

SOSYAL GÜVENLİK HAKKI VE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Yusuf Alper
Uludağ Üniversitesi

*“İnsanı merkeze almayan bir sistemi savunmak mümkün olmadığı gibi,
ekonomisi olmayan bir sistemi de sürdürmek mümkün değildir.”*

Özet: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde sosyal güvenlik temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesine rağmen, dünya nüfusunun ancak %27’sinin ILO standartlarında faydalanabildiği imtiyazlı bir hak haline dönüşmüştür. Sosyal güvenlik, mevzuat yetersizliği, kurumsal yapı eksikliği veya toplumların gereken önemi vermemesinden değil, bu ihtiyacı karşılayacak kaynakların yetersizliğinden yani finansman sorunundan dolayı yalnızca gelişmiş ülkelerin insanların faydalanabildiği imtiyazlı bir hak haline dönüşmektedir. Herkesi, her tehlikeye karşı, insan onuruna yaraşır seviyede bir sosyal korumaya kavuşturmak mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde mümkün olabilecektir. Gelişmiş ülke uygulamaları ülkelerin GSYİH’nın %30’una kadar bir kaynağı sosyal güvenlik için kullanabileceklerini göstermektedir. Sosyal güvenlik için bir tür üst sınır olarak görülen %30’un aşılması sosyal güvenliğin kapsamını ve ilgi alanını genişleten sosyal korumaya geçişle mümkün olabilecektir. Küreselleşme ve yarattığı krizler, genel görüşün aksine, ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarını artıran, bu amaçla kaynak tahsisini kolaylaştıran bir etki yapmıştır. Kriz dönemlerinde sosyal güvenlik harcamalarındaki artış milli gelir artışından daha büyük olmuştur. Krizlerle birlikte “herkese sosyal güvenlik”; “sosyal güvenlikte asgari koruma”, “sosyal güvenlik merdiveni” gibi yeni politikalar ve yaklaşımlar da sosyal güvenlik harcamalarını artırıcı bir etki yapacaktır. Ancak sosyal güvenlikteki iyileşme yalnızca kaynak artışı ile sağlanamaz. Nitekim, gelişmeler sosyal güvenlik harcamalarının %30-35’ler civarında sabitleşeceğini, daha yüksek sosyal güvenlik garantisi talebinin ancak kaynakların etkin kullanımı ve sosyal güvenlik sistemlerinin etkin yönetimi ile karşılanabileceğini göstermektedir.

Anahtar kelimeler: bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik; sosyal güvenliğin finansmanı; sosyal güvenlikte asgari koruma; sosyal koruma; küreselleşme ve sosyal güvenlik

Abstract: Although rights of social security widen acceptance by Universal Declaration of Human Rights, still just privileged rights and accessible %27 of

world population has benefitted of standards of ILO convenience. Social security does not have universal and accessible benefits nor lack of legislation, institutional arrangements or indifferent by societies, it's about lack of financial sources and social security today privileged rights of developed world's citizen. the financial resources it will be possible to clarify the extent of protection qualification. Universal, decent and full protection against social risks will only be possible to the extent of adequate financial sources. Recent studies have shown that share of social security spending are about %30 of GDP in developed countries. Exceeding this critical level will be possible by the transition to social protection which is expanding the scope and interests of social security. Against the popular opinion, globalization and economic crises have positive impact on social security expenditures and facilitator effects on resource allocation. Growth of social security benefits have been more than growth of real GDP in economic crises period. In addition to positive effects of social security benefits, "accessible social security for all", "accessible social protection for all" and "social security floor" approaches will increase the share of social security expenditures. However, by improvements in social security cannot be achieved only through growth of expenditures. Following the recent updates shown that %30-%35 share will be the stabilized level and the social security management will become vital component.

Keywords: social security as a human right; financing of social security, social protection floor; social protection, globalization and social security.

GİRİŞ

1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde sosyal güvenliğin temel ve vazgeçilmez bir insan hakkı olduğu hükmüne yer verilmesi (m. 22 ve 25), 1944 tarihli ILO - Filadelfiya Bildirgesinin Başlangıç kısmında "Evrensel ve sürekli bir barışın ancak sosyal adalet üzerine kurulabileceği", sosyal güvenliğin de sosyal adaletin olmazsa olmaz ayaklarından (direklerinden) biri olduğu açıkça belirtilmiş olmasına rağmen, bugün gelinen noktada sosyal güvenlik; dünya nüfusunun ancak %27'sinin ILO standartlarına uygun seviyede sosyal güvenlik korumasından yararlanabildiği (www.ilo.org), bu hali ile "sosyal güvenliğin evrensel bir hak olarak değil, ancak dünya üzerinde yaşayan 4 kişiden birinin yararlanabildiği "imtiyazlı bir hak" olarak karşımıza çıktığı görülmektedir (ILO, 2014a: 3). Bir başka ifade ile Dünya nüfusunun %73'ünün (bunların da çoğu orta ve düşük gelirli ülkelerde yaşayan 5,2 milyar insan) hiç sosyal güvenlik garantisi yoktur veya çok yetersiz bir korumaya sahiptir (ILO, 2014a: 2). Bu yetersizliğin, küreselleşme ve bağlı krizler dolayısıyla insanların en çok ihtiyaç duydukları kriz dönemlerinde karşılanmamış olması problemi bir kat daha büyümektedir (www.ilo.org).

Evrensel bir ihtiyaç olmasına rağmen sosyal güvenlik hakkının ancak sınırlı bir nüfus kesiminin kullanabildiği bir hak olarak kalmasının önde gelen sebebi, sosyal güvenlik hakkı ile ilgili uluslararası ve ulusal mevzuat yetersizliğinden, kurumsal yapı ve organizasyon eksikliğinden veya ülkelerin ve toplumların sosyal güvenliğe yeterince önem vermemelerinden değil, somut olarak sosyal güvenlik hakkı kapsamındaki ihtiyaçların karşılanmasına imkan verecek kaynak tahsisinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Çünkü sosyal güvenlik nihayetinde bir *gelir transferi mekanizmasıdır* ve somut ihtiyaçların karşılanması bu amaçla yapılacak harcamaları karşılayacak finansman kaynağının varlığı veya tahsisi ile mümkündür. Bu çalışmada, evrensel bir hak olarak tarif edilen sosyal güvenlik hakkının insan haysiyetine yaraşır bir seviyede sağlanması ve sürdürülebilmesinde sosyal güvenliğin finansman boyutunun etkileri ele alınacaktır. Temel iddiamız; ülkelerin iktisadi gelişme seviyesi ile sosyal güvenlik için tahsis ettiklerin kaynakların (harcamaların) seviyesi arasında ve yine sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile sosyal güvenlik hakkının “insan onuruna yaraşır bir standartta” kullanılabilirliği arasında çok doğrudan bir ilişki vardır. Uzun dönemde insan onuruna yaraşır standartta bir sosyal güvenlik koruması, bu amaçla tahsis edilecek kaynakların genişliğine imkan veren sürekli ve istikrarlı bir iktisadi büyüme ile mümkün olabilecektir.

I. BİR İNSAN HAKKI OLARAK SOSYAL GÜVENLİK: TANIMI, KAPSAMI VE GELİŞİMİ

Sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel bir ihtiyaçtır ve ilk insanla birlikte vardır. Hiç kimse ırkı, cinsiyeti, yaşı, statüsü, gelir durumu ve inancı ne olursa olsun bu ihtiyacın karşılanmasından muaf değildir. Ancak kabul etmek gerekir ki bugünkü anlamda sosyal güvenlik anlayışının temelleri ve kurumsal yapılanması *Sanayi Devrimi* sonrası dönemde ortaya çıkan gelişmelerin sonucu olarak 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren şekillenmiştir. 1883 yılında Almanya’da kurulan hastalık sigortası ile başlangıçta sistemin bugün yalnızca bir ayağını oluşturan sosyal sigortalar üzerinde gelişen sosyal güvenliğin, terim olarak ilk defa kullanılması, beklenildiği gibi sanayi devriminin başladığı Avrupa ülkelerinde değil, daha liberal ekonomik politikaların uygulandığı ABD’de, 1935 tarihli “Sosyal Güvenlik Kanunu” (*The Social Security Act*) ile gerçekleşmiştir.

Sosyal güvenlik ihtiyacı ilk insanla birlikte ortaya çıkmakla birlikte, bir hak olarak tanımlanması ve ulusal ve uluslararası hukuki belgelerde yer alması İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gerçekleşmiştir. Nitekim, ILO Anayasasının bir parçası olarak kabul edilen ve Örgütün, amaç ve hedefleri ile dayandığı temel ilkelerin yeniden belirlendiği 1944 tarihli Filadelfiya Bildirgesi ile ILO Anayasasının başlangıç kısmında yer alan “Evrensel ve kalıcı bir barış ancak sosyal adalet temeline dayanır” ana ilkesine uygun olarak, üye ülkelerden onaylamaları beklenen Anayasa için yapmaları gerekenler belirtilirken, “çok sayıda insan

için, ... işçilerin genel ve mesleki hastalıklara ve iş sırasında meydana gelen kazalara karşı korunması, ... çocukların, gençlerin ve yaşlıların korunması, yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması, ” ifadeleri ile sosyal güvenliğe vurgu yapılmıştır.

Sosyal güvenliğin somut, sınırları belirli bir hak olarak tanımlanması 1948 tarihli “*İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*” ile gerçekleşmiş, Beyannamenin önsözünde “... yoksulluktan kurtulmuş insanların...” ifadesi ile dolaylı olarak, 22. ve 25. Maddelerinde ise doğrudan sosyal güvenlik hakkına yer verilmiştir. Bildirgenin 22. Maddesinde sosyal güvenlik hakkının kaynağı ve nasıl sağlanması gerektiği, 25. Maddede ise kapsamı, seviyesi ve hangi tehlikeler için sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Madde 22: Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibariyle, 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.

Madde 25: 1. Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dahil 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.

2. Ana ve çocuk özel ihtimam ve yardım görmek hakkını haizdir. Bütün çocuklar, evlilik içinde veya dışında doğsunlar, aynı sosyal korunmadan faydalanırlar.

Bildirgenin iki maddesi birlikte değerlendirildiği zaman sosyal güvenlik hakkı ve sınırlarından anlaşılması gereken: “Herkes insan olarak, başkaca bir gerekçeye gerek kalmaksızın yaşadığı toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenliğe hakkı vardır, haysiyetinin ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için bu gereklidir. Sağlanacak olan garanti kişinin ve ailesinin genel olarak barınma, beslenme, giyim ve tıbbi bakım ihtiyaçlarını karşılamalı, özel olarak da işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve geçim imkanlarından mahrum kalma halinde sosyal güvenlik sağlanmalıdır. Kadınlar (analar) ve özellikle çocuklar özel olarak korunması gereken dezavantajlı gruplardır”, ifadeleri ile özetlenebilir.

Sosyal güvenlik hakkının karşılanmasına yönelik en somut pozitif hukuk düzenlemeler sosyal sigorta sistemlerinin oluşturulması süreci ile gerçekleşmiştir. Bir hak olarak sosyal güvenlik hakkından ne anlaşılması gerektiği ve sınırlarının ne olduğu (sosyal sigortalar bakımından), ILO’nun 1952 tarih ve 102 sayılı “*Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesinde*” somut olarak ortaya konulmuştur. Esasen bir sosyal güvenlik sistemi kurmak ve geliştirmek isteyen ülkeler için sosyal sigorta sisteminin temel ilkeleri ve usullerinin belirlendiği bu Sözleşmede sosyal risklerin ve sosyal güvenlik kapsamına alınması gereken zararlarının neler olduğu, kimlerin kapsama alınacağı ve hangi zararların nasıl

ve ne oranda karşılanması gerektiği ile ilgili esaslara yer verilmiştir. Bu sözleşme ile sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminin, çalışan kişi üzerinden bireyin ve ailesinin sosyal güvenliğinin sağlanmasını esas alan sosyal sigortalar üzerine inşası pekiştirilmiş, refah devletinin altın çağı olarak bilinen 1945-1975 arasındaki dönemde de sosyal sigortaların gelişimi ile sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi anlamına gelmiştir. Nitekim, bu dönemin başlangıcı kabul edilen 1940 yılında Dünyada herhangi bir sosyal sigorta programı olan ülke sayısı 57 iken, 1977 yılında bu sayı 129'a yükselmiş, benzer gelişme sosyal koruma sağlanan riskler (sigorta kolları) itibarıyla da gerçekleşmiştir (SSA, 1995: XII).

Avrupa Konseyi tarafından 1961'de kabul edilen ve 1965 yılından itibaren uygulanmaya başlanan, 1999 yılında gözden geçirilen *Avrupa Sosyal Şartı*, Avrupa İnsan Haklarını takviye eden bağlayıcı nitelikte bir Avrupa Sözleşmesi olarak bütün bireylerin günlük yaşantılarına ait pozitif hakları ve özgürlük alanlarını düzenlemiştir (<https://tr.wikipedia.org>). Avrupa Sosyal Şartının sosyal güvenlik hakkı bakımından en önemli katkısı sosyal güvenlik hakkını çalışma ve prim ödemeye bağlı bir tür karşılık olarak sosyal sigortalarla sınırlayan sanayi toplumu sosyal güvenlik anlayışından, sosyal yardım ve hizmetleri de kapsamına alan, sosyal güvenlik hakkını, karşılık olmaksızın vatandaş olmaya dayalı hak olarak dönüştürmesi olmuştur (Balçı, 2013: 247). Şartın 12. Maddesinde Sosyal Güvenlik Hakkı, 13. Maddesinde *Sağlık ve Sosyal Yardım Hakkı*, 14. Maddesinde ise *Sosyal Refah Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı* ile ilgili esaslara yer verilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı Sonrası dönemde Birleşmiş Milletlerin çeşitli sözleşmeleri ile (mülteciler, vatansızlar, göçmenler, kadınlar, çocuklar, ırk ayrımcılığı, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar), ILO'nun sözleşme ve tavsiye kararlarında; sosyal güvenlik hakkının temel bir insan hakkı olduğu vurgusunu pozitif hukuk düzenlemeleri ile güçlendiren ve kapsamını genişleten çok sayıda ifadeye yer verilmiş, düzenleme yapılmıştır. Dünya Sosyal Zirvesi (1995), ILO 2001 Kongresi sonuç bildirgesi, ILO, Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi (2008), sosyal güvenlik hakkını önemini pekiştiren, sınırlarını genişleten diğer uluslararası düzenleme ve belgeler olmuştur.

Sosyal güvenlik, ILO'nun bütün insan hakları ile ilgili bildirgelerde ve ILO sözleşme ve tavsiye kararlarında yer alan insan ve çalışma ile ilgili temel standartları birleştirerek oluşturduğu ve gerçekleştirilmesini evrensel bir amaç haline getirdiği insana yakışır iş (*decent work: düzgün iş, uygun iş, insan onuruna yakışır iş*) oluşturma hedefinin 4 önemli unsurundan biri olarak karşımıza çıkmıştır (<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work>). Yalnızca ILO'nun değil Birleşmiş Milletlerin de *Sürdürülebilir Gelişme için 2030* Gündeminin temel konularından birini oluşturan insana yakışır iş dolayısıyla, daha büyük bir bütünün tamamlayıcısı ve olmazsa olmazı olarak sosyal güvenlik, kendi anlam ve öneminin ötesinde bir içerik kazanmıştır. Tam ve üretken istihdam imkanları ile insana yakışır işler yaratma amacına yönelik olarak sosyal güvenlik ILO'nun

yneni sözleşme, tavsiye kararı ve bildirgelerinini temel konularından birini oluşturmaya devam edecektir.

Sosyal güvenlikteki kapsam genişlemesi terim değişikliğini de beraberinde getirmiş, nitekim sosyal güvenlik yerine daha kapsayıcı ve geniş anlamli bir kavram olarak kabul edilmeye başlanan sosyal koruma (*social protection*) terimi kullanılmaya başlanmıştır. Bu değişiklik somut karşılığını beklendiği gibi öncelikle ILO'da bulmuş, Örgütün resmi internet sayfasında sosyal güvenlikle ilgili konu başlığı 2012 yılından itibaren “*sosyal koruma-social protection*) başlığı ile değiştirilmiştir (Kapar, 2015: 192). Yine bu yaklaşımın bir uzantısı olarak ILO, 2014 yılından itibaren konu ile ilgili çalışma ve raporlarını sosyal güvenlik yerine sosyal koruma adı ile yayınlamaya başlamıştır. Nitekim 2011 yılında “Dünya Sosyal Güvenlik Raporu” (World Social Security Report: 2010/11) olarak yayınlanan raporu, 2014 yılında “Dünya Sosyal Koruma Raporu: 2014/15” (World Social Protection Report: 2014/15) başlığı ile yayınlanmıştır. Sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramlarının kullanımı ile ilgili henüz tam bir belirgin ayrışma olmamakla birlikte (ILO, 2010: 13), takip eden dönemde bu alanda sıklıkla kullanılacak terim “sosyal güvenlikden ziyade sosyal koruma” olacak gibi görünmektedir. ¹ Bu çalışmada her iki terim, özellikle belirtilen durumlar dışında, birbiri yerine ikame edilebilecek şekilde ve aynı anlamda kullanılmıştır.

II. SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ ÖNEMİ

Tarihsel gelişim sürecine bağlı kalınarak yapılan sınıflandırmaya göre, insan hakları;

- Kişilere devletin karışamayacağı özel bir alan oluşturan yaşama hakkı, kişisel dokunulmazlık hakkı, eşitlik hakkı, seçme ve seçilme hakkı, inanç ve ibadet özgürlüğü gibi *klasik (birinci kuşak) haklar*,
- Birinci kuşak hakları fiilen kullanma imkanlarını sağlamaya yönelik çalışma, örgütlenme, dinlenme, sosyal güvenlik, konut, beslenme, sağlık, eğitim ve öğretim hakkı gibi *sosyal (ikinci kuşak) haklar*,
- İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişen çevre, ortak varlıklara saygı, barış ve gelişme hakkı gibi *dayanışma (üçüncü kuşak) haklar*,

olarak sınıflandırılmaktadır (Karakehya, 2014: 200-201). İkinci kuşak sosyal hakların önemi, yoklukları veya eksiklikleri halinde ortaya çıkan sosyal dışlanma dolayısıyla birinci kuşak haklarında kullanılamaması sonucunu doğurmasından kaynaklanmaktadır. Birinci kuşak hakların kullanımı için esas olan serbestlik ve özgürlüğün tanınması ve yasalarla garanti altına alınmış olması, tek başına bu hakların kullanımına imkan vermemektedir. Mesela, yaşam hakkının olması, eğer gerekleri karşılanmış kuvvetli bir sağlık hakkı ile desteklenmezse kullanılabilir bir hak olamadığı için bir anlam taşımamaktadır. (Karakehya, 2014:

1 Sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramı ile ilgili tartışmalar için bkz; ILO, 2010: 13-14 ve Kapar, 2015: 186-195.

201). Bir başka ifade ile pozitif hukukla düzenlenmiş haklar, bu hakları kullanmaya yönelik imkanlar ve araçlarla desteklenmedikçe “soyut bir hak” olarak kalmaktadır. Sosyal güvenlik hakkının somut olarak (hastalandığı zaman tedavi ihtiyacının karşılanması, yaşlandığı zaman gelir garantisi sağlanması, işsiz kaldığı zaman ödenek verilmesi vb), karşılanması halinde, bu garantinin bireylerin kendileri ve aileleri için gelecek endişesinden uzak bir hayat yaşamalarına imkan verdiği ölçüde, düşünce ve ifade özgürlüğünden seyahat özgürlüğüne, seçme ve seçilme özgürlüğünden inanç ve ibadet özgürlüğüne kadar uzanan birinci kuşak hakları daha rahat kullanmalarına imkan vermektedir. Kısaca belirtmek gerekirse, sosyal güvenlik hakları, insanların birinci kuşak hakların kullanımına imkan veren sosyal içerme veya bu hakları kullanmaktan alıkoyan sosyal dışlanmayı ortadan kaldıran ikinci kuşak sosyal hakların başında gelmektedir.

Sosyal güvenlik hakkının önemi yalnızca birinci kuşak hakların kullanımına imkan vermesinden kaynaklanmamaktadır. Toplumunu oluşturan herkesin ILO standartlarında bir sosyal güvenlik hakkına sahip olması, uluslararası kuruluşlarca doğrudan ve/veya dolaylı olarak; bir çok ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmenin garantisi toplumsal barış ve huzurun temel unsuru olarak kabul edilmiştir. ILO'nun özellikle 2000'li yıllardan sonra çeşitli yayımlarında yer alan ve sosyal güvenliğin önemine vurgu yapan ifadeler aşağıda özetlenmiştir:

- Sosyal güvenlik (koruma) politikaları, yoksulluğu ve eşitsizliği azalttığı ölçüde temel insan haklarının kullanımını, insangücü ve verimliliği artırdığı ölçüde kapsayıcı (içermeci) büyümeyi, nihayet iç talebi canlandırdığı ölçüde milli ekonomilerin yapısal dönüşümünü kolaylaştırır (ILO, 2014a: 3).
- Sosyal güvenlik haklarına erişimdeki eksiklik, ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en önemli engeli oluşturur. Sosyal koruma kapsamındaki yetersizlik veya boşluklar beraberinde yüksek oranlı ve kalıcı yoksulluk, ekonomik güvensizlik, eşitsizlikte artış, insan sermayesine yatırımda yetersizlik, yetersiz iç talep ve ekonomik krizleri getirir (ILO, 2014a: 1-3). Küresel ekonomik ve finansal krizler ekonomik ve sosyal bir ihtiyaç (gereklilik-zorunluluk) olarak sosyal güvenliğin önemini kuvvetli şekilde ortaya koymuştur (ILO, 2014b: xv).
- Sosyal güvenlik, uzun dönemli ekonomik ve sosyal gelişmenin anahtarıdır (www.issa.int/topics). Sosyal koruma, insan kaynaklarını geliştirme, siyasi istikrarı sağlama ve kapsayıcı büyümeyi teşvik etmeye yönelik ulusal stratejilerin anahtar değişkenidir (ILO, 2014a: 3). Sosyal güvenlik hem bir insan hakkı hem de ekonomik politikaların güvencesidir (ILO, 2014b: xvi).
- Kalıcı ve sürekli bir barış ancak sosyal adalet ile mümkündür. Sosyal adaletin en önemli ayaklarından (unsurlarından) biri sosyal güvenliktir ve sosyal güvenliksiz bir sosyal adalet mümkün değildir (<https://www.issa.int/-/no-social-justice-without-social-security>)

- Sosyal güvenlik sistemleri, insanları sosyal risklerin zararlarından koruduğu ölçüde sosyal içermeyi, istikrarı ve dayanışmayı güçlendirir (<https://www.issa.int/topics/social-justice/>). Son ekonomik krizler (21 yüzyılın ilk 10 yılında yaşanan krizler), sosyal güvenlik tedbirlerinin varlığının; ekonomik krizlerin kırılgan nüfus kesimleri üzerindeki olumsuz etkilerini yumuşatıcı bir tampon mekanizma rolü gördüğünü, iç talebi canlı tuttuğu ölçüde makro-ekonomik bir istikrar aracı fonksiyonu üstlendiğini ve geliştirmekte olan ve gelişen ülkelerde insanların yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele gücünü artırdığını ortaya koymuştur (ILO, 2011a: xii). Sosyal koruma, kriz dönemlerinde iç talebi canlı tuttuğu, ekonomik kriz şoklarına karşı direnci artırdığı, ekonomik iyileşme sürecine katkıda bulunduğu ölçüde kısa ve uzun dönemde bir tür “kazan-kazan yatırımı” fonksiyonu görmektedir (ILO, 2011a: xxii).
- Sosyal güvenlik, bir ülkenin fiziki alt yapısına yatırımdan daha az önemli olmayan insangücü alt yapısına yatırımı ifade eder (ILO, 2010a: 1). Sosyal güvenlik sistemleri emek verimliliğinin artırılmasında anahtar değişken rolü oynar (ILO, 2011b: 19).
- Sosyal güvenlik çalışanların, ailelerinin ve bütün toplumun refahı için çok önemli bir araçtır. Temel bir insan hakkı ve sosyal barış ve sosyal içermeyi güçlendirerek sosyal bütünleşmeyi sağlayan en temel araçtır (ILO, 2001: 1). Demokratik rejimi geliştirerek ve güçlendirerek siyasi bütünleşmeye için önemli bir araçtır (ILO, 2001: 2).
- Sosyal güvenlik, ekonomik büyüme için bir engel (yük) değil, ekonomik büyümenin ön şartıdır (ILO, 2011b: 16) ve ekonomik ve sosyal gelişmenin, birbirleri ile çatışmaksızın, dengeli şekilde gerçekleşmesini sağlar (ILO, 2011b: 19).

Kabul etmek gerekir küreselleşme ve beraberinde getirdiği krizler sosyal güvenliğin önemini anlaşılmamasını sağlamasının yanı sıra ve başta Dünya Bankası, OECD ve IMF gibi ekonomik hayatla ilgili uluslararası kuruluşların sosyal güvenliğin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik çabalarını da artırmıştır. Bugün gelinen noktada sosyal güvenlik yalnızca ILO'nun ilgi alanında olan “sosyal boyutlu bir konu” olmaktan çıkmış, küreselleşme ve sürdürülebilirliğine katkısı dolayısıyla ekonomik sistemi düzenleyen kurumların da temel ilgi odağı haline gelmiştir.

III. SOSYAL GÜVENLİĞİN HAKKININ KAPSAMININ ANLAM VE SINIRLARI

Sosyal güvenlik garantisinin soyut ve somut olmak üzere iki boyutu vardır (Alper, 2014: 9). Soyut boyutu, bir sosyal güvenlik sistemi içinde olan insanların, sosyal risklerle karşılaştığı zaman ihtiyaçlarının karşılanacağını bilmesi ve bunun sağladığı güvenlik içinde olma duygusu ile bu duygunun sağladığı tatmin ile

ilgilidir (Yazgan, 1992: 18). Bir anlamda kişinin kendisi ve ailesi için yarın endişesi duymaması halidir ve insan huzurunun kaynağını oluşturur. Sosyal güvenliğin somut boyutu ise sosyal risklere maruz kalan ve zararlarla karşılaşan insanların ve ailesinin zararlarının fiilen karşılanmasıdır. Bu hastalık, kaza ve analık hallerinde kişinin bu hali ile ilgili tedavi ihtiyacının bizzat karşılanması, hastalık, iş kazası, analık ve işsizlik hallerinde ortaya çıkan gelir kesilmesini telafi edecek ödeneğin verilmesi, malullük, yaşlılık halinde kendisine ölümü halinde ise yakınlarına aylık bağlanmasıdır. Bir hak olarak sosyal güvenliğin somut boyutunun karşılanması, diğer bir çok sosyal haktan farklı olarak, mutlaka bu amaçla harcama yapılmasını, bu harcamalar için kaynak tahsisini ve gelirin yeniden dağılımını sağlayacak gelir transferini gerekli kılar. Sosyal güvenlik hakkına erişim ve kullanımını doğrudan etkileyen bir faktör olarak kaynak tahsisi ve gelir transferi konusu sosyal güvenliğin finansman boyutunu ve iktisadi gelişme seviyesi ile ilişkisini karşımıza çıkarır.

Sosyal güvenlik hakkına erişim ve somut olarak kullanımı sosyal güvenliğin kapsamı ile ilgilidir. Kapsam (coverage), sosyal güvenlik hakkının tarifinde yer alan ve sosyal güvenlik ideali olarak özetlenebilen; “*Herkesin (1) iradesi dışında maruz kaldığı, bütün sosyal risklerin (2) zararlarından kurtarılarak, yaşadıkları toplum içinde onurlarını koruyacak ve şahsiyetlerini geliştirecek şekilde, insan haysiyetine yaraşır seviyede (3) karşılanması hedefinin*” pozitif hukuk düzenlemeleri ve uygulamaları ile somutlaşmasını ifade eder. Tarif içinde vurgulanmaya çalışıldığı gibi, sosyal güvenlik kapsamının 3 boyutu ve vardır ve bunlar bir anlamda sosyal güvenlik hakkının efektif kullanımı ile ilgilidir (ILO, 2010a: 22-24; ILO, 2015a: 165-169). Ölçülebilir boyutuyla kapsam, sosyal güvenlik sistemlerinin etkinliğinin de ölçülmesine imkan verir.

- 1) Kişi olarak kapsam (herkes hedefi): Sosyal güvenliğin kapsamının yatay olarak genişlemesi (*horizontal-extend of social security*) olarak da adlandırılır. Bütün bir sistem bakımından toplam nüfusun, sigorta branşları bakımından da hedef kitlenin ne oranda kapsama alındığını gösterir.
- 2) Sosyal riskler itibarıyla kapsam (her tehlikeye karşı koruma hedefi): Sosyal güvenlik sistemlerinin dikey olarak (*vertical*) gelişimini ifade eder ve hangi sosyal risklere karşı koruma garantisi sağladığı (*scope*) ile ilgilidir. ILO tarafından belirlenen 9 sosyal riskin hangilerinin, hangi kesimleri kapsayacak şekilde oluşturulduğu değerlendirilir.
- 3) Seviye olarak kapsam (insan onuruna yaraşır seviyede, yeterli koruma sağlama hedefi): Sosyal güvenlik sisteminin kapsamına aldığı kişilere sağladığı garantinin yeterliliği, ihtiyaçları karşılama derecesi (*level*) ile ilgilidir. Parasal ödemelerin ülke gelir seviyesi, yoksulluk seviyesi, asgari ücret veya çalışırken elde ettiği geliri karşılama oranı gibi ölçümlerle belirlenir. Hizmet olarak verilen sosyal güvenlik garantisinde ise, (sağlık ve bakım) hizmetin standardı ve sağladığı tatmin dikkate alınır.

Bütün dünyada, bir ülkede veya ülke içinde değişik toplum kesimlerinin ne ölçüde sosyal güvenlik hakkına sahip oldukları ve bu ihtiyaçlarının ne derecede karşılandığı yukarıda belirtilen 3 kapsam kriteri ile değerlendirmek mümkündür. Nitekim, ILO fiiliyatta Dünya nüfusunun yalnızca %27'sinin bu haktan faydalandığı, %73'ünün sosyal güvenlik hakkından hiç yararlanmadığını veya yetersiz yararlandığını belirtirken kastettiği kişi olarak kapsamdır (ILO, 2004a: 3). Olması gereken bütün dünya nüfusunun sosyal güvenlik kapsamına alınmasıdır ve ILO'nun 2001 yılında başlattığı “herkes için sosyal güvenlik”(global campaign on social security for all) kampanyasının amacı sosyal güvenliğin yatay kapsam hedefini gerçekleştirmektir. Benzer durum riskler itibarıyla bütün risklere koruma sağlama hedefini ifade eden dikey kapsam olarak da geçerlidir. Nitekim, 2013 yılı itibarıyla dünyada bir sosyal güvenlik programı olan ülke sayısı 177, ancak bu ülkelerin yalnızca 97'sinde işsizlik; 79'unda aile gelirinin yetersizliği, 44'ünde hastalık ve analık risklerine karşı herhangi bir sosyal güvenlik garantisi yoktur (www.ssa.gov.tr/socialsec). Daha güç olmakla birlikte, son olarak sağlanan garantinin seviyesi bakımından gerek ödenek, gelir ve aylıkların seviyesi, gerekse sağlık ve bakım hizmetlerinin standardı bakımından yasal olarak sosyal güvenlik kapsamında olmakla birlikte sağlanan garantinin seviyesi “kişileri yaşadığı toplum içinde insan onuruna yaraşır bir hayat standardına kavuşturmaktan” uzaktır. Çünkü, ILO verilerine göre dünya nüfusunun ancak %27'si ILO standartlarına uygun, insan onuruna yaraşır bir sosyal güvenlik korumasına sahiptir (ILO, 2014a: 3).

206

Bir sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini ve yeterliliğini ölçmek için geliştirilen bir başka ayırım da sosyal güvenlikte yasal kapsam (*legal coverage*) ve efektif kapsam (*effective coverage*) ayırımıdır. Yasal kapsam, bir ülkede mevcut mevzuatla (pozitif hukuk düzenlemeleri) hangi nüfus kesimlerinin, çalışanların ve hangi sosyal risklerin koruma kapsamına alındığı ile ilgili olup yatay ve dikey kapsamla ilgili değerlendirmeler için kullanılır. Mesela, Türkiye 1984 yılında kabul edilen 2925 ve 2926 sayılı Kanunlarla tarım kesiminde çalışanların sosyal sigortalar kapsamına alınmasını sağlamış, bu tarih itibarıyla statüsü ve sektörü ne olursa olsun ülkedeki bütün çalışanların kişi olarak sosyal güvenlik kapsamına alınmasını sağlayacak yasal alt yapı düzenlemelerini tamamlamıştır. Kişi olarak kapsam bakımından yasal boşluk yoktur. Genel sağlık sigortası bakımından bu hedef 2012 yılında gerçekleştirilmiştir. Ancak, aynı değerlendirmeyi dikey kapsamla ilgili olarak söylemek mümkün değildir. Henüz ülkemizde aile gelirinin yetersizliği (aile ödenekleri sigortası) ile ilgili olarak bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Dikey olarak yasal kapsam bakımından boşluk vardır.

Efektif kapsam ise yasal olarak yapılan düzenlemelerin ne ölçüde hayata geçirilebildiği ve uygulandığı ile ilgilidir. Nitekim, Türkiye’de kişi olarak kapsam bakımından bir boşluk olmamasına rağmen Temmuz 2015 itibarıyla çalışanların %35'i (kayıtdışı çalışanlar) sosyal güvenlik kapsamı dışındadır. Ülkemiz için çe-

şitli sigorta kolları bakımından bir değerlendirme yapmak gerekirse: iş kazaları ve meslek hastalıkları kapsamında olanların %68,4'ü; Analık sigortası kapsamında olanların %67'si; yaşlılık sigortası kapsamındakilerin %88'i efektif olarak sosyal güvenlik korumasından faydalanabilmektedir. Benzer şekilde, yasal olarak işsizlik sigortası kapsamında olanlardan ancak %12-15'i fiilen işsizlik ödeneği alabilmektedir.

Yasal ve efektif kapsam ilişkisi, bir ülkede yaşayan insanların sosyal güvenlik hakkından ne ölçüde yararlanabildiklerini, bir başka ifade ile sosyal güvenlik korumasının seviyesini ve standardını belirler. Kapsam kişi, sosyal risk ve seviye bakımından sosyal güvenlik hakkına erişimi ve bu haklardan yararlanma imkanlarını belirlediği ölçüde sosyal güvenlik hakkının sınırlarını da tayin eder.

IV. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE SOSYAL GÜVENLİK HAKKININ KAPSAMI

Diğer sosyal haklardan farklı olarak sosyal güvenlik hakkının karşılanması bu amaçla kaynak tahsisi yapılmasını gerekli kılar. Bu da gelirin yeniden dağılımını sağlamaya yönelik ikincil gelir dağılımı ve bunu sağlayan gelir transferleri ile mümkün olacaktır. Sosyal güvenlik garantisi için kaynak tahsisi konusu sosyal güvenliğin finansman boyutunu karşımıza çıkarır. Sosyal güvenliğin finansman boyutu yalnızca sistemin sürdürülebilirliğini belirleyen bir miktar/seviye meselesi değildir. Sosyal güvenlik sistemlerinin özünü oluşturan toplumsal dayanışmanın felsefesini belirleyen “*kimler, kimlerin sosyal güvenliği için, ne kadar ve nasıl ödeyecektir?*” sorularına verilecek cevaplar da finansmanla ilgilidir (Alper, 2014: 81). Sosyal güvenlik sistemlerinin gelir kaynaklarına göre adlandırılması, kurumsal yapıların gelir kaynağının niteliğine göre primli-primsiz rejimler olarak adlandırılması finansman boyutunun önemi vurgulayan bir başka göstergedir.

Sosyal güvenliğin finansman boyutu 4 ana başlıkta ele alınır ve her bir başlıkla ilgili olarak toplumların kritik kararlar vermesi gerekir (Alper, 2014: 80-82).

- 1) Fertler ve toplum bir yılda yarattıkları milli gelirden sosyal güvenlik için ne kadar pay ayıracaklardır?
- 2) Sosyal güvenlik sisteminin giderleri, hangi gelir kaynakları ile karşılanacaktır? Primle mi yoksa vergi ile mi finanse edileceklerdir?
- 3) Sosyal güvenlik sistemlerinin gelir-gider dengesi hangi yöntemle sağlanacaktır? Fon yöntemi mi, yoksa dağıtım yöntemi mi benimsenecektir?
- 4) Tasarruf, yatırım, iktisadi büyüme gibi temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkisi olmayan bir sosyal güvenlik finansman sistemi nasıl kurulacaktır?

İlk soru sosyal güvenlik hakkının (ihtiyacının) karşılanması ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, ikinci ve üçüncü sorular sosyal güvenlik

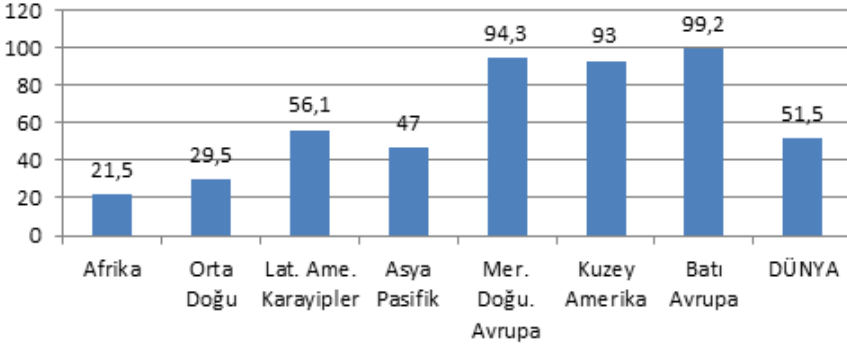
sisteminin felsefesi, son soru ise sistemin devamlılığı ile ilgilidir. Bu çalışma esasen, ILO'nun belirlediği standartlarda bir sosyal güvenlik hakkının, “*temel ve evrensel bir hak olarak*” hayata geçirilmesi ve gerçekleştirilmesinde temel belirleyici etken olan birinci soru ile ilgilidir.

Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların seviyesi ile (ister milli gelirin bir yüzdesi olarak, isterse fert başına yapılan sosyal güvenlik harcamaları olarak) sosyal güvenlik hakkının (kişi, risk ve seviye olarak) kapsamı arasında çok doğrudan bir ilişki vardır. Bu amaçla yapılan gelir transferi arttıkça sosyal güvenlik hakkının da kapsamı genişlemektedir. Aynı şekilde, sosyal güvenlik için yapılan kaynak tahsisinin seviyesi ile ülkenin iktisadi gelişme seviyesi arasında da çok kuvvetli bir ilişki vardır. Fert başına düşen milli gelir bakımından gelişme seviyesi arttıkça sosyal güvenlik için milli gelirden ayrılan kaynakların seviyesi de artmakta, bu da çok doğrudan sosyal güvenliğin yatay, dikey ve seviye olarak kapsamını, hem bütün bir sosyal güvenlik sistemi hem de sosyal riskler bakımından olumlu etkilemektedir.

Aşağıda iktisadi gelişme seviyesi ve sosyal güvenlik için ayrılan kaynaklar ile sosyal güvenlik kapsamı arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bazı tespitlere yer verilmiştir:

- Bütün sosyal riskler bakımından sosyal güvenlik garantisine sahip olanların sayısı dünya nüfusunun yalnızca %28'ini oluştururken, bu %28'lik nüfus büyük ölçüde gelişmiş ülkelerdedir. Nitekim, İKMH ve yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları iktisadi gelişme seviyesine bakılmaksızın bütün ülkelerde kapsama alınan sosyal güvenlik riskleri iken işsizlik ve aile ödenekleri sigortası, birkaç ülke dışında, esasen iktisaden gelişmiş ülkelerde oluşturulan sigorta kollarıdır (ILO, 2010: 32-35).
- Dünya nüfusunun %38,9 u hiçbir sağlık sigortasına sahip değildir ve bazı ülkelerde nüfusun % 80'ine ulaşan bu kesim ağırlıklı olarak Afrika, Sahra Afrika ülkeleri ve Hindistan gibi Asya ülkelerinde yaşamaktadır. Aralarında Bangladeş, Azerbaycan, Kamerun, Hindistan ve Honduras gibi ülkelerin bulunduğu 44 ülkede nüfusun % 80'i herhangi bir sağlık sigortası korumasına sahip değildir (ILO, 2015a: 102).
- Benzer bir değerlendirmeyi, sosyal güvenlik harcamalarının yarısından fazlasını alan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları (MYÖ) bakımından da yapmak mümkündür. Esasen bu sigorta kolları insanların devlet eliyle garantiye kavuşturulmak istedikleri sigorta kollarının başında geldiği için her ülkede bu sigorta kolları vardır. Ancak bütün ülkelerde yasal ve kurumsal düzenleme yapılmış olmasına rağmen efektif kapsam bakımından durum grafikte görüldüğü gibi, Dünya ortalaması %51,5 iken Afrika, Orta doğu ülkeleri bu oranın altındadır.

Grafik 1: Bölgeler ve Gelişmişlik Seviyelerine Göre MYÖ sigortalarının Efektif Kapsamı



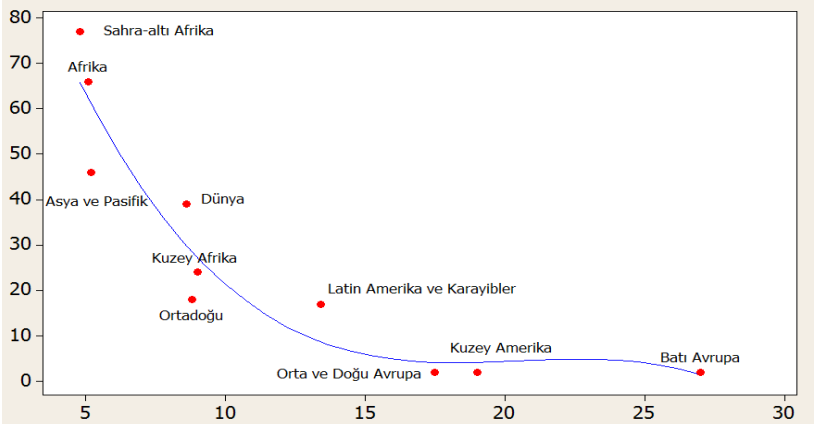
Kaynak: ILO (2014a) World Social Protection Report:2014/15, 82

Sağlık ve yaşlılık sigortaları için yapılan bu değerlendirmeyi diğer sosyal riskler bakımından da yapmak, iktisadi gelişme seviyesi ile sosyal güvenlik kapsamı arasındaki ilişkiyi daha belirgin şekilde vurgulamak mümkündür.

- ILO verilerine göre, 184 ülkenin yalnızca 78’inde (%42), işsizlik riskine karşı sosyal güvenlik koruması sağlayan bir sistem vardır. Öte yandan bütün dünyada işsizlik sigortası kapsamındaki kişilerin sayısı, efektif kapsam bakımından çalışanların yalnızca %12,9’udur. Ülkelerin iktisadi gelişme seviyesi bakımından bir karşılaştırma yapılmışsa işsizlik sigortasından faydalananların oranı düşük gelirli ülkelerde %1,3, alt-orta gelirli ülkelerde %3,6; üst-orta gelirli ülkelerde %10,4, gelişmiş ülkelerde ise %38,8 dir (ILO, 2010a: 58-60).
- Hemen hemen bütün ülkelerde yasal olarak oluşturulan iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası efektif kapsam bakımından dünyada çalışma çağındaki nüfusun %30’u, aktif nüfusun ise %40’ından azına koruma kapsamı sağlamaktadır. Avrupa, Kuzey Amerika gibi ülkelerde işgücünün %75’inden fazlası etkin olarak İKMH kapsamına alınırken, Afrika ve Asya ülkelerinde bu oran % 20’ler civarındadır (ILO, 2010a: 65-66).
- Kapsamı değişik olmakla birlikte yüksek gelirli, gelişmiş ülkelerin % 90’ı, orta gelirli ülkelerin % 80’i ve düşük gelirli ülkelerin ise % 50’si analık riskine karşı yasal koruma sağlamıştır. Anne-çocuk sağlığı ile ilgili sağlık yardımı, maktu ödemeler, çalışanlar için doğum öncesi ve sonrası iş göremezlik ödenekleri gibi çeşitli uygulamaları olan analık riski ile ilgili sosyal koruma orta ve yüksek gelirli ülkelerde toplam nüfusun % 90’dan fazlasına koruma sağlarken, düşük gelirli ülkelerde bu oran % 50 civarındadır (ILO, 2010a: 68-69).
- Geniş anlamda sosyal güvenlik (koruma) kavramından hareketle sosyal güvenlik için yapılan harcamalar ile yoksulluk seviyesi arasındaki ilişki

incelendiği zaman ülkelerin gelişme seviyesi, sosyal güvenlik için ayırdıkları payın yüksekliği ve yoksulluk seviyesi arasındaki ilişki daha açık olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları arttıkça yoksulluk seviyesi düşmekte sosyal dışlanma azalmaktadır (ILO, 2015a: 154).

Grafik 2: Milli Gelirin Yüzdesi Olarak Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Yoksulluk Oranı



210

Kaynak: ILO (2015a), World Social Protection Report:2014/15, s.154, Grafik 6.21.

İster genel ve kişi olarak, isterse sosyal riskler itibarıyla alınsın sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile efektif sosyal güvenlik kapsamı, bir diğer ifade ile sosyal güvenlik hakkının etkin kullanımı arasında; sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile de iktisadi gelişme seviyesi arasında çok güçlü bir ilişki vardır.

Tablo 1: Gayri Safi Yurt İçi Hasılanın Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları (2012-2013)

Bölgeler/Ülkeler	Sosyal Güvenlik Harcamaları
Batı Avrupa	27,1
Merkezi ve Doğu Avrupa	17,8
Kuzey Amerika	17,0
Latin Amerika ve Karayipler	13,9
TÜRKİYE	13,11
Orta Doğu	11,0
Kuzey Afrika	10,0
DÜNYA	8,8
Asya-Pasifik (Çin Dahil)	4,6
Afrika	4,3
Sahra Altı Afrika	4,3

Kaynak: ILO. World Social Security Report, 2014/15 s.306.

V. İKTİSADİ GELİŞME VE SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI

Sosyal güvenlik için milli gelirden ayrılan payın seviyesi ve artışı ile sosyal güvenlik hakkının kullanımını ifade eden efektif kapsam, veya sosyal güvenlik standardının seviyesi arasında çok doğrudan ve güçlü bir ilişki olduğu belirtilmiştir. Bu noktada kritik sorular:

- Daha yüksek sosyal güvenlik koruması için fertler ve toplumların milli gelirden ayırdığı pay artmaya devam edecek midir? Bir üst sınır var mıdır?
- Küreselleşme ve bağlı krizlerin sosyal güvenlik harcamalarına etkisi ne olmuştur?
- Aynı gelişme seviyesinde olan ülkelerin sosyal güvenlik harcamaları farklı seviyelerde olabilir mi?
- Sosyal güvenlik için tahsis edilecek kaynakların bir üst sınırı var mıdır?

1. Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelişme Seyri ve Küreselleşmenin Etkisi

1960'lı yılların başında sosyal sigortalar ve aileye yönelik kamu harcamalarından oluşan toplam sosyal güvenlik harcamaları OECD ülkeleri için %3-12 arasında değişirken, 1970'li yılların sonunda bu değerler %7-23 oranlarına yükselmiştir (ILO, 1994: 4). Sosyal güvenliğin altın çağında gerçekleşen bu artış, özellikle Avrupa ülkelerinde siyasi iktidarların liberal veya sosyalist ekonomik politikalar uygulamasına rağmen tam bir konsensusla gerçekleşmiştir (ILO, 1984: 5). 1980'li yıllarda başlayan liberalleşme ve küreselleşmenin, iktisadi endişelerle sosyal güvenlik harcamalarını azaltması beklenmiş ancak sosyal güvenlik harcamalarındaki artış devam etmiştir. Nitekim, 1980 yılında %15,4 olan OECD toplam harcaması, 2014 yılında %21,6'ya yükselmiştir (<http://stats.oecd.org>). Bu dönemde sosyal güvenlik harcamalarındaki % artışlar, bazı ülkeler bakımından dikkat çekici oranlara ulaşmıştır. Nitekim, 1980-2013 arasında OECD üyesi çeşitli ülkeler itibarıyla milli gelirden ayrılan pay olarak sosyal güvenlik harcamalarındaki artış seyri aşağıdadır.

Tablo 2: GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik (Koruma) Harcamalarının Gelişme Seyri

Yıllar	1980	2013	1980/2013
Ülkeler			
Avustralya	10,3	19,5	92,2
Avusturya	22,4	28,3	26,3
Belçika	23,5	30,7	32,1
Kanada	13,7	18,2	32,8
Danimarka	24,8	30,8	24,1
Finlandiya	18,1	30,5	68,5
Fransa	20,8	33,0	58,6
Almanya	22,1	26,2	18,5
Yunanistan	10,3	22,0	113,5

İrlanda	16,5	21,6	29,6
İtalya	18	28,4	57,7
Japonya	10,3	..	116,5
Hollanda	24,8	24,3	-2,1
Norveç	16,9	22,9	35,5
Portekiz	9,9	26,4	166,6
İspanya	15,5	27,4	76,7
İsveç	27,1	28,6	5,5
İsviçre	13,8	19,1	38,0
Türkiye	3,2	12,8	300,0
Birleşik Krallık	16,5	23,8	44,2
ABD	13,2	20,0	52,3
OECD /Toplam	15,5	21,9	41,2

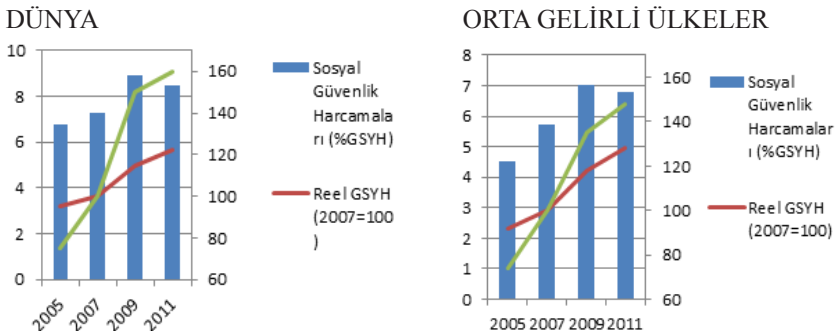
Kaynak: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG

212

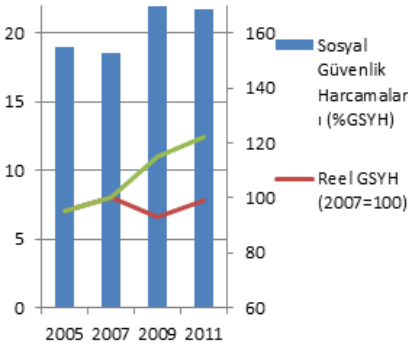
Hollanda dışındaki bütün ülkelerde, 1980/2013 döneminde sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'nin yüzdesi olarak artmıştır. Bu artış Türkiye, Portekiz, Japonya ve Yunanistan gibi ülkelere %100'ün üzerinde, OECD toplamında %41,2 ve gelişmiş ülkelere %30-50 arasında gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi ile ilgili olarak gelecek dönemlere yönelik çeşitli senaryolara göre 2050 yılında sosyal güvenlik harcamaları OECD toplamında %30,4 e, Batı Avrupa ülkelerinde %35,3 e kadar yükselmesi beklenmektedir (ILO, 2004: 79).

Sosyal güvenlik harcamalarının gelişme seyri ile küreselleşme süreci arasında kurulan ilişkide beklenen, küreselleşmenin sosyal (refah) devleti anlayışında bir geriye gidişe yol açacağı, sosyal devlet görünümünü veren harcamalarda, özellikle de sosyal güvenlik harcamalarında bir azalma yaşanmasıydı. Ancak, küreselleşme sürecinin olumlu/olumsuz etkilerinin belirginleştiği 2000'li yılların ilk on yılındaki gelişmeler, hemen hemen bütün ülke gruplarında sosyal güvenlik harcamalarındaki reel artışın aynı dönemdeki milli gelir artışından daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur.

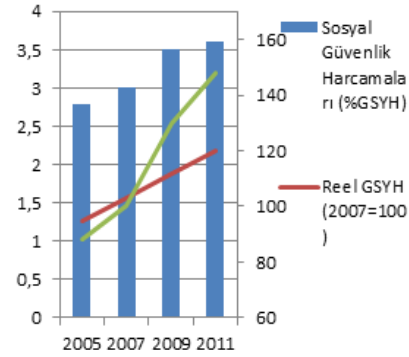
Grafik 3: Çeşitli Ülkelerde Milli Gelir ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Artış Seyri (2005/2011)



YÜKSEK GELİRLİ ÜLKELER



DÜŞÜK GELİRLİ ÜLKE



Kaynak: ILO (2014a), s.126, grafik 6.4.

Bu gelişme çok da sürpriz olmamıştır. Sürdürülebilir bir küreselleşme, yarattığı olumsuz sosyal gelişmeleri (işsizliğin artışı, gelir dağılımının bozulması, yoksulluk oranının artışı, sosyal dışlanma vb.) dengelemek sosyal güvenlik harcamalarının artışını da beraberinde getirmiştir. Yalnızca ILO değil, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar da sürdürülebilir bir küreselleşmenin ve yol açtığı krizlerin olumsuz etkilerini ortadan kaldıracak geniş kapsamlı yoksullukla mücadele araçları ile mümkün olacağını ifade etmektedirler. Sosyal güvenlik, kriz dönemlerinde kırılgan nüfus kesimlerinin korunmasını sağlayan bir tür tampon müessese fonksiyonu görmüştür (ILO, 2011a: xii). Nitekim ILO, küreselleşmenin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmaya yönelik en etkin sosyal politika aracı olarak sosyal güvenliği kullanmış, “herkese sosyal güvenlik” ve “asgari sosyal güvenlik koruması-sosyal koruma tabanları” uygulamalarını bu yaklaşımın sonucu olarak geliştirmiştir.

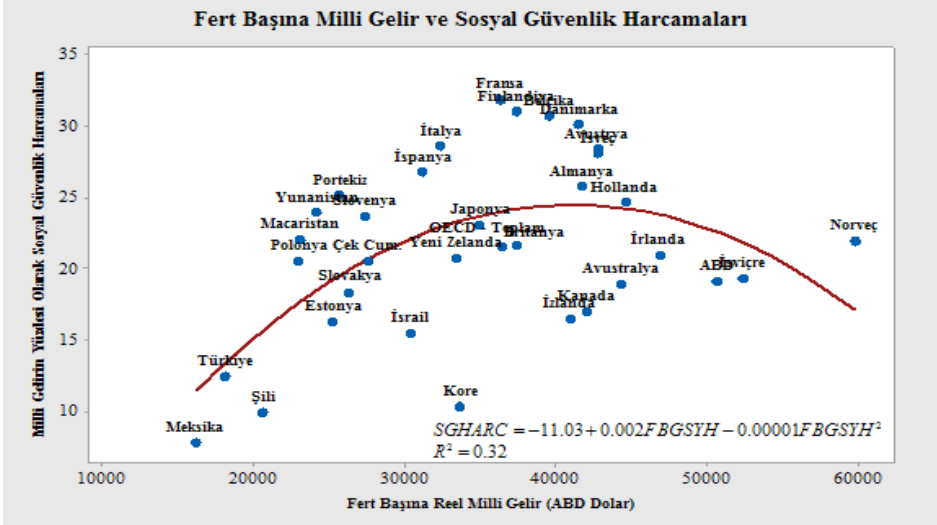
213

2. Sosyal Güvenlik Harcamalarının Seviyesi Ne Olmalıdır?

1980’lerden bugüne kadar sosyal güvenlik harcamalarının gelişme seviyesi ile ilgili kritik sınır, GSYİH’nın üçte biri, bir diğer ifade ile %30’lar seviyesi gibi görünmektedir. Bu oran, “ülkeler sosyal güvenlik için ne kadar kaynak ayırmalıdır?” sorusu için “olması gereken” veya “hedeflenen oran” olarak verilmiş, sosyal güvenlik harcamalarını artırmak isteyen ülkeler için bir tür standart haline gelmiştir (Alper, 2014, 87). Harcamalarda %30’lar seviyesi, ülkeler arası karşılaştırmalarda da bir tür kıyas oranı haline gelmiş, üstünde olanlar için üst sınıra gelindiği, altında olanlar için ilave olarak yapabilecekleri “*harcama boşluğunu*” ifade için kullanılmıştır.

2014 yılı itibarıyla Belçika, Fransa, Finlandiya, Danimarka, Hollanda, Almanya, Avusturya %30’lar ve biraz üzerinde sosyal güvenlik harcamalarına ulaşırken, İtalya, Avusturya gibi ülkelerin harcamaları da bu orana çok yaklaşmıştır (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents>). Bu oranın altında olan ülkeler için %30’lar seviyesi sosyal güvenlik harcamaları için hedef oluşturmaktadır.

Grafik 4. Fert Başına Milli Gelir Seviyesi ile Sosyal Güvenlik Harcamalarının Seviyesi Arasındaki İlişki



Kaynak: OECD2014, Social Expenditure Update, Nov.2014, (<http://stats.oecd.org/>).

214 | Grafik 4 verileri, ülkelerin FBMG seviyesi ile sosyal güvenlik harcamaları arasındaki doğrusal ilişkinin varlığı yanında, ülkelerin sosyal güvenlik için ayırabilecekleri kaynakların seviyesi konusunda bir değerlendirme imkanı vermektedir. Buna göre Türkiye, Şili, Kore gibi orta gelirli ülkeler ile ABD, İsviçre ve Kanada gibi gelişmiş ülkeler gelişme seviyelerinin altında, Fransa, Finlandiya, Almanya ve Danimarka gibi ülkelerin de üzerinde harcama yaptıklarını göstermektedir. Grafik 4 den hareketle Türkiye için bir değerlendirme yapmak gerekirse, halihazırda %12,8 olan sosyal güvenlik harcamalarını %15-16'ya çıkarabileceği bir gelişme potansiyeline sahip görünmektedir. Benzer değerlendirmeyi Kore, Kanada, ABD, İrlanda, Meksika ve Şili gibi ülkeler için de yapmak mümkündür. Ancak bu değerlendirmeyi yaparken ABD ve İsviçre gibi bazı ülkelere özel sosyal güvenlik harcamaları ile birlikte toplam harcamanın seviyesinin daha yüksek olduğunu da dikkate almak gerekir. Aynı gelir seviyesine sahip olmakla birlikte diğer ülkelere göre daha fazla sosyal güvenlik harcamaları yapan ülkelere politik tercih farklılıkları ve öncelikleri belirleyici olmaktadır (ILO, 2011a: xxx).

GSYİH'nın yüzdesi olarak sosyal güvenlik harcamalarının seviyesinin artması ile sosyal güvenlik hakkına erişilebilirliğin arttığı bir gerçektir. Eğer böyle ise yapılması gereken daha yüksek sosyal güvenlik koruması için sosyal güvenlik harcamalarının oranını artırmaktır. Türkiye için 12,8 olan oranı ilk planda %15, % 16 veya mümkünse %20 yapmaktır. Ancak bu oransal artış sosyal güvenlik hakkının efektif kullanımına etkisi ne olacaktır? Tek başına oransal artış sorunu çözer mi? Fert başına sosyal güvenlik harcamaları bakımından yapılan bir karşılaştırmanın sosyal güvenlik hakkına erişim ve efektif sosyal güvenlik kap-

samını belirlemede daha belirleyici olduğunu ortaya koymuştur. Tablo 2, farklı iktisadi gelişme seviyesine sahip çeşitli ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarını GSYİH'nin oranı ve fert başına milli gelir olarak vermekte ve Türkiye için hem oran ham de fert başına gelir seviyesi bakımından karşılaştırmaktadır.

Tablo 3: Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Harcamalarının Oran ve Fert Başına Harcama Olarak Karşılaştırılması

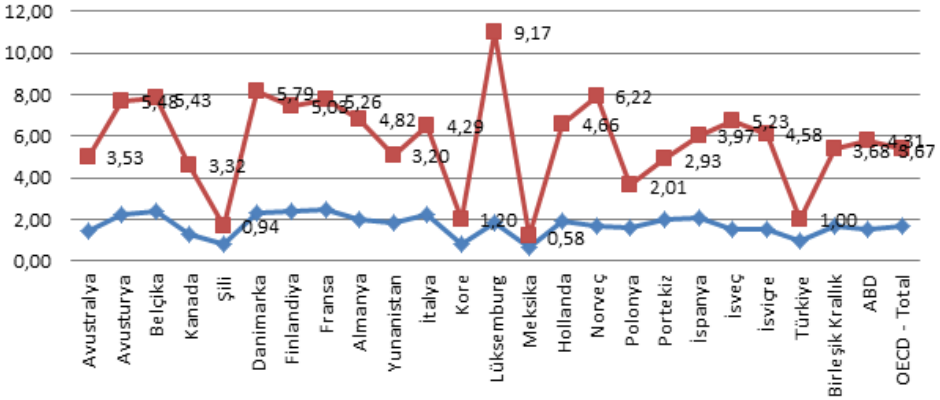
ÜLKELER	GSYİH'nin % olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları	Ülkeler/ Türkiye	Fert Başına Sosyal Güvenlik Harcamaları (ABD Doları)	Ülkeler/ Türkiye
Avustralya	19,0	1,48	7671	3,53
Avusturya	28,4	2,21	11903	5,48
Belçika	30,7	2,40	11794	5,43
Kanada	17,0	1,32	7211	3,32
Şili	10,0	0,78	2045	0,94
Danimarka	30,1	2,35	12578	5,79
Finlandiya	31,0	2,42	10934	5,03
Fransa	31,9	2,49	11419	5,26
Almanya	25,8	2,02	10471	4,82
Yunanistan	24,0	1,87	6951	3,20
İtalya	28,6	2,23	9325	4,29
Kore	10,4	0,81	2611	1,20
Lüksemburg	23,5	1,84	19928	9,17
Meksika	7,9	0,62	1260	0,58
Hollanda	24,7	1,93	10133	4,66
Norveç	22,0	1,71	13506	6,22
Polonya	20,6	1,61	4368	2,01
Portekiz	25,2	1,97	6365	2,93
İspanya	26,8	2,09	8617	3,97
İsveç	19,4	1,52	11363	5,23
İsviçre	19,4	1,52	9961	4,58
Türkiye	12,8	1,00	2173	1,00
Birleşik Krallık	21,7	1,70	7991	3,68
ABD	19,2	1,50	9375	4,31
OECD - Total	21,6	1,69	7981	3,67

Tablo: OECD verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Bu tablo, ülkeler arasındaki sosyal güvenlik standartları karşılaştırmasında GSYİH'dan sosyal güvenlik için ayrılan payın oran olarak seviyesinden ziyade fert başına sosyal güvenlik harcamalarının daha anlamlı olacağını göstermektedir. Bir diğer ifade ile kişilerin sosyal güvenlik refahını yansıtan fert başına

düşen sosyal güvenlik harcamalarını esas alan karşılaştırmalar daha gerçekçi sonuçlar verecektir. Grafik 5 bu karşılaştırmayı yapmak için hazırlanmıştır.

Grafik 5: GSYİH'dan Ayrılan Pay (%) ve Fert Başına Sosyal Güvenlik Harcamaları (ABD Doları) Bakımından Türkiye İle Diğer Ülkelerin Karşılaştırması



Grafik, OECD verilerinden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 3 ve Grafik 5'ten hareketle çarpıcı birkaç örnek vermek gerekirse; GSYİHD'nın yüzdesi olarak yapılan sosyal güvenlik harcamalarının seviyesi bakımından yapılacak bir karşılaştırmaya göre; İsviçre Türkiye'den 1,52; Almanya 2,02; Kanada 1,32, Fransa 2,49 kat daha fazla harcama yapmış görünmektedir. Ancak fert başına düşen milli gelir seviyeleri esas alınarak aynı ülkeler için yapılacak bir karşılaştırmada bu değerler İsviçre için 4,58; Almanya için 4,82, Kanada için 3,32 ve Fransa için 5,26 kat olarak çıkmaktadır. Gerçekte insanların sosyal güvenlik hakkından yararlanma durumlarını da fert başına yapılan harcamaların seviyesi belirlediği için Türk insanının sosyal güvenlik standardını da bu karşılaştırma belirler. Bu duruma kabaca bir yorum yapmak gerekirse, bu değerler esas alındığı zaman bir İsviçre, Alman ve Fransa vatandaşının sosyal güvenlik standardı (sosyal güvenlik hakkından yararlanma seviyesi) Türk vatandaşından 4-5 kat daha fazladır. Tablo 3 ve grafik 5 verileri, sosyal güvenlik hakkından etkin/efektif olarak yararlanmada orta ve düşük gelirli ülkeler için milli gelirden sosyal güvenlik için ayrılan payı oran olarak artırmak değil, fert başına milli gelir bazında sosyal güvenlik harcamalarını artırmak daha etkili olacaktır.

3. Sosyal Güvenlik Harcamaları İçin Bir Üst Sınır Var mıdır?

Ülkelerin siyasi rejim farklılıkları ve hesaplama dahil eden değişkenlerdeki farklılıklar bir yana bırakılırsa, primle finanse edilen sosyal sigortalar ve vergiler-

le finanse edilen kamu sosyal yardım ve hizmetleri toplamının GSYİH'nin % 30'lar seviyesine ulaşması, bu oranın altında olan ülkeler için sosyal güvenlik harcamaları için bir hedef, ancak aynı zamanda da üst sınır gibi görünmektedir. Nitekim, FBMG'yi 40 bin dolara kadar olan ülkeler için milli gelir ile sosyal güvenlik harcamaları arasında güçlü bir ilişki var iken FBMG'in bu seviyeyi geçtiği 50 bin dolar ve üzeri olduğu Lüksemburg, Norveç, İsviçre, ABD ve İsveç gibi ülkelerde gelir artışı ile sosyal güvenlik harcamaları artışı arasındaki ilişkinin zayıf olduğu dikkat çekmektedir. Bir başka ifade ile 50 bin dolardan sonra gelir ile (dar anlamda) sosyal güvenlik harcamaları arasındaki ilişki zayıflamaktadır (bkz, grafik 4).

Gelecek dönemlerde sosyal güvenlik harcamalarının oran olarak artışını sınırlayacak bir başka faktör de kamu harcamalarının dağılımıdır. Sosyal koruma harcamaları önem kazanırken, bunun dışında kalan diğer kamu harcamaları da (savunma, eğitim, kamu güvenliği ve düzeni, çevre, konut, sağlık, dini/sosyal/kültürel hizmetler vb) giderek daha fazla kamusallaşan ve daha fazla kaynak talebi olan alanlar olarak ortaya çıkmaktadır (<http://stats.oecd.org/2013>). Ülkeler için sosyal güvenlik harcamalarını artırmak için diğer kamusal hizmetlerde daraltmaya gitmek ve bu alanlar için harcamaları azaltmak, politik olarak da, çok mümkün görünmemektedir. Çevre duyarlılığı arttıkça çevre harcamaları, uluslararası terör arttıkça iç güvenlik ve inanç özgürlüğü arttıkça dini harcamalar da artmaktadır. Bu sebeple kısa dönemde sosyal güvenlik harcamalarının oran olarak artışı beklenmemektedir.

Öte yandan, kısa dönemde olmasa bile orta ve uzun dönemde sosyal güvenlik harcamalarını bir üst sınır gibi görünen GSYİH'nin %30'ları seviyesinden %40'lara çıkaracak olan iki önemli gelişme uç vermiş görünmektedir. Bunlar; sosyal güvenlik kavramından sosyal koruma kavramına geçiş ve asgari sosyal güvenlik yaklaşımı ile sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanmasıdır.

Sosyal güvenlik kavramından sosyal koruma kavramına geçiş, daha önce sosyal güvenlik sistemlerinin kısmen ilgi alanı dışında kabul edilen sosyal dışlanma yaratan bazı alanlarla sosyal içermeyi güçlendirecek alanların geniş anlamda sosyal güvenlik (koruma) kapsamına alınması dolayısıyla sosyal güvenlik harcamaları artacaktır. Özellikle pro-aktif yaklaşım olarak adlandırılan önleyici yaklaşımla birlikte; aktif istihdam politikaları, konut ve barınma, temel ve zorunlu eğitime erişim, iş kazaları ve meslek hastalıklarının önlenmesi, hijyen ve temiz suya erişim, bulaşıcı hastalıklarla mücadele, gelir desteği programları, yer değiştirme ve iş arama yardımları, çocuklar başta olmak üzere (obezite gibi) çeşitli gruplara yönelik koruyucu sağlık hizmetleri, analık sigortası kapsamının genişletilerek anne-çocuk sağlığı ve refahına yönelik hizmetlerin geliştirilmesi, ebeveyn destekleri ve ailenin güçlendirilmesi gibi konuların geniş anlamda sosyal güvenlik kapsamına alınması sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır. Bir anlamda klasik kamu hizmetlerinden bir kısmı (koruyucu sağlık hizmetleri ve konut gibi) sosyal güvenlik kapsamında de-

ğ erlendirilecek, bu kalemlerle ilgili harcamalar sosyal güvenlik harcamalarına ilave edilecektir. Sosyal adaleti güçlendirmek üzere insanların temel insan haklarına erişimi ve kullanma imkanlarını artıracak fırsat eşitliği sağlamaya yönelik politikaların da sosyal koruma kapsamına alınması da sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır.

ILO'nun küreselleşmenin olumsuz sonuçlarının giderilmesi veya “insanileştirilmesi” amacıyla sosyal güvenlikte benimsediği yeni yaklaşım da sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır. Sosyal güvenlikten sosyal koruma kavramına geçişle birlikte, herkesi sosyal güvenlik kapsamına alma ve *sebebi ne olursa olsun yoksullukla mücadele* yaklaşımı ile oluşturulan, asgari sosyal güvenlik yaklaşımı (*sosyal koruma tabanları-social protection floors*) sosyal güvenlik harcamalarını artıracaktır. Bu yaklaşım, sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemini kurumsal yapı ve işleyiş bakımından büyük ölçüde değiştirmektedir. Yeni sosyal güvenlik sistemi *sosyal koruma tabanları* yaklaşımı ile farklı bir kurumsal yapılanma getirmekte, *sosyal güvenlik merdiveni (social security staircase)* olarak adlandırılan bu merdivenin ilk basamağında (en tabanında) çocuklar, yaşlılar ve engelliler için gelir garantisi, işsizler ve yoksullar için sosyal yardımlar ile bütün bu gruplar için sağlık garantisi yer almakta, ikinci basamakta klasik zorunlu sosyal sigorta uygulamaları (primli rejimler) ve nihayet en üst ve üçüncü basamakta da gönüllü (isteğe bağlı) sigortalar yer almaktadır (ILO, 2011a: 11 ve Kapar, 2015: 198). Ağırlıklı olarak vergi karakteri güçlü kamu gelir kaynakları ile karşılanacak birinci basamak sosyal güvenlik uygulamaları, sosyal sigortaların aksine çalışanlar yerine bütün nüfusu kapsama almaya yönelik olup kişi olarak kapsam genişledikçe kamu sosyal güvenlik harcamaları ve toplam sosyal güvenlik harcamaları artacaktır. Başta ILO olmak üzere uluslararası kuruluşlar, sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal koruma tabanları oluşturma yaklaşımı ile sosyal adaletin temel prensipleri arasında bir uyum olduğu (ILO, 2011a: xxii), düşünmekte ve bu yaklaşımı yeni sosyal düzenin temel kurumu haline getirmeyi amaçlamaktadırlar.

Bu iki gelişmeye bağlı olarak geniş anlamda sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH'nın % 40'larına ulaşması sürpriz olmayacaktır. Uluslararası karşılaştırmalarda bireysel ve kurumsal özel sosyal güvenlik harcamalarının dahil edilmesi de toplam harcamaların seviyesini yükseltecek bir başka faktör olarak görülebilecektir.

4. Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Ters Yönlü İktisadi Tesirler

Başta refah devleti anlayışının hakim olması ve diğer şartlarla birlikte sosyal güvenliğin artan önemi ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde temel bir insan hakkı olarak yer alması bütün ülkelerde sosyal güvenlik harcamalarını hızla artırmıştır. Ancak, 1945-1975 arasındaki altın çağı sonlandıran ve çoğunlukla petrol fiyatlarındaki artışla açığa çıktığı ileri sürülen iktisadi krizle birlikte sosyal güvenlik, milli gelirden en fazla harcama yapılan alan olarak

“ters yönlü iktisadi tesirleri” ile iktisadi tartışmaların merkezinde yer almaya başlamıştır (ILO, 1994: 5). Buna göre, milli gelirin % 30’una yaklaşan kaynak kullanımı ve bu kaynak kullanımının sermaye birikimi, yatırım ve iktisadi büyüme üzerindeki olumsuz etkileriyle sosyal güvenlik, piyasa mekanizmasının işleyişini aksatan, liberal ekonomik politikaların önündeki en önemli engel olarak görülmeye başlamıştır (ILO,1993: 4). 1980’li yılların başından itibaren, neo-liberal politikaların da hakim olması ile sosyal güvenlikte bireysel sorumluluk alanının artırılması ve özelleştirme talepleri (Şili uygulaması ile somutlaşan) bu iddialarla birlikte yaygınlaşmış, bazı ülkelerde karşılık da bulmuştur. Bu tartışmalar, başlangıçta sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerini sonlandırmaya bile ciddi yapısal ve kurumsal değişiklik ihtiyacı olduğu iddialarına güç kazandırmıştır. Nitekim, Dünya Bankasının 1994 tarihli “Yaşlılık Krizini Önlemek” başlıklı raporu sosyal güvenlikte devlet korumasını sınırlayan ve bireysel sorumluluk alanını genişleten yeni bir sosyal güvenlik sistemi önerilmiştir (WB, 1994: 15).

Ağırlıklı ve öncelikli faaliyetlerini 102 sayılı sözleşmeyi esas alarak “sosyal güvenlik hakkının yaygınlaştırılması” amacına yönelik yasal ve kurumsal sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması üzerine yoğunlaşan ILO, 1990’lı yıllardan itibaren sosyal güvenliğe yönelik olumsuz iktisadi eleştirileri karşılamak üzere, aşağıdaki temel tartışma alanlarını gündemine almış ve yaklaşımları benimsemiştir (ILO, 2001: 80-93) :

- Sosyal güvenlik kapsamı genişledikçe sosyal güvenlik harcamaları da artmaya devam edecektir. Ancak, İşgücüne katılım, istihdam seviyesi, verimlilik ve tasarruf eğilimi gibi değişkenler üzerine ters yönlü olumsuz etkileri olan bir sosyal güvenlik sistemini ve işleyişini savunmak mümkün değildir (1990’lı yıllar).
- GSYİH’nın % 25-30’ları civarındaki bir harcama seviyesi ülkelerin karşılayabilecekleri bir maliyettir, harcamalarda üst sınıra gelinmemiştir. Ancak, sosyal güvenlik sistemlerinin yönetiminde, kaynakların sosyal güvenlik idealini gerçekleştirmede daha etkin kullanımını sağlayacak “sosyal güvenlikte iyi yönetim” anlayışını hakim kılmak, performans kriterleri getirmek gerekir (2000’li yıllar).
- Sosyal güvenlik harcamalarının ağırlıklı kalemlerini oluşturan yaşlılık sigortası harcamalarının kamusal yükü, emeklilik şartlarının yeniden belirlenmesi ve tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarının geliştirilmesi azaltılabilir, sağlık harcamaları ise önleyici ve koruyucu yaklaşımlarla uzun dönemde azaltılabilir. Finansman kaynakları geliştirilebilir ve yeniden fon yöntemi güçlendirilebilir (2000’li yıllar).
- Sosyal güvenlik harcamaları, bireysel verimliliği artırdığı ölçüde insan gücü verimliliğini artıran “kazan-kazan” anlayışına uygun bir yatırımdır. Üretken bir faktör olarak sosyal güvenlik, insan gücü kapasitesini geliştirir-

diği ölçüde ekonomik verimliliği artıran ve büyümeye süreklilik kazandıran bir faktördür (2010'lu yıllar).

- Sosyal güvenlik, küreselleşmenin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldıran sosyal dışlanmayı azaltan etkileri ve ekonomik istikrar sağlayıcı özelliği ile dengeli ve iktisadi gelişmenin sürekliliğinin garantisidir. Kriz dönemlerinde tüketim seviyesinin devamlılığını sağlayarak ekonomilerin durgunluğa düşmesini önlemektedir (2010'lu yıllar).
- Sosyal güvenlik, kriz dönemlerinde kırılgan nüfus gruplarının sosyal dışlanmaya maruz kalmasını önleyerek politik sistemin istikrarı ve demokratik rejimlerin devamını sağladığı ölçüde, ekonomik büyümenin sürekliliğine katkıda bulunmaktadır.

21. yüzyıl; yeni sosyal güvenlik anlayışına uygun olarak bir yandan temel bir insan hakkı olarak “herkese, insan onuruna yaraşır seviyede ve kapsamda bir koruma sağlama”, diğer yandan bu hedef için “yapılacak harcamaları karşılayacak yeterli kaynağı temin” amacının birlikte gerçekleştirilmeye çalışılan bir dönem olacaktır. ILO, son dönem bütün yayınlarında bu iki amacın bir çatışma konusu olmadığını, aksine, birbirini güçlendiren, destekleyen unsurlar olduğunu ortaya koyan iddialarla ortaya çıkmıştır (ILO, 2011a ve ILO, 2014a).

SONUÇ OLARAK

220

Sosyal güvenlik esasen, mevzuatla düzenlenmiş haklar, yükümlülükler, bunları hayata geçiren tedbirler ve kurumsal yapı ile gelir transferi mekanizmaları olarak bilinir (ILO, 2005: 1). Ancak diğer sosyal politika araçlarından farklı olarak sosyal güvenlik amacının gerçekleşmesi mutlaka bir kaynak tahsisini gerektir. Sosyal güvenlik için yapılacak kaynak tahsisinin seviyesinin ne olacağı, hem ILO sözleşmelerinde hem de sosyal güvenlik hakkını düzenleyen ülke anayasalarında ve diğer mevzuatta, ülkelerin iktisadi gelişme seviyesi, sosyal ve kültürel yapı farklılıklarından kaynaklanan politik tercihlere bağlı olarak bir ülkeden diğerine esnek bırakılır.

Önce İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemdeki refah devleti anlayışı, sonra da beklenenin aksine küreselleşme süreci ile yaşanan krizler, sosyal güvenlik için daha fazla kaynak tahsisi yapılmasını kolaylaştırmıştır. Ancak, sosyal politikacı olarak, sadece sosyal güvenlik hakkının önemi ve vazgeçilmezliğinden hareketle, bir üst sınır olmaksızın ve kaynakların etkin kullanımı kriterini dikkate almadan toplumlardan daha fazla kaynak tahsisi beklemek gerçekçi değildir. Yine sosyal politikacı olarak, ters yönlü olumsuz iktisadi ve sosyal tesirleri olan bir sosyal güvenlik sistemini ve işleyişini savunmak da mümkün değildir. Bu çalışma, sosyal politikacıların sosyal güvenliğin finansman boyutu ile ilgili konulara daha fazla ağırlık vermesi, sosyal güvenlik harcamalarının sürekliliği ve istikrarı için daha güçlü ve rasyonel gerekçeler ortaya koyacak çalışmaları yapmaları için bir çerçeve çizmek amacıyla yapılmıştır.

KAYNAKÇA

- Alper, Yusuf (2014) *Sosyal Güvenlik Teorisi*, Bursa: Uludağ Üniversitesi.
- Balcı, Şebnem Gökçe (2013) “Avrupa Sosyal Haklar Komitesinin Denetim Sonuçları ve Kararları Işığında Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Korunma Hakkı”, *Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu, V, Bildiriler*, Uludağ Üniversitesi, İİBF, ÇEEİ, İstanbul: Petrol-İş Yayını.
- ILO (1994) *21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik Raporu*, İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, (çev. Y. Alper-İ. Tatlıoğlu).
- ILO (2001) *Social Security: A New Consensus*, Geneva: ILO.
- ILO (2004a) “A Fair Globalization: Creating Opportunities For All”, *The World Commission on the Social Dimension of Globalization*, Geneva: ILO.
- ILO (2004b) *Financing Social Protection*, Geneva: ILO.
- ILO (2005) “Social Protection as a Productive Factor”, *Committee on Employment and Social Policy*, Geneva: ILO.
- ILO (2011a) “Social Protection Floor: For a Fair and Inclusive Globalization”, *Report of The Advisory Group*, Geneva: ILO.
- ILO (2011b) *Social Security for Social Justice and a Fair Globalization*, International Labour Conference, 100th Session, Geneva: ILO.
- ILO (2012a) *Social Security For All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security System*, The Strategy of The International Labour Organization, Geneva: ILO.
- ILO (2014a) *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, Geneva: ILO.
- ILO (2014b) “Social Protection Global Policy Trends 2010-2015”, *Social Protection Policy Papers 12*, Geneva: ILO.
- ILO, (2010a) *Extending Social Security to All: A Guide Through Challenges and Options*, Geneva: ILO.
- Kapar, Recep (2015) “Uluslararası Çalışma Kurumunun Sosyal Koruma Tabanları Yaklaşımı”, *Karatahta*, Nisan, (1).
- OECD (2014) “Social Expenditure Update”, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Social Expenditure Database (SOCX), November, 2014.
- SSA (1995) “Social Security Programs Throughout The World: 1995”, Social Security Administration, Research Report: 64, Washington DC.
- WB (1994) “The Averting Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth”, *A World Bank Policy Research Report*, New York:World Bank.
- <http://stats.eu.org>
- <http://stats.oecd.org>
- <http://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang--en/index.htm>.
- <http://www.ilo.org/social-protection>.
- https://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Sosyal_Sart
- <https://www.issa.int/-/no-social-justice-without-social-security>
- <https://www.issa.int/-/social-security-a-pillar-of-social-justice>
- <http://www.ilo.org/social-protection>.