EGP olacaktır. Maksimum katkı ise 7.000 EGP üzerinden hesaplanmaktadır. Çalışanın brüt maaşının bu üst sınırı aşan kısmı üzerinden işveren prim ödemesi yapmayacaktır.

Mısır'da başlıca sosyal güvenlik sigorta primleri şu şekildedir;

- Emeklilik Sigortası Primleri (*Pension Insurance Contributions*)
- Sağlık Sigortası Primleri (*Health Insurance Contributions*)
- İşsizlik Sigortası Primleri (*Unemployment Insurance Contributions*)
- Kazanç Sigortası Primleri (*Work Injury Insurance Contributions*)

4.2.1. Emeklilik Sigortası Primleri (*Pension Insurance Contributions*)

2013 yılında Mısır Hükümeti, yaşlı kişilere temel gelir güvencesini daha etkin bir şekilde sağlamak için yeni Yaşlılık Emekliliği (YE) planını uygulamaya koyarak emeklilik sisteminde reform yapmıştır. Emeklilik planı, talep sahiplerine fon ve yardımları yöneten USSK tarafından koordine edilmektedir. YE, biri resmi sektöre yönelik, diğeri ise kayıt dışı sektörü hedefleyen iki ayrı planın birleştirilmesiyle gerçekleştirilmiştir. YE, böylece entegre bir yaklaşıma doğru ilerlemekte ve yaşlı insanlar için temel gelir güvencesi sağlayan Mısır'ın sosyal koruma tabanının temel bir parçasını oluşturmaktadır.

4.2.2. Sağlık Sigortası Primleri (*Health Insurance Contributions*)

Dünya Bankası sınıflandırmasına göre Mısır 2022 yılında kişi başına Gayrisafı yurtiçi hasılası (GSYİH) 3600 dolar olan düşük orta gelirli bir ülke olarak kabul edilmektedir. Hızla büyüyen bir ekonomi ve insan kaynaklarını iyileştiren Mısır'ın sağlık sektörü reformu, son yıllarda ülkenin kalkınma gündeminin önceliği haline gelmiştir.

Aralık 2017'de Mısır parlamentosu, tüm Mısırlılar için Genel Sağlık Sigortası (GSS) sağlayan bir yasa tasarısını kabul etmiştir. Bu yeni sistem, hizmet başına ücret ve kamu finansmanının bir karışımıdır. Tüm Mısırlılar bu kapsamda aile üyeliği ile zorunlu olarak sigorta kapsamına alınacaktır (www.internationalhealthpolicies.org).

Mısır'da sağlık sigortası primleri, ulusal sağlık sisteminin finansmanını sağlamak ve halkın sağlık hizmetlerine erişimini temin etmek amacıyla alınmaktadır. Bu primler genellikle bireylerin aylık maaş veya gelirlerinden kesilmektedir. Prim miktarı, gelirin bir yüzdesine dayanmakta olup artan oranlıdır. Primler sağlık tesislerinin genişletilmesi ve iyileştirilmesi için destek sağlamaktadır.

4.2.3. İşsizlik Sigortası Primleri (*Unemployment Insurance Contributions*)

İşsizlik sigortası primleri, istihdamın sürdürülebilirliğini ve iş gücü piyasasının istikrarını sağlamak için önemli bir rol oynamaktadır. Mısır'da işsizlik sigortası sistemi, işverenler ve çalışanlar arasında yapılan prim ödemeleriyle desteklenmektedir. İşverenler ve çalışanlar her ay ücret dönemi için işsizlik sigortası primlerini ödemektedir. İşverenler çalışanların bordroları üzerinden hesaplanan yüzde 1 oranında işsizlik sigortası katkı payı ödemek zorundadır.

4.2.4. Kazanç Sigortası Primleri (*Work Injury Insurance Contributions*)

İşveren, iş yerinde meydana gelen herhangi bir yaralanma durumunda yaralanana tedavi yerine nakletmekle yükümlüdür. İş kazasının tam maluliyet veya ölüm ile sonuçlanması halinde, 148/2019 sayılı kanunun 22. maddesi uyarınca çalışanın ücretinin yüzde 80'i oranında ödeme yapılmaktadır. Ölüm durumlarında ödemeler sigortalının hak sahiplerine yapılmaktadır. Maluliyet durumunda 60 yaşına dek ücret her yıl yüzde 1 oranında artırılmaktadır.

4.3. Mısır'da Sosyal Güvenlik Finansmanı Olan Diğer Kaynaklar

Vergiler ve sigorta primleri dışında sosyal güvenlik finansmanını sağlayan başka gelir türleri de mevcuttur. Bunlar;

- **Devlet Katkıları:** Hükümetin sosyal güvenliğe katkıda bulunmak amacıyla bütçeden ödenek ayırması durumunda, sosyal güvenlik fonlarının finansmanına ek bir kaynak sağlanmaktadır.
- **Yatırım Gelirleri:** Sosyal güvenlik fonları, yatırımlar yapılarak da elde edilebilmektedir. Bu fonlar, faiz gelirleri, hisse senedi gelirleri, gayrimenkul kira gelirleri şeklinde örneklendirilmektedir. Bu getirilerin sosyal güvenlik sistemini finanse etmek için kullanılabilir.
- **Uluslararası Yardımlar:** Uluslararası kuruluşlardan veya diğer ülkelerden sosyal güvenlik sistemine destekler sağlanabilmektedir. Bu yardımlar sosyal güvenlik sisteminin güçlendirilmesi ve sürdürülebilir hale gelmesi amacıyla kullanılmaktadır.
- **Diğer Gelir Kaynakları:** Sosyal güvenlik sistemine ek finansman sağlayabilmek için diğer gelir kaynakları da kullanılabilir. Bunlar arasında bağışlar, ceza ve idari yaptırımlardan elde edilen gelirler, sosyal güvenlik sistemine ait varlıkların satışından elde edilen gelirler yer almaktadır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Mısır'da, sosyal güvenlik sistemine yönelik çeşitli programlar aracılığıyla vatandaşlarının sosyal refahını korumayı hedefleyen bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu programlar, emeklilik, genel sağlık sigortası, takafül ve karama programı, işsizlik yardımları, kırsal kalkınma programı ve engelliler için destek programı gibi çeşitli alanlarda destek sağlamaktadır.

Mısır'ın sosyal güvenlik sistemi, zorunlu katılıma dayalı bir sigorta yapılanmasıyla işlemektedir. Çalışanların maaşlarından prim kesintileri yapılarak sosyal güvenlik fonuna katkıda bulunmaları sağlanmaktadır. Bu fon, emeklilik, sağlık hizmetleri, işsizlik maaşı gibi çeşitli sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanını sağlamaktadır.

Mısır'da sağlık hizmetlerinin sunumu alanında devletin daha aktif bir rol oynadığı ve özel sektörün de katkı sağladığı bir yapı mevcuttur.

Sosyal güvenlik alanındaki faaliyetleri genel olarak Sosyal Dayanışma Bakanlığı ile Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu tarafından yürütülmektedir. Sosyal güvenlik sistemi içinde faaliyet gösteren kurumlar, sosyal adaleti sağlamak, ekonomik kalkınmayı desteklemek ve tüm vatandaşlara sosyal koruma ve ekonomik güçlendirmeyi sağlamak için çalışmaktadır.

Mısır'ın sosyal güvenlik sistemi, emeklilik, sağlık, işsizlik gibi alanlarda geniş bir hizmet sunmayı hedefleyen bir yapıdadır. Bu sistem vatandaşların sosyal refahını koruyarak temel ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Mısır'daki sağlık sistemi, düşük kaliteli kamu sağlığı, beyin göçü ve insan sağlığını etkileyen yanlış politikalar gibi birçok zorlukla karşı karşıya kalmıştır. Sistemdeki eğitim eksikliği ve yaygın yoksulluk, yetersiz finansman ve vasıflı çalışanlardaki coğrafi dengesizlik de önemli sorunlardandır. Sistemin etkin bir biçimde yönetilmesi ve iyileştirilmesi Mısır halkının sosyal güvenlik ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesi için önemli bir rol oynamaktadır.

Sonuç olarak, Mısır'da sosyal güvenlik sistemi vatandaşların sosyal refahını korumayı ve geliştirmeyi hedefleyen programlar bulunmaktadır. Bununla birlikte sistemin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi gereken eksiklikler de bulunmaktadır. İyi bir sosyal güvenlik sistemi dinamik bir yapıya sahip olarak zamanın koşullarına uyum sağlayabilmelidir. Bu nedenle Mısır hükümeti de sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini artırmak ve sosyal refahı sağlamak için sürekli olarak çalışmaktadır. Bu şekilde, halkın ihtiyaçlarına yanıt veren bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması hedeflenmektedir.

KAYNAKÇA

Ahmed Tammam. (2019). *What is Takaful & Karama Project (TKP)* UNICEF.

American Chamber of Commerce in Egypt. (2023). <http://amcham-egypt.org>

American Chamber of Commerce in Egypt Inc. (2002). *Doing Business in Egypt*.

Bless Egypt. (2022). *The Rural Development Program*. Bless Egypt:
<https://blessegypt.org/rural-development-program>

Columbia Mailman School of Public Health. (2023). *EGYPT | Summary*. Columbia University Irving Medical Center:
<https://www.publichealth.columbia.edu/research/others/comparative-health-policy-library/egypt-summary#:~:text=Egyptian%20citizens%20are%20able%20to,for-profit%20hospitals%20and%20clinics>

- Constitute. (2014). *Egypt's Constitution of 2014*. Constitute:
https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf
- ElDidi, H., Enbaby, H. E., Kassim, Y., Kurdi, S., & Petesch, P. (2018). *Impact Evaluation Study for Egypt's Takaful and Karama Cash Program*. Middle East and North Africa.
- Elsayed, R. (2023). *The road to Universal Health Coverage in Egypt: New expectations and hopes*. IHP: <https://www.internationalhealthpolicies.org/featured-article/the-road-to-universal-health-coverage-in-egypt-new-expectations-and-hopes/#:~:text=All%20Egyptians%20will%20be%20covered,diseases%20and%20work%20injuries%20insurance>
- European Committee of the Regions. (2015). *Egypt - Public Health*. Portal: Division Powers: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Egypt-Public-health.aspx>
- FIAP. (2020). *Egypt implements major changes to its social security system*. FIAP: <https://www.fiapinternacional.org/en/egypt-implements-major-changes-to-its-social-security-system/>
- GSL. (2023). *Egypt tax system - taxation of Egyptian companies and individuals: VAT, income tax and capital gains. Tax treaties of Egypt*.
<https://gsl.org/en/taxes/tax-zones/egypt/>
- Hafez, M. A., Heikal, S. A., & Moharram, S. (2019). *Community Monitoring and Evaluation: A Case Study of Takaful and Karama*. The American University in Cairo .
- Hakim, D. (2020). *Egypt: New Social Insurance Law: A Unified Code For Pensions And Employees In Egypt*. Mondaq: <https://www.mondaq.com/employee-benefits--compensation/906848/new-social-insurance-law-a-unified-code-for-pensions-and-employees-in-egypt>
- Hassan, S. M., & Ibrahim, A. T. (2021). Understanding the Requirements of Applied Evidence-Based Decision Making in Social Protection Policies in Egypt. *The Egyptian Journal of Social Work*, 57-78.
- Holzmann, R., Palmer, E., & Robalino, D. (2012). *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*. eLibrary:
<https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-0-8213-9478-6>
- IOPS. (2020). *IOPS Country Profile: Egypt*. IOPS Web:
<https://www.iopsweb.org/resources/42952582.pdf>
- KPMG. (2023). *Business taxation*. <https://kpmg.com/eg/en/home/services/invest-in-egypt/business-taxation.html#:~:text=The%20corporate%20tax%20is%20imposed,on%20the%20income%20tax%20law.&text=Corporate%20income%20tax%20rate%20is%2022.5%25%20on%20net%20taxable%20income.&text=2>

- Loewe, M. (2000). Social Security in Egypt: An Analysis and Agenda for Policy Reform. *SSRN Electronic Journal*.
- Mercans. (2020). *Egypt Social Security Calculations Change*. Mercans: www.mercans.com/resources/statutory-alerts/egypt-social-security-calculations-change/11-01-2020/
- Ministry of Manpower. (2023). <https://www.manpower.gov.eg>
- Ministry of Social Security. (2023). Ministry of Social Security : <https://www.moss.gov.eg/ar-eg/Pages/vision-mission.aspx>
- Nagi, S. Z. (1998). In Pursuit of Progress. An Agenda for Social Development in Egypt. *UNDP*.
- NOSI. (2023). *Vision and Mission*. National Organization for Social Insurance: <https://nosi.gov.eg/ar/about/Pages/VisionAndMission.aspx>
- PWC. (2023). *Individual - Other taxes*. <https://taxsummaries.pwc.com/egypt/individual/other-taxes#:~:text=The%20real%20estate%20tax%20rate,the%20taxpayer%2C%20including%20maintenance%20costs>
- PWC. (2023). *Worldwide Tax Summaries*. Worldwide Tax Summaries: <https://taxsummaries.pwc.com/egypt/individual/taxes-on-personal-income>
- Sieverding, M., & Selwaness, I. (2012). Social Protection inEgypt: A policy overview . *Population Council*.
- Social Security. (2020). *Egypt Implements Extensive Pension System Changes*. Research, Statistics & Policy Analysis: https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2020-02/index.html
- Social Security. (2020). *Research, Statistics & Policy Analysis*. Social Security: https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2020-02/index.html
- State Information Service. (2022). *Takaful & Karama Program*. State Information System: <https://sis.gov.eg/Story/173372/Takaful-%26-Karama-Program?lang=en-us>
- State Information Service. (2023). *Egypt Efforts caring People with Disabilities*. State Information Service: <https://www.sis.gov.eg/Story/165754/Egypt-Efforts-caring-People-with-Disabilities?lang=en-us>
- Studies in Human Rights. (2023). *National Council for Persons with Disabilities*. Studies in Human Rights: <https://hrightsstudies.sis.gov.eg/bodies/councils/local/national-council-for-persons-with-disabilities/>

- The American University of Cairo. (2023).
<https://documents.aucegypt.edu/SitePages/Home.aspx>
- The World Bank. (2018). *The Story of Takaful and Karama Cash Transfer Program*. The World Bank:
<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/11/15/the-story-of-takaful-and-karama-cash-transfer-program>
- The World Bank. (2022). The World Bank:
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2022&locations=EG&start=1999&view=chart>
- UNDP. (1997). *Investment in human capital*. UNDP:
https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/eg/English_Full-Report_Sep-12-41-97.pdf
- Viana, J. (2020). *Employee benefits in Egypt: all you need to know*. Remote :
<https://remote.com/blog/egypt-employee-benefits-compensation>
- Webster, F., & Rosseau, S. (2019). *Egypt Consolidates Pension and Employee Social Insurance Law* . Mercer: <https://www.mercer.com/insights/law-and-policy/egypt-consolidates-pension-and-employee-social-insurance-law/#:~:text=The%20basic%20pension%20for%20all,up%20to%2015%25%20of%20inflation>
- Workpay. (2022, Haziran 16). *Social Security Services in Egypt*. Workpay:
<https://www.myworkpay.com/blogs/social-security-services-in-egypt>
- Workpay. (2022). *Social Security Services in Egypt* . Workpay:
<https://www.myworkpay.com/blogs/social-security-services-in-egypt>
- Youssef, L., & Abouzekry, M. (2019). *Egypt's New Social Insurance Law*. Sharkawy and Sarhan: <https://www.sharkawylaw.com/egypts-new-social-insurance-law/>
- Youssry Saleh & Partners. (2016). *Egypt: Egyptian Labor Law*. Mondaq:
<https://www.mondaq.com/employee-rights-labour-relations/504284/egyptian-labor-law#:~:text=Unemployed%20individuals%20must%20be%20ready,least%2024%20months%20of%20contributions>
- Youssry Saleh & Partners. (2022). *Registering and De-registering of Employees in Social Insurance*. Youssry Saleh and Partners:
<https://youssrysaleh.com/Investment-in-Egypt/registering-and-de-registering-of-employees-in-social-insurance/#:~:text=2437%20of%20the%20year%202021,2%20of%20the%20aforementioned%20Law>

Bölüm 37

PORTEKİZ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

PORTEKİZ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Serpil Ağcakaya

Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
serpilagcakaya@sdu.edu.tr
0000-0001-6107-8205

Işıl Kaya

Süleyman Demirel Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
isilkaya@sdu.edu.tr
0000-0002-2983-3458

Özet

Güney Avrupa ülkesi olan Portekiz'in sosyal güvenlik sistemi çok eski tarihlere dayanmaktadır. Portekiz'de sosyal güvenlik sistemi 20. yy'dan günümüze birçok değişikliğe uğrayarak şimdiki halini almıştır. Portekiz'de sosyal sigorta sisteminin temel amacı temel olarak ölüm, hastalık, yaşlılık vb. gibi durumlar sonucunda kişilerin refahlarını korumaktır. Portekiz'de sosyal güvenlik harcamaları GSYH içerisinde yüksek bir paya sahiptir. Yaşlanan bir nüfusa sahip olan Portekiz için sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısı oldukça önem arz etmektedir. Portekiz'de sosyal güvenlik sisteminin finansmanı, çeşitli kaynaklar ve politikaların bir kombinasyonu içerir. Primler, işveren katkıları ve devlet kaynakları temel finansman kaynaklarıdır. Çalışanlar, maaşlarına kesilen primlerle sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunurlar. İşverenler de çalışanların maaşlarını bir bölümünü ödeyerek sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunurlar. Bu primler ve işveren katkıları, sosyal güvenlik kurumunun gelirlerini oluşturur. Portekiz'de pirim oranlarının ve vergi tabanlarının yeniden düzenlenmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi, işsizlik sigortası primlerini ve katkı paylarının ayarlanması gibi bazı reformlarda söz konusudur. Ayrıca, Portekiz'de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla uzun vadeli planlamalar da yapılmaktadır. Bunlar demografik değişimler, ekonomik faktörler ve sosyal güvenlik harcamalarının kontrol altında tutulması gibi unsurları kapsamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, sosyal güvenliğin finansmanı, Portekiz, sosyal sigorta.

Abstract

The social security system of Portugal, which is a Southern European country, dates back to ancient times. The social security system in Portugal has undergone many changes since the 20th century and has taken its current form. The main purpose of the social insurance system in Portugal is basically to cover death, sickness, old age etc. is to protect the welfare of people as a result of such situations. Social security expenditures have a high share of GDP in Portugal. The financial structure of the social security system is very important for Portugal, which has an aging population. The financing of the social security system in Portugal includes a combination of various sources and policies. Premiums, employer contributions and government resources are the main

sources of funding. Employees contribute to the social security system with premiums deducted from their salaries. Employers also contribute to the social security system by paying a part of their employees' salaries. These premiums and employer contributions constitute the income of the social security institution. There are some reforms in Portugal, such as reorganizing premium rates and tax bases, raising the retirement age, adjusting unemployment insurance premiums and contributions. In addition, long-term plans are made in order to ensure the sustainability of the social security system in Portugal. These cover elements such as demographic changes, economic factors and keeping social security expenditures under control.

Keywords: Social security, social security financing, Portugal, social insurance.

GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde devletler vatandaşlarının refah seviyelerini korumak adına eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi birçok alanda harcamalar ve düzenlemeler yapmışlardır. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra refah devleti kavramının yükselişe geçmesi ile ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerine verdikleri önem de yükselmiştir. Sosyal güvenlik sistemi bir ülkede yaşayan vatandaşların ölüm, yaşlılık, hastalık, işsizlik gibi gelirlerini sekteye uğratan durumlara karşı refah seviyelerini koruyan temel yapı taşlarından biridir. Tarihsel süreçte sosyal güvenlik sistemi başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede kapsamını artırmış ve devlet bütçelerinde önemli bir gider kalemi olarak görülmeye başlamıştır. Önemli bir Güney Avrupa ülkesi olan Portekiz'in sosyal güvenlik sistemi zaman içerisinde dünyadaki ekonomik konjonktürden ve İngiltere, Fransa gibi diğer Avrupa ülkelerinden etkilenerek günümüzdeki halini almıştır.

Portekiz'de sosyal güvenlik sisteminin köklü bir tarihsel gelişimi vardır. Ancak, sosyal güvenlik sisteminin asıl modernleşmesi AB üyeliği ve 1994 yılında meydana gelen iktidar değişikliğinden sonra olmuştur. Portekiz sosyal güvenlik sisteminin temelini Portekiz Anayasası oluşturmaktadır. Portekiz Anayasası'nın 63. Maddesine göre, *"herkesin sosyal güvenlik hakkından yararlanmaya hakkı vardır"*. Bu kapsamda, Portekiz sosyal güvenlik sistemi yaşlılık, malullük, işsizlik ödenekleri başta olmak üzere birçok yapı taşına ayrılmıştır. Zamanla gelişen bu sistem başta kamu kaynakları olmak üzere çeşitli yollarla finanse edilmekte ve ülkenin Gayri Safi Milli Hasılası içerisinde önemli kalem olarak bulunmaktadır.

Bu çalışmada ilk olarak Portekiz ile ilgili genel bilgiler verilmiştir. Daha sonra, Portekiz'de sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi incelenmiş olup, günümüzdeki haline nasıl geldiği ele alınmıştır. Ardından, Portekiz'de sosyal güvenlik sisteminin hukuki ve kurumsal yapısı ile ilgili bilgiler verilmiştir. Son olarak, Portekiz'in sosyal güvenlik sisteminin genel yapısı ve çeşitli veriler yolu ile sosyal güvenliğin finansmanı incelenmiştir. Bu çerçevede, bu çalışmanın temel amacı önemli Güney Avrupa ülkelerinden biri olan Portekiz'in sosyal güvenlik sistemini genel hatları ile sürdürülebilirlik açısından değerlendirmektir.

1. PORTEKİZ'İN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Portekiz güneybatı Avrupa'da İber Yarımadasında bulunan kıtanın en batısında yer alan bir ülkedir. Ülkenin kuzey ve doğu kısmı İspanya, güney ve batı taraflarında ise Atlas Okyanusu bulunur. Ülke, parlamenter demokrasiyle yönetilir. Ülkenin ana yönetim birleşenlerini Cumhurbaşkanı, Parlamento, Hükümet (Başbakan liderliğinde) ve bağımsız mahkemeler şeklindedir. Ülke yönetiminde güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Cumhurbaşkanı beş yıllığına seçilirken, Meclisse dört yıllığına seçilir ve iki yüz otuz milletvekilinden oluşur (Ankara Ticaret Odası, 2020: 5). Ülkenin başkenti Lizbon olup para birimi olarak Euro kullanılır. Ülkede idari olarak 208 belediye ve yaklaşık 3.092 sivil mahalle bulunur (European Union, 2023).

Portekiz 1 Ocak 1986'dan beri Avrupa Birliği üyesidir. Portekiz'in nüfusu 2021 yılı için yaklaşık olarak 10 milyon 325 bin civarındır. Aynı yıl için nüfusun yaklaşık yüzde 23'ünü altmış beş yaş üstü kişilerden oluşturmaktadır. 2021 yılı için ülkenin gayrisafi milli hasılası ise 253,66 milyar dolardır. Aynı yıl için işsizlik oranı ise yüzde 6,6 olarak seyretmektedir (World Bank, 2023a). 2020 yılı için Portekiz ekonomisinin yüzde 20,8'ini toptan ve perakende ticaret, ulaşım, konaklama ve gıda hizmetleri, yüzde 20,7'ini kamu yönetimi, savunma, eğitim, insan sağlığı ve sosyal hizmet faaliyetleri, yüzde 17,4'ünü ise sanayi sektörü oluşturmaktadır (European Union, 2023).

Portekiz 2021 yılında 75 milyar dolar hacminde ihracat yaparak dünyada kırk beşinci sırada yer almıştır. Portekiz'in öncelikle ihracat yaptığı ülkeler arasında İspanya, Fransa, Almanya, ABD ve İngiltere bulunur. Türkiye ile yaptığı ihracatın toplam ihracatı içindeki payı ise yüzde 1 olarak on altıncı sırada gelir. 2021 yılı için toplam ithalat miktarıysa 98 milyar dolarla dünyada kırkinci sırada yer alır. Portekiz'in öncelikle ithalat yaptığı ülkeler arasında; İspanya, Almanya, Fransa, Hollanda ve İtalya gelmektedir. Türkiye ise ithalat içerisinde yüzde 1,4 pay alarak on ikinci sıradadır (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2022: 8).

Portekiz'in üye olduğu önde gelen uluslararası kuruluşlardan bazıları; Avrupa Birliği (EU), Avrupa Konseyi (Council of Europe), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (WTO) , Birleşmiş Milletler (UN), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası (EBRD), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) olarak sıralanır (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2022: 3).

2. PORTEKİZ'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Portekiz'de sosyal güvenlik sistemi köklü bir geçmişe sahiptir. İlk adımlar, 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında atılmıştır. Tarihsel süreçte Portekiz'in sosyal güvenlik sisteminin gelişimi beş dönem altında incelenmektedir. Buna göre

(Ferreira, 2005: 333-335);

- Birinci dönem 1913 ve 1919 yıllarında zorunlu sosyal sigorta oluşturma girişimleriyle başlamıştır. Ancak bu süreçte siyasi yapının değişkenliği, işçi sınıfının desteğinin alınamaması ve ekonomideki zor durum gibi etkenlerden dolayı yasalar pratikte gerçekleştirilememiştir.
- İkinci dönemse 1933 yılında Salazar'ın diktatörlük rejiminin korporatist bir proje olarak Ulusal Çalışma Yasasını (Estatuto Nacional do Trabalho) yürürlüğe koymasıyla başlamıştır. Bu dönemde işçiler ve kamu çalışanları için zorunlu sigorta sayesinde profesyonel ve kurumsal refah fonlarına dayalı korporatist bir rejim yaratılmıştır. Ancak Salazar hükümetinin otoriter yapısı, korporatist organların oluşmasını ve hükümet müdahalesi olmaksızın refah fonlarının gelişmesine engel olmuştur.
- Üçüncü dönemse 1960'larda başlamaktadır. Bu dönemde Portekiz'deki otoriter yönetim devam etmesine karşı, sosyal güvenlik sisteminde radikal ve ayrıntılı reformlar hayata geçirilmiştir. 1942 Beveridge planına ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün tavsiyelerine uyarak bir dizi dönüşümler yapılmıştır. 1962 yılında çıkan yasayla sosyal sigorta devlet tarafından yönetilen genel ve tek tip bir sistem olarak işçileri ve meslekleri ele alarak bölgesel bazda yeniden düzenlenmiştir.
- 1974 yılındaki Portekiz demokratik devrimiyle dördüncü dönem başlamıştır. Birinci Geçici Hükümetin programının parçası olarak ulusal bir sağlık ve sigorta sisteminin oluşturulması tasarlanmıştır. Bu dönemde sosyal yardımlar yükseltilmiş ve sosyal emeklilik oluşturulmuştur.
- Beşinci dönemse 1980'li yıllarda merkez ve sağcı partilerin koalisyonuyla başlamıştır. Bu dönemde *refah devletinin krizi* kavramı benimsenmiş ve sosyal korumanın temel birleşenleri kaldırılmaya çalışılmıştır. Örneğin 1980 yılında evrensel asgari sistem yasası yürürlükten kaldırılmıştır.

Bir diğer önemli gelişme olarak, 1984 yılında sosyal bir eylem planı olan Birinci Sosyal Güvenlik Yasası (Kanun no. 28/84) yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın temel amacı işsizlik, hastalık, çalışmaya engel durumda olanların ve ailelerinin, ihtiyaç sahibi grupların korunmasını sağlamaktır (Sanches, 2017: 5).

1986 yılında Avrupa Birliği üyeliğinden sonra modernleşme dönemi başlamış olsa bile sosyal güvenlik çalışmalarına yeterince önem gösterilmemiştir. Genel sağlık sisteminde yeni bir tasarım yapılmamış önceden tanımlanan yollarda artış sağlanmıştır. Bu sebeple bu dönem farklılaşmadan büyüme dönemi olarak adlandırılmıştır. Sosyal güvenlik harcamalarında artış sağlanmış olsa da, temel yapı aynı kalmıştır. Ancak 1995 yılında meydana gelen hükümet değişikliğinden sonra refah sisteminde modernleşme yolu açılmıştır (Guillén, Álvarez & Silva, 2003: 259).

2000 yılındaysa sistemin etkinliğini ve verimliliğini güçlendirmek adına yenilenen İkinci Sosyal Güvenlik Yasası (Kanun no. 17/2000) yürürlüğe girmiştir. 2002 yılında, Portekiz’de sosyal güvenlik sistemi daha da güçlendirilerek, sosyal yardım programları genişletilmiştir. Emeklilik yaşının yükseltilmesi, işsizlik sigortası primlerinin ayarlanması yönelik önlemler alınmıştır. Bununla birlikte sistem üç alt sisteme ayrılmıştır. Bunlar; sosyal koruma, aile koruması ve refahtır. 2002 yılına gelindiğinde bu kanun (Kanun no. 32/2002) yürürlükten kaldırılmıştır. 2007 yılında Dördüncü Sosyal Güvenlik Yasası (Kanun no. 4/2007) yayınlanmıştır. Bu yasayla üç alt sistem vatandaşlık, sosyal koruma ve sosyal refah olarak düzenlenmiştir (Sanches, 2017: 6). 2007 yılında getirilen Kanunla emekli maaşlarını hesaplamak için yeni bir formül geliştirilmiş, sosyal destekleme miktarları için yıllık yeni indeksleme getirilmiş ve sürdürülebilir bir faktör sistemi geliştirilmiştir (David & Abreu, 2023: 1). Emekli maaşlarının hesaplanması için yapılan değişiklikler daha esnek bir emeklilik yaşı ve özellikle “sürdürülebilirlik faktörü”nün öne çıkarılması ve erken emeklilik için daha katı cezalar getirilmesi çalışma ömrünü uzatmak için teşviklerin yaratılmasını içermektedir (Cardoso, 2019: 14).

3. PORTEKİZ’DE SOSYAL GÜVENLİĞİN ANAYASAL TEMELLERİ ve HUKUKİ YAPISI

Portekiz sosyal güvenlik sisteminin hukuki yapısını öncelikle Portekiz Cumhuriyeti Anayasası oluşturur. Anayasada yer alan 9, 59, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72 sayılı maddelerle sosyal güvenlik, anayasa temelinde güvence altına alınmıştır (Constitution of the Portuguese Republic, 2005).

Portekiz Anayasasının 9. Maddesi devletin temel görevlerini belirler. Bu maddenin dördüncü fıkrasına göre: devletin temel görevlerinden biri Portekizliler arasında gerçek eşitliği ve ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel hakların etkili bir şekilde uygulanmasını teşvik etmektir. Bu maddeyle sosyal hakların eşit ve etkin bir şekilde uygulanması hukuki bir zemine dayandırılmış ve devletin temel görevleri arasında gösterilmiştir. Diğer maddelerse sırasıyla şu konuları ele almaktadır (Social Protection & Human Rights, 2023): Madde 59: İşçi Hakları, Madde 63: Sosyal Güvenlik ve Dayanışma, Madde 64: Sağlık, Madde 67: Aile, Madde 68: Annelik ve Babalık, Madde 69: Çocuk, Madde 70: Gençlik, Madde 71: Engelli Vatandaşlar ve Madde 72: Yaşlılar başlıklarıyla düzenlenmiş ve sosyal güvenlik hususunda oldukça geniş bir çerçeve çizilmiştir. Sosyal güvenlik açısından bu maddelerden en önemlisini Anayasanın 63. maddesi oluşturur. Bu maddeye göre;

“1. Herkesin sosyal güvenlik hakkı vardır.

2. Devlet, sendikaların, işçileri temsil eden diğer kuruluşların ve diğer hak sahiplerini temsil eden derneklerin katılımıyla birleşik ve merkezi olmayan bir sosyal güvenlik sistemini organize etmek, koordine etmek ve desteklemekle görevlidir.

3. Sosyal güvenlik sistemi, vatandaşları hastalıkta ve yaşlılıkta ve engelli, dul veya yetim kaldıklarında ve ayrıca işsiz olduklarında veya geçim araçlarının veya geçim araçlarının eksikliği veya azalmasını gerektiren diğer durumlarda korur.
4. Tüm çalışma süreleri, faaliyet gösterdikleri sektör ne olursa olsun, kanunla belirlendiği şekilde yaşlılık ve malullük aylıklarının hesaplanmasına katkıda bulunur.
5. Devlet, bu Maddede ve 67(2)b, 69, 70(1)e, 71 ve 72. Maddelerde özellikle belirtilen sosyal dayanışma bedellerinin gerçekleştirilmesi amacıyla, kanunda belirtildiği şekilde; özel hayır kurumlarının ve kamu yararına olduğu kabul edilen diğer kar amacı gütmeyen kuruluşların faaliyetlerini ve işleyişini desteklemek ve denetlemekle yükümlüdür.”

Temel olarak Portekiz Anayasa’sını 63. Maddesine göre; Devlet, sendikaların ve işçilerin temsil edildiği sendikaların ve diğer hak sahiplerinin katılımıyla birleşik ve merkezi olmayan bir yapıda sosyal güvenlik sistemi kurmak, organize etmek ve desteklemekle görevlendirilmiştir. Öte yandan, devlet sosyal güvenlik sistemiyle vatandaşlarını ve dezavantajlı durumda olan grupların geçim imkânlarının yetersiz kaldığı veya azaldığı durumlarda korumakla yükümlüdür.

Portekiz Sosyal Güvenlik Sisteminin tasarımını 2007’de yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Çerçeve Kanunu (Kanun no. 4/2007) oluşturur. Bu kanuna göre, sosyal güvenlik sistemi farklı sosyal grupları koruma altına alan üç alt sistem tarafından ele alınır. Bu sistemler finansman, sosyal koruma modellerinin etkisini yansıtan türler açısından da farklılık göstermektedir (Goulart & Camacho, 2014: 3). Sosyal güvenlik hakkı bu kanunla güvence altına alınmıştır. Kanunun 2. Maddesinde “herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu” belirtilmektedir.

Portekiz’de sosyal güvenlik sistemi, çeşitli yasal düzenlemelerle desteklenir. Bunlar arasında dikkati çeken Sosyal Güvenlik Kanunu, Emeklilik Kanunu, İşsizlik Kanunu ve Sağlık Hizmetleri Kanunu gibi yasalar bulunur. Bu yasalar, sosyal güvenlik haklarını ve yükümlülüklerini belirler, prim ödemelerini düzenler, emeklilik, sağlık hizmetleri, işsizlik sigortası gibi programların kurallarını ve koşullarını belirler.

Portekiz’de Sosyal Güvenlik Sistemi, hukuki ve yasal düzenlemelerin yanı sıra Avrupa Birliği düzenlemeleriyle de etkileşim halindedir. Portekiz, AB üyesi bir ülke olduğundan sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları AB direktiflerine ve düzenlemelerine uyum sağladığı görülür.

4. PORTEKİZ’DE SOSYAL GÜVENLİĞİN KURUMSAL YAPISI

Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Portekiz sosyal güvenlik sisteminin kurumsal temelini oluşturan ana yapıdır. Sosyal Güvenlik Bakanlığı, her vatandaşın evrensel refah ve

emeklilik hakkından yararlanmasını sağlar. Ailelerin yaşam koşullarını iyileştirmek ve çocukluk, gençlik, yaşlılık, bağımlılık gibi durumlarda fırsat eşitliğini sağlamak temel amaçlarındandır. Ayrıca azınlıklar gibi hassas konumdaki gruplar içerisinde göç konusunda da fırsat eşitliğini teşvik etmek için tasarlanmış sosyal eylem programları geliştirmekte ve uygular. Portekiz sosyal güvenlik sisteminde Sosyal Güvenlik Bakanlığına ek olarak, sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturan altı ayrı alt kurum bulunur. Bunlar (Sagurança Social, 2023);

1. Sosyal Güvenlik Kapitalizasyon Fonları Yönetim Enstitüsü (Direção Geral da Segurança Social) Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı varlık yönetimi konusunda uzmanlaşmış bir kamu kurumudur.
2. Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Mali Yönetim Enstitüsü, (IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP), idari ve mali kuruluşlarla devletin dolaylı idaresine entegre edilmiş özerk, tüzel kişiliği ve kendi mal varlığı olan bir kamu kurumudur.
3. Bilişim Enstitüsü (Instituto de Informatica I.P.) kanuna göre özel kurallarla yönetilen, devletin dolaylı idaresiyle bütünleşmiş, idari ve mali özerkliği ve kendi mal varlığına sahip bir kamu kurumudur.
4. Sosyal Güvenlik Kurumu (Instituto da Segurança Social), kanuna uygun olarak özel kurallarla yönetilen, Devletin dolaylı yönetimiyle bütünleşmiş, idari ve mali özerkliğe ve kendi mal varlığına sahip bir kamu kurumudur. Bu kurum doğrudan Dayanışma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na karşı sorumludur. Mali ödenekler, aile ve sosyal yardımlar, ebeveyn izinlerinin ödenmesi ve kamuya ait çocuk bakımı ve yaşlı bakım tesislerinin sağlanması faaliyet alanlarını oluşturmaktadır.
5. Madeira Sosyal Güvenlik Enstitüsü (Instituto de Segurança Social da Madeira), Madeira Özerk Bölgesi'ndeki, kanuna uygun olarak özel bir programla yönetilen, dayanışma ve sosyal güvenlik kamu kurumudur.
6. Azor sosyal güvenlik Enstitüsü (Instituto da Segurança Social dos Açores), 2013 yılında 14/2013/A sayılı Bölgesel Kanun Hükmünde Kararname ile oluşturulmuştur. Bu kurum, idari, mali ve ailevi özerkliğe sahip bir kamu kurumudur ve dayanışma ve sosyal güvenlik konularında yetkinliğe sahip Azorlar Bölgesel Hükümeti üyesinin denetimine tabidir.

5. PORTEKİZ'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GENEL YAPISI

Portekiz sosyal güvenlik sistemi tarihsel sürecinde birçok modelden esinlenilmiştir. 20. yy başında Alman ve İngiliz modelinden, 1930'lu yıllarda İtalyan modelinden, 1960'larda ise Fransız modelinden esinlenildiği görülür (Guibentif, 1996). Bu kapsamda, sosyal güvenlik sistemi temel olarak kurumsal kümelenmeler ve sosyal aktörlerin

kesiştği noktada gelişmiştir (Ferreira, 2005: 333). Portekiz Sosyal Güvenlik sisteminin temel amacı aşağıdaki durumlarda meydana gelen mesleki ve diğer kazanç kayıplarının engellenmesini sağlamaktır (Silva vd., 2004: 419);

- Hastalık,
- Analık, babalık ve evlat edinme,
- İşsizlik,
- İş kazaları ve meslek hastalığı,
- Sakatlık, ve
- İhtiyarlık ve ölüm.

Sosyal sigorta ve sosyal yardım sistemleri Portekiz'in sigorta kollarını oluşturur. Sosyal yardımlar, hastalık, iş kazası, sakatlık, işsizlik, yaşlılık vb. durumlardan ötürü kişilerin kaybettikleri kazançları telafi etmek için kullanılır. Sosyal yardımlar sırasıyla; Hastalık Yardımı, İşsizlik Yardımı, Ebeveynlik Yardımı, Sakatlık Yardımı, Maluliyet, Yaşlılık ve Dul Aylığı ve Ölüm Yardımı şeklindedir (Goulart ve Camacho, 2014: 5);

Portekiz'de sigorta sistemi, işverenler ve çalışanlar tarafından ödenen zorunlu katkı payları üzerinden temellenir. Hastalık, analık, babalık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazası, meslek hastalığı ve işsizlik gibi durumlarda kişilerin refahlarını korumak adına ödenen belirli nakdi yardımlardan oluşur. Bu sistem içerisinde çeşitli ayrımlar bulunur. Bu çerçevede, çalışan ve serbest meslek sahipleri için zorunlu tutulan genel sosyal güvenlik planı, zorunlu kapsamda olmayan ancak çalışmaya uygun kişileri kapsayan gönüllü sosyal sigorta planı, genel sosyal sigorta kapsamına girmeyen memurlar ve avukatlar, belirli kuruluşlarla özel programlar kapsamındadır (European Comission, 2013: 5). Diğer bir deyişle, sosyal sigorta sistemi, çalışanları, brüt yıllık gelirleri sosyal yardım miktarından altı kat kadar fazla olan serbest meslek sahiplerini kapsar. Sosyal yardım sistemiyse primli sistem içerisinde bulunmayan bireyleri içerir. Öte yandan, gönüllü sigortadan brüt yıllık geliri sosyal yardımın altı katına kadar olan serbest meslek sahipleri ve başka herhangi bir zorunlu katkı programına girmeyen kişileri kapsar (SGK, 2019: 178).

İşçi ve işveren arasında sosyal güvenlik primleri paylaşılır. Çalışanın brüt ücreti üzerinden, çalışanlar yüzde 11 katkı payı öderken işverenler yüzde 23,75 oranında katkı sağlarlar. Bu katkılar aile, emeklilik ve işsizlik yardımlarını kapsar. Öte yandan, sosyal güvenlik primlerinin yanında işverenlerden iş kazalarına karşı sigorta primi alınır (PWC, 2023).

Portekiz'de sosyal güvenlik sistemi, vatandaşların sosyal ihtiyaçlarını karşılamaya ve toplumun refahını artırmaya yönelik reformları kapsar. Sistemi şekillendiren sosyal güvenlik uygulamalarıysa yedi ana başlıkla gerçekleşir.

5.1. Yaşlılık (Emekli) Aylığı

Portekiz emeklilik sistemi üç temele dayanmaktadır; 1- Kamu Emeklilikleri, 2- Şirketler ve sosyal/profesyonel gruplar tarafından yürütülen gönüllü emeklilik planını içeren Mesleki Emeklilik, 3- Kişisel olarak finanse edilen Bireysel Emeklilik

(Moreira, Azevedo, Manso & Nicola, 2019: 9).

Emeklilik maaşlarının finansmanı çalışan nüfusun katkılarıyla sağlanmaktadır ve dağıtım modeli (pay-as-you-go) sistemine dayanmaktadır (Cardoso, 2019: 6). Yaşlılık aylığına, kişinin en az 15 yıllık ödenmiş veya kredilendirilmiş katkı payı biriktirmiş olması koşuluyla 65 yaşından sonra erişilebilir. Ancak her takvim yılı için kazanç kaydının ve 120 günün tamamlandığının ispatlanması gerekir. 55 ile 65 yaşları arasında, erken emekli aylığına hakkına sahip olabilmek için otuz takvim yılı katkı payını tamamlamasıyla mümkündür. İşsizler, işsizlikleri başladığında 57 yaşında olmaları durumunda ve hak kazanma sürelerini (en az 15 yıl) tamamlamış olmaları durumunda 62 yaşında yaşlılık aylığı talep edebilir. Yirmi iki takvim yılı prim ödeyen ve işsiz kaldıklarında 52 yaşını doldurmuş olan kişiler de yaşlılık aylığı alabilirler

(European Comission, 2022: 18).

5.2. İşsizlik Sigortası

Portekiz’de, geçmişte yeterli sosyal güvenlik primi ödemiş işsizler için bir işsizlik sigortası yardımı ve geçmiş katkı kayıtları işsizlik sigortası almak için yetersiz olanlar veya işsizlik sigortası yardımları alma hakkı sona ermiş olanlar için bir işsizlik yardımı ödeneği vardır (OECD, 2021: 1). İşsizlik sigortasına yönelik ilk kanun 1975’te çıkarılmıştır. Şuan ise 2006 ve 2010 yılında çıkarılan kanunlar yoluyla işsizlik sigortası sistemi işlemektedir. İşsizlik ödeneği kişilerin kazancının yaklaşık olarak yüzde 65’i kadar ödenir. Aşgari yardım sosyal yardım miktarı seviyesinde ödenirken azami yardım sosyal yardım miktarının üç katına kadardır. Yardımların ne kadar süre boyunca sağlanacağıysa kişilerin yaşına ve prim ödeme sürelerine göre değişiklik gösterir (SGK, 2019: 183).

Kişilerin işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi için kendi isteğinin dışında işsiz olması, çalışabilecek durumda ve çalışmaya hazır bulunması, istihdam merkezine kayıtlı olması, aktif bir biçimde iş araması, malullük ya da yaşlılık aylığı almıyor olması gerekir. Buna ek olarak, işsizlik ödeneği belirli koşullar altında yardım alan bazı serbest meslek sahiplerini de kapsar (European Comission, 2013: 25). İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için istihdam ve katkı payı koşulunun yanında önceki 24 ayda 360 gün çalışmış olmak gerekir (OECD, 2021: 1).

5.3. Malullük Aylığı

Sürekli iş görmez olarak kabul edilen çalışanlara ve kendi hesabına çalışanlara malullük aylığı ödenir. Maluliyetin iş kazası veya meslek hastalığı sonucu olması veya kişinin yaşlılık aylığına hak kazanması halinde maluliyet aylığı ödenmez (European Comission, 2013: 15). Minimum üç yıl prim ödemiş olan ve tam iş görmezliği olan kişilere

malullük aylığı ödenir. Öte yandan, kısmi iş görmezliği olan ve minimum beş sene prim ödemiş olan kişilere de malullük aylığı bağlanır. Yaşlılık aylığında belirlenen koşullar malullük aylığı için de geçerlidir. Malullük aylıkları benzer şekilde hesaplanıp ödenmektedir (SGK, 2019: 180).

5.4. Aile Yardımı

Aile yardımı 16 yaşından küçük veya 24 yaşına kadar çocuğu olan ailelere, engelli çocuğu olan veya tam zamanlı eğitim alan ailelere verilir. Ailelerin yardımdan yararlanabilmesi için çocukların Portekiz’de ikamet etmesi ve çalışmaması gerekir (OECD, 2021: 9). Ödenen yardım, hanenin toplam kazancının aynı hanedeki çocuk sayısı artı bire bölünmesiyle hesaplanır. Bununla birlikte yardım, sadece gerekli şartları taşıyan ve hane geliri dördüncü gelir grubu tavanını aşmayan çocuklara ödenir. Aile yardımı 16 yaşına kadar çocuğu olan ailelere ödenmekle birlikte 24 yaşına kadar öğrenci olan (hastalık ve kaza durumunda 27 yaş) veya engelli çocuğu bulunan ailelere de verilir (European Commission, 2022: 7-8). Dahası, bir özel eğitim kurumunda özel eğitim ve özel eğitim yardımı alan yirmi dört yaşına kadar olan çocuklar için ayrı bir ödenek mevcuttur. Bu kişilerin aylık geçim yardımı alma hakları da bulunur (OECD, 2023).

5.5. Sağlık Yardımı

Portekiz sağlık sistemi, 1979 yılında kurulan Ulusal Sağlık Hizmetine (SNS) dayanır. Ulusal Sağlık Hizmetinin kendi yasal statüsü olup Sağlık Bakanlığı’na bağlı tüm resmi kurum ve hizmetleri kapsar. Ulusal Sağlık Hizmetleri ağını kapsamına tesisler, özel kurumlar ve sözleşme yapılan bağımsız profesyonelleri alır (European Commission, 2022: 21). Sağlık yardımları genel olarak sağlık merkezi ve hastaneler tarafından verilir. Sağlık sigortası içerisine, hekim muayeneleri, yatarak ve ilaçla tedavi, uzun süreli bakım yardımı ve analık hizmetlerini alır. Sağlık sigortasından faydalanmak için bekleme süresi yoktur. Sigorta masraflarına ilişkin kişiler belirli oranlarda katkıda bulunurlar (SGK, 2019: 182).

5.6. Dul ve Ölüm Ödenekleri

Dul aylığı, bir kişinin vefatı nedeniyle ailede bulunan kişilerin gelir kaybını tazmin etmek amacıyla ödenen aylık nakdi yardımlardır. Ölüm ödeneği ise kişinin vefatı nedeniyle meydana gelen maliyetlerin karşılanması ve aile yaşantısının düzenlenmesi amacıyla toplu yapılan nakdi yardımlara denilir (Segurança Social, 2021: 15). Dul aylığından yararlanabilenler şunlardır:

- Ölen kişinin fiili ilişki içinde yaşadığı eş, eski eş ve kişi,
- Doğmamış çocuklar, evlat edinilmiş çocuklar ve üvey çocuklar da dahil olmak üzere torunlar; ve
- Yetki sahibi başka aile üyesi olmadığından artan akrabalar.

Ölüm yardımından da benzer kişiler yararlanır. Ancak bu kriterlere uyan aile fertlerinin bulunmaması halinde, diğer yakınlarla, kayın hısımlara veya teminatta üçüncü dereceye kadar olan akraba sayılan kişilere, sınırlar dahilinde evlat edinilen kişilere de ödenebilir (European Comission, 2022: 45).

5.7. Analık ve Babalık Yardımları

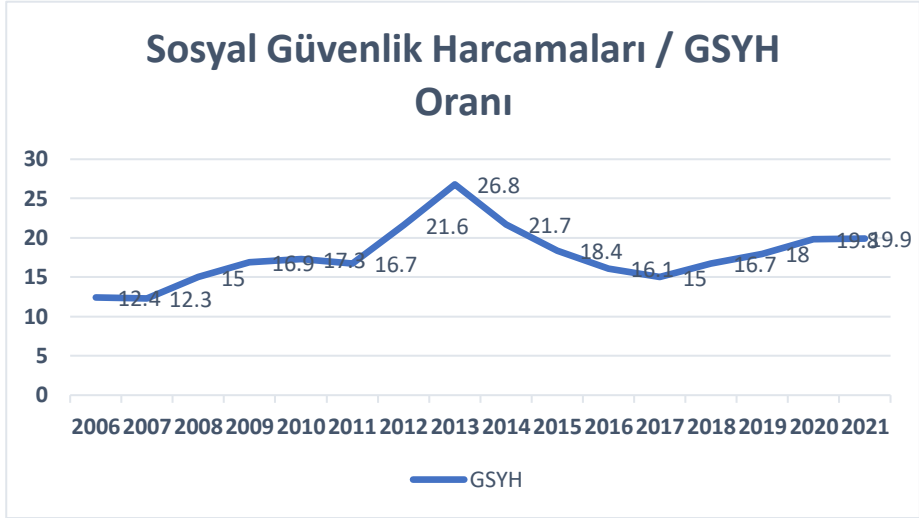
Portekiz’de kadınlar tıbbi bakım, doğum hastanesi bakımı, testler gibi ulusal sağlık hizmetlerinden katkı payı ödemededen yararlanabilirler. Öte yandan, belirli koşullarda belirli nakdi yardımlar da bulunur. Hamilelik sırasındaki klinik risk, gebeliğin sonlandırılması, gebelik sırasındaki belirli riskler, çocukların doğumu, evlat edinme, reşit olmayan veya engelli çocukların bakımı, ağır engelli veya kronik hasta çocukların bakımı veya doğumu nedeniyle geçici olarak çalışamayacak durumda olan kişiler belirli avantajlardan faydalanabilirler. Ödenen nakdi yardımlar çalışan aktif nüfusu kapsar (European Comission, 2013: 11). Doğum yapan kişilere doğum izni sırasında 110 gün boyunca (90 gün doğumdan sonra olmak üzere) ve düşükten veya ölü doğumdan sonraki 14 ila 30 gün boyunca doğum yardımı ödenir. Babalık yardımı, annenin bedensel veya zihinsel olarak yetersiz kalması veya ölümü halinde babaya ödenen yardımdır (OECD, 2023).

6. PORTEKİZ’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI

Portekiz’de sosyal güvenlik kurumunun finansmanına genellikle çalışanlar, işverenler ve devlet katkıda bulunur. Çalışanların maaşlarından kesilen primler, sosyal güvenlik sisteminin temel finansman kaynağıdır. İşverenler de çalışanların maaşlarının bir bölümünü ödeyerek sosyal güvenlik sisteminin finansmanında önemli bir rol oynarlar. Bu primler ve işveren katkıları, sosyal güvenlik kurumunun temel gelirlerini oluşturur. Ayrıca, devlet de vergi gelirlerini kullanarak sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkıda bulunur.

Portekiz’de sosyal güvenlik sistemini finanse eden ana gelir kaynakları; (i) çalışan primleri, (ii) işveren katkıları, (iii) devlet bütçesi, (iv) kamu kurumu transferleri, (v) tahsis edilmiş gelirler ve (vi) mal ve mülk gelirleri şeklinde sıralanır (Goulart & Camacho, 2014: 6). Portekiz’deki sosyal güvenlik harcamalarının ülke GSYH’sine oranı son yıllarda ara ara dalgalı bir seyir izliyor olsa da artma eğilimindedir.

Şekil 1: Sosyal Güvenlik Harcamaları/GSYH Oranı



Kaynak: Pordata, 2023

Şekil 1’de Portekiz’in sosyal güvenlik harcamalarının GSYH’a oranları verilmektedir. Buna göre; 2011 ve 2017 yılları hariç sosyal güvenlik harcamalarının GSYH içindeki payı artma eğilimde olmuştur. 2007 yılından 2008 yılına 12.3 değerinden yüzde 15 değerine yükselmiştir. 2011 yılından 2012 yılına geçerken sosyal güvenlik harcamalarının GSYH’a oranı 16.7’den 21.6’ya yükselerek 5 puan civarında artış yaşanmıştır. 2013 yılında ise yüzde 26.8 oranı ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bunun en önemli sebebi 2008 yılında tüm dünyada etkisini gösteren Büyük Resesyon sürecidir. Portekiz 2010-2014 yılları arasında büyük bir finansal kriz yaşayarak, kamu borçlarını ödemekte zorlanmaya başlamıştır. Özellikle işsizlik oranlarında artışlar meydana gelmiştir. Krizin etkisini hafifletmek adına Portekiz hükümeti özellikle 2007- 2009 yılları arası gelir eşitsizliğini azaltmak adına kamu harcamalarında artışa gitmiştir. Ancak sonraki süreçte 2010-2013 yılları arasında borç krizi nedeniyle kemer sıkma politikası uygulanmıştır. Aynı zamanda bu dönemde GSYH hasıladada meydana gelen artışlar düşük düzeyde kalmıştır.

Portekiz’in 2008 yılı için GSYH büyümesi yalnızca 0.3 düzeyinde kalmıştır. 2009 yılında ise 3.3 oranında küçülmüştür. 2011 yılından 2014 yılına kadar GSYH miktarı düşmüştür. Özellikle 2012 yılında 4.4 oranında küçülme ile bu dönemin en yüksek küçülmesi yaşanmıştır (World Bank, 2023b). Bu kapsamda, bu dönemde yaşanan ekonomik krizler, sosyal güvenlik harcamalarının GSYH hâsıla içerisindeki payının artmasına sebep olmuştur.

2014 yılından 2018'e kadar ise sosyal güvenlik harcamalarının payı azalma eğilimindedir. Ancak, 2019 yılı yüzde 18'den 19.8'e yükselmiştir ve tekrar artış eğilimine girmiştir. 2021 yılında 19.9'a gelerek tekrar yüzde 20 seviyelerine yaklaşmıştır. Bu artışın sebebi 2020 yılında meydana gelen Covid-19 pandemisi olarak görülmektedir. 2020 yılında pandeminin etkisi ile Portekiz'in GSYH miktarı önceki yıla göre yüzde 8.3 oranında azalmıştır (World Bank, 2023b). Aynı zamanda bu süreçte, Covid-19'un yarattığı zararları telafî etmek adına sosyal güvenlik harcamalarında artışa gidilmiştir. Bu etkiler sonucunda, bu dönemde sosyal güvenlik harcamalarının GSYH'daki payı yükselmiştir.

Tablo 1: Sosyal Güvenlik Sigorta Türleri (GSYH Yüzdesi)

Yılla r	Topla m	Yaşlı lık	Malul iyet	Dul ve Yetim Aylığı
2006	6.9	4.4	0.7	0.9
2007	6.9	4.4	0.7	0.9
2008	7.2	4.6	0.6	0.9
2009	7.7	5.0	0.6	1.0
2010	7.8	5.1	0.6	1.0
2011	8.2	5.4	0.6	1.0
2012	8.9	5.6	0.6	1.1
2013	9.3	6.0	0.6	1.1
2014	9.2	6.0	0.6	1.1
2015	8.8	5.6	0.6	1.1
2016	8.6	5.6	0.5	1.1
2017	8.4	5.5	0.5	1.0
2018	8.3	5.4	0.4	1.0
2019	8.3	5.4	0.4	1.0
2020	9.2	6.0	0.4	1.1
2021	8.8	5.7	0.4	1.1

Kaynak: Pordata, 2023

Tablo 1 Yaşlılık, Maluliyet, dul ve yetim aylıklarının GSYH içerisindeki payını göstermektedir. Bu kapsamda, 2006'dan 2021 yılına kadar en büyük payı yaşlılık aylıkları alırken, en düşük payı malullük aylıkları almaktadır. Toplam oranlar belirli aralıklarda artış ve azalış eğilimleri gösterirken, en büyük oran 2013 yılında 9,3 olarak görülmektedir. Özellikle 2007-2014 yılları arasında sosyal sigorta türlerinin

GSYH hasıla içindeki payı artış eğilimindedir. Bunun sebebi ise 2008 yılında meydana gelen Portekiz'i de etkisi altına alan büyük ekonomik krizdir. Özellikle Portekiz ekonomisi 2010-2014 yılları arasında bu krizden yoğun bir şekilde etkilenmiştir. GSYH'da meydana gelen düşme sosyal sigorta türlerinin GSYH hasıla içindeki payının artmasını etkilemiştir. Daha sonraki süreçte, 2014 yılından 2019 yılına kadar bu oran düşme eğilimde olmuştur. 2020 yılı için tekrar yükselişe geçmiştir. Bunun sebebi, 2020 yılında meydana gelen Covid-19 pandemisi etkisi ile Portekiz'in GSYH hasılasında meydana gelen keskin düşüştür.

Tablo 2: Sosyal Güvenlik Harcamaları: Toplam ve Türe Göre (Euro)

Yıllar	Sosyal Güvenlik Harcamaları						
	Sosyal Ödemeler						
	Toplam	Aile	Hastalık ve Annelik	İşsizlik	Yaşlılık Aylığı ve Tamamlayıcılar	Sosyal Uyum Yardımı	Diğerleri
2006	16,702,955.3	727,059.2	738,211.4	1,827,943.5	11,423,371.7	334,764.6	1,651,604.9
2007	17,387,389.2	772,021.5	762,950.5	1,684,814.0	12,113,096.8	372,596.4	1,681,910.0
2008	18,324,103.5	942,763.2	742,577.3	1,566,573.6	12,818,152.0	425,721.0	1,828,316.4
2009	20,110,363.5	1,136,984.5	850,875.8	2,045,184.9	13,464,650.4	507,708.9	2,104,959.0
2010	20,907,615.0	1,108,523.6	892,518.4	2,221,136.0	14,011,912.6	519,908.7	2,153,615.7
2011	20,788,868.5	812,022.1	923,268.1	2,103,793.5	14,448,733.8	414,383.5	2,086,667.5
2012	21,670,488.6	807,039.6	863,817.3	2,592,952.7	14,943,607.9	387,904.3	2,075,166.8
2013	22,589,417.8	806,345.7	783,911.5	2,737,667.0	15,831,958.8	315,143.4	2,114,391.3
2014	22,124,364.2	776,650.7	825,120.4	2,238,737.2	15,953,982.5	294,448.0	2,035,425.5
2015	21,506,641.4	771,183.3	916,852.2	1,760,640.4	15,753,196.1	287,351.1	2,017,418.3
2016	21,772,948.2	797,270.5	979,530.3	1,509,656.4	16,124,291.2	334,677.7	2,027,522.1

2017	22,130,652.9	845,380.8	1,062,204.7	1,312,244.0	16,485,493.8	344,098.0	2,081,231.6
2018	22,987,654.6	1,134,024.2	1,176,677.3	1,234,060.9	16,964,456.1	360,396.1	2,118,040.1
2019	24,197,397.9	1,305,782.5	1,300,742.5	1,188,259.2	17,854,963.9	347,937.1	2,199,712.7
2020	27,427,377.7	1,390,621.4	1,506,625.9	1,515,083.2	18,414,923.7	339,697.9	4,260,425.5
2021	28,170,562.5	1,481,223.4	1,459,361.4	1,592,508.6	18,888,790.1	356,161.4	4,392,517.7

Kaynak: Pordata, 2023

Tablo 2’de sosyal güvenlik yardımları türlere ve yıllara göre ayrılmıştır. Toplam sosyal güvenlik yardımları 2005 yılından 2021 yılına kadar düzenli bir artış eğiliminde olmuştur. Toplam sosyal güvenlik yardımları içinde en büyük payı emekli aylığı ödemeleri almıştır. Sonrasında sırasıyla işsizlik, hastalık ve annelik yardımları yer almaktadır.

Emekli aylıklarının en büyük payı almasının sebebi Portekiz’de yaşlı nüfusun oldukça yüksek seviyelerde olmasıdır. Altmış beş yaş üzerindeki nüfusun genel nüfus içindeki oranı düzenli artış eğiliminde olmuştur. 2006 yılında yüzde on sekiz olan bu oran 2021 yılında yüzde 23 seviyesine kadar yükselmiştir (World Bank, 2022). 2021 yılında toplam sosyal güvenlik yardımları 28,170,562.5 euro seviyesine yükselmiştir. Bu toplamın büyük kısmını 18,888,790.1 euro ile emeklilik maaşları ve tamamlayıcı ödemeler almıştır.

İşsizlik ödemeleri 2014 yılına kadar düzenli olarak artmış olsa bile sonraki süreçte azalma eğilimine girmiştir. İşsizlik ödemelerinde meydana gelen bu artış özellikle 2008-2014 yılları arasında hızlanmıştır. Bu dönemde 2008 krizinin etkisi ile ekonomide daralma meydana gelmiş ve işsizlik oranlarında artış yaşanmıştır. 2008 yılında yüzde 7.5 oranında olan işsizlik oranı düzenli olarak artarak 2013 yılında yüzde 16.2 ile tepe noktaya ulaşmıştır (World Bank, 2023c). İşsizlik oranlarının artması işsizlik ödemelerinde artışı da beraberinde getirmiştir.

Tablodaki veriler içinde sosyal güvenlik harcamalarında en yüksek artış 2020 yılında gerçekleşmiştir. Toplam sosyal güvenlik harcamalarında bir önceki yıla göre ani ve yüksek bir artış gerçekleşmiştir. 2021 yılında da bu artış seyri devam etmiştir. Bu dönemde Covid-19’un etkisi ile ekonomi durgunlaşmış kişilerin ve hanehalkının gelirlerinde azalma yaşanmıştır. Öte yandan, pandemi etkisi ile sağlık harcamalarında yükseliş meydana gelmiştir. Pandeminin yarattığı tahribatı engellemek adına hükümetler kamu harcamalarında ve özellikle sosyal güvenlik

harcamalarında artışa gitmişlerdir. Bu etkiler sonucunda, 2020 yılından itibaren sosyal güvenlik harcamalarının önemli bir artış meydana gelmiştir.

Tablo 3: Türüne Göre Sosyal Koruma Gelirleri (GSYH Yüzdesi)

Yıllar	Gelir Türü	
2020	T: Toplam	30.62
	1: İşverenlerin sosyal katkıları	8.76
	2: Kişilerin sosyal katkıları	4.56
	3: Genel devlet katkıları	14.37
	4: Diğer programlardan transferler	0.88
	5: Diğer Gelirler	2.06
2019	T: Toplam	26.71
	1: İşverenlerin sosyal katkıları	8.18
	2: Kişilerin sosyal katkıları	4.32
	3: Genel devlet katkıları	11.46
	4: Diğer programlardan transferler	0.78
	5: Diğer Gelirler	1.97
2018	T: Toplam	26.41
	1: İşverenlerin sosyal katkıları	8.06
	2: Kişilerin sosyal katkıları	4.16
	3: Genel devlet katkıları	11.33
	4: Diğer programlardan transferler	0.76
	5: Diğer Gelirler	2.10
2017	T: Toplam	27.10
	1: İşverenlerin sosyal katkıları	8.02

	2: Kişilerin sosyal katkıları	4.25
	3: Genel devlet katkıları	11.95
	4: Diğer programlardan transferler	0.75
	5: Diğer Gelirler	2.13

(*) 2016 yılı baz yıl olarak kullanılmış olup, verilerin alındığı kurum sadece ilgili dönem için veri paylaşımı yapmıştır.

Kaynak: Ine Instituto Nacional de Estatística, 2023

Tablo 3’de sosyal koruma 2017-2020 yılları için türe göre ayrılmıştır. Bu kapsamda, sosyal güvenlik gelirlerinin GSYH içerisindeki payı düzenli olarak yükselmiştir. 2017 yılında yaklaşık yüzde yirmi yedi olan bu pay 2020 yılında yüzde otuz seviyelerine yükselmiştir. Bu pay içerisinde en yüksek payı bütün yıllar için genel devlet katkıları almıştır. Genel devlet katkılarının GSYH içerisindeki payı bu yıllar için her zaman yüzde onun üzerinde seyretmiştir. Sonrasında ise sırasıyla en büyük payı işveren katkıları ve sosyal güvenlikten yararlanan kişilerin sosyal katkıları yer almaktadır. Portekiz ekonomisi kırılgan bir yapıya sahiptir. Tabloya göre genel devlet katkılarının GSYH içindeki oranı yıllara göre yükselme eğilimi içindedir. Bu durum, devlet bütçesi üzerinde zaman içinde baskılara sebep olacaktır. Böylelikle, yakın geçmişte borç krizi ile karşı karşıya kalan bir ülke olarak Portekiz için sosyal koruma gelirlerinin çoğunun devlet katkılarının oluşturması devlet bütçesi için risk faktörü oluşturmaktadır.

Tablo 4: 2022 Yılı Sosyal Harcamaların GSYH Oranı

Ülke	Yüzde	Ülke	Yüzde
Avusturya	29.356	Yunanistan	24.115
Belçika	28.965	Macaristan	17.194
Çek Cumhuriyeti	22.012	İrlanda	12.779
Danimarka	26.164	İtalya	30.059
Finlandiya	29.02	Lüksemburg	21.872
Fransa	31.633	Hollanda	17.565
Almanya	26.722	Polonya	22.706
İtalya	30.059	<i>Portekiz</i>	<i>24.639</i>
Lüksemburg	21.872	İspanya	28.1
Hollanda	17.565	Litvanya	19.8

İsveç	23.671	OECD	21.094

Kaynak: OECD, 2023

Tablo 4’de bazı Avrupa ülkelerinin ve Portekiz’in 2022 yılı sosyal harcama miktarlarının GSYH oranları verilmiştir. Tabloya göre yaklaşık yüzde otuz oranla Fransa en yüksek harcama oranına sahip ülke olarak görülmektedir. Yüzde on iki oran ile ise İrlanda en düşük payı sahip olan ülkedir. OECD ortalaması yüzde yirmi civarında görülmektedir. Portekiz’in sosyal harcamalarının GSYH içindeki payı ise yüzde yirmi dört seviyelerinde seyrederken, OECD ortalamasının üzerinde kalmıştır. İspanya, İtalya gibi benzer sosyal sigorta sistemine sahip diğer Güney Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında Portekiz’in sosyal harcama miktarlarının GSYH’e oranı daha düşük düzeyde kalmaktadır. Öte yandan, bu oranın OECD ortalamasından yüksek olmasının başlıca sebebi Portekiz’in yaşlı nüfusedir. Dahası, diğer ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerindeki ve nüfuslarındaki farklılıklar bu oranın OECD ortalamasından yüksek olmasını etkilemektedir.

Portekiz’de sosyal güvenlik sisteminin finansmanında bazı reformlar da dikkati çekicidir. Bunlar arasında prim oranlarının ve vergi tabanlarının yeniden düzenlenmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi, işsizlik sigortası primlerinin ve katkı paylarının ayarlanması gibi önlemler yer alır. Ayrıca sosyal güvenliğin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla uzun vadeli planlar, demografik değişimler, ekonomik faktörler ve sosyal güvenlik harcamalarının kontrol altında tutulması gibi unsurları dikkate alan planlamalar yapılır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Portekiz’in sosyal sigorta sisteminin temelini sosyal yardım sistemleri oluşturur. Sosyal yardım sistemlerinin ve ödeneklerinin kurulmasındaki ana amaç işsizlik, yaşlılık, hastalık, kaza, sakatlık vb. durumlar sonucunda refah ve gelir kaybına uğrayan kişilerin kayıplarını telafi etmektir. Portekiz’in sosyal güvenlik sistemi zorunlu sosyal güvenlik planı, gönüllü sosyal sigorta planı ve belirli kuruluş ve çalışanlara özel olan programlardan oluşur.

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde en önemli kalemler yaşlılık aylığı başta olmak üzere, işsizlik ödeneği, sağlık hizmetleri, malullük aylığı, dul ve yetim aylıkları, aile yardımları şeklindedir. Yaşlılık aylığı (emekli aylığı) sosyal güvenlik harcamalarında en büyük kalemi oluşturur. Yaşlılık aylığının ardından işsizlik ödeneği için yüklü miktarda gelir ayrılmaktadır. Sosyal yardım harcamaları genellikle yıllar içinde artış eğiliminde olmuştur. Bunun yanında, sosyal yardımların gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payı da zamanla yükselmiştir. Portekiz’in sosyal yardımlarının gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payı OECD ülkelerinin ortalamasının üzerinde kalmaktadır.

Portekiz'in sosyal güvenlik sistemi zaman içerisinde birçok değişikliğe uğramıştır. Tüm dünyada sosyal devlete olan önemin gelişmesi Portekiz'in sosyal güvenlik sisteminin gelişmesinde ve dönüşmesinde ön ayak olmuştur. Sistemin kapsamının ve niteliklerinin gelişmesi ile sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan pay giderek yükselmiştir. Sosyal güvenlik sistemi temelini Anayasa'dan ve Sosyal Güvenlik Çerçeve yasasından almaktadır. Kanunlar ve Anayasa ile herkesin ayırım yapılmaksızın sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu hukuki bir zemine oturtulmuştur. Öte yandan, sosyal güvenlik sisteminin temelini Dayanışma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve ana altı alt kurum oluşturmaktadır.

Portekiz sosyal güvenlik sisteminin ana kaynağını bütçe gelirleri yani vergiler oluşturmaktadır. Sonrasında en önemli payı işverenler tarafından ödenen zorunlu katkı payları almaktadır. Kişilerin (çalışanların) katkı payları ve diğer programlardan gelen transfer payları da sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini oluşturmaktadır. Bu çerçevede, sosyal güvenlik harcamalarının bütçede önemli bir harcama kalemi olduğu görülmektedir. Portekiz'de sosyal güvenlik, toplumun refahı, sosyal istikrarı ve eşitliği için önemli bir rol üstlenerek ekonomik büyümeye katkıda bulunan, aynı zamanda işgücü piyasasını düzenleyerek, sosyal huzur ve istikrarı sağlayan önemli bir sosyal politikadır.

Portekiz'in nüfusunda altmış beş üstü kişi sayısının fazla olması sosyal güvenlik sistemi içerisinde özellikle emeklilik sisteminde büyük bir risk faktörü oluşturmaktadır. Bu sebeple 2007 yılında Kanun No/7 ile emeklilik sisteminde düzenlemeye gidilmiştir. Emekli olma kısıtları daha katı hale getirilmiştir. Ancak, bu düzenleme sistemin sürdürülebilirliği için yeterli gelmemektedir. Sosyal güvenliğin dağıtım sistemi temelli olması, yani aktif olarak çalışan kesimin emekli nüfusu ve yardıma muhtaç kişileri finanse etmesi, Portekiz özelinde sürdürülebilir değildir.

Yapılan tahminlere göre; 2020-2070 yılları arasında, düşük doğurganlık seviyeleri ve beklenen yaşam süresindeki önemli artışın bir sonucu olarak Portekiz'de toplam nüfusta yüzde 23 oranında ve çalışan nüfusta yüzde 37 oranında bir azalma riski mevcuttur. Aynı dönemde, 65 yaş ve üstü kişilerin oranı yüzde 22'den yüzde 36'ya çıkacağı tahmin edilmektedir (Moreira vd., 2019: 122). Bu durum emekli aylıklarının finansmanı üzerinde baskı yaratarak, yaşlı nüfusun çalışan nüfus üzerindeki yükünü artıracaktır. Portekiz ekonomisinin kırılgan yapısı ve nüfusun yaşlanması GSYH verimliliğini düşürecek ve kamu sektörünün gelirlerini de olumsuz etkileyecektir. Sosyal güvenlik harcamalarının büyük çoğunluğunun devlet katkıları tarafından finanse edildiği düşünüldüğünde bu durum da devletin yaptığı sosyal güvenlik harcamalarında baskı yaratacaktır. Tüm bu etkenler göz önünde bulundurulduğunda, Portekiz'de başta emeklilik sistemi olmak üzere sosyal güvenlik sistemi yapısal reformlara ihtiyaç duymaktadır. Öte yandan, ekonomik

kırılganlıkların azaltılması ve nüfus planlama çalışmalarının yapılması sosyal güvenlik sisteminin daha sağlam temellerde işlemesi için oldukça önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Ankara Ticaret Odası. (2020). *Portekiz Cumhuriyeti*. Nisan 2023 tarihinde Atonet: <https://www.atonet.org.tr/Uploads/Birimler/Internet/Alt%20Tan%C4%B1t%C4%B1m/2020-08-20-%C3%9Cke%20Raporlar%C4%B1/Portekiz.pdf> adresinden alındı
- Cardoso, T. (2019). *Social Security Financing: Equity and Sustainability Issues CFP Occasional Paper no. 1/2019*. Portuguese Public Finance Council.
- Constitution of the Portuguese Republic. (2005). *Constitution of the Portuguese Republic Seventh Revision*. parlamento.pt: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> adresinden alındı
- David, F., & Abreu, R. (tarih yok). *Social Security System: Its (in) Sustainability in Portugal*. researchgate.com: https://www.researchgate.net/publication/228646650_SOCIAL_SECURITY_SYSTEM_ITS_IN_SUSTAINABILITY_IN_PORTUGAL adresinden alındı
- European Comission. (2013). *Employment, Social Affairs & Inclusion Your Social Security Rights in Portugal*. European Union. https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Portugal_en.pdf adresinden alındı
- European Union. (2023). *Portugal Country Profile*. Nisan 2023 tarihinde European Union: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/portugal_en adresinden alındı
- European Comission. (2022). *General for Employment, Social Affairs and Inclusion Your Social Security Rights in Portugal*. European Union. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13770&langId=en> adresinden alındı
- Ferreira, S. (2005). The Past in the Present: Portuguese Social Security Reform. *Social Policy & Society*, 4(3), s. 331–338. doi:10.1017/S1474746405002484
- Goulart, N., & Camacho, C. (2014). *Social protection systems Notebook by the Portuguese Public Finance Council No. 2/2014*. Lisbon: Portuguese Public Finance Council.
- Guibentif, P. (1996). The Transformation of the Portuguese Social Security System. *South European Society and Politics*, 1(3), s. 219-239. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13608749608539490> adresinden alındı

- Guillén, A., Álvarez, S., & Silva, P. A. (2003). Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of Accession into the European Union. *South European Society and Politics*, 8(1-2), s. 231-268. doi:10.1080/13608740808539650
- Ine Instituto Nacional de Estatística. (2023). *Ine instituto nacional de estatística Database*. Mayıs 2023 tarihinde ine.pt: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados adresinden alındı
- Moreira, A., Azevedo, A. B., Manso, L. P., & Nicola, R. (2019). *Financial and Social Sustainability of the Portuguese Pension System*. Lizbon: Fundação Francisco Manuel dos Santos .
- OECD. (2021). *THE OECD TAX-BENEFIT DATABASE FOR PORTUGAL Description of policy rules for 2021*. Şubat. <https://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Portugal-2021.pdf> adresinden alındı
- OECD. (2023). *Social Expenditure Database (SOCX)*. Mayıs 2023 tarihinde oecd.org: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> adresinden alındı
- OECD. (2023). *Social spending*. Mayıs 2023 tarihinde OECD DATA: <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm#indicator-chart> adresinden alındı
- Pordata. (2023). *Social Protection*. Mayıs 2023 tarihinde pordata.pt: <https://www.pordata.pt/en/subtheme/portugal/social+security+++expenditure-23> adresinden alındı
- PWC. (2023, Şubat). *Portugal Individual - Other taxes*. taxsummaries.pwc: <https://taxsummaries.pwc.com/portugal/individual/other-taxes> adresinden alındı
- Sagurança Social. (2023). *Portuguese Social Security*. Mayıs 2023 tarihinde seg-social.pt: <https://en.seg-social.pt/portuguese-social-security-institutions> adresinden alındı
- Sanches, D. M. (2017). *Shadow Economy And The Portuguese Social Security System* . Lisbon: Lisbon School Of Economics and Management Yüksek Lisans Tezi.
- Segurança Social. (2021). *SOCIAL SECURITY*. Mayıs 2023 tarihinde en.seg-social.pt: https://en.seg-social.pt/documents/18702991/19054347/Guia+de+Acolhimento+para+Migrantes_Seguran%C3%A7a+Social+_rev08032022_.pdf/3bd3628c-667e-430f-bc50-23813555d2fc adresinden alındı
- SGK. (2019). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu Yayın No: 172.

- <https://www.sgk.gov.tr/YayinveProjeler/Yayinlar/7f65e722-ba64-48df-a5ca-c60336c2fbc5/> adresinden alındı
- Silva, C. M., Calado, J. P., & Garcia, M. T. (2004). The Financial Sustainability of the Portuguese Social Security System. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 29(3), s. 417-439.
- Social Protection & Human Rights. (2023). *Social security provisions in the Constitution of Portugal*. Mayıs 2023 tarihinde <https://socialprotection-humanrights.org/instru/social-security-provisions-in-the-constitution-of-portugal/> adresinden alındı
- T.C. Ticaret Bakanlığı . (2022). *Portekiz Ülke Profili*. Mayıs 2023 tarihinde [ticaret.gov.tr: https://ticaret.gov.tr/data/5eb677e513b8767e5c4b1fe0/Portekiz_2022.pdf](https://ticaret.gov.tr/data/5eb677e513b8767e5c4b1fe0/Portekiz_2022.pdf) adresinden alındı
- World Bank. (2022). *Population ages 65 and above (% of total population) - Portugal*. Temmuz 2023 tarihinde [data.worldbank.org: https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?end=2022&locations=PT&start=2006](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?end=2022&locations=PT&start=2006) adresinden alındı
- World Bank. (2023a). *Portugal*. Mayıs 2023 tarihinde World Bank Country Profile: <https://data.worldbank.org/country/PT> adresinden alındı
- World Bank. (2023b). *GDP growth (annual %) - Portugal*. Temmuz 2023 tarihinde [data.worldbank.org: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=PT&start=2006](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=PT&start=2006) adresinden alındı
- World Bank. (2023c). *Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate) - Portugal*. Temmuz 2023 tarihinde [data.worldbank.org: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2022&locations=PT&start=2006](https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2022&locations=PT&start=2006) adresinden alındı.

Bölüm 38

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE “MALİ KAOS” YAKLAŞIRKEN

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE “MALİ KAOS” YAKLAŞIRKEN

İbrahim Attila Acar

İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

attila2000@gmail.com
0000-0002-9354-6971

Özet

Sosyal güvenlik sistemleri bütün dünyada finansal sorunlar yaşamaktadır. Bugün Türkiye’de de sosyal güvenlik sisteminin zaten açıkları varken, Yeni yükümlülükler üstlenmiştir. Emeklilikte yaş sorununu çözememiştir. Siyasi baskıların da etkisiyle beş milyon potansiyel emekli daha sisteme dâhil olmuştur. Prim gün sayısı ve en düşük emekli aylığı norm dışı belirlenerek sistemin açıkları artmıştır. Buna bir de artan emekli sayısı, ortalama ömür ve emeklilerin özlük haklarından kaynaklanan riskler eklendiğinde sistemin doğru yönetilmesi sosyal güvenlik sisteminin varlığı bakımından önem kazanmıştır. Mali risklerin yanı sıra demografik değişkenler ve sunulan hizmetlerin yaygınlaşması da sosyal güvenlik sisteminin yakın gelecekte başka sorunlar yaşamasına da sebep olabilir. Sosyal güvenlik sisteminin kendi gelirini elde etme konusunda tutarlı, nitelikli ve sürdürülebilir bir yapıda olması gerekir. Hazine’den yapılan aktarımlar ciddi rakamlara ulaşmıştır. Aktüeryal denge bozulmuştur. Yaşlı bağımlılık sorunu, artarak devam etmektedir. Ülkenin içinden geçtiği enflasyonist sürecin de etkisiyle verilen maaşlar yetmemektedir. Ekonomi politikası açısından sosyal güvenlik ile ilgili kalıcı ve tutarlı uygulamalar geliştirilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Milli emeklilik sistemi, emeklilik planı, sosyal güvenlik, sosyal güvenlik transferleri, aktüeryal denge, yaşlı bağımlılığı.

Abstract

Social security systems around the world face financial problems. Although the social security system in Turkey is already full of risks, it is taking on new obligations. The retirement age problem has not been resolved, and the gaps in the system have increased due to the abnormal adjustment of the number of premium days and the minimum pension. When the increasing number of retirees, the average life expectancy and the risks arising from the personal rights of retirees are added to this, it becomes important to manage the social security system correctly in terms of existence. In addition to financial risks, demographic variables and the spread of services may cause social security systems to experience other problems soon. The social security system must be consistent, high quality and sustainable to provide its own income. Transfers from the treasury reached significant amounts and actuarial balances deteriorated. The dependency problem of the elderly continues to increase, and wages are not sufficient due to the inflation process in the country. In terms of economic policy, permanent and

consistent practices regarding social security should be developed. It is necessary to act according to the results of the studies on this subject.

Keywords: National pension system, retirement plan, social security, social security transfers, actuarial balance, elderly dependency.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, geleceğin belirsizliğinden hareketle ve bugünkü şartlarda insanoğlunun başına gelebilecek olmadık kaza, bela ve yaşlılık gibi doğal bir sürecin sonucunda muhtaçlık durumlarına yönelik önem kazanmıştır. Genelde gelişmiş ülkelerin sahip olduğu yaşlı nüfus problemi, gelişmekte olan ülkelerin ise kaynak yetersizliğinden kaynaklanan yapısal sorunlar bitmeyecektir. Dolayısıyla vatandaş memnuniyeti ve sürdürülebilirlik adına bu politikaların devletler için artan önemi devam etmektedir.

Türkiye’de özellikle 1990 sonrası dönemde başlayan sosyal güvenlik uygulamalarındaki popülist eksenli yaklaşımlar, uzun vadede aktüeryal dengelerin bozulmasına sebep olmuştur. Çalışıp, sigortaya prim ödeyenlerle sistemden yararlananların dengesinin bozulması sosyal güvenlik sisteminin de dengesini bozmuştur. Bunu telafi etmek için sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferlerle, sistemin ekonomik sürdürülebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemi bir hazine mantığıyla düşünüldüğünde, sistemden düzenli bir çıkışın sağlanması için aynı şekilde düzenli bir gelirin de sisteme akışı mümkün olmalıdır. Bu durum sigorta sistemine prim girişi ve sistemin gerektirdiği harcamaları da etkilemektedir. Her ne kadar bütün ülkeler sosyal güvenlik sistemlerini bütçeden destekleseler de bunun da siyasetler tarafından bir “*oy değiştirme aracı*” haline dönüştüğü görülmektedir. Emeklilikte yaş konusu, emeklilerin gelirleri, emekli maaşları kapsamında yararlanacak gruplar ve sunulacak imkânların her birisi kamu bakımından harcama bazlı değerlendirilmelidir.

Günümüzde geline nokta itibarıyla, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi “yaş” ve “maaş” arasına sıkıştırılmış durumdadır. Prim gün sayısı ile en düşük emekli aylığını belirleme yaklaşımı zafiyete uğratılmamalıdır. Bununla birlikte artan emekli sayısı, ortalama ömür ve emeklilerin özlük hakları sistemin doğru yönetilmesi açısından önemlidir.

Buna bir de demografik değişkenler ile yaşlı bağımlılık oranı da eklendiğinde sistemin kritik verilerinden birisine daha ulaşılmış olacaktır. Bağımlılık oranı, 15-64 yaşları arasında sayılan çalışma çağındakileri, çalışmayan yaştakilerden ayırmaya yöneliktir. Bu aynı zamanda kendi gelirini elde etme potansiyeline sahip olan ve kendi gelirini elde edemeyecek durumda olan kişilerin bir muhasebesini de verdiğinden kamu hesapları açısından önem arz etmektedir. Çalışmada öncelikle Türk sosyal güvenlik sistemindeki mali yapı Hazine, merkezi yönetim bütçesi ve

Sosyal Güvenlik Kurumu¹ verileri üzerinden değerlendirecektir. Riskli alanlar ve çözüme yönelik önerilerle çalışma tamamlanacaktır.

1. Sosyal Güvenlik Sisteminde Politika Değişimleri

Bireylerin bir ömür boyu karşı karşıya olduğu riskler bulunmaktadır. Bu sebeple yaşayacakları gelir kayıpları başka sosyal tehlikeler de içermektedir. Öyle ki bazen vücut bütünlüğü bozulmakta, akıl ve ruh sağlığı tehdit altında kalmaktadır. Bunun için ihtiyaç duyulan finansmanın da sağlanma gücüne ulaşabilmektedir (Kurt, 2004: 3). Karşılaşılan bu durumların bireysel olarak tahmin edilmesi veya buna ilişkin bir öngörü ile davranılması pek de mümkün olmamaktadır.

Üstelik bazen engellemek dahi mümkün olmamakta; önemli finansal kayıplar ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda kayıpların telafi edilmesi, zarar ve hasarın giderilmesi hatta tedavi konusu bile çok önemlidir (Huebner & Black, 2004: 3). Diğer bir deyişle sosyal güvenlik her türlü riske karşı hayata bağlayan bir mekanizmadır.

Sosyal güvenlik konusu bir kaynak oluşturma ve kaynak yönetimi konusudur. Uzun yıllardan beri konuya giriş her ne kadar “geleceğin belirsizliklerine karşı bir güvence oluşturulması” diye başlasa bile sonunda konunun dönüp dolaşıp geleceği nokta “sosyal güvenlik açıkları” olmaktadır. Haliyle mali/iktisadi hatta sosyal temelleri olmayan bir sistemin de varlığını sürdürmesi pek mümkün olmayacaktır (Akbulak & Akbulak, 2004: 136).

Sosyal güvenlik bir temel ‘vatandaş hakkı’ olarak görüldüğünde bunun bedeli ya önceden ödenir ya da devlet tarafından bir görev olarak vatandaşı sunulan bir hizmet haline gelir (Lindbeck, 2006). Neticede temel bir insan hakkından söz edilmektedir. Sosyal Güvenlik Hakkının temel bir insan hakkı olması, bu hakkın devredilemeyecek ve vazgeçilemeyecek bir hak olması sonucunu doğurur. Siyaset ile gelen idarelerin bu hakla ilişkin düzenlemeleri yapması, idari yapıları kurması ve vatandaşlarına bu hizmeti sunması beklenir. Vatandaş da zaten bu hakkı talep etmektedir. Sosyal güvenlik hakkı “lütuf ve hak” arasına sıkışmamalıdır. İdarenin görevi de bu hakları korumak ve gerçekleşmesine aracılık etmek olmalıdır (Özveri, 2005: 147).

Dünya da bizim süreçlerden geçmektedir. Bu hakkın tesisi konusunda finansmanına kişilerin katıldığı (pay as you go) modeli olduğu gibi doğrudan devletin hizmet sunduğu modeller de bulunmaktadır. Daha ziyade prim ödeyenler sistemi ayakta tutmaktadır.

¹ Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin yönetimi ve yapılan transferler SGK üzerinden yapılmaktadır. Bu durum hizmetin sürdürülebilirliği ve bütünlüğünü sağladığı gibi dağınıklığı ve kontrolü kolaylaştırmaktadır. Ancak verilerin sadeleştirilmesi, dağınık ve karmaşık veriler yerine daha sade ve anlaşılır istatistikler verilmesi, araştırmacılar için büyük kolaylık olacaktır.

Verilen garantiler ve sunulan imkânlar siyasetin de dikkatini çekmektedir. Büyük bir seçmen kitlesine ulaşan emekli kesim, seçim zamanlarında önemli bir baskı ve çıkar grubuna dönüşebilmektedir. Siyasetin sistem üzerindeki etkisi sosyal güvenlik politikalarında, zamanla olumsuz ve popülist yaklaşımların hâkim olmasında etkili olmuştur (Galasso & Profeta, 2002). Zaten son kırk yılın en çok tartışılan konularından birisi şüphesiz, sosyal güvenlik sistemi ve bunun finansmanı ile ilgili hususlardır.

Siyasete hâkim olan liberal eğilimler arttıkça sosyal güvenliğe dair sınırlandırıcı yaklaşımlar artmış; durgunluk ve daralma dönemlerinde önemli bir sorun çözücü olarak yaklaşmıştır (Kapar, 2005: 5). Sosyal güvenliğin optimum seviyesine ilişkin tartışmalar da “yeterince” veya “imkanlar ölçüsünde” konusunu da hep gündemde tutmaktadır. Dalgali konjonktür ve küresel karmaşanın da etkisiyle işsizliğin artmış olması; başta aktüeryal dengeleri etkilemiştir. Mevcut ve yeni emeklilerin beklenti ve talepleri, sistemin gelir akışındaki düzensizlikler bozulan aktüeryal dengeler ile bütçe kısıtları, bütçeden sosyal harcamalara ayrılan fonların da üst sınırına gelmiş olması; bunlara eklenen demografik gelişmeler sosyal güvenlik alanında yapılacaklar konusunda politika yapıcılarının imkân ve kabiliyetlerini sınırlandırmaktadır (Ekin vd. 1999: 38).

Bir de yapısal reform alanı olarak ilk akla gelen sosyal güvenlik konusu, ülke ayırt etmeksizin, bütün dünyada siyasetin hassas karnı olmaya devam etmektedir. Sonuçta bitmek bilmeyen gelişmiş ülke krizleri; gelişmekte olan ülkelerin yapısal sorunları konuyu gündemde tutmaktadır. Sermaye birikiminin yetersiz oluşu, sistemin düzenli ve nitelikli bir finansman modeli oturtamayışı borçlanmanın önünü açmaktadır. Borçlanma - faiz ve enflasyon sarmalı da bütçelerdeki faiz bileşeninin yük haline dönmesine sebeptir (Bessis, 1998).

S. Bessis, Sosyal Güvenlik açıklarının etkilerinin fazlasıyla görülüp tartışıldığı 1980’lerde Latin Amerika’dan Kuzeye ve Avrupa’ya borçlanma üzerinden yapılan transferin 400 milyar dolara ulaştığını belirtmektedir. Güneyden kuzeye aktarımın da 153 milyar dolar olduğuna dikkat çekmektedir. Yüksek faiz ödemeleri sebebiyle de 1994’te güney ülkelerinin toplam borçları 12 trilyon dolara ulaşmıştır. Bu rakam güney ekonomileri için çok önemli bir kaynaktır (Çelik, 2002: 58).

Sosyal güvenlik sisteminin açık vermesi borçlanma ile birlikte bütçelerde artan faiz yükü başta bütçenin harcama bileşenlerini bozmuştur. Bunun da enflasyonu tetiklemesi kaçınılmazdır. Bundan sonrası ise ekonomi yönetiminin “borç sarmalına” yakalanması olacaktır. Başta vergi politikalarını etkisizleştiren, tahsilatı güçleştiren, vergi erozyonu gibi durumlar rutin harcamalar için bile borçlanmanın önünü açacaktır.

Sosyal güvenlik konusunda verilen kamusal destekler bütün devletlerin bütçelerinde yer almakla birlikte bu faaliyetlerden oluşan kamusal açıkların yönetilebilir ya da

makul seviyelerde olması sistemin dengeli ve düzenli gelir seviyesine sahip olmasına bağlıdır.

Konu Türkiye açısından da benzer şekilde gelişmektedir. Sosyal güvenliğin finansmanının sürekliliği ve dengesi başta prim afları, emeklilik için yeterli prim gün ve sayıları, yaş ile ilgili düzenlemeler, emekli aylıklarına ilişkin yapılan düzenlemeler ve süper emeklilik gibi zaman içinde görülen farklı uygulamalar ile sistem üzerindeki müdahaleler artmaktadır.

1.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelir Gider Dengesi

Sosyal güvenlik sistemi, kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması beklenen bir sistemdir. Bu, primli sosyal güvenlik sistemidir. Ancak prim gelirlerinin kademeli seviyelerden oluşması sebebiyle alt derecelerdeki primlerin düşük kalması sonucunu doğurabilmektedir. Buna prim tahsilatında yaşanan güçlükler, Enflasyonla aşınan prim miktarları ve prim afları da eklendiğinde gelir konusu beklentileri karşılayamaz hale gelmektedir. Her ne kadar hazine transferleri ile sistem sürdürülüyor olsa da sosyal güvenlik denildiğinde ilk akla gelen primli sosyal güvenliğin bir sonucu olan düşük emekli aylıkları ve sosyal güvenlik sisteminin açıklarıdır.

1.1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelirleri

Sosyal güvenlikle esas gelir primlerdir. Zaman içinde ödenmeyen primlerin sonradan “yapılandırma” adı altında tahsil edilmesi de bütçelerde yer almaktadır. Sosyal güvenlik için yapılan devlet katkısı da normal gelir durumundadır. Devlet Katkısı, hazineden SGK’nin her ay tahsil ettiği yaşlı ve malullük ile ölüm sigortaları ve GSS priminin 1/4’ü kadar yapılan ödemeleri ifade etmektedir.

Sosyal Güvenlik sisteminde gelir kalemlerinin ağırlıkları şu şekildedir:

- Primler (yüzde 65-75)
- Devlet Katkısı (yüzde 15-20)
- Ek Ödeme (yüzde 3-5)
- Diğer Gelirler (yüzde 10-15)

Son dönemde yüzde 70-72 sınırında kalan prim tahsilatlarının payını yüzde 77 sınırına taşımak için projeksiyonlar yapılmaktadır. Bütçelerde ve Orta Vadeli Programlarda (OVP) bu yönde alınan kararlar yer almaktadır. Bu kararların ayrıntılarına son kısımda yer verilecektir.

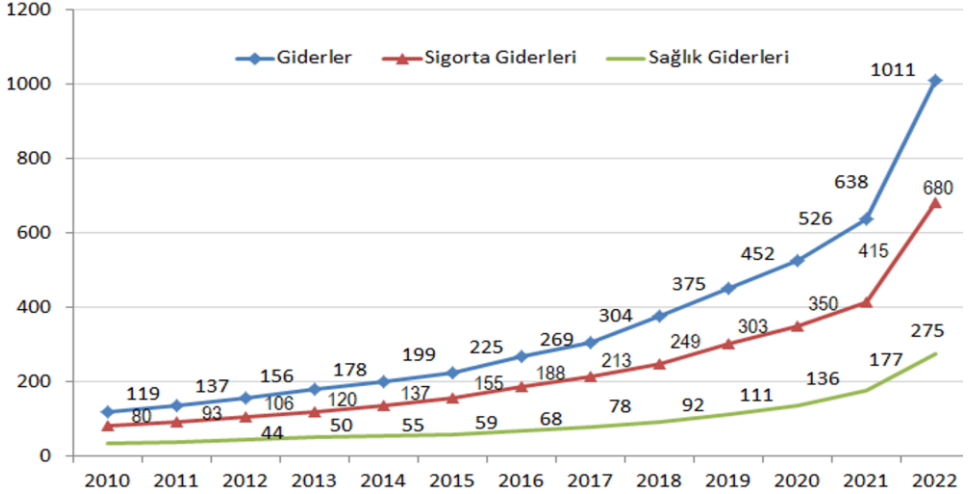
1.1.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Giderleri

Sosyal Güvenlik sisteminin giderleri ise prime dayalı olarak değerlendirildiğinde, başta emekli aylıkları ve sigorta giderleri ile sağlık harcamalarından oluşmaktadır. Bunun dışında idari harcamalar, yatırım giderleri ve ek ödemeler de yer almaktadır.

Bu kısımda oluşturulan tablo ve analizler, ilgili yıllar Bütçe Gerekçeleri ve SGK istatistiklerinden hazırlanmıştır² :

- Emekli Aylıkları (yüzde 62-70)
- Sağlık Giderleri (yüzde 24-28) oranında pay almaktadır.

Şekil 1: Sosyal Güvenlik Sistemi Emekli Aylıkları ve Sağlık Giderlerinin Gelişimi (Milyar TL)



Kaynak: TCSBB Bütçe Gerekçeleri ve SGK verilerinden hazırlanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumunun giderleri 1.011 milyar TL ile trilyonu aşan bir bütçeye sahiptir. 2010 yılına göre 10 kat artan bir büyüklükten söz edilebilir. Merkezi Yönetim Bütçesinin beşte biri SGK sistemi içerisinde gerçekleşmektedir. Sosyal Güvenlik sisteminde gider olarak iki ana kalem yer almaktadır: Bunlar Emekli aylıkları ve sağlık giderleridir.

Bütçe gerekçesinde Sigorta Giderleri olarak yer alan emekli aylıklarının yıllar itibarıyla toplam giderler içindeki payı yüzde 97 rakamına kadar ulaşmıştır (2012). En düşük olduğu yıl ise yüzde 91 değeri ile 2018 yılıdır. Pandemi dönemi olarak nitelendirilebilecek dönemde bu değerlerin düşük olduğu görülmektedir. Nitekim diğer iki yılın değeri de yüzde 92’dir.

Sağlık harcamalarındaki bütün dünyada artış göstermiştir. Süreç pandeminin de etkisiyle artarak devam etmektedir. Türkiye için başta yaşlanan nüfus ve beslenme alışkanlıkları ve hastaların yükselen beklentileri pahalı ve hızlı gelişen teknolojilerin

² Bu çalışmada kullanılan istatistikler ilgili yıllar Bütçe Gerekçesi, SGK istatistikleri ve TC Strateji Bütçe Başkanlığı verilerinde derlenmiştir.

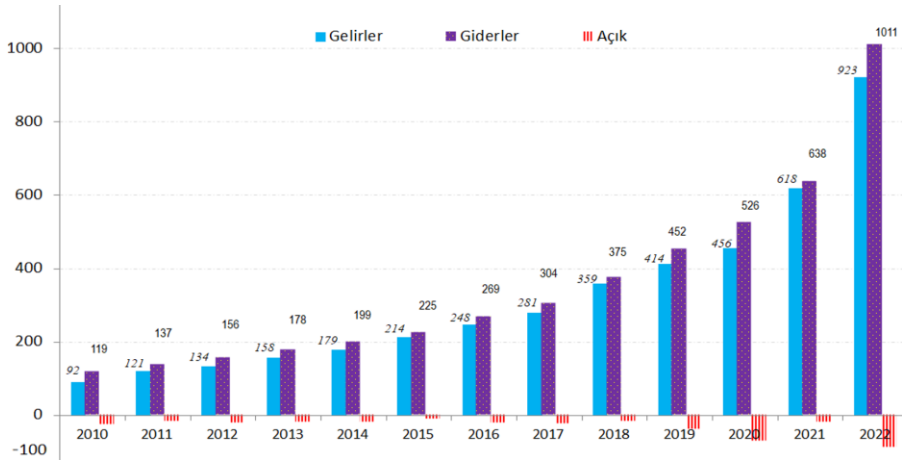
de transferinde etkili olmaktadır. Hastanın bu son teknolojiye yararlanma isteği, yaşam beklentisinin uzaması, sağlıkta hizmete kolay erişim ve artan kronik hastalıklar sağlık harcamalarının artmasına neden olmuştur. Sağlık Hizmetleri konusunda yapılan harcamalar bilinenin aksine o denli yüksek değildir. Tüm sağlık harcamaları için Aile Hekimliği sistemi üzerinden de verilen hizmetlere bakmak gerekmektedir. Aile Hekimliği sistemi, SGK tarafından verilen hizmet büyüklüğüne ek olarak, SGK tarafından verilen hizmetin, yaklaşık yüzde 8-10 kadarlık bir kısmını yürütmektedir. SGK sistemindeki Yatırım Harcamaları toplam harcamaların yüzde 3'ü seviyelerindedir.

2016 ve özellikle 2018 yılından sonra ekonomide yaşanan dalgalanmaların da etkisiyle Sosyal Güvenlik giderlerindeki artışların yüksek olduğu görülmektedir. İncelenen dönem açısından ilk beş sene, yüzde 12-15 aralığında meydana gelen artışlar; sonraki beş sene için yüzde 20'nin üzerinde gerçekleşmiştir. Pandemi, jeopolitik riskler ve yavaşlayan dünya ekonomisi sosyal güvenlik harcamalarında artışa sebep olmuştur.

1.1.3. Sosyal Güvenlik Sisteminde Denge ve Bütçe Transferleri

Sosyal Güvenlik sisteminin gelirlerinin yetersiz olması durumunda bütçeden ek ödenek verilebildiği gibi ayrıca bütçe transferleri de yapılabilmektedir Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) üzerinden yürütülmektedir. Başta da belirtildiği gibi SGK bütçesinin ayrıntılarından sistemin yapısı değerlendirilmektedir. , ek ödeme transferi, faturalı ödemeler, devlet katkısı, ödeme gücü olmayanların GSS primi ve teşvikler kapsamında aktarılan tutarlar ile açık finansmanından oluşan toplam bütçe transferleri

Şekil 2: Sosyal Güvenlik Sisteminde Denge (Milyar TL)



Kaynak: TCSBB Bütçe Gerekçeleri, SGK verilerinden hazırlanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu şeklindeki trend itibarıyla, 119 milyar TL’lik bütçeden (2010), 2022 itibarıyla bir trilyon TL’lik bir bütçeye yükselmiştir. İncelenen dönemin ilk yılı ile son yılı arasında 8 kat artış görülmektedir. Bunun ilk beş senesindeki artış 2 kat olarak gerçekleşmiş; sonraki yarıdaki artışlarla Şekil 2’de görülen boyutta bir artış gerçekleşmiştir.

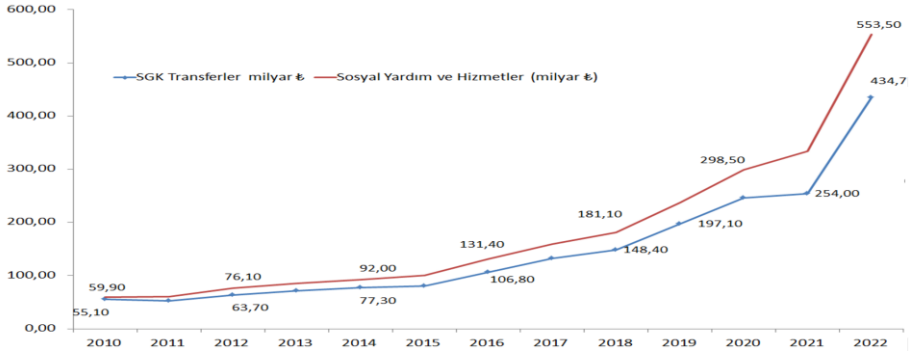
Şekil 2 incelendiğinde gelirleri ile giderlerini karşılama çabası içindeki bir kurumdaki söz edilebilir. Kurum her ne kadar ek ödeme almış olsa da son gelir-gider dengesinde incelenen dönem bakımından, baştaki dokuz sene boyunca açıklar 20 milyar TL’nin altında seyretmiştir. Son dört sene pandemi ve dünya ekonomisindeki daralmalara paralel olarak açık konusunda 70 milyar TL (2020) ve 88 milyar TL (2022) yıllarında görülmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesine bakıldığında gelirlerin giderleri karşılama oranının yüzde 96 ile 2018 yılı olduğu görülmektedir. Gelirlerin giderleri karşıladığı en düşük ve haliyle oran olarak en fazla açık verilen yıl yüzde 78 ile 2010 yılıdır. Bunun dışındaki yıllarda gelirlerin giderleri karşılama oranı yüzde 90 seviyelerindedir.

1.2. Sosyal Yardım ve Hizmetler

Ülkemizde prime dayalı sosyal güvenlik sisteminin yanı sıra prim karşılığı olmadan yapılan ve sosyal devlet ilkesinin gereği olarak uygulanan sosyal yardım ve hizmetler de bütçe giderleri içerisinde yer almaktadır. Sosyal yardımları düzenleyen bu hizmetler başlıca şunlardan oluşmaktadır:

- 65 Yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesizlere bağlanan aylıklar
- İstiklal Madalyası verilmiş bulunanlara vatani hizmet tertibinden şeref aylığı bağlananlar
- Vatani Hizmet tertibi aylıkları
- Başarılı Sporculara, Sanatçılara aylık bağlanması, (devlet sporcusu/sanatçısı)
- Sivas Kongresince seçilen Temsil Heyeti Üyeleri ile TBMM Birinci Meclis Milletvekillerine vatani hizmet tertibinden bağlanan aylıklar
- Terör ve terörle mücadeleden doğan zararların karşılanması için yapılan harcamalar
- İstiklal Savaşı, Kore, Kıbrıs gazilerine yapılan ödemeler.

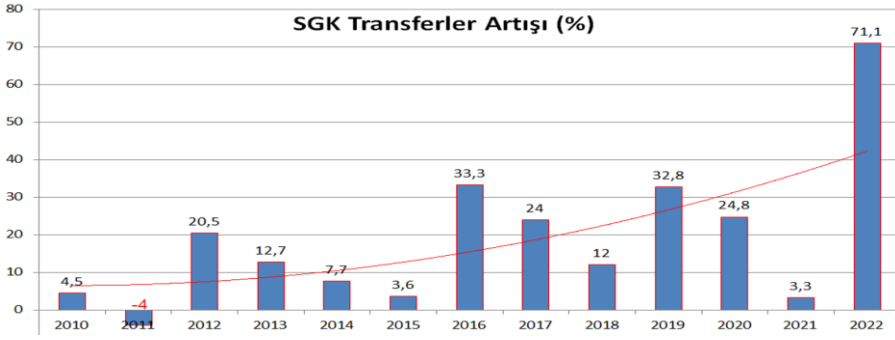
Şekil 3: Sosyal Yardım ve Hizmetlerin Gelişimi (Milyar TL)

Kaynak: TCSBB Bütçe Gerekçelerinden hazırlanmıştır.

Sosyal Yardım ve Hizmetler kapsamında yapılan harcamalar da Sosyal güvenlik Kurumu bütçesinin yarısına ulaşmıştır. Her iki sosyal yardım alan kişiden birisi primsiz olarak sistemden yararlanmaktadır. Sonuçta bütçe kanunları ve ek kanunlarla kazanılan yeni haklar vardır. Buna karar veren Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) olmakla birlikte, siyasetin parlamento gücünü kullanarak fonladığı ya da desteklemeyi uygun gördüğü yeni alanlar oluşmaktadır. Şekil 3'te Sosyal Yardım ve Hizmetlerin de dönem başı ve dönem sonu itibariyle yaklaşık 10 kat artmış bir harcama grubundan söz edilebilir. Bu artış SGK açısından 8 kat olarak gerçekleşmiştir. Primli sosyal güvenlik sisteminin bu anlamda geri kaldığı söylenebilir. Sosyal Yardım ve Hizmetler, enflasyonun da etkisiyle en fazla 2022 yılında artış göstermiştir (yüzde 66). Bunu sırasıyla 2016 ve 2019 yılları izlemektedir (yüzde 31). Sosyal Yardım ve Hizmetlerin en düşük artış kaydettiği yıl, yüzde 2 ile 2011 yılıdır. Ancak 2016 sonrası özellikle üst üste yüksek artışların gerçekleştiği görülmektedir.

1.3. Sosyal Güvenlik İçin Yapılan Transferler

Sosyal Güvenlik konusunda toplanan sigorta primlerinin yüzde 25'i kadar olan devlet katkısı da yer almaktadır. Ek olarak emekli olan kamu personelinin emekli ikramiyeleri, prim teşvikleri ve faturalı ödemelerden oluşan merkezi yönetim bütçesinde ayrı bir transfer söz konusudur. SGK bütçesinin hemen hemen yarısına denk bir miktarda gerçekleşen transferler konusu da yıldan yıla artarak devam etmektedir. Yine Şekil 3 görselinde bu durum açıkça görülmektedir. SGK Bütçesine denk miktarda bir o kadar daha kaynak, primsiz sosyal yardımlar ve sosyal güvenlik için yapılan bütçe transferlerinden oluşmaktadır (Şekil 3).

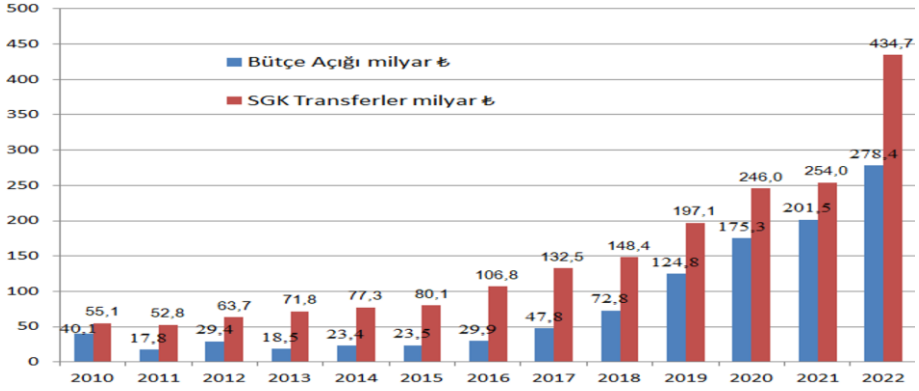
Şekil 4: Sosyal Güvenlik Sistemine Yapılan Transferlerde Artış (Yüzde)

Kaynak: TCSBB Bütçe Gerekçeleri, SGK verilerinden hazırlanmıştır.

Sosyal Güvenlik sistemine yapılan transferlerin 2016’dan itibaren artış gösterdiği Şekil 4’te görülmektedir. 2018’in seçim yılı olması ve o yıl yaşanan ekonomideki gerilimlerin, transferlerin miktarı üzerinde de etkili olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik transferlerinin içinde primlerin yüzde 25’i kadar devlet katkısı ve ikramiyeler olduğu düşünüldüğünde 2010 yılında 9,5 milyon olan emekli sayısı 13,6 milyona çıkarken oluşan sadece yüzde 50 civarındaki artış, transferlerde 9 kat olarak ortaya çıkmıştır. Bunun da daha fazla emekli kişi başı harcama olduğu görülecektir.

Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transferlerin bütçe içindeki payı artmaya devam etmektedir. 2016 yılına kadar bütçe açıkları, SGK transferlerinin üçte biri seviyesinde iken (2013); bu oran 2016’dan itibaren transferlerin yüzde 70’ine ulaşmıştır. 2022 için enflasyonist bir dönem olduğu göz önüne alınırsa bu gelişme ve artış normaldir. Ancak yeni emekliler ile birlikte sistemin verileri 2023’ten itibaren netleşecektir. Harcama artışlarının finansmanı konusunda düzenli ve sürekli bir gelir (primler) sağlanamazsa; gelir kayıpları ve sonuçta açıkların yaşanması kaçınılmaz olacaktır (Şekil 5).

Şekil 5: Sosyal Güvenlik Sistemine Yapılan Transferler ve Bütçe Açıklarının Gelişimi (Milyar TL)



Kaynak: TCSBB Bütçe Gerekçeleri, SGK verilerinden hazırlanmıştır.

2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Riskli Alanlar

Sosyal Güvenlik konusuna yaklaşırken hizmetler, beklentiler ve ödenecek prim konusu en temel dikkat alınacak hususlar arasındadır. Bu yüzden faaliyet maliyet dengesi tam kurulamayınca bütçe transferleri kaçınılmaz olmaktadır. Bütçelerin yüzde 20’si düzeyine ulaşan transferler bütçenin diğer alanlarının hareket alanını sınırlandırmaktadır. Israr edildiğinde açıklar kaçınılmaz hale gelmektedir.

Bu yüzden sosyal güvenlik hizmetlerinden önce sosyal güvenlik açıkları ve sisteme yapılan transferler söz konusu olmaktadır. Ancak gerek teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak gerekse insan doğasından kaynaklanan merak saikiyle dünyada herhangi bir yerdeki sosyal güvenlik hizmetlerinden kolayca haberdar olunmaktadır. Beklentiler yükselmekte, daha kapsayıcı ve daha fazla hizmet talebi ortaya çıkmaktadır.

Burada hizmet bekleyen kişi sayısının artması ve daha nitelikli hizmet beklentisi, harcamacı bir yaklaşım olarak ortaya çıkmaktadır. Daha az prim ödeyerek, daha az çalışarak uzun yıllar boyunca emekliliği hak etmeyi düşünmek sosyal güvenliğin açık vermesine ve transferlerin artmasına sebep olacaktır.

Buna bir de değişen ve gelişen hayat şartları, ortalama ömür beklentisinin uzaması ve yaşlı bağımlılığı gibi demografik değişkenlerin de eklenmesi halinde, mali yapının sorun yaşaması kaçınılmaz olacaktır. Haliyle beklentileri ve ihtiyaçları karşılayacak hizmet düzeyinin ortaya çıkması için ona göre bir gelir planlaması yapmak zorunludur. Bütün bu gelişmelerin normatif yanı böyledir. Ancak gelişmeler şunu göstermektedir ki hizmet ve finansman konusunda denge kaçmaktadır. Bütün bu süreçlerin, sistem açısından birer tehdit haline gelme ihtimali vardır.

2.1. Faaliyet Riskleri

Sosyal güvenlik sistemi geleceğin belirsizliğine ve vatandaşların ileriki yaşlardaki risklerini ortadan kaldırmak amacıyla tasarlanan bir sistemdir. Bütçeler incelendiğinde yapılacak hizmetlerin, emeklilik ve sağlık giderleri başlığı altında ele alındığı görülmektedir. Bir yanyla primler, diğer yanyla primlerden kaynaklanan devlet katkısı bütçelerin ağırlıklı finansmanını sağlamaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısını SGK temsil etmektedir. Onun dışında bütçeden yürütülen faaliyetler “*Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri*” başlığı altında yürütülmektedir. Burada yapılan faaliyetlerin Sosyal Güvenlik Bütçesi içindeki payları alta verilmiştir:

- Hastalık ve Malullük Hizmetleri (yüzde 5)
- Yaşlılık Yardımı Hizmetleri (yüzde 0,4)
- Aile ve Çocuk Yardımı Hizmetleri (yüzde 0,9)
- İşsizlik Yardımı Hizmetleri (yüzde 2,8)
- Sosyal Güvenliği Bulunmayanlara Yapılan Hizmetler (yüzde 10)
- Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (yüzde 80)

Hizmetlerin yaygınlaşması, daha fazla nüfusun sosyal güvenlik şemsiyesinden yararlanması anlamına gelecektir. Bu nüfusun sosyal güvenlik taleplerine ilişkin daha pahalı hizmet beklentisi sosyal güvenliğin hizmet karması açısından bir risk teşkil edecektir. Yukarıdaki faaliyetlerin bütçe payları açısından bir değerlendirmesi yapıldığında tanımlı ve anlaşılabilir alanların payının yüzde 5 olduğu görülmektedir. Bu bakımdan sosyal güvenlik alanında daha fazla hizmet başlığı açarken hizmet/maliyet dengesi ve maliyet/fayda dengesi gözetilmelidir. Önerilen hizmetlerin beklentiyi karşılayamaması, belirli bir nitelikte olmaması faaliyet riski olarak görülmektedir.

2.2. Mali riskler

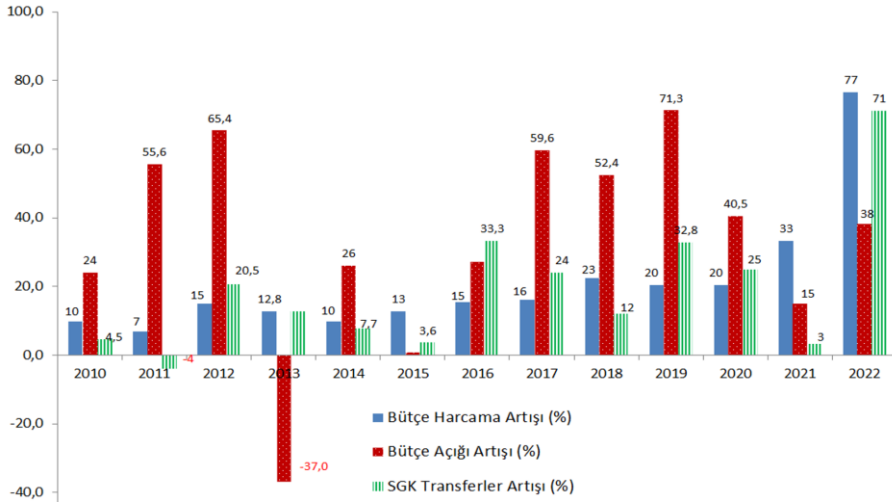
Kamu harcaması bir kamu faaliyeti sonucunda gerçekleşen iş ve işlemdir. Bütçe harcamaları artma eğilimindedir. Bu harcamaların gelir açısından karşılığının yetersiz kalması bütçe açıklarına yol açmaktadır. Benzer bir durum sosyal güvenlik transferleri için söz konusudur. Harcama arttırıcı her türlü beklentinin gelir olarak bir karşılığı olmadığı sürece önce sosyal güvenlik sistemi açık verecek, ardından bu açığın bütçeden finansmanı söz konusu olması halinde bütçe açıkları oluşacaktır.

Sosyal güvenlik kapsamında sağlık hizmetinin yer alması doktor ve tedarikçiler bağlamında bir “log-rolling” /tayınlama konusu olabilir. Burada ilk olarak hizmet kalitesi düşer. Sonra piyasaya yönelen vatandaş daha pahalı hizmete razı gelir. Ancak hem vergilerle sosyal güvenlik sistemini finanse etmiş olur, hem de piyasanın belirlediği fiyattan bu hizmet satın alır. Sorun çözmeye kalkmak demek daha fazla harcamak demektir. Daha fazla harcarsa da sorun çözülmez.

Şekil 6’da bütçe harcamaları ve bütçe açıkları ile SGK’ye yapılan transferlerin artışları yer almaktadır. Bütçe harcamaları toplumsal taleplere uygun bir şekilde güçlü bir şekilde artmaktadır. Özellikle seçim zamanlarında (2018 ve 2023) kamu harcamaları ile birlikte SGK transferlerinde de artışlar gözlenmektedir.

Emeklilerin özlük haklarına ilişkin yapılan düzenlemeler ile birlikte son beş yılın bütçe açıkları ve transferlerin değişimi dikkat çekicidir. Emekli maaşlarında yapılan düzenlemelerden, emekli ikramiyelerine, hatta emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemeler bu süreçleri hızlandırmaktadır.

Şekil 6: Bütçe Giderlerindeki Artışlar, Bütçe Açıklarının Artışı ve SGK Transferlerindeki Artışlar (Yüzde)



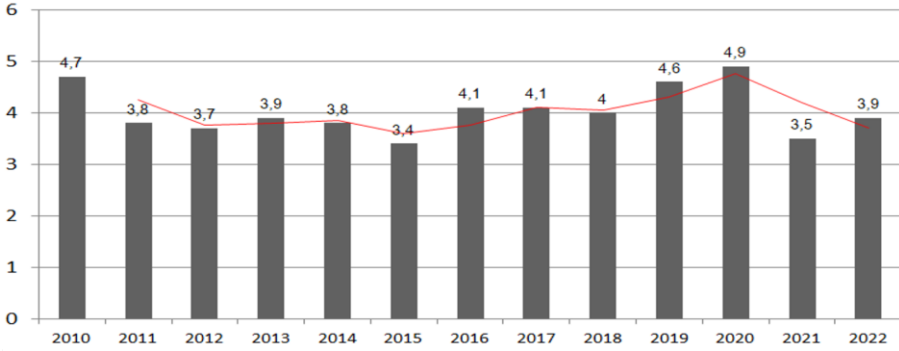
Kaynak: TCSBB Bütçe Gerekçeleri, SGK verilerinden hazırlanmıştır.

Uzun yıllardan beridir sosyal güvenlik kurumuna transferlerin, GSYH'nin yüzde 5'i kadar olduğu ve kamu açıkları da sayılırken sosyal güvenlik kurumlarının bu açıklarının “beş kara delikten biri” olarak anlatıldığı bilinmektedir (Bulut, 2023). Merkezi bütçenin her yere yeter bir yanı vardır. Açık verse de yapılan transferler devamlılık göstermektedir. Burada şöyle bir soru sormak gerekmektedir: Acaba Merkezi Yönetim Bütçesinden yapılan transferler SGK başarısı ya da yetersizliğini ne ölçüde etkilemektedir? Bu kısım belirsizdir. SGK transferleri bir araç haline

gelmiş, bütçede de “bütçe transferleri” adıyla kodlanmaktadır. Üç alanda ortaya çıkan bütçe müdahalesi “devlet katkısı”, “açıkların finansmanı” ve “SGK’ye yapılan transferlerin büyüklüğüne bakıldığında büyük bir bütçeden söz etmek mümkündür. Sadece transferler dahi yıllardır GSYH’nin yüzde 5’leri seviyesine ulaşmıştır (Şekil 7). Merkezi Yönetim Bütçesi ile SGK bütçesinin faaliyetlerinde bir içiçelik gözlenmektedir. SGK bütçesinin tam olarak neyi başardığı açık değildir. Dolayısıyla merkezi yönetimin politika belgeleri SGK aracılığıyla hayat bulmaktadır.

Devlet katkısı 5510 sayılı Kanun gereği yapılan bir ödemedir. Ancak bu da kayıt dışına ve düşük asgari ücret gösterilmesine kurban edilmektedir. Gayrisafilik bakımından bütçe için bir kaynak anlamına gelmekle birlikte eksik ölçümler için başka bir sorun odağıdır.

Şekil 7: SGK Transferlerinin GSYH İçindeki Paylarındaki Gelişmeler (yüzde)



Kaynak: TCSBB Bütçe Gerekçeleri.

2.3. Demografik riskler

Yaşlılık, bağımlılık oranı, aktüeryal denge bağlamında ele alınacaktır.

2.3.1. Yaşlılık

Yaşlanmak söz konusu olunca belirsizlik ve ihtiyaç anında imkânlarla sahip olamamak vardır. Bu yüzden yaşlıların tasarruf meyli yüksektir. Türkiye nüfusu yaşlanmaktadır. OECD verilerine göre emeklilikten sonra ortalama ömür beklentisi 22,6 yıldır. Bu oran OECD ülkeleri için ortalamada 21,6 yıl, AB için 21,7 yıl olarak hesaplanmıştır. Yaşlanan bir nüfus için SGK öngörüsü ise şöyledir: 2010’da emekli sayısı 9,5 milyon idi. 2020 13,3 milyon emekli sayısına ulaşıldı. EYT sonrası 15,34 milyonluk bir sayıdan söz edilmektedir. 2010-2023 döneminde emekli sayısı yüzde 55 artacaktır. Sosyal Güvenlik Kurumu da bu değişimlerin farkındadır. Kanunla kurulan bir kurumsal yapının verimliliğinden ziyade sorun çıkmaması esas alınmıştır. Bürokratik yapıların demografik yaşlanma sebebiyle oluşan açıklara karşı yapabilecek bir şeyleri yoktur. Prim tavanı, yaşın ötelenmesi, istihdam vergilerindeki

artışın sebep olduğu işsizlik, işgücü piyasasında rekabete ve düşük ücrete razı olmaya varacaktır. İstihdamın gerilemesi kalkınmanın da gecikmesine yol açabilir (Akalin, 2013).

2.3.2. Bağımlılık Oranı

Yaşlı bağımlılık oranı, 65 yaş üstü vatandaşların, aktif olarak kabul edilen (15-64 yaş) nüfusa oranından elde edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde yaşlı bağımlılık oranları artmaktadır. AB ülkelerinde yaşlı bağımlılık oranları incelendiğinde ise; 2023 yılında yüzde 34,5 olarak tahmin edilen oranın 2030 yılında yüzde 42,7'ye, 2040 yılında yüzde 50,8'e yükselmesi beklenmektedir.

Dünya Bankası verilerine göre, yaşlı bağımlılık oranının 1965-2019 döneminde dünyada ortalama 8,8'den 13,9'a, OECD ülkelerinde ise ortalama 14,1'den 26,2'ye yükseldiği görülmektedir.

Hesap yine gelip, prim gelirlerine dayanmaktadır. Nüfusun yaşlanması prim ödeyenlerin sayısında azalmaya sebep olur. Bu azalma, prim ödeyen aktif nüfusun da azalması demektir. Aksi gibi yaşlılık döneminin ihtiyaçlarını karşılama konusunda yetersiz kalmak demektir. Prim ödemelerinin yaşlılığın ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması sorunun bir kısmıdır. Uzayan yaşlılık ve muhtaçlık refah durumuna göre sosyal talep ve ihtiyaçların çeşitlenip artmasına da yol açacaktır.

Literatürde, çalışma çağındaki yüz kişi için hesaplanan yaşlı sayısını göstermektedir. Yaşlı bağımlılık oranları konusunda en riskli ülkeler G7 ülkeleri olsa da diğerleri ile arasındaki fark en fazla 10 yıldır. Mevcut durumda G7 ülkelerinin yaşlı bağımlılık seviyesi yüzde 50'nin üzerindedir. Nüfus yaşlanmakta, ortalama ömür uzamakta, yaşlı bağımlılık düzeyi artmaktadır. Bu oran; 2017 yılında yüzde 12,6'ya, 2022 yılında yüzde 14,5'e yükselmiştir. Nüfus projeksiyonlarında 2030 yılında yaşlı bağımlılığının yüzde 19,6'ya ulaşması beklenmektedir.

Türkiye nüfusu genç bir nüfusa sahiptir. Ancak refahın da yaygınlaşması ile ülkemizde, ortalama yaşam beklentisi artmaktadır. Doğurganlığın azalması nüfusun büyümesini de yavaşlatmakta ve nüfus artış hızı düşmektedir. Emeklilik yaşının yükseltilmesi ile ilgili tartışmaların kökeni buna dayanmaktadır.

2.3.3. Aktüeryal Denge

Bir sosyal güvenlik sisteminin ayakta kalabilmesi için aktif, sisteme prim ödeyen sigortalı sayısının, sistemden aylık alanlardan fazla olmasına bağlıdır. Aktif/Pasif dengesi olarak ifade edilen bu sayının en az 4 olması uygun kabul edilir.

Şekil 8 görseli Aktif/Pasif dengesini 2010 sonrası halini göstermektedir. Uzun yıllardır, 2022 hariç, bu oran 1,89'un üstüne çıkmış değildir. Haliyle sosyal güvenlik sisteminin açık vermesi kaçınılmazdır. SGK'nin gelir-gider dengesinin bozulmasının

önemli bir gerekçesi budur. Bu rasyo bozulunca devlete olan yükte de artış gözlenmektedir.

Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT) için yapılan düzenlemeden yararlanması muhtemel 5 milyon kişinin yarısının bir sene içerisinde emekli olması durumunda devlet hem primden kayıplar yaşayacak hem de emekli aylığı ödeyecektir.

Bu bakımdan sosyal güvenlik sistemi için asıl meselenin aktüeryal denge olduğu kabul edilir. Teknik olarak bu dengenin bozulduğu ve sistemin açık vermeye başladığı bir zamanda sistem tıkanır. Aktüeryal denge sorunları, sadece Türkiye’nin değil ABD, İsveç, İtalya, Japonya ve Kanada gibi pek çok ülkenin sorunudur (TCMB, 2007).

Primli sosyal sigorta ilkelerine ters hizmet borçlanması ya da yaşı bir yana bırakıp, erken emeklilik uygulaması sosyal güvenlik kurumlarını, sosyal yardım kurumuna çevirir. Böylece sosyal güvenlik sisteminde prim ödeyenle, ödemeyen; az ödeyenle çok ödeyen farkı ortadan kalkmış olur. Baskı gruplarının etkin olduğu seçim dönemlerinde aktüeryal denge tehdit altında kalır.

Şekil 8: Aktif ve Pasif Çalışanlar - Aktüeryal Denge

	Aktif Sigortalı	Pasif (Maaş Alanlar)	Aktüeryal Denge
2010	16,2	9,5	1,71
2011	17,4	10	1,74
2012	18,4	10,4	1,77
2013	18,9	10,6	1,78
2014	19,8	10,9	1,82
2015	20,8	11,4	1,82
2016	21,1	11,8	1,79
2017	22,3	12,2	1,83
2018	22,1	12,6	1,75
2019	22	13	1,69
2020	23,3	13,3	1,75
2021	24,7	13,6	1,82
2022	26,3	13,9	1,89

Kaynak: TCSBB Bütçe Gerekçeleri.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Sosyal güvenlik sistemi bir takım çerçeve hizmetler için ön ödemeli prim sistemine dayanmaktadır. Dolayısıyla gelir ve gider tarafı bulunmaktadır. Giderler için nasıl bir finansman politikası oluşturulacağına dair ülkeler arası çok farklılıklar görülmektedir. Uygulanan model sonrakilerin kendinden öncekileri finanse etmesine dayalı bir dağıtım modelidir. Çalışanların (aktif nüfus), emeklilere (pasif nüfus) yapılan aktarımları fonlamasından oluşan bu sistemde gelir akışı ve emekliler

için yapılan fonların dengesi gözetildiği sürece sorun çıkmayacaktır. Bunun bir mali yönetim safhasının oluşturulması, gelir – giderlerin sürekli gözetilmesi ve doğru bir fon yönetimi esastır.

Ancak demokratikleşmenin de bir sonucu olarak, baskı ve çıkar gruplarının siyasete olan etkisinin artması, sosyal güvenlik sistemine dâhil olacak olanlar ve sistemden yararlananların, sistemin işleyişi üzerindeki etkisi ve kararlara müdahalesi yönündeki gücünü arttırmıştır. Siyasette zaman zaman fazlasıyla ortaya çıkan popülizm de bu taleplere sessiz kalmamıştır. Siyasilerin oy kaygısı ile ilgili grupların fayda maksimizasyonu ekonomi ve yönetim teorilerinin önüne geçmiş politika yapıcılarının tercihi de seçimlerde kazandıran yaklaşımı tercihten yana olmuştur. Karşılıklı bir alışveriş gibi görünen bu durum (ver oyunu al istediğini) sosyal güvenlik sistemlerinin tıkanmasına yol açmıştır. Başta prim aflarından çalışma gün ve sürelerine hatta emeklilikte yaş ile ilgili düzenlemelere; sonrasında emekli aylıkları ve yararlanan hizmet düzeylerine varan sisteme ilişkin düzenlemelerde talepler artarak devam etmiştir. Haliyle sosyal güvenlik sisteminin finansmanının mali yönetimi konusunda riskler artırmıştır.

Yaşlanan nüfus, genç emekliler, yaşlı bağımlılık oranları, uzayan ömür gibi demografik değişimlere toplumsal talepler, daha nitelikli bir yaşlılık ve iyi ülke uygulamaları da eşlik edince bu defa sistemin mali sürdürülebilirliği konusunda endişeler başlamıştır.

Sistemin mali sürdürülebilirliği için aktüaryal denge şarttır. Sisteme yeterli kaynak akışı sistemden nitelikli çıktılar üretilmesinde etkili olur. Türkiye'nin 2008'den itibaren bir kanun değişikliği ile sosyal güvenlik için sisteme “devlet katkısı” adı altında düzenli kaynak aktarması devrim niteliğinde olmuştur. Sistemin emekliler için aylık maaş ya da sağlık hizmeti verirken çok kısıtlı davranması vatandaşlarda mutsuzluk nedeni olacaktır. Hem ödemek istemedikleri bir kaynak olacak hem de sonrasında çok kısıtlı sunulan imkânlardan memnun olmayacaklardır.

Bu durumda açık veren sosyal güvenlik sistemi bütçe transferlerine devam edecektir. Bunun için sosyal güvenlik kurumuna yapılan transferlerin yıllar boyu GSYH içindeki payı sorun olarak algılanmıştır. SGK'nin faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan finansman açığı merkezi bütçeden yapılan transferlerle kapatılmakta olup bu transferin bir kısmının kanun hükmü gereği kurala bağlanması finansal faaliyet açısından herhangi bir olumlu ya da olumsuz sonuç ortaya çıkarmamaktadır. Bu itibarla hem sanal olarak Kurum gelirlerinin yüksek gösterilmemesi hem de bütçe transferi tutarlarının istatistiklere doğru yansıtılıp analiz edilmesi açısından devlet katkısı uygulamasından vazgeçilmesi yerinde olacaktır.

SGK verilerine bakıldığında, devlet katkısı hariç prim gelirlerinin emekli aylıklarını ödemeye yetmediği görülmektedir. 2000 yılında yüzde 97 olan prim/emekli maaşı dengesinin bir sonraki adımı sağlık harcamalarının bütçeden karşılanmasıdır.

Aslında prim gelirleri emekli aylıklarını ödeyebilir. Ancak seçim zamanları da bu hassas dengeler üzerinde olumsuz yönde etkili olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akalın, G. (2013). Sosyal güvenlik sistemimiz, sorunları ve çözüm önerileri, <http://www.liberal.org.tr/sayfa/sosyal-guvenlik-sistemimiz-sorunlari-ve-cozum-onerileri,129.php> , 17.07.2023.
- Akbulak, S. ve Akbulak Y. (2004), “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, içinde Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Yayın No:17., 134-152.
- Bessies, S. (1998). Üçüncü Dünyanın Bugünkü Hali. S. Cordellier Editör (Yay. haz.) Üçüncü Dünyanın Sonu mu? İçinde (s.55-70). (çev. A. İnсел). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bulut, M. (2023). Bir Karadelik Göstergesi Olarak Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu’na Yapılan Bütçe Transferleri . Uluslararası Sosyal Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi , 3 (1), 50-61 . <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ussmad/issue/78986/1282039>
- Cural, M. (2016). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı Ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , 21 (2) , 693-706 . <https://Dergipark.Org.Tr/Tr/Pub/Sduibfd/Issue/20860/223836> 17.07.2023.
- Çelik A. (2002), Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye, Ankara: Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası, KAMU-İŞ Yayınları.
- Ekin N. , Alper Y. , Akgeyik T. (1999), Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası,Yayın No:1999/69.
- Galasso, V. & Profeta, P. (2002). The Political Economy of Social Security: A Survey. European Journal of Political Economy, Vol. 18, 1-29.
- Huebner S.S., Black K. (2004), Life Insurance, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Kapar R. (2005), “Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(1), 167-189.

- Kurt, R. (2004), İş Hukuku Ve Sosyal Sigorta Mevzuatında Usul ve Esaslar. Uygulamalar, Sorunlar, Çözümler, Yargı Kararları, İstanbul: İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayın No:37.
- Lindbeck, A. (2006), Rizikolu Refah Devletinin Dinamikleri, M. A. Cevheri (çev.), http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/makaleler/rizikolu_refah.htm
- Özveri M. (2005), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Hakkının Geleceğine İlişkin Düşünceler”, Dosya/Gözlem ve Görüşler, Toplum ve Hekim, 20 (2), 147-149
- SGK (2023). Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.
- TCMB, (2007). Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf>
- TCSSB (2022). 2023 Yılı Bütçe Gerekçesi. Ankara: Hazine Maliye Bakanlığı.

Bölüm 39

HİNDİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

HİNDİSTAN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE FİNANSMANI

Haluk Tandırcıoğlu

Dokuz Eylül Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

haluk.tandirci@deu.edu.tr

0000-0003-4287-549X

Özet

Hindistan çok geniş bir coğrafya da ve çok büyük bir nüfusa sosyal güvenlik hizmeti sunmaktadır. Bu hizmet merkezi idare ve eyaletler bazında farklılık gösterebilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi karmaşık pek çok programdan meydana gelmektedir. Hindistan'da programlar katkı payları, sunan idare, sağlanan menfaatler ve örgütlenme şekline göre farklılık gösterir. Kayıt dışı ekonominin genişliği, mevzuat yetersizlikleri, sosyal güvenlik hizmetlerine ulaşmadaki fırsat eşitsizlikleri mevcut sorunların daha da büyümesinin temel nedenleri arasındadır. Ülkenin alt gelir grubuna tabi nüfusunun genişliği dikkate alındığında sosyal güvenlik sisteminin önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Hindistan sosyal güvenlik sisteminin de yasal önlemlerin uygulama tarafından desteklenmesi bir zorunluluktur. İşçi, işveren, devlet ve sivil toplum kuruluşlarının uyumlu bir şekilde ve kararlılıkla hareket etmeleri ideal bir sisteme sahip olmayı kolaylaştıracaktır.

Anahtar Kelimeler: Çalışanların emeklilik planı, çalışan ihtiyat fonu, devlet tedarik fonu.

Abstract

India provides social security services to a very large geography and a very large population. This service may vary between central administrations and states. The social security system consists of many complex programs. In India, programs differ in terms of contributions, offering administration, benefits provided and organization type. The breadth of the informal economy, inadequacies in legislation, and inequalities in access to social security services are among the main reasons for the exacerbation of existing problems. Considering the size of the country's population subject to the lower income group, the importance of the social security system emerges spontaneously. It is a must for the Indian social security system to be supported by the implementation of legal measures. It will be easier to have an ideal system if workers, employers, government and non-governmental organizations act in harmony and determination.

Keywords: EPS (Employees' Pension Scheme), employee provident fund, GPF (Government Provident Fund).

GİRİŞ

Hindistan, dünya insan nüfusunun altıda birine sahip, gelişmekte olan bir ülkedir. Hindistan her zaman, arazi gibi maddi varlıklara erişim/sahiplik sahibi olması koşuluyla tüm üyelerin sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılayan bir “*Ortak Aile Sistemi*” ne sahip olmuştur. Aile üyeleri ve akrabalar, kültürel geleneklerine uygun olarak her zaman birbirlerine karşı ortak sorumluluk duygusu taşımışlardır. Ailenin yararlanabileceği kaynaklar olduğu sürece, bu genellikle yaşlıların ve sağlık durumu kötü olanların özel ihtiyaçları ve bakımı için en iyi çözümdür.

Ancak artan göç, kentleşme ve demografik değişimlerle birlikte ortak aile sistemlerinde zayıflama olmuştur. İşte bu noktada resmi sosyal güvenlik sistemi önem kazanmaktadır. Ancak bilgi ve farkındalık, Sosyal Güvenlik programlarının kapsamının genişletilmesinde hayati önem taşıyan faktörlerdendir. Hindistan'daki sosyal güvenlik yardımları ihtiyaç temellidir; yani sosyal yardım bileşeni, kamu tarafından yönetilen programlarda daha fazla ön plana çıkmaktadır. Hindistan'da devlet, işgücüne ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere koruma ve yardım sağlamada öncül bir role sahiptir.

Hindistan sosyal güvenlik sistemi incelenirken öncelikle tarihsel gelişim, sosyal güvenlik sisteminin mevcut hali, örgütlenmiş ve örgütlenmemiş sektörler ayrımıyla incelenmiştir. Sosyal güvenlik sistemine ilişkin sorunlar ortaya konulduktan sonra çalışma sonuç ve önerilerle son bulmaktadır.

1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Hindistan'da, sosyal güvenlik, çok uzun zamandan beri devletin bir endişesi gibi görünüyor. Bilhassa, Ortak Hindu aile sisteminin tüm üyelerin güvenliğini sağlama kaygısına sahip olduğu bilinen bir gerçektir. Erken Budist döneminde başlayan ve katılımcılara insana yakışır işler sunan Mauryan sonrası dönem boyunca devam eden Lonca sistemi (Shreni) de eşit derecede önemliydi. Köle emeğinin eski Hindistan'daki emek arzının önemli bir yönünü oluşturduğu da belirtilmelidir. Kanıtlar, Mauryan döneminde kölelerin koşullarının çok daha iyi olduğunu gösteriyor. M.Ö. 4. yüzyılda hükümdar Chandragupta Maurya'nın siyasi danışmanı ve bakanı olan Kautilya, kamu yönetimi ve kamu maliyesini ele alan Ekonomi, Arthashastra adlı incelemesinde, devletin tebaaya karşı görevleri hakkında birçok hüküm kaydetti. Örneğin, sık sık alıntılanan bir sözünde şöyle der: *'Kralın mutluluğu tebaasının mutluluğundadır; onların refahında, onun refahında. Sadece kendisini memnun edeni iyi olarak görmeyecek, tebaasının boşuna gideni kendisine faydalı olarak değerlendirecektir'*. Arthashastra 'da refah kavramı, toplumsal düzenin sürdürülmesi, ekonomik faaliyetlerin artırılması, geçim kaynaklarının, nüfusun zayıf kesimlerinin, tüketicinin, çocukların ve kadınların korunması ve tebaanın taciz edilmesinin önlenmesi, gibi daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu görüşe göre kamu yoksullarına yardım, kralların en önemli görevlerinden biriydi. Kral, doğal afetlere ve vebaya karşı tetikte

olmak zorundaydı: metinde yer alan

"Tehlike ne zaman ortaya çıkarsa çıksın, Kral, acı çeken herkesi bir baba gibi koruyacaktır..."

İfadesi halkın korunmasına verilen önemi ortaya koymaktadır. Metinde halkı kıtlığın etkilerine karşı korumak için bir dizi önlem de sıralanmaktaydı. Örneğin halka tohum ve yiyecek dağıtmak; kaleler inşa etmek veya sulama işleri gibi iş için gıda programlarını üstlenmek; kraliyet gıda stoklarını paylaşmak, halka dağıtım için özel yiyecek stoklarına el koymak vb. Kautilya, emekli maaşları ve bakım ödenekleri için hükümler koymuş olsa da doles (işsizlik parası) vermek kesinlikle önerilmezdi. Örneğin dul kadınları, hükümlülere, geçindirmek devletin göreviydi. Ancak, devletin yardımı karşılığında, devlet tarafından işletilen iplik fabrikalarında çalışmaları gerektiğini savunurdu. Bir hırsız yakalanmazsa ve çalınan mal kurtarılmazsa, kurbana Kral'ın kendi kaynaklarından geri ödeme yapılırdı. Kimin malı haksız yere gasp edilirse ve iade edilmezse, ona değeri ödenirdi. Arthasastra tarafından ortaya konan refah kavramında eğitim ve sağlıkla ilgili hükümler de dikkat çekmektedir. M.S. sekizinci yüzyılda bile Hindistan'da sosyal güvenlik hükümlerinin yaygın olduğunu gösteren kayıtlar bulunmaktadır. Bu dönemde Sukracharya, adalet üzerine yaptığı incelemede, hükümdarların bu konuda aldığı çeşitli önlemleri sıralamıştır. Bu önlemler genel olarak hastalık yardımları, emekli maaşları, yaşlılık yardımları ve bakım ödeneklerini kapsamaktaydı. Örneğin hizmetlilerin hastalanmaları halinde, beş yıldan fazla hizmet verenlere, olağan ücretlerinin dörtte üçünün verileceği, ancak bu yardımların altı aydan fazla devam edemeyeceği ya da bir hizmetçinin erken ölümü halinde, efendinin ailesine maaşının yarısı oranında harçlık ödemek zorunda kalacağı gibi hükümler söz konusuydu (KP, K., & Pillai N, V., 2007: 8-9).

Paylaşılan tarihi örneklerden de görüldüğü üzere Hindistan, özellikle toplumun daha savunmasız kesimlerine yönelik uzun bir sosyal güvenlik ve sosyal yardım geleneğine sahiptir. Kendi kendine yeten köy toplulukları kurumu, ortak mülk kaynakları sistemi, ortak aileler sistemi ve dini ve hayırseverler için bağış yapma uygulaması, gerekli sosyal güvenliği ve ulusun muhtaç ve yoksullarına yardım sağladı. Aslında, kast ve dine dayalı kurumlar, seçilen kastların ve insan grubunun daha zayıf kesimlerine ihtiyaç duyulan desteğin sağlanmasında da önemli bir rol oynadı. Sosyal güvenlik önlemlerinin bu gayri resmi düzenlemeleri, sanayileşme ve kentleşmenin ardından istikrarlı ve kaçınılmaz bir aşınmaya uğradı. İngiliz yönetimi sırasında politika, temel olarak işgücünün bağlılığını ve sadakatini teşvik etmek ve sendika dışı stratejinin bir parçası olarak yalnızca şirket veya hükümet çalışanlarına yardım sağlamaktı. Bağımsızlık sonrası dönemdeyse, refah boyutu ilgi ve önem kazandı. Ancak, bağımsızlıktan sonra bile devlet, yakın geçmişe kadar daha çok örgütlü işgücü sorunlarıyla ilgilendi ve sosyal güvenlik konularında kırsal işgücünü daha fazla ihmal etti. Bağımsız Hindistan Anayasası hazırlandığında, sosyal güvenliğe ilişkin hükümler getirilerek bu alan anayasalarca teminat altına alındı. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa VII Listesindeki III. Sosyal güvenliğin yönleriyle

ilgili Devlet Politikası Direktif İlkeleri) Hindistan anayasası dışında sosyal güvenlik sistemiyle ilgili önemli kanuni düzenlemeler gerçekleştirildi. Bunlar;

İşçi Tazminatı Kanunu (1923)

Sanayi Uyuşmazlıkları Kanunu (1947)

İşçi Devlet Sigorta Kanunu (1948)

Asgari Ücret Kanunu (1948)

Kömür Madenleri İhtiyat Sandıkları ve Muhtelif Kanunlar Şeklindeki Girişimler Hükümler Kanunu (1948)

Çalışanlar İhtiyat Sandığı ve Muhtelif Hükümler Kanunu (1952)

Assam Çay Tarlaları İhtiyat Fonları/Programı Kanunu (1955)

Annelik Yardımı Kanunu (1961)

Denizciler İhtiyat Sandığı Kanunu (1966)

Sözleşme İş Kanunu (1970)

Kıdem Tazminatı Kanunu (1972)

İnşaat ve İnşaat İşçileri Kanunu (1996) ve

Sosyal Güvenlik Kanunu (2020) vb,

Yukarıda sıralanan kanuni düzenlemeler içerisinde 2020 tarihli sosyal güvenlik kanunu ayrı bir önem arz eder. Çünkü bu kanunla sosyal güvenlikle ilgili daha önceki kanunlar birleştirilmiş ve basitleştirilmiştir. Kanunun önemli katkılarından bir diğeri hem organize hem de organize olmayan sektörlerdeki çalışanları kapsamıdır. Bu kanun, emeklilik maaşı, yardım fonu, hayat ve maluliyet sigortası, sağlık ve işsizlik yardımları, hastalık maaşı ve izinleri ve ücretli ebeveynlik izinlerini de kapsar

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SEÇİLMİŞ BİLEŞENLERİ

Hindistan'da sosyal güvenlik sistemi karmaşık ve geniş bir yapıya sahiptir ve merkezi idare ve eyaletler arasında farklılıklar gösterir. Genel olarak, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları üzerine inşa edilmiş bir sosyal güvenlik sistemi söz konusudur ve sosyal güvenlik, çeşitli hükümet kurumları ve programlarının bir kombinasyonu ile sağlanır (<https://www.drishtias.com/daily-updates/daily-news-editorials/reforming-india-social-security-net>). Hindistan'daki sosyal güvenlik programlarının isimleri alt alta sıralandığında oldukça uzun bir liste karşımıza çıkmaktadır. Bu sosyal güvenlik sistemin başarısını olumsuz olarak etkileyen unsurların başında gelmektedir. Ancak çalışmada sosyal güvenlik sistemi açıklanırken organize (örgütlü) ve organize olmayan (örgütlenmemiş) şeklinde genel bir ayırma gitmek açıklamalarımızı

kolaylaştıracaktır.

3. ÖRGÜTLENMİŞ SEKTÖRLERDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Hindistan'da hükümet kontrolündeki sosyal güvenlik yapısı nüfusun yalnızca küçük bir kısmı için geçerli olup ülke nüfusunun büyük bir kısmı örgütlenmemiştir. Örgütlenmiş sektörde çalışan işgücü ve işverenler, devletin yürüttüğü çeşitli sosyal güvenlik programlarına girme hakkına sahiptir. Mensubu olunan programa göre katkı payları değişkenlik göstermektedir. Bu programlarda işçi, işveren ve devlet katkısının bir ya da birkaç bir program içinde uygulanabilmektedir (<https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/Social-Security-in-India-2019.pdf>). Bu programların temel özellikleri şu şekildedir.

3.1. Çalışan İhtiyat Sandığı Organizasyonu (EPFO)

Bu, *Çalışan İhtiyat Fonu Planını*, *Çalışan Emeklilik Planını* ve *Çalışan Mevduatına Bağlı Sigorta Planını* yöneten yasal bir organdır. Bu programlar, organize sektördeki çalışanlara emeklilik maaşı, yardım fonu ve hayat ve maluliyet sigortası sağlamaktadır. EPFO programının temel özelliklerini aşağıdaki tablodaki gibi özetlemek mümkündür;

Tablo 1: EPFO Programları

Program	Katılım Şekli	Katkı Payı	Kimleri Kapsıyor
Çalışan İhtiyat Fonu (EPF) Planı	Zorunlu	İşveren: %1,67-3,67 Çalışan: %10-12 Devlet: Yok	+20 çalışanı olan firmalar
Çalışan Emeklilik Planı (EPS)	Zorunlu	İşveren: %8,33 Çalışan: Yok Devlet: %1,16	+20 çalışanı olan firmalar
Çalışanlar Mevduatına Bağlı Sigorta Planı (EDLI)	Zorunlu	İşveren: %0,5 Çalışanlar: Yok Devlet: Yok	+20 çalışanı olan firmalar

Kaynak: <https://labour.gov.in/general-overview>

Tablodan da görüldüğü üzere bu programa katılım zorunlu olup yirmi ve üzeri çalışanı olan firmalar bu planın parçası olmakta, işveren payı ise her üç program da karşımıza çıkmaktadır. Çalışan Emeklilik Planı (EPS) devlet katkısının olması ve çalışan katkısının bulunmaması yönüyle diğer planlardan ayrılmaktadır.

Çalışan Yardım Fonu (EPF) İşveren, EPF karşılığında temel maaşın yüzde 12'sine

kadar katkıda bulunur. Bu işveren açısından yasal bir yükümlülüktür. EPF planına katkı, çalışanın ayda 15.000 Hindistan Rupisine (INR) kadar kazanması durumunda hem işveren hem de çalışan için zorunlu, çalışanın bu tutardan fazla kazanması durumunda ise isteğe bağlıdır. Herhangi bir çalışanın ücretinin bu tutarı aşması durumunda, işverenin ödeyeceği katkı payı yalnızca ilk 15.000 INR tutarında ödenecek tutarla sınırlı olacaktır.

Çalışma ve Çalışma Bakanlığına bağlı Çalışan İhtiyat Sandığı Teşkilatı (EPFO) tarafından bildirilen belirli şartları taşıyan veya 20'den az çalışanı olan işyerlerinde, katkı payı oranı hem çalışan hem de işveren için yüzde 10 ile sınırlıdır. Sırasıyla 250.000 INR ve 500.000 INR'yi aşan katkıları olan özel sektör ve devlet çalışanları vergi ödemekle yükümlü olacak. En yüksek yüzde 30'luk vergi diliminde yer alan bireysel vergi mükellefleri için- 250.000 INR'nin üzerindeki katkı payına ilişkin faiz geliri, marjinal vergi oranı üzerinden vergilendirilecektir (https://www.india-briefing.com/doing-business-guide/india/human-resources-and-payroll/social-insurance#:~:text=Social%20security%20for%20international%20workers,12%20percent%20of%20the%20salary.)).

3.2. Çalışanların Devlet Sigortası (ESI)

Bu, hastalık, analık, engellilik ve işsizlik durumunda çalışanlara tıbbi bakım ve nakit yardım sağlayan, kendi kendini finanse eden bir sosyal güvenlik planıdır. Organize sektörde belli bir eşğin altında kazanan çalışanları kapsamaktadır. Ancak ESI tüm nüfus için ücretsiz tıbbi bakım şeklinde değildir. ESI, çalışanlara ve ailelerine tıbbi bakımın yanı sıra hastalık ve doğum sırasında nakdi yardım sağlamak ve fabrikalarda ve en az 10 çalışanlı işyerlerinde çalışanlara ölüm veya sakatlık durumunda aylık ödeme sağlamak için bir fon oluşturur (<https://www.india-briefing.com/doing-business-guide/india/human-resources-and-payroll/social-insurance#:~:text=Social%20security%20for%20international%20workers,12%20percent%20of%20the%20salary>).

2023 itibarıyla ESI programının sigortalılara sağladığı faydalar şu şekildedir (<https://labour.gov.in/general-overview>):

(i) Tıbbi Yardım: Program, çalışanlara, ailelerine hastaneye yatırma, sevk tedavisi ve yapay uzuvlar, takma dişler vb. temini de dâhil olmak üzere tam ve kapsamlı tıbbi tedavi sağlar. Bu yardım, çalışanların sigortalı istihdama girdikleri tarihten itibaren mevcuttur ve daha sonra da devam eder. 6 aylık katkı payı süresinde 78 gün katkı payı şartının yerine getirilmesi zorunludur.

(ii) Hastalık Yardımı: Program kapsamında maaşın %70'i oranında yılda 91 gün hastalık yardımından yararlanma hakkı bulunur. Kronik hastalık durumunda bu süre 2 yıla kadar uzatılır ve ödenen yardım oranı maaşının % 80'i civarındadır. Bu faydanın sağlanması için fikri mülkiyet sahiplerinin 6 aylık katkı süresi içerisinde en az 78 gün boyunca Programa katkıda bulunmuş olmaları gerekir.

(iii) Annelik Yardımı: Program, hamilelik, doğum vb. nedenlerden kaynaklanan

hastalık durumunda 12 hafta boyunca tam ücret artı bir ay daha analık ödeneği ödenmesini öngörür. Sigortalı kadının 70 gün boyunca iki katkı payı ödemesi yapması gerekir.

(iv)Engelli Yardımı: Mesleki hastalıklar da dahil olmak üzere iş kazası nedeniyle sakatlık durumunda tedavi için işten uzak durulan süre boyunca maaşının yaklaşık %90'ı oranında yardım hakkına sahiptir. Bu yardıma ilişkin herhangi bir katkı şartı bulunmamaktadır. Tedavi bittikten sonra, eğer kalıcı sakatlık durumu varsa, Sağlık Kurulu günlük tazminat miktarını tam ücretin yüzdesi olarak belirler.

(v)Bağımlı Yardımı: İş kazası nedeniyle ölüm durumunda, aile, maaşın yaklaşık %90'ı oranında bağımlı yardımından yararlanma hakkına sahiptir. Bu yardıma ilişkin herhangi bir katkı şartı bulunmamaktadır.

(vi)Cenaze Giderleri: IP'nin ölümü durumunda cenaze masraflarının karşılanması için 10.000 INR ödenir.

(vii)İşsizlik Ödeneği Programı: Yaşam boyu en fazla 24 ay olmak üzere ilk 12 ay için ortalama günlük ücretlerin %50'si, sonrasında son 12 ay için %25'i oranında ödenir.

(viii) Doğum Giderleri: Sigortalı bir kadın veya eşi ile ilgili bir doğumun ESI Programı kapsamında gerekli tıbbi tesislerin bulunmadığı bir yerde gerçekleşmesi durumunda, doğum masraflarıyla ilgili destek sağlanır.

3.3. Ulusal Emeklilik Sistemi (NPS)

Bireylerin emeklilikleri için tasarruf yapmalarına olanak tanıyan, gönüllü, tanımlanmış katkılı bir emeklilik planıdır. Tüm Hindistan vatandaşlarına açıktır- örgütlenmemiş kesim dâhil- Çoklu yatırım seçenekleri ve vergi avantajları sunar. NPS, Emeklilik Fonu Düzenleme ve Geliştirme Kurumu (PFRDA) tarafından yönetilir ve düzenlenir. NPS, pazara bağlı, tanımlanmış bir üründür. NPS kapsamında, bireysel aboneler için Merkezi Kayıt Tutma Kurumu (CRA) tarafından bir kalıcı Emeklilik Hesap Numarası oluşturulur. NPS, Seviye-I ve Seviye-II olmak üzere iki tür hesap sunar (<https://npstrust.org.in/about-nps#featureBenefits>).

Seviye -I: Hesap, para çekme işlemlerinin kısıtlandığı emeklilik hesabıdır.

Seviye-II: Yatırımlar ve para çekme işlemleri için likidite sunan gönüllü bir hesaptır.

Katkı payları, piyasaya bağlı getirilerle birlikte emekliliğin büyümesine kadar belirli bir süre boyunca birikir. Çıkış/emeklilik durumunda, zorunlu olarak birikimin en az %40' ı bir hayat sigortası şirketinden yıllık gelir satın alınarak ömür boyu emekli maaşı temin etmek için kullanılır ve geri kalan toplu olarak ödenir. NPS hükümet, şirketler ve vatandaşlar için katkı oranlarının değiştiği farklı modeller sunar.

Sistemde Seviye I için NPS kapsamındaki abonelik süresinin tamamı boyunca en fazla üç kez kendi katkı paylarının %25'ine kadarını geri çekebilir. En az on yıl katkıda bulunduktan sonra Seviye I den kısmi çekilmelere art arda çekilmeler arasında en az beş yıllık bir boşluk olması koşuluyla izin verilebilir (<https://financialservices.gov.in/pension-reforms-divisions/National-Pension-System>).

ESI Programı, sağlık koruması, işsizlik sigortası, hastalık yardımları vb. dâhil olmak üzere 6 tür yardımla Hindistan'ın tüm eyaletlerinde 132 milyondan fazla yararlanıcıyı kapsamaktadır. Temel olarak yaşlılar için gelir koruması sağlamaya odaklanan EPFO ise 252 milyon yararlanıcıyı kapsamaktadır (<https://labour.gov.in/autonomous-organisations>).

3.4. Ulusal Sosyal Yardım Programı (NSAP)

NSAP, yoksulluk sınırının altındaki hanelerde yaşayan, geçimini sağlayan asıl kişinin ölümü durumunda yaşlılara, dullara, engellilere ve yaşlı ailelere destek sağlayan bir sosyal güvenlik ve refah programıdır. NSAP, ülkedeki nakit transferi niteliğindeki ilk ulusal program olarak kabul edilir. Program, sınırlı da olsa, ülke çapındaki yoksul ve yaşlı insanlara bir miktar sosyal koruma sağlanmasını sağlamak amacıyla yüzde yüz merkezi olarak finanse edilir. Program üç faydayı kapsayacak şekilde başlatılmıştır:

(i) Ulusal Yaşlılık Emeklilik Planı (NOAPS): Başvuru sahibi, kendi gelir kaynaklarından ya da bir başkasının desteği yoluyla çok az düzenli geçim kaynağına sahip olan ya da hiç geliri olan kişileri kapsar.

(ii) Ulusal Aile Yardımı Programı (NFBS): Program, geçimini sağlayan asıl kişinin ölümü üzerine Yoksulluk Sınırının Altındaki haneleri hedefler ve başvuru sahipleri 18 ila 65 yaş aralığında olmalıdır.

(iii) Ulusal Doğum Yardımı Programı (NMBS): Yoksulluk sınırının altında (BPL) kalan hanelerde hamile kadınlara, 19 yaş ve üzeri olmaları koşuluyla ilk iki canlı doğuma kadar destek sağlanmaktadır.

(iv) Mahatma Gandhi Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Yasası (NREGA): ülkenin kırsal bölgelerindeki hanelerin geçim güvenliğini" artırmak amacıyla 2005 yılında Hindistan parlamentosu tarafından kabul edilmiştir. Hükümetin en az 100 gün istihdam sağlamasını zorunlu kılar. Bu destek programı Topluluk ve yerel altyapı geliştirme projelerinde vasıfsız el işçiliği yapmaya istekli yetişkin üyelere yönelik bir nakit transferi programı olarak görülebilir (<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14736489.2015.1001275?needAccess=true&role=button>).

Bu ana sınıflandırmanın dışında katılımcı grubun geliri, yaşı, hangi meslek grubuna tabi olduğu gibi kriterlere göre farklı programlar söz konusudur. Bu programlar aşağıdaki tablodaki gibi özetlenebilir.

Tablo 2: Hindistan Sosyal Güvenlik Programları

Pradhan Mantri Shram Yogi Maan-Dhan Yojana (PM-SYM) (Yaşlılık Koruması)	
Yararlanma Kriterleri 18-40 yaş aralığında ve aylık gelir 15000 rupinin altındaki örgütsüz İşçiler (sokak satıcıları, tarımla ilgili işler, şantiye işçileri, deri endüstrilerinde çalışanlar, el tezgâhı, öğle yemeği, çekçek veya araba tekerleği işçisi, paçavra toplama, marangoz, balıkçı vb. olarak çalışanlar)	Sağlanan Menfaatler 60 yaşını doldurduktan sonra, yararlanıcılar asgari aylık 3000 rupi tutarında garantili emekli maaşı alma hakkına sahiptir. Yararlanıcının ölümü halinde eş, aylık %50 oranında emekli maaşına hak kazanır. Eğer karı koca her ikisi de programa katılırsa 6000 Rupî aylık emekli maaşı almaya hak kazanır.
Tüccarlar ve Serbest Meslek Sahipleri için Ulusal Emeklilik Planı (NPS)	
Yararlanma Kriterleri 18-40 yaş aralığında, Hindistan vatandaşı ve 15 milyon rupiden fazla olmayan esnafılar veya küçük veya küçük dükkanlar, restoranlar, oteller, emlak komisyoncuları vb.	Sağlanan Menfaatler Programlar kapsamında, yararlanıcılar 60 yaşını doldurduktan sonra aylık minimum 3000 rupi tutarında garantili emekli maaşı almaya hak kazanıyor.
Pradhan Mantri Jeevan Jyoti Yojana (PMJJBY)	
Yararlanma Kriterleri Otomatik ödemeye katılmaya/etkinleştirmeye izin veren, banka hesabı olan 18 ila 50 yaş grubundaki kişiler	Sağlanan Menfaatler Herhangi bir nedene bağlı ölüm durumunda 20000 rupi ödeme.
Pradhan Mantri Suraksha Bima Yojana (PMSBY)	
Yararlanma Kriterleri 18 ila 70 yaş grubunda yer alan Hindistan vatandaşı ve banka hesabı sahibi olan kişiler	Sağlanan Menfaatler Kazayla ölüm ve tam sakatlık için 200000 Kısmi sakatlık için 100000 Hindistan rupisi ödeme
Atal Pension Yojana	
Yararlanma Kriterleri 18-40 yaş arasında Hindistan vatandaşı olmalı Aadhaar'a bağlı banka hesabına sahip olan kişiler	Sağlanan Menfaatler Bağışta bulunan kişi, tercihiine göre 1000-5000 rupi arasında bir emekli maaşı alabileceği gibi, ölümünden sonra da emekli maaşının birikmiş tutarını alabilir.
PDS	
Yararlanma Kriterleri	Sağlanan Menfaatler

Yoksulluk sınırının altındaki 15 ile 59 yaş aralığındaki Hindistan vatandaşı olmak Engelli bir üyesi olan bir aile yardımlardan da yararlanma hakkına sahiptir Sürekli bir işi olmayan ve yalnızca gündelik işlerle uğraşanlar	Her ay 35 kg pirinç veya buğday, yoksulluk sınırının Göçmen işçilerin çalıştıkları her yerde gıda tahıllarını alabilmelerini sağlamak için ONORC adı verilen gıda dağıtım şubeleri tarafından uygulanır
Pradhan Mantri Awaas Yojana – Gramin (PMAY-G)	
Yararlanma Kriterleri Yoksulluk sınırının altındaki 15 ile 59 yaş aralığındaki Engelli bir üyesi olan Hint vatandaşlarından oluşan aileler.	Sağlanan Menfaatler Faydalanıcıya düz alanlarda 12000 ve Tepelik Alanlarda 13000 rupi tutarında yardım sağlanır.
National Social Assistance Programme (NSAP) -Old age Protection	
Yararlanma Kriterleri Kendi gelir kaynağından veya aile üyelerinden veya diğer kaynaklardan maddi destek yoluyla çok az veya hiç düzenli geçim kaynağı olmayan Hindistan vatandaşları	Sağlanan Menfaatler Farklı yaş grupları için 300-500 rupi merkezi katkı. Aylık emekli maaşı devletin katkısına bağlı olarak 1000 rupi ile 3000 rupi arasında değişir
Ayushman Bharat-Pradhan Mantri Jan Arogya Yojana (AB-PMJAY)	
Yararlanma Kriterleri 16-59 yaş arası erkek üyesi olmayan Planlanmış kast ve kabile evlerinde yaşayanlar aileler- Dilenciler ve sadakayla hayatta kalanlar	Sağlanan Menfaatler İkinci ve üçüncü basamakta ücretsiz hastaneye yatış için aile başına yılda 50000 rupi.
Health Insurance Scheme for Weavers (HIS) Dokumacılara Yönelik Sağlık Sigortası Programı (HIS)	
Yararlanma Kriterleri Sağlık Sigortası Programı" kapsamına girme hakkına sahip gelirinin en az %50'sini el tezgâhı dokumacılığından elde eden Erkek veya kadın tüm dokumacılar "	Sağlanan Menfaatler Yararlanıcılar, hem önceden var olan hastalıkları hem de yeni hastalıkları içeren 15.000 rupilik bir paketten yararlanır.
Pradhan Mantri Kisan Mandhan Yojana	
Yararlanma Kriterleri	Sağlanan Menfaatler

18 ila 40 yaş aralığında Hindistan Vatandaşı olan küçük ve marjinal çiftçiler -arazi kayıtlarına göre 2 hektara kadar ekilebilir arazi sahibi olanlar.	Hindistan Hükümeti'nin 3000 rupi aylık garantili emekli maaşı
(NSKFDC)Ulusal Safai Karamcharis Finans ve Kalkınma Şirketi	
Yararlanma Kriterleri Çöpçü olarak görev yapan Hindistan vatandaşları	Sağlanan Menfaatler Çöpçülere ve onların bakmakla yükümlü olduğu kişilere eğitim dahil olmak üzere uygulanabilir gelir getirici planlar için mali yardım sağlar.
Çöpçülerin Rehabilitasyonu için Serbest Meslek Programı	
Yararlanma Kriterleri Hindistan Vatandaşı olduğu belirlenen, her aileden bir kişi olmak üzere çöpçüler	Sağlanan Menfaatler Çöpçüler ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere (Ulusal Safai Karmacharis Finans ve Kalkınma Kurumu (NSKFDC) tarafından zaman zaman düzenlenen bu tür eğitimler listesinden kendi seçtikleri 3000 Rupi'ye kadar beceri eğitimi ücretsiz olarak sağlanır

Kaynak: <https://eshram.gov.in/social-security-welfare-schemes>

4. ÖRGÜTLENMEMİŞ SEKTÖRDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Hindistan sosyal güvenlik sisteminde örgütlenmemiş sektördeki işçiler ve nüfusun diğer yoksul kesimleri için, özel programlar aracılığıyla ve daha sonra sosyal yardım programları üzerinde durulmuştur (Sülzer, R., 2008: 216).

Örgütlenmemiş sektörde, yaşlılık geliri çoğunlukla gönüllü tasarruflarla sınırlı kalır. Yeni Emeklilik Sistemi, emekli maaşını bir yaşlılık varlığı haline getirirse de, yoksullara yönelik sosyal güvenlik hükümleri konusunda yetersizdir (Hassanwalia & Dewalla, 2016: 76). Örgütlenmemiş sektörlerle ilgili büyük fotoğraf olumsuz görülse de aşağıda da açıklanan koruma programlarının kapsamı genişletilmesi suretiyle iyileşmelerin sağlanması mümkündür.

Hindistan'da örgütlenmemiş kesimlerin sosyal koruma kapsamının iki kurul aracılığıyla genişletilmesine yönelik özel bir kurumsal yapılanma bulunur: İnşaat ve inşaat işçileri için İnşaat İşçileri Sosyal Yardım Kurulları ve örgütlenmemiş (gayri resmi) işçiler için Devlet Örgütsüz İşçiler Kurulu. İlave olarak yoksulları, kayıt dışı sektör çalışanlarını ve serbest meslek sahiplerini hedef alan, primsiz temelli programlara dayalı başka sosyal transfer biçimleri ve gıda ve beslenmeyi desteklemek gibi aynı tedbirler de vardır (<https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=IN>). Örgütsüz işçilere yönelik sosyal güvenlik tedbirlerini aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür (Dhas, A. C., & Helen, M. J., 2008: 9-10).

(i)Gıda Güvenliği: Gıda güvenliği, sosyal güvenliğin önemli bir bileşeni olarak kabul edilmektedir. Kuraklık, sel ve kıtlık dönemlerinde ve benzeri doğal afetler nedeniyle kırsalda çalışanlar ve toplumun daha zayıf kesimleri kötü etkilenir. Hindistan Eyaletlerinde uygulanan Kamu Dağıtım Sistemi (PDS) bu yönde örnek bir girişimdir. Hükümet, PDS aracılığıyla, piyasa fiyatlarının çok altında fiyatlarla kesintisiz tahıl tedariki sağlayarak yoksul kesimlerin gerçek satın alma gücünü korumaya çalışır. PDS' nin başlangıçta sadece kentsel alanlara tanıtıldığı, ancak 1970'lerden beri kırsal alanların da kapsandığına dikkat edilmelidir.

(ii)Beslenme Güvenliği: Gıda kadar önemli beslenme de çok önemlidir. Toplumun zayıf kesimleri ve örgütsüz işçiler besin alımı konusunda bilinçli değiller. Özellikle çocuklar ve kadınlar, hamileler ve yaşlılar yeterli besin gereksinimini alamamaktadır. Besin eksikliği, zayıf büyümeye, kötü sağlık ve hastalığa, düşük performansa ve daha kısa ömre yol açar.

(iii)Sağlık Güvenliği: Sağlık güvenliği, düşük riske maruz kalmanın sağlanması ve tıbbi bakım ve ilaç için ödeme yapabilmenin yanı sıra sağlık hizmetlerine erişim sağlanması olarak tanımlanabilir. Bu sağlık güvencesi tüm vatandaşlara sağlanmalıdır.

(iv)Barınma Güvenliği: Barınma, her bireyin ve ailenin temel ihtiyaçlarından biridir. Örgütsüz işçilerin ve yoksulların barınma ihtiyaçları, ortak aile sisteminin çürümesi, göç ve kentleşme bağlamında giderek artmaktadır. Ev kira ödenekleri oluşturmak veya Barınma Kurulları aracılığıyla ev sağlamak, ya da kırsal konut programı ve Gecekondu Tasfiye Kurulu kapsamında evleri inşa etmek barınma güvenliği kapsamındaki çabalara örnek gösterilebilir.

(v)İstihdam Güvenliği: Örgütlenmemiş işçiler, istihdam fırsatlarının mevsimsel doğasından büyük ölçüde etkilenir. Eksik istihdam ve işsizlik sorunu büyük ölçüde örgütlenmemiş sektörlerde devam etmektedir. Swarnajayanti Gram Swaeozgar Yojna (SGSY), Pradhan Mantri Gran Sadak Yojana (PMGSY), Sampoorna Gramin Rozgar Yojana (SGRY), Ulusal İş İçin Gıda Programı (NFFWP), Indra Awass Yojna (JAY), Integrated Wastelands (IWDP), Kuraklığa Eğilimli Alanlar Programı (DPAP) ve Çöl Geliştirme Programı (DDP), Hindistan kırsalında istihdam fırsatları oluşturmak için başlatılan programlara örnektir.

(vi)Can ve Kaza Güvenliği: Bir işçinin ölümü, ailenin kalıcı gelir kaybı nedeniyle geride kalan ailenin hayatta kalması sorununu gündeme getirir. Benzer şekilde, bir kaza da kayıt dışı çalışan için gelir kaybına ve tedavi masraflarına yol açtığı için önemli bir sorundur. Kaza kalıcı veya kısmi sakatlığa yol açarsa, mali kayıp çok ağır boyutta olacaktır. Örgütlenmemiş işçileri bireysel, aile ve grup sigorta programları kapsamında kapsayarak tek başına can ve kaza güvenliği sağlayabilir.

(vii)Yaşlılık Güvencesi: Örgütsüz sektör çalışanları, kendileri için

çalışamayacakları yaşlılık evresine geldiklerinde sosyal güvenceye sahip olmama sorunuyla karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle, kaybolan ortak aile sistemi bağlamında yaşlı örgütsüz işçilerin yaşlılık güvencesi çok daha önemli bir hal almaktadır.

5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI

Hindistan'ın sosyal güvenlik sistemi, açıklamalardan da görüldüğü üzere bir dizi plan ve programdan oluşmaktadır. Devlet kontrolündeki sosyal güvenlik sistemi nüfusun yalnızca küçük bir kısmı için geçerlidir. Hindistan'daki sosyal güvenlik sistemi, yalnızca sigorta primlerinin devlet fonlarına ödenmesini değil, aynı zamanda toplu ödeme işveren yükümlülüklerini de içerir. Diğer bir ifadeyle finansman devlet, işveren ve işçi paylarından oluşur.

Hindistan sosyal güvenlik sistemi bağımsızlık sonrası dönemde ulaşmak istediği özellikler yönüyle ideal bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmak istediğini ortaya koyar. Örneğin 1944'te yayımlanan Adarkar Raporu'nda sosyal güvenlik sistemi: (i) zorunlu; (ii) katkıda bulunan; (iii) yönetimi basit; (iv) minimum sorunla uygulanan; (v) genişletilmiş (vi) mali açıdan sağlam ve uygulanabilir; (vii) minimum anlaşmazlıkla yürütülen ve (viii) esnek olmalıdır (Rajan, S. I., 2007: 21).

Gerek ulaşmak istenen hedefler gerekse sahip olduğu geçmişe rağmen sistem hala pek çok sorunu bünyesinde barındırmaktadır. Hindistan sosyal güvenlik sisteminin öne çıkan sorunları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Sülzer, R. 2008: 218, Asher, M., 2009: 14-15, <https://thelawbrigade.com/wp-content/uploads/2019/05/Harshit-Shivani-1.pdf>).

- Hintli politika yapımcılar finansal profesyonellik, çeşitlilik ve emeklilik fonlarının da bir varlık olarak değerlendirilebileceği inancının olmaması
- Karmaşık programların anlaşılabilirliğinin zayıf olması
- Sosyal güvenlik sisteminde hizmetten herkesin eşit şekilde yararlanamaması
- Şeffaf olmayan yapı ve sistemin açıklanması ile ilgili çabaların yeterli düzeyde olmamasına bağlı asimetrik bilgi sorunu;
- Zor karayolu bağlantısı, parasal ödeme kanallarının zayıflığı vb. nedenlerle kırsal alanların sosyal güvenlik hizmetlerinden kısmen dışlanması
- Yoksul kesimlere ulaşmadaki yüksek işlem maliyetleri;
- Sürdürülemez program hesaplamaları ve tahminleri;
- Sosyal güvenlik sistemlerini Hindistan'daki genel ekonomik, sosyal, insan kaynakları ve siyasi yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak görülmemesi
- Dijital imkânlarla ulaşma yönündeki yetersizlikler

- Mikro emeklilik* ürünlerinin nispeten düşük gelirli ve kendi hesabına çalışanlara, özellikle kadınlara ulaşmak için yeterince kullanılmaması
- Farklı programlar arasında koordinasyonun sağlanamaması

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Gelişmiş bir ülkede sosyal güvenlik ağı, yaşlı nüfusun ihtiyaçlarının karşılanmasına katkısı açısından oldukça geniştir; İşgücünün büyük bir kısmı organize sektörde yer alır ve iş kanunlarının kapsamından yararlanır. İşçileri ve bakmakla yükümlü oldukları kişileri fiziksel (ve/veya zihinsel) engelliliğe, işsizliğe karşı ve dolayısıyla gelir ve sağlık risklerini teminat altına alır. Ancak gelişmişlik seviyesi geriledikçe bu kapsam ister istemez daralır.

Hindistan, beşeri gücü ve doğal kaynakları yönüyle değerlendirildiğinde çok daha yüksek bir refah seviyesine sahip olmalıdır. Ancak ne yazık ki hala istenilen gelişmişlik seviyesine ulaşamamıştır. Kırsalda yaşayan Hindistan nüfusunun yaklaşık dörtte üçü yoksulluk, cehalet, sağlıksızlık, işsizlik, düşük yaşam kalitesi ve benzeri sorunlarla boğuşur haldedir. Kaynakların verimli kullanılamadığı, kalkınma planlarındaki hedeflerden giderek uzaklaşıldığı ve bunun faturasının yoksul kesimlerde derin bir şekilde hissedildiği bir ülke konumundadır. Gelişmiş ülkelerdeki gibi bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmayı bekleyen Hindistan vatandaşları “*Fiziksel ve zihinsel verimliliğine uygun bir yaşam standardını sürdürmemesi olarak adlandırılan Yoksulluk*” durumunu dramatik şekilde yaşamaya devam ediyor. Yoksullukla beraber sosyal güvenliğinde yetersiz olması gelecekte güvensizlik duygusunun artmasına neden oluyor

Hindistan'ın işgücü büyük ölçüde, emeklilik hükümlerinin çoğunlukla gönüllü nitelikte olduğu örgütlenmemiş sektörde çalışıyor. Aslında bu sektörün büyüklüğü Hindistan'daki yaşlı yoksullara yönelik sosyal güvenlik hizmetlerinde de bir darboğaz oluşturuyor. Mevcut yardımlar ve programlar ihtiyaçları karşılayacak düzeyde değildir. Hindistan'daki resmi sektör emeklilik planı düşük bir performans sergilemektedir. Keza sağlık harcamaları oldukça yetersizdir. En son yaşanan Covid-19 krizinde bu olumsuzluk kendisini çok daha fazla hissettirmiştir.

Hindistan sosyal güvenlik sistemi iyileştirici yönde yasal ve kurumsal pek çok adım atmıştır. Ancak nüfusun büyüklüğü, kayıt dışı ekonominin boyutları, asimetrik bilgi

* Bir mikro emeklilik planı, uzun bir süre boyunca biriktirilen ve profesyonel bir fon yöneticisi tarafından finansal ve sermaye piyasaları aracılığıyla aracılık edilen gönüllü tasarruflara dayanmaktadır. Birikmiş toplam tutar, katkılara (daha az izin verilen emeklilik öncesi para çekme işlemlerine) ve idari, yatırım yönetimi ve diğer giderler hariç yatırım getirilerine bağlıdır. Üzerinde anlaşmaya varılan para çekme yaşında (genellikle 58 veya 60), birikmiş bakiyeler toplu olarak, aşamalı para çekme, yıllık ödeme veya bu yöntemlerin bir kombinasyonu halinde çekilebilir. Ayrıntılı Bilgi için (Bkz: Asher, M. G. & A. S. Bali, 2010: 399-423).

sorunu, dijital imkanlara ulaşmadaki yetersizlikler ve sosyal güvenliğe dair program sayılarının fazlalığı nedeniyle hala önemli sorunlar yaşamaya devam etmektedir. Hindistan sosyal güvenlik sistemiyle ilgili daha güçlü politika uygulamalarına, fonların doğru tahsisine, kaynakların şeffaf kullanımına ve etkin denetim mekanizmalarına ihtiyaç bulunmaktadır

Sosyal güvenlik sisteminin sorunları nitelikli işgücünün başka ülkelere göçmelerinin gerekçelerinden birisini oluşturmaktadır. Pek çok Hintli ailenin göçmen döviz ile yaşamlarını finanse etse ve sosyal güvenlik sisteminin sağlamadığı imkanlara bu şekilde ulaşsa da bu yaklaşımın çok sağlıklı olmadığı aşıkardır.

Bu temel sorunları aşabilmek için yeni programların uygulanması, mevcut programların geliştirilmesi, mevzuatın kapsamlı şekilde yeniden düzenlenmesi ve örgütsüz sektör çalışanlarına ve kayıt dışılıkla mücadeleye yönelik adımlar atılsa da bu çabalar yeterli düzeyde değildir ve Hindistan sosyal güvenlik sistemi için katedilmesi gereken uzun bir yol söz konusudur.

KAYNAKÇA

- Asher, M. (2009). Pension Plans, Provident Fund Schemes and Retirement Policies: India's Social Security Reform Imperative. *ASCI Journal of Management*, 39(1),
- Asher, M. G. & A. S. Bali (2010), 'India's Social Security Systems : an Assessment', in Asher, M. G., S. Oum and F. Parulian (eds.), *Social Protection in East Asia – Current State and Challenges*. ERIA Research Project Report 2009-9, Jakarta: ERIA. pp.399-423
- Dhas, A. C., & Helen, M. J. (2008). *Social Security for Unorganised Workers in India*. Sayfa:9-10
- Hassanwalia H. & Dewalla S.(2016) *Social Security: A Comparative Study Between India, China And Usa*, *Journal Of Legal Studies And Research* Volume 4 Issue 2 – April 2018
- KP, K., & Pillai N, V. (2007). *Social Security in India: The long Lane Treaded and the Longer Road Ahead Towards Universalization*. sayfa:8-9
- Rajan, S. I. (2007). *Population Ageing, Health and Social Security in India*. *Centre for Development Studies Discussion Paper*, 3. sayfa:21
- Sülzer, R. (2008). *Social Security in India—A System in the Making. The Social and Ecological Market Economy—A Model for Asian Development*, 211-229.
- <https://eshram.gov.in/social-security-welfare-schemes>
- <https://financialservices.gov.in/pension-reforms-divisions/National-Pension-System>

<https://labour.gov.in/autonomous-organisations>

<https://labour.gov.in/general-overview>

<https://labour.gov.in/general-overview>

<https://npstrust.org.in/about-nps#featureBenefits>

<https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/Social-Security-in-India-2019.pdf>

<https://thelawbrigade.com/wp-content/uploads/2019/05/Harshit-Shivani-1.pdf>

<https://www.drishtiiias.com/daily-updates/daily-news-editorials/reforming-india-s-social-security-net>

<https://www.india-briefing.com/doing-business-guide/india/human-resources-and-payroll/social-insurance#:~:text=Social%20security%20for%20international%20workers,12%20percent%20of%20the%20salary>

<https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=IN>

<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14736489.2015.1001275?needAccess=true&role=button>

EDİTÖRLER HAKKINDA

Mutlu Yoruldu

1985 yılında Karşıyaka’da doğan Yoruldu, İzmirlidir. 2003-2007 senelerinde Manisa Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde lisans eğitimini, 2007-2011 seneleri arasında Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk Bilim Dalında yüksek lisans eğitimini, 2012-2019 seneleri arasında da Adnan Menderes Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı Maliye Bilim Dalında doktora eğitimini tamamlamıştır. 2012 senesinde Manisa Celal Bayar Üniversitesi’nde Öğr. Gör. olarak başlamış olduğu görevini Balıkesir Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Mali İktisat ABD’de Dr. Öğr. Üyesi olarak devam ettiren Yoruldu, aynı zamanda ABD başkanlığı görevini yürütmektedir. Dış Ticaret, İktisat ve Adalet programlarını da bitiren Yoruldu, 2012 yılında İzmir SMMMO bünyesinde SMMM ruhsatını almıştır. Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora programında ikinci Doktorasına devam etmektedir. Çalışma alanları; vergi hukuku, vergi teorisi ve mali sosyolojidir. Yoruldu’nun bu alanlarda ulusal ve uluslararası mecrada yayınlanan çeşitli bildiri, makale, kitap editörlükleri ve kitap bölümleri bulunmaktadır.

Özgür Saraç

Özgür Saraç 1973 yılında Kırklareli’nde dünyaya gelmiştir. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden mezun olmuştur. 1997 yılında aynı üniversitenin aynı bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. 1998 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Mali Hukuk Anabilim dalında yüksek lisans öğrenimini ve 2006 yılında da doktora öğrenimini tamamlamıştır. Halen Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Mali İktisat Anabilim dalında Doç. Dr. olarak akademik çalışmalarına devam etmektedir. Özgür Saraç, mali iktisat, uluslararası vergileme, maliye teorisi ve maliye tarihi alanında yaptığı çalışmalarla bilinmektedir.

YAZARLAR HAKKINDA

Ahmet Burçin Yereli

2 Mart 1967 tarihinde İzmir’de doğmuştur. 1983 yılında İzmir Özel Türk Lisesi’ni bitirmiş; 1987 Yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü’nden mezun olmuştur. Aynı Fakültenin Maliye Bölümü’nde yüksek lisans ve doktorasını tamamlamış; 2002 Yılında “Doçent” ve 2009 yılında “Profesör” olmuştur. 1998 yılına kadar Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü’nde araştırma görevlisi ve öğretim üyesi olarak çalışmış, 1998 yılında öğretim üyesi olarak Hacettepe Üniversitesi’ne atanmıştır. Halen Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü’nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır.

Arman Zafer Yalçın

Arman Zafer Yalçın, 1972 yılında Erzurum’un Narman ilçesinde dünyaya geldi. Lisans eğitimini 1996’da Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde, yüksek lisans eğitimini 1999 yılında aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim dalında, doktora eğitimini ise 2009 yılında Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim dalında tamamladı. 1998 yılında Maliye Bakanlığı Erzurum Defterdarlığında maliye memurluğu ile başlayan iş yaşamı, 1999 yılında Balıkesir Üniversitesi Balıkesir MYO’da öğretim görevlisi, 2012 yılında aynı okulda yardımcı doçent olarak devam ettirmiştir. 2018 yılında doçentlik unvanını aldıktan sonra 2019 yılında Balıkesir Üniversitesi İİBF maliye bölümüne doçent olarak atanmıştır. 2019-2023 yılları arasında aynı bölümde bölüm başkanlığında bulunmuştur. Yalçın, çevre ekonomisi, kalkınma ve büyüme, yerel yönetimler alanında akademik çalışmalarını devam ettirmektedir. Uzun yıllardır sivil toplum aktivistliğinin yanı sıra yerel kalkınma alanında çeşitli projelerde yer almaktadır. Evli ve 1 çocuk babası olup, iyi derecede İngilizce bilmektedir.

Asuman Altay

1965 yılında İzmir’de doğan Asuman Altay ilk, Orta ve Lise eğitimini tamamladıktan sonra Dokuz Eylül Üniversitesi (DEÜ) İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (İİBF) Maliye Bölümünden 1986 yılında mezun olmuştur. Yüksek Lisans ve Doktora eğitimini DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim dalından almıştır. Doktora programı öncesi Amerika Birleşik Devletleri George Mason Üniversitesi ve Maryland Üniversitesinde dil eğitiminin yanı sıra doktora düzeyinde bazı dersler izlemiştir. Doktora tez konusu olan “Rant Kollama Teorisi” konusunda kapsamlı incelemelerde bulunmuş ve bazı kurumlar da Türkiye Ekonomisi ile ilgili seminerler vermiştir. 1998 yılında Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA)’nın İktisat alanındaki bursiyeri olarak İngiltere Leicester Üniversitesi

Kamu Ekonomisi Araştırma Merkezinde Misafir Araştırmacı olarak “Optimal vergileme” alanında çalışmalar yapmıştır. 2000-2001 yılları arası YÖK’e bağlı Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesinde dersler vermiştir. Bugüne kadar Erasmus dersleri kapsamında birçok defa farklı Avrupa Birliği ülkelerinde ders ve seminerlere katılmıştır. 2012 yılında Finlandiya’da YÖK Bursu ile Aile ekonomisi ve Devlet Destekleri kapsamında araştırmalarda bulunmuştur. Üniversite öğretim üyeliğinin yanında uzun yıllar DEÜ Aile Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü, Avrupa Çalışmaları Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü, Avrupa Çalışmaları Anabilim Dalı Başkanlığı, Mali İktisat Anabilim Dalı Başkanlığı, Sürekli Eğitim Merkezi Müdürlüğü, iki dönem Üniversite Yönetim Kurulu Profesör temsilcisi, Üniversite Sanayi İşbirliği Merkezi Yönetim Kurulu Üyeliği vb. birçok üyelik ve yöneticilik görevlerinde bulunmuştur. Maliye Politikası (üç yazarlı), Kamu Maliyesi, Rant Kollama, Temiz Toplum, Avrupa Birliğinin Türkiye’ye Neden İhtiyacı Var, adıyla yayınlanmış kitaplarının yanı sıra birçok yayımlanmış maliye, mali iktisat, Avrupa Birliği, kadın ve aile konusunda makaleleri vardır. Halen DEÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü ve Kadın Çalışmaları Ana Bilim dalı Başkanlığını sürdürmektedir.

Ceyda Şataf

Ceyda ŞATAF 17.02.1979 tarihinde Isparta’da doğumlu olup, Lisans eğitimini 1997-2001 yılları Uludağ Üniversitesi İşletme bölümünde tamamlamıştır. Yüksek lisans eğitimini 2002-2005 yılları arasında Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye anabilim dalında, doktora eğitimini 2005-2011 yılları arasında Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye anabilim dalında tamamlamıştır. 07.10.2002 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde araştırma görevlisi göreve başlamıştır. 2012 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde yardımcı doçent olarak atanmıştır. 19.02.2022 tarihinde Maliye alanında doçent ünvanını almıştır. Halen Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Bütçe ve mali planlama Anabilim dalında Doç.Dr. olarak çalışmalarına devam etmektedir. Ceyda ŞATAF, yerel yönetimler, sosyal belediyeçilik ve bütçe alanında yaptığı çalışmalarla bilinmektedir.

Serpil Ağcakaya

Lisans öğrenimini Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde, Yüksek Lisans eğitimini Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası Anabilim dalında, Doktora eğitimini ise, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Programında tamamlamıştır. Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Politikası Anabilim dalında akademik hayatına başladı. “Konsolide Bütçe Açıklarının İç Finansman Yöntemleri ve Makro Ekonomik Etkileri” teziyle doktor unvanını aldı. 2011 yılında Doçent, 2017 yılında ise Profesör

olan Serpil Ağcakaya, 2007 tarihinden itibaren Süleyman Demirel Üniversitesi Maliye Anabilim dalında Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalında görev yapmaktadır. Yazarın “Kamu Mali Yönetimi, Kamu Maliyesi, Mali Sosyoloji, Blockchain Teknolojisi ve Krizler” alanında birçok kitap ve makale çalışmaları bulunmaktadır. Çeşitli tarihlerde dekan yardımcılığı, bölüm başkanlığı ve bölüm başkan yardımcılığı görevlerinde bulunmuştur. Halen Maliye bölüm başkanı olarak görev yapmaktadır.

Tugay Arslan

Maliye lisans programını Dokuz Eylül Üniversitesinde 2018 yılında tamamladı. Yüksek lisans öğrenimine 2020 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında başladı. 2023 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünde araştırma görevlisi olarak göreve başladı. Yüksek lisans tez dönemi aşamasında olup yüksek lisansını çalıştığı kurum olan Süleyman Demirel Üniversitesinde sürdürmektedir. Doğal afetlerin kamu maliyesi üzerindeki yansımalarını inceleyen tez çalışmasına halen devam etmektedir.

Musa Gök

Doç. Dr. Musa GÖK 1989 Yılında Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümünde lisans eğitimini tamamladı. 1993 yılında Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde maliye alanında yüksek lisans ve 2006 yılında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Teorisi ABD'de doktora eğitimini tamamladı. 1992-2010 yıllarında kamuda müfettiş olarak görev yaptı. 2010-2018 yıllarında Balıkesir Üniversitesi ve Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi maliye bölümlerinde öğretim üyesi olarak çalıştı. Halen İzmir Demokrasi Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır.

Mehmet Yüce

Mehmet Yüce, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden 1991 yılında mezun oldu. Aynı üniversiteden 1993 yılında Mali İktisat Bilim Dalında Yüksek lisans, 1998 tarihinde ise Mali Hukuk Anabilim Dalında Doktora eğitimini tamamladı. 2001 yılında Mali Hukuk Ana Bilim Dalında Yardımcı Doçent olarak atandı. 2005 yılında Doçentlik, 2010 yılında ise Profesörlük unvanı aldı. 2019 yılında Hoca Ahmet Yesevi Üniversitesinde Uluslararası İlişkiler Bölümü Yüksek Lisans programı, 2020 yılında ise yine aynı üniversitede Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans programı tamamladı. 2023 yılında ise Atatürk Üniversitesi Sosyoloji bölümünden mezun oldu. Yüce, Uludağ üniversitesinde İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanlığı, Hukuk Fakültesi Dekanlığı, Genel Sekreterlik ve Rektör Yardımcılığı görevleri yanı sıra Kırgızistan İktisat ve Girişimcilik Üniversitesinde Rektör Yardımcılığı ve Dekanlık görevlerinde bulundu. Hali hazırda Azerbaycan İktisat Üniversitesi Türk Dünyası İktisat Fakültesinde dekanlık görevini yürütmektedir. Vergi

hukuku, Maliye ve Türk Dünyası alanları ile ilgili yirmi beş kitap ve çok sayıda makalesi bulunmaktadır.

Imangulu Muradzade

Imangulu Muradzade 1996 yılında Bakü’de dünyaya gelmiştir. 2013-2017 senelerinde Bakü Devlet Üniversitesinde, Uluslararası İlişkiler ve Ekonomi fakültesi, İktisat bölümünde lisans eğitimini, 2017-2019 seneleri arasında Hacettepe Üniversitesi İİBF İktisat yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır. Halihazırda Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi’nde Doktorasına devam etmektedir. Akademik hayatına 2019 yılında Bakü Devlet Üniversitesi’nde öğretim görevlisi olarak başlamıştır. 2020 yılından Azerbaycan Devlet İktisat Üniversitesi Türk Dünyası İktisat Fakültesinde öğretim görevlisi olarak çalışmaktadır. Çalışma alanları; iktisat teorisi, makro iktisat ve enerji ekonomisidir. Muradzade’nin bu alanlarda ulusal ve uluslararası mecrada yayınlanan çeşitli bildiri, makale ve kitap bölümleri bulunmaktadır.

Gamze Yıldız Şeren

1987 tarihinde Gaziantep’te doğan Şeren, Elazığ’lıdır. 2004-2008 senelerinde Marmara Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde lisans eğitimini, 2009-2011 seneleri arasında Marmara Üniversitesi Maliye Anabilim Dalı Mali İktisat Bilim Dalında yüksek lisans eğitimini, 2011-2016 seneleri arasında da Marmara Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Bilim Dalında doktora eğitimini tamamlamıştır. 2013 senesinde Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi’nde Arş. Gör. olarak başlamış olduğu görevini Maliye bölümünde Doç. Dr. olarak devam ettiren Şeren’in çalışma alanları toplumsal cinsiyet, çevre ekonomisi, maliye teorisi ve bütçedir. Şeren’in bu alanlarda ulusal ve uluslararası mecrada yayınlanan çeşitli bildiri, makale, kitap editörlükleri ve kitap bölümleri bulunmakta, ayrıca çeşitli sempozyumların bilim ve düzenleme kurullarında görev almaktadır.

Filiz Giray

1986 yılında Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünü bitirmiştir. 1987-89 yılları arasında Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Bilim Dalında yüksek lisans ve 1990-1994 yılları arasında doktora yapmıştır. 1987 yılında Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümü, Maliye Teorisi Anabilim Dalında araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. Aynı anabilim dalında 1996 yılında yardımcı doçent, 2005 yılında doçent ve 2011 yılında profesör olarak görev yapmıştır. 1999-2000 yılları arasında bir yıl süreyle Avustralya Murdoch Üniversitesi İşletme Fakültesinde misafir öğretim üyesi olarak görev yapmıştır. Bu üniversitede

bulunduğu sürece “Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme” konusunda araştırma yapmıştır. 2010 yılında TÜBİTAK’ın Doktora Sonrası Burs programını kazanarak Amerika Birleşik Devletleri, University of Wisconsin-Eau-Claire’de bulunmuştur. Bu TÜBİTAK burs programı çerçevesinde “Bilgi Ekonomisinde Entelektüel Mülkiyet Hakları Üzerinde Küreselleşmenin Etkileri ve Harmonizasyonu Sorunu” konulu projesi hazırlamıştır. 2016-2017 Eğitim öğretim döneminde Kazakistan Kostanay Devlet Üniversitesi İşletme Bölümüne “Tax Management” dersini vermek üzere görevli olarak gitmiştir. Meslek Yüksekokulu müdür yardımcılığı, maliye bölüm başkanlığı ve sosyal bilimler enstitüsü müdürlüğü idari görevlerinde bulunmuştur. Halen Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünde öğretim üyesi ve aynı zamanda Maliye Teorisi Anabilim Dalı Başkanı olarak görev yapmaktadır. Çalışma alanları; maliye tarihi, vergi teşvikleri, vergi rekabeti, savunma harcamaları ve parafiskal yükümlülüklerdir.

Tolga Sezdi

1994 yılında Bayrampaşa, İstanbul’da dünyaya gelmiştir. 2012-2016 yılları arasında Marmara Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye bölümünden mezun olmuştur. 2017 yılında Marmara Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Bilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladıktan sonra 2018 yılında Bursa Uludağ Üniversitesi SBE Maliye Teorisi Bilim Dalına geçiş yaparak yüksek lisans eğitimini 2019 yılında tamamlamıştır. 2019 yılında Bursa Uludağ Üniversitesi SBE Maliye Teorisi Bilim Dalında doktora eğitimine başlamış ve 2023 yılı itibarıyla doktora öğrenimine devam etmektedir. 2017- 2018 yılları arasında İstanbul Gedik Üniversitesi Maliye Bölümünde Araştırma Görevlisi olarak akademik kariyerine başlamış, 2018 yılında Bursa Uludağ Üniversitesi Maliye Bölümüne geçiş yaparak akademik çalışmalarını Araştırma Görevlisi olarak sürdürmektedir. Tolga Sezdi; Balkan Çalışmaları, Balkan ve Türkiye Ülkeleri Kamu Maliyesi, Yoksunluk ve Vergileme İlişkileri üzerine çalışmalarıyla ile bilinmektedir.

Gökay Yöndemli

1995 yılında Ankara’da doğan Yöndemli, 2014-2018 senelerinde Kırıkkale Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde lisans eğitimini, 2018-2021 senelerinde Kırıkkale Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır. Ayrıca 2020 yılında başladığı Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Adalet bölümündeki eğitimine devam etmektedir. 2019 senesinde SMMM olabilmek için staj başlatma sınavları ile mesleğe ilk adımını atan Yöndemli, 2022 yılında Ankara ASMMMO bünyesinde SMMM olmaya hak kazanarak ruhsatını almıştır. Aktif olarak 4 yıldır devam etmiş olduğu muhasebe ve mali danışmanlık alanında, SMMM olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Maliye bilim uzmanı olarak akademik çalışmalarına devam eden Yöndemli’nin çalışma alanları; sosyal güvenlik sistemleri ve vergi hukukudur.

Alparslan Uğur

Alparslan Uğur, 1981 yılında Konya’da doğdu. 2005 yılında Celal Bayar Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu Uluslararası Ticaret Bölümü’nden mezun oldu. Yüksek lisans öğrenimini Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Teorisi Programı’nda 2008 yılında, Doktora programını ise Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Doktora Programı’nda 2013 yılında tamamladı. Çalışma hayatına 2005 yılında Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde Arş. Gör. olarak başlayan Uğur, 2009 yılında Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu’nda Arş. Gör. olarak çalışmalarına devam etti. 2013 yılında Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Mali İktisat Anabilim Dalı’na Yrd. Doç. Dr. Olarak atandı. 2018 yılında ÜAK tarafından Maliye Anabilim Dalı’ndan Doçentlik belgesi aldı. 2020 yılında Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Maliye Teorisi Anabilim Dalı’na Doçent olarak atandı. Halen adı geçen bölümde Doçent olarak çalışmalarına devam etmektedir. Çeşitli bilimsel hakemli dergilerde çok sayıda yayımlanmış makaleleri bulunan Uğur evli ve 2 çocuk babasıdır.

Güneş Çetin Gerger

Güneş ÇETİN GERGER 12.11.1979’da İzmir’de doğdu. İlk ve orta öğrenimini Manisa’da tamamladı. İzmir 60.Yıl Anadolu Lisesi’nde okudu. 1998 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümüne girdi. 2002 yılında mezun oldu ve aynı yıl Celal Bayar Üniversitesi Maliye Bölümü’nde yüksek lisansa başladı. 2005 yılında, “*Türkiye’de Vergi Aflarının Vergilemede Etkinlik ve Adalet Üzerindeki Etkileri*” adlı teze yüksek lisansını tamamladı. “*Mükellef Hakları ve Vergiye Gönüllü Uyum*” konusunda yazdığı doktora tezini 2010 yılında savunarak, oy birliği ile Maliye Dalında “Doktor” unvanını aldı. 2003-2010 yılları arasında Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Araştırma Görevlisi, 2010-2011 yıllarında Celal Bayar Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Yüksek Okulunda Doktor Öğretim Görevlisi, 2011-2015 yılları arasında Yardımcı Doçent Doktor olarak görev yaptı. 2015 Ocak ayında “*Maliye Doçenti*” unvanını aldı. 2021 Mart ayında Uygulamalı Bilimler Fakültesi Sermaye Piyasası Anabilim Dalında “*Profesör*” kadrosuna atandı. Uluslararası hakemli dergilerde yayımlanan makaleleri, uluslararası bilimsel toplantılarda sunulan bildirileri bulunmakta olup, 2011 yılında “*Mükellef Hakları ve Vergiye Gönüllü Uyum*” isimli kitabı ve ortak yazarlı TÜBİTAK tarafından desteklenmiş bir proje eseri olarak hazırlanmış olan “*Mükellef Hakları Türkiye Perspektifi ve Geliştirilmesi*” isimli kitabı yayımlanmıştır. Ayrıca ulusal ve uluslararası kitap bölümleri bulunmaktadır. 2012 yılında Amerika’da *Harvard Üniversitesi*’nde, yine aynı yıl İspanya’da Bcelona ESADE Üniversitesi’nde uluslararası bilimsel kongrelerde mükellef hakları ve vergi uyumu ile ilgili bildiriler sunmuştur. 2011

yılında *Almanya*'da *Erasmus* kapsamında School of Applied Science Ingolstadt'da ders vermiştir. 2013 yılında İspanya *Valencia*'da *Cardenal de Herrera CEU* üniversitesinde uzmanlık alanında ders vermiştir. 2015 yılında Almanya Münih'te mükellef hakları ile ilgili, 2016 yılında Amerika'da *Harvard Üniversitesi*'nde e-vergileendirme ile ilgili, bildiriler sunmuştur. Çalışma ilgi alanı: Mükellef Hakları, Vergi Psikolojisi, Vergilemede Dijital Dönüşüm, Blokzincir ve Kripto Paraların Vergilendirilmesi, Vergi Uyumı gibi Mükellef ve İdare ilişkisi üzerine yoğunlaşmıştır. 2014 yılında, “*Çeşitli Ülke Uygulamalarından Hareketle Türkiye’de Mükellef Haklarının Geliştirilmesi*” ve 2022 yılında “*Türkiye’de Vergi Okuryazarlığının Ölçülmesi ve Vergi Uyumu Üzerindeki Etkisinin Analizi*” isimli TÜBİTAK-1001 Bilimsel Araştırma Projelerini araştırmacı olarak tamamlamıştır. 2022 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Konseyi üyesi olarak “Kripto Paraların Vergilendirilmesi” raporuna katkı sağlamıştır. Halen, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Fakültesi Sermaye Piyasası Bölümü’nde Kamu Maliyesi, Türk Vergi Sistemi, Vergi Teorisi ve Politikası, Vergi Hukuku, Vergi Denetimi, Blokzincir Kripto Para derslerini vermektedir. Yazar, evli ve bir çocuk annesidir. İyi derecede İngilizce bilmektedir.

Ahmet Köstekçi

Ahmet Köstekçi, 1991 yılında Bitlis’in Adilcevaz ilçesinde dünyaya gelmiştir. Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden mezun olmuştur. 2015 yılında Fırat Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. 2014 Yılında Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans öğrenimini ve 2019 yılında ise aynı üniversitede doktora öğrenimini tamamlamıştır. Halen Fırat Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Teorisi Anabilim Dalında Dr. Öğretim Üyesi olarak çalışmaktadır. Ahmet Köstekçi, kamu borç yönetimi, kamu özel sektör ortaklıkları, devletin ekonomik büyüklüğü, vergi uyumu, vergileme ve gelir dağılımı alanlarında akademik faaliyetlerine devam etmektedir.

Aysun Yılmaztürk

Aysun Yılmaztürk 1981 yılında İstanbul’da doğmuştur. Lisans eğitimini 1998-2001 yıllarında Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü’nde; yüksek lisans eğitimini ise 2001-2004 yıllarında aynı üniversitenin Maliye Anabilim Dalı Mali Hukuk alanında tamamlamıştır. Yüksek lisans mezuniyetinin ardından 2004 yılında Balıkesir Üniversitesi Sındırgı Meslek Yüksekokulu Muhasebe ve Vergi programına öğretim görevlisi olarak göreve başlamıştır. 2013 yılında Marmara Üniversitesi Maliye Teorisi Anabilim Dalında doktora eğitimini tamamlamıştır ve halen Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi’nde Dr. Öğr. Üyesi olarak çalışmaktadır.

Çalışma konuları Kamu Maliyesi, Uluslararası Maliye ve Maliye Politikası alanlarını kapsamaktadır.

Habip Demirhan

1980 yılında Diyarbakır'da dünyaya gelmiştir. Demirhan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye bölümünde lisans eğitimini tamamlamış, 20011-2013 seneleri arasında Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimini, 2013-2017 seneleri arasında da doktorasını tamamlamıştır. Akademik yaşamına 2011 senesinde Hakkari Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde Arş. Gör. Olarak başlayan yazar, 2017 yılında doktorasını tamamladıktan sonra Yrd. Doç. Dr. ve 2020 yılında da Doçentlik unvanını almıştır. Yazarın devlet bütçesi, mali planlama, yerel yönetimler, vergi sistemleri, kamu yönetiminde güncel gelişmeler konularında çalışmaları bulunmaktadır. Demirhan'ın bu alanlarda ulusal ve uluslararası mecrada yayınlanan çeşitli bildiri, makale, kitap editörlükleri ve kitap bölümleri bulunmaktadır.

Betül Hayrullahoğlu

1986 yılında Çankaya Ankara'da dünyaya gelmiştir. 2008 yılında Manisa Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye bölümünden mezun olmuştur. Yüksek Lisans eğitimini 2012 senesinde Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Mali Hukuk Tezli Yüksek Lisans programında "Türk Vergi Yargısında Kıyas Yasağı İlkesi" başlıklı tezi ile tamamlamıştır. Doktorasını ise 2018 yılında yine Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında "Türkiye'de Vergi İdaresinin Tahsil Yetkisi ve Sınırları" başlıklı tezi ile tamamlamıştır. Post-Doc çalışmaları için 2021-2022 Eğitim Öğretim Yılı Güz Yarıyılında İtalya'nın Milano- Bicocca Üniversitesi Hukuk Fakültesinde, fakültenin tam burslu misafir araştırmacısı olarak bulunmuş ve "Turkey's Individual Application Experience in terms of Taxation Policies: Suggestions for Italy" başlıklı projesi üzerine çalışmıştır. 2017-2018 yılları arasında T.C. Anayasa Mahkemesi Başkanlığında Uzman olarak geçici görevlendirme ile çalışmalar yürütmüştür. Vergileme-insan hakları ilişkisi ve Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yolu konuları özel çalışma alanlarını oluşturmaktadır. İleri seviyede İngilizce ve iyi seviyede İtalyanca bilmektedir. 2022 yılında Doçent olan Hayrullahoğlu, halen Uşak Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde görev yapmaktadır. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Bankacılık ve Sigortacılık programı ile Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Adalet Meslek Yüksekokulu Adalet programlarını da bitiren Hayrullahoğlu halen Dokuz Eylül Üniversitesi Güzel Sanatlar Fakültesi Film Tasarımı ve Yönetmenliği Bölümü Yazarlık Anasanat Dalında öğrenimine devam etmektedir.

Burak Ökde

Burak ÖKDE 1986 yılı Elazığ doğumludur. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümünü 2004-2010 yılları arasında, Sakarya Üniversitesi Maliye Bölümünden yüksek lisans eğitimini ise 2014 yılında, Gazi Üniversitesi'nde 2014 yılında Maliye Bölümünde başladığı doktora eğitimini 2019 yılında tamamlamıştır. 2023 yılında Maliye Teorisi alanında Doçentliğini alan ÖKDE, Hakkari Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde çalışmalarına devam etmektedir. ÖKDE; kırsal kalkınma, bölgesel kalkınma ve ekonomik büyüme alanlarında çalışmalara yoğunlaşmaktadır.

Ayşe Atılgan Yaşa

1988 yılında Manisa-Akhisar'da doğmuştur. Lisans eğitimini Balıkesir Üniversitesi Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nde, Yüksek Lisans (2010-2013) ve Doktora (2013-2017) eğitimini ise Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim dalında tamamlamıştır. Akademik kariyerine 2010 yılında Adıyaman Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak başlamıştır. 2011 yılından 2017 yılına kadar geçici görevlendirme ile Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümünde çalışmalarını sürdürmüştür. 2018 yılında Manisa Celal Bayar Üniversitesi Salihli İİBF Maliye Bölümü'nde Dr. Öğretim Üyesi olarak göreve başlamıştır. 2020 yılında Doçent unvanı almıştır ve halen çalışmalarına burada devam etmektedir. Ayşe Atılgan Yaşa, devlet bütçesi, vergi teorisi, mali iktisat alanlarında ve güncel mali sorunlarla ilgili yaptığı çeşitli çalışmalarla bilinmektedir.

Ferhat Akbey

1979 yılında Elazığ'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini burada tamamladı. 2001 yılında ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu. Mayıs 2002'de Erciyes Üniversitesi Maliye Bölümüne araştırma görevlisi olarak girdi. 2002-2011 yılları arasında Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümünde yüksek lisans ve doktora öğrenimlerini tamamladı. 2012 yılında Erciyes Üniversitesi Maliye Bölümündeki görevine döndü. Halen aynı kurumda Doçent olarak görevine devam etmektedir.

Aslı Ceren Saral

Aslı Ceren Saral 1983 yılında Samsun'da dünyaya gelmiştir. 2005 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümünden mezun olmuştur. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümünün 2013 yılında yüksek lisans, 2023 yılında doktora programlarını tamamlamıştır. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfında araştırmacı olarak çalışmıştır. 2010 yılından bugüne kadar Ankara

Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır. İktisadi bölüşüm ve devlet müdahalesi, refah harcamaları, emek piyasaları, vergilendirme tarihi ve maliye politikaları alanlarında akademik çalışmaları bulunmaktadır.

Ayşe Günay Bekâr

1997 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nden mezun olmuştur. 31.12.1997 yılında aynı bölümde Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. GÜNAY BEKÂR 1997 yılında başladığı yüksek lisans eğitimini 2000 yılında “Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi” konulu tezi ile 2000 yılında başladığı doktora eğitimini ise, 2006 yılında “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” konulu tezi ile tamamlamıştır. Doktora çalışması Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yayınlanmıştır. Şubat 2012-Şubat 2018 tarihleri arasında Maliye Bölüm Başkan Yardımcılığı görevini sürdürmüştür. Evli ve bir çocuk annesi olan Ayşe GÜNAY BEKÂR halen DEÜ İİBF Maliye Bölümü'nde akademik çalışmalarına devam etmektedir.

Ahmet Özen

1976 yılında Kocaeli-İzmit’te doğmuştur. Sırasıyla lisans eğitimini 1999 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde, yüksek lisans eğitimini 2002 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerindeki Etkisi” isimli tezi ile ve doktora eğitimini de 2008 yılında “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” başlıklı tezi ile tamamlamıştır. Uluslararası ve ulusal düzeyde çok sayıda akademik çalışması bulunan Özen, evli olup bir çocuk babasıdır.

Özgür Hakan Çavuş

Özgür Hakan Çavuş 1971 yılında İstanbul’da dünyaya gelmiştir. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden mezun olmuştur. 1999 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Mali Hukuk Anabilim dalında yüksek lisans öğrenimini ve 2003 yılında da Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim dalında doktora öğrenimini tamamlamıştır. 1995-2012 dönemimde Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığından müfettiş olarak görev yapmıştır. Halen Manisa Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünde Doç. Dr. olarak görev yapmaktadır. Özgür Hakan Çavuş, iş hukuku, sosyal

güvenlik, iş sağlığı ve güvenliği ve çalışma ekonomisi alanlarında çalışmalarını sürdürmektedir.

Abdulkerim Eroğlu

Abdulkerim Eroğlu Uşak Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden mezun olmuştur. Eroğlu, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Programında 2013-2015 yılları arasında yüksek lisansını ve 2015-2021 yılları arasında da doktora eğitimini tamamlamıştır. 2013 yılında Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Bütçe ve Mali Planlama ABD’de araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlayan Eroğlu halen aynı kurumda akademik faaliyetlerine devam etmektedir. Eroğlu’nun maliyenin muhtelif konularında ulusal ve uluslararası çok sayıda makale, kitap içi bölüm, bildiri ve ayrıca ortak yazar olarak yazmış olduğu bir kitabı bulunmaktadır.

Merve Yolal Eroğlu

Merve Yolal Eroğlu, 2009 (yabancı dil hazırlık eğitimi)-2014 senelerinde Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde lisans eğitimini, 2014-2017 seneleri arasında Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı’nda yüksek lisans eğitimini ve 2017-2023 seneleri arasında da Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı’nda doktora eğitimini tamamlamıştır. 2015 senesinde Kilis 7 Aralık Üniversitesi Maliye Bölümü Maliye Teorisi Anabilim Dalı’nda Arş. Gör. olarak başlamış olduğu görevine Araş. Gör. Dr. olarak Kilis 7 Aralık Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Fakültesi Sigortacılık Bölümü Sigortacılık Anabilim Dalı’nda devam eden Yolal Eroğlu’nun ulusal ve uluslararası nitelikte yayınları bulunmaktadır.

Zeynep Ezanoğlu

Zeynep Ezanoğlu, 1992 yılında Antalya’da dünyaya gelmiştir. 2014 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden mezun olmuştur. Yüksek lisans eğitimini Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Maliye Ana Bilim Dalında 2017 yılında tamamlamıştır. 2018 yılında YÖK 100/2000 programı kapsamında Bilim ve Teknoloji Politikaları alanında İktisat Ana Bilim dalında başladığı doktora eğitimini 2021 yılında tamamlamıştır. Ar-Ge, Yenilik, Bilim ve Teknoloji Politikaları, Maliye Politikaları konularında çeşitli yayınları bulunmaktadır.

Hakan Arslaner

Dr. Arslaner 1977 yılında Ankara’da doğmuştur. 2000 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden mezun olmuştur. 2004 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mali Hukuk ABD’de yüksek lisans eğitimine tamamlamıştır. 2010 yılında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mali Hukuk ABD’de “6183 sayılı Kanun Kapsamında Kamu Alacaklarının Haciz Yolu ile Tahsili” adlı tezi ile doktora derecesini almıştır. Akademik meslek hayatına 2001 yılında Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde araştırma görevlisi olarak başlamış, 2011 yılında yardımcı doçent kadrosuna atanmıştır. 2017 yılından beri Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Aydın İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, Mali Hukuk ABD’de görev yapmaktadır. 2018 yılında “Maliye” alanında doçent ünvanını elde etmiştir.

Hatice Erol

Dr. Erol 1971 yılında Çanakkale’de doğmuştur. 1993 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun olmuştur. 1997 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır. 2005 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorunu ve Çözüm Önerileri” adlı tezi ile doktora derecesini elde etmiştir. 2008 yılında Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünde yardımcı doçent olarak göreve başlamıştır. 2013 yılında Üniversitelerarası Kurul tarafından “Sosyal Politika” alanında doçent ünvanını elde etmiştir. Erol 2019 yılı itibarıyla Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalında profesör olarak görev yapmaktadır.

Abdullah Özdemir

Dr. Özdemir, 1972 yılında Giresun’da doğmuştur. 1997 yılında Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat bölümünden mezun olmuştur. Aynı yıl, mezun olduğu bölümde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. 2001 yılında ADÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde yüksek lisansını tamamlamış ve 2005 yılında doktora derecesini elde etmiştir. 2007 yılında, Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat bölümünde Gelişme İktisadi ve Uluslararası İktisat Anabilim Dalı’nda Yardımcı Doçent olarak göreve başlamıştır. 2015 yılında, Üniversitelerarası Kurul tarafından "Makro İktisat" alanında Doçent unvanını almıştır. Özdemir, 2020 yılı itibarıyla Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi’nde İktisat Teorisi Anabilim Dalı’nda Profesör olarak görev yapmaktadır. İngilizce bilen Özdemir, evli olup bir çocuk babasıdır.

İsmail Sadık Yavuz

İsmail Sadık Yavuz 1986'da Isparta'da doğmuştur. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümünden 2008 yılında mezun olmuştur. Aynı yıl Süleyman Demirel Üniversitesi Maliye Bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. 2011 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi'nden Maliye Bilim Uzmanı, 2017 yılında ise Maliye doktoru unvanlarını almıştır. 2023 yılında Maliye alanında doçent olan İsmail Sadık Yavuz halen Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Mali İktisat Anabilim dalında Doç. Dr. olarak akademik çalışmalarına devam etmektedir. Dr. Yavuz'un çalışma alanları; mali iktisat, mali sosyoloji ve yükseköğretimde kalitedir.

Fatma Yapıcı Sapankaya

1989 yılında İzmir'de doğmuş olup, lisans öğrenimini Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nde 2012 yılında tamamlamıştır. 2012 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne Araştırma Görevlisi kadrosuna atanmış ve Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda tezli yüksek lisans programına başlamıştır. 2013 yılında Azerbaycanın Vergi Jurnalı isimli dergi tarafından düzenlenen “Azerbaycan Vergi Sisteminin Geleceğine Bakış-2020” konulu uluslararası makale yarışmasında 3. olmuştur. 2015 yılında yüksek lisans öğrenimini tamamlayarak Bilim Uzmanı ünvanı almış, 2015 yılında aynı enstitüde Maliye Doktora Programına başlamıştır. 2019 Ekim-2020 Ocak tarihlerinde Erasmus Öğrenim Hareketliliği kapsamında Polonya-Krakow'da bulunan Jagiellonian Üniversitesi'nde tez araştırmalarında bulunmuştur. 2021 yılında doktora öğrenimini “Küresel İklim Değişikliğiyle Mücadelede Sübvansiyon Politikaları: Türkiye Enerji Sektörü Üzerine Bir İnceleme” isimli teziyle tamamlamıştır. Başlıca çalışma alanları bütçe ve mali planlama, vergi teorisi ve mali iktisattır. Özellikle iklim değişikliği ve çevre sorunlarıyla mücadelede mali araçların kullanımı ve devlet bütçesiyle ilgili konulara odaklanan yazarın çeşitli mali konularda kaleme alınmış yayınları bulunmaktadır. Yazar halen Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak akademik çalışmalarına devam etmektedir.

Haluk Egeli

1963 yılında İzmir'de doğmuştur. Lisans öğrenimini Eskişehir Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi İşletme Bölümü'nde 1987 yılında tamamlamıştır. 1989 yılında DEÜ İİBF Maliye Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak göreve başlamış, 1991 yılında “Türkiye’de Kamu Ortaklığı Fonu Uygulaması ve Sonuçları” konulu tezi ile bilim uzmanı, 1997 yılında da “Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi” konulu tezi ile de doktor unvanını almıştır. 1998-2000 yılları arasında Maliye Bölümünde öğretim görevlisi olarak görev yapmıştır. 2000 yılı şubat ayında aynı bölümün Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalına yardımcı doçent olarak atanmış, 21 Ocak 2009 tarihinde ise

Maliye Bilim alanında Doçent unvanını almıştır. 1 Temmuz 2014 tarihinde ise profesörlüğe yükseltildi. 18.02.2009 tarihinde Maliye Bölümü Başkan Yardımcılığına atanmış ve bu görevini 20 Şubat 2012 tarihine kadar sürdürmüştür. Ayrıca, Haziran 2009-Haziran 2012 tarihleri arasında ise Dokuz Eylül Üniversitesi Bölgesel Kalkınma ve İşletme Bilimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi (BİMER) Merkez Yönetim Kurulu Üyeliği görevinde bulunmuştur. 2022 yılında fakülte kurulu üyeliğine seçilmiş, aynı yıl iktisat fakültesi dergisi alan editörlüğü görevine getirilmiştir. Yazarın “Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler”, “Teoride ve Uygulamada Bütçe Politikası” (Prof. Dr. Ahmet Özen ile birlikte), “Kamu Maliyesi” (Doç. Dr. Funda Karakoyun ile birlikte) kitapları bulunmakta olup çeşitli mali konularda kaleme alınmış çok sayıda ulusal ve uluslararası nitelikte yayını bulunmaktadır.

R. Kutlu Korlu

Doç. Dr. R. Kutlu KORLU 1982 yılında Eskişehir’de doğdu. Lisans eğitimini Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Maliye Bölümünde aldı. Lisans eğitimini tamamladıktan sonra yaklaşık 1 yıl kadar Kanada’nın Toronto şehrinde dil eğitimi aldı. Türkiye’ye döndüğünde yine ESOGÜ’de yüksek lisans eğitimini tamamlayan KORLU 2008 yılında doktora için Bursa Uludağ Üniversitesi maliye programına başvurdu ve kabul edildi. Bu sırada yine aynı üniversitede öğretim görevlisi olarak göreve başladı. Yaklaşık 9 yıl öğretim görevlisi olarak çalıştıktan sonra 2018 yılında İzmir Demokrasi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü’nde Doktor Öğretim Üyesi olarak göreve başladı. 2022 yılında Doçent unvanını alan öğretim üyesi halen aynı kurumda çalışmalarına devam etmektedir. KORLU başta kamu bütçesi, yerel yönetimler maliyesi olmak üzere çeşitli dersler vermektedir.

Ufuk Gencel

Liseyi İzmir Maliye Okulu’nda, yükseköğrenimini Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde, yüksek lisans ve doktora eğitimini Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye anabilim dalında tamamlamıştır. Doktora sırasında Oregon State Üniversitesi’nde ve doktora sonrasında Florida State Üniversitesinde araştırma çalışmaları yapmıştır. Maliye ve Mali Hukuk alanlarında ulusal ve uluslararası projelerde görev almıştır. Uzmanlık alanları olan kamu maliyesi, vergi hukuku, vergi teorisi, yüksek öğretimde kalite ve akreditasyon konularında çok sayıda ulusal ve uluslararası çalışması bulunmaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Konseyi Vergi Adaleti Çalışma grubu üyesidir. Halen İzmir Demokrasi Üniversitesi İİB Fakültesi Maliye bölümü mali hukuk anabilim dalında görev yapmaktadır.

Servet Taşdelen

1990 yılında Ağrı Patnos doğumlu olan Servet Taşdelen, lise eğitimini Giresun Öğretmen Hüseyin Hüsnü Tekişik Anadolu Lisesinde 2010 yılında tamamlamıştır. 2010 yılında Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi (SDÜ) İİBF Maliye bölümüne başlayan Taşdelen, 2014 yılında mezun olmuştur. Aynı yıl SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye bölümü Yüksek Lisans eğitimine başlayan Taşdelen, 2017 yılında Yüksek Lisans tezini başarıyla savunarak mezun olmuştur. 2017 yılında Bursa Uludağ Üniversitesi Maliye bölümü Doktora programını, 2018 yılında ise YÖK'ün 100/2000 burs programı kapsamında Uluslararası Güvenlik ve Terör öncelikli alanını kazanmıştır. 2018-2022 yılları arasında Bursa Uludağ Üniversitesi Maliye bölümünde Proje Asistanı olarak akademik çalışmalarda bulunan Taşdelen, 2022 yılında Doktora tezini başarıyla savunarak Dr. ünvanını almıştır. 2023 yılında Mudanya Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi bünyesinde akademik çalışmalarına devam eden Taşdelen, maliye teorisi, vergi hukuku, vergi teorisi, bütçe hukuku ve uluslararası güvenlik ve terör alanlarına çalışmaktadır. Hali hazırda Taşdelen'in ulusal ve uluslararası dergi ve kitaplarda yayınlanan çok sayıda makale, kitap bölümleri ve bildirileri bulunmaktadır.

Recep Temel

Recep Temel, 1969 yılında Samsun'da doğmuştur. 1987-1991 yıllarında İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi bölümünde lisans eğitimini, 1992-1997 yılları arasında İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimini, 2000-2009 yılları arasında da 19 Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Cumhuriyet Tarihi Anabilim Dalında doktora eğitimini tamamlamıştır. 1998 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığı, Samsun Vergi Dairesi Başkanlığı'nda (Tahsildar/Gelir Uzmanı) başladığı meslek yaşamını 13 yıl boyunca bu kurumda sürdürmüştür. 2011 yılında Yozgat Bozok Üniversitesi, Yozgat Meslek Yüksekokulu'na atanmasıyla akademik yaşamına başlamış, 2013 yılında da Yozgat Bozok Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'ne geçmiştir. Halen aynı fakültede, kurucusu olduğu Maliye bölümünde Doç. Dr. unvanıyla akademik çalışmalarını sürdürmektedir. Recep Temel, maliye tarihi çerçevesinde Türk tarihinin temel metinlerinden hareketle Türk maliye tarihi üzerine yaptığı akademik çalışmaları; maliye teorisi çerçevesinde de 'Şehir Maliyesi' başlığıyla şehrin ölçek olarak ele alındığı bir alt bilim dalının Türk ve dünya maliye yazınına kazandırılmasına yönelik akademik çalışmalarla bilinmektedir.

Serdar Çiçek

Serdar Çiçek 1980 yılında Ankara'da dünyaya gelmiştir. 2001 yılında Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden birincilikle mezun olmuştur. 2002 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. 2005 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim

dalında yüksek lisans öğrenimini ve 2013 yılında da Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim dalında doktora öğrenimini tamamlamıştır. Halen Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Teorisi Anabilim dalında Doç. Dr. olarak akademik çalışmalarına devam etmektedir. Çalışma alanları; Türk vergi hukuku ve mevzuatı ile vergi teorisi ve politikalarıdır.

Nagihan Özkanca Andıç

1988 yılında Konak'ta doğan Özkanca Andıç İzmirlidir. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünden mezun olmuştur. 2012 yılında aynı üniversitede yüksek lisans öğrenimini tamamlamış olup 2013 yılında Pamukkale Üniversitesi Kale MYO'da Öğretim Görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. 2020 yılında doktora öğrenimini tamamlayan yazar halen Pamukkale Üniversitesi Kale MYO'da Dr. Öğretim Üyesi olarak çalışmakta ve bölüm başkanlığı görevini yürütmektedir. Çalışma alanları; maliye teorisi, kamu maliyesi ve mali iktisattır. Yazarın bu alanlarda çeşitli bildiri, makale ve kitap bölümleri bulunmaktadır.

Ergün Pirsefa Yıldırım

Ergün Pirsefa Yıldırım Gaziantep'in Şahinbey ilçesinde doğdu. 2016 yılında başladığı Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde lisans eğitimini 2020 yılında tamamladı ve aynı yıl Gaziantep Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı Mali İktisat Bilim Dalı yüksek lisans eğitimine başladı. 2022 yılında yüksek lisans eğitimini tamamlayan Yıldırım, kısa bir süre için, özel bir firmada muhasebe uzman yardımcısı olarak çalıştı ve 2023 yılında Harran Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı Doktora eğitimine başladı. Kariyer planlamasını akademi üzerine kuran Yıldırım doktora eğitimine devam etmektedir.

Ahmet Arslan

Yozgat'ın Sorgun ilçesinde doğan Ahmet Arslan evli ve bir çocuk babasıdır. Lisans eğitimini Hacettepe Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde tamamladı. 2011 yılında Dicle Üniversitesi Maliye ve Ekonomi Anabilim Dalı yüksek lisans eğitimini tamamladı. 2016 yılında Manisa Celal Bayar Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı doktora eğitimini tamamladı. 2011 yılında İnönü Üniversitesi'nde akademik kariyerine başlayan Arslan 2019 yılında Gaziantep Üniversitesi'nde Dr. Öğretim Üyesi olarak çalışmaya başladı. 2022 yılında Doçentlik unvanını alan Ahmet Arslan Gaziantep Üniversitesinde ayrıca Maliye Anabilim Dalı Başkan Yardımcılığı ve Mali Hukuk Bilim Dalı Başkanlığı görevlerini ifa etmekte ve Hasan Kalyoncu Üniversitesi'nde dersler vermektedir.

Deniz Abukan

Lisans programını Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü'nde; yüksek lisans ve doktora programlarını ise Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalında tamamlamıştır. Akademik çalışma alanları; maliye kuramı, maliye tarihi, uluslararası politik ekonomi ve maliye politikasıdır.

Nazmi Zarifi GÜRKAN

Nazmi Zarifi GÜRKAN 1969 yılında Isparta'da dünyaya gelmiştir. Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümünden mezun olmuştur. 1992 yılında Maliye Bakanlığında çalışmaya başlamıştır. 2010 yılında Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Maliye Anabilim dalında yüksek lisans öğrenimini ve 2020 yılında da aynı Üniversitede doktora öğrenimini tamamlamıştır. Halen Hazine ve Maliye Bakanlığı Teftiş Başkanlığında Hazine ve Maliye Başmüfettişi ve Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı Danışmanı olarak çalışmaya devam etmektedir. İç Denetim, Kurumsal Risk Yönetimi, İç Mali Kontrol, Stratejik Yönetim, Bütçe Politikası, Yüksek Öğretim Finansmanı alanlarında yayınlanan çeşitli bildiri, makale ve kitap bölümleri bulunmaktadır

Gamze Asena Akgöl

Gamze Asena Akgöl, 1996 yılında Akşehir'de dünyaya gelmiştir. 2014-2018 yıllarında İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünde lisans eğitimini tamamlamış, 2022 yılında İzmir Demokrasi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'ndan mezun olmuştur. 2022 yılı itibarıyla İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalında doktora eğitimine başlamıştır. 2021 yılında İzmir Demokrasi Üniversitesi Maliye Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak başladığı görevine devam etmektedir.

Işıl Kaya

2020 yılında Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Maliye Lisans programından mezun oldu. Aynı yıl içinde Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesinde Maliye Tezli Yüksek Lisans programına başladı. Ders dönemini burada tamamladıktan sonra 2022 Şubat ayında Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Maliye Bölümünde araştırma görevlisi olarak göreve başladı. Yüksek lisans eğitimine Süleyman Demirel Üniversitesinde devam etmektedir.

İbrahim Attila Acar

1967 yılında Muğla’da doğmuştur. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümünden 1990 yılında mezun olmuş; Lisansüstü çalışmalarını aynı üniversitenin Maliye programında tamamlamıştır. Akademik hayata Afyon Kocatepe Üniversitesi başlamış, daha sonra Süleyman Demirel Üniversitesi ve İzmir Katip Çelebi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi olarak devam etmiştir. Aynı Üniversitede İİBF kurucu dekanı olarak görev yapmıştır. Yayınları ve çalışmaları kamuda stratejik yönetim, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, sağlık ve eğitim ekonomisi, denetim, mali yönetim ve bütçe konularındadır. IX., X., XI. ve XII. Kalkınma Planlarında Özel İhtisas Komisyonu üyesi olarak yer almıştır. Yüksek Öğretimde kalite, etkinlik, Üniversite sıralamaları, Avrupa Üniversiteler Birliği yüksek öğretim değerlendirme ve derecelendirme çalışmalarında yer alır. TRT ‘de Uzun yıllar “Ekonomi Ajandası” programını hazırlayıp sunmuştur. Yazılı ve görsel medyada programlarda yer almaktadır. <http://acarhoca.com> isimli kendi web sayfasında, görüş ve düşüncelerini paylaşmaktadır. Düşünürken muhafazakar, yaşarken liberal, konuşurken demokrat bir akademisyendir.

Haluk Tandırcıoğlu

Haluk Tandırcıoğlu, 19.05.1974 tarihinde Kilis’te doğmuştur. 1995 Yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü’nden mezun olmuştur. 1997 yılında aynı bölümde Araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamıştır. Tandırcıoğlu 1996 yılında başladığı yüksek lisans eğitimini 1998 yılında “Bölgesel Dengesizliklerin Çözümüne Yönelik Alternatif Kamu Politikaları ve Türkiye Örneği” konulu tezi ile tamamlamıştır. 1998 yılında doktora eğitimine başlayan Tandırcıoğlu 2004 yılında “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanmasında Borç Yönetiminin Etkinliği” konulu tez çalışması tamamlamıştır. 2023 yılında Doçent unvanı alan Tandırcıoğlu halen aynı bölümde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. 2012 yılından bu yana Bölüm Başkan Yardımcılığı görevini sürdüren Tandırcıoğlu evli ve iki çocuk babasıdır.